

Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Experiencia y actualidad

POR MÓNICA GRACIELA ANDRIEU (*)

Sumario: I. Introito. II. Breve análisis histórico. III. La Provincia en la transparencia pretendida en los juicios de responsabilidad y contable patrimonial. IV. De la revisión al control judicial, sin discriminación. V. La buena doctrina jurisprudencial. VI. Colofón. VII. Bibliografía.

Resumen:

El Tribunal de Cuentas una historia en pos de la transparencia institucional pública.

Desde la historia al presente. Aciertos ideologías, errores, esperanzas.

La Provincia de Buenos Aires en el año 1994 en la última reforma insistió en un modelo del control patrimonial y de responsables, que va acorde con los lineamientos internacionales contra la corrupción y a favor de la transparencia en los actos públicos. La Nación Argentina en su sistema de control patrimonial, olvidó la historia.

Este trabajo es en recuerdo de Alberto A. Spota, Jorge Gnecco y Eduardo M. de la Cruz, quienes transmitieron pasión, compromiso por el Derecho constitucional, administrativo, municipal y por la vida.

Palabras clave: Argentina. Tribunal de Cuentas. Transparencia. República.

Abstract:

The Audit Patrimonial Office a history way public institutional transparency.

From history to the present. Successes ideologies, errors, hopes.

The Province of Buenos Aires in 1994 in the last reform insisted on a model of the patrimonial control and people in charge, that goes agreed with the international lineaments against the corruption and in favor of the transparency in the acts witnessed by notary public. The Argentina Nation in its system of patrimonial control, forgetfulness history.

This work is to the memory of Alberto A. Spota, Jorge Gnecco and Eduardo M. de la Cruz, who transmitieron passion, commitment by the constitutional, administrative, municipal Right and by the life.

Keywords: Argentina. The National Audit Office. Transparency. Republic.

I. Introito

El derecho administrativo garantiza el uso correcto de la potestad de la Administración, resguardando el interés público prevalente. Se ha venido sosteniendo que su actuar se enfrenta al interés privado, en una permanente dialéctica entre autoridad y libertad.

Es de recordar lo que sostuvo el profesor de Burdeos, León Duguit, en sus conferencias, dadas en la Universidad de Columbia (NY), durante los años 1920-1921, tituladas: "Soberanía y Libertad". Esto viene por cuanto -estos conceptos- no siempre han sido interpretados con un mismo significado. Incluso han sido significativos a la hora de aportar una mirada del Estado que las más de las veces se lo presenta separado su hacer al del habitante, del ciudadano. Se impone re-pensarlo, en tiempos de participación.

(*) Profesora Ordinaria Adjunta de Derecho Administrativo, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.

Al decir de León Duguit, esta dialéctica es la aproximación al concepto de servicio público, no acotado al contenido de determinadas actividades, como hoy estamos acostumbrados a denunciar como tales, sino en su sentido estricto: Deber hacia el hombre. Servir al hombre, al ciudadano. Así entendida la soberanía como facultad de organización de los servicios públicos; y la libertad individual como función; sustituida la noción de derecho por la noción de deber y el concepto de Estado-poder por el concepto de Estado - gerente. La vincula Duguit a la doctrina solidarista de la libertad, manifestada en una organización integral de la representación política, condicionada por la auto-limitación y la responsabilidad del Estado, que justamente el derecho viene a servir de vínculo, y debiendo siempre mirar a la realidad de los hechos, que el pensamiento capta y lo expone en la acción, en la esperanza de que sean fecundos.

El interés del actuar de la Administración del Estado es unívoco. No hay un enemigo en el Estado, sino un hacedor y colaborador necesario que coadyuva en la realización de los fines sociales y culturales relevantes, para que el hombre en su desarrollo sostenible tenga la posibilidad de alcanzar la verdad, realizar el bien dentro de esta solidaridad social, predicada por Duguit.

¡Cuánto cuesta dejar atrás los autoritarismos y acercarnos con espíritu de pares reconociendo lo común, en reconciliación! Decía Alberdi, para crear el gobierno general, que no existe, se ha de partir de los gobiernos provinciales existentes, son estos los que han de dar a luz al otro. De ahí nuestra imprompta por recordar y renovar nuestro afán de mirar a las Provincias, sabiendo que en ellas se gestaron las ideas de libertad y de gobierno y que en ellas, se sigue nutriendo nuestro federalismo.

En este camino dentro del derecho administrativo, también local, pero informado de sus propios caracteres, se alza el administrativo contable, patrimonial. Su interés, es tutelar intereses públicos de contenido patrimonial y a resguardo de asegurar el recto uso de las atribuciones conferidas a los órganos del Estado en protección del patrimonio de la hacienda, con motivo de la gestión ejercida por los distintos órganos intervinientes. Control derivado del deber que debe cumplir el Estado como representante del pueblo. Responsabilidad de sus funcionarios frente a sí y a la sociedad.

Una primera especialización se alza: el acto contable, no es el acto administrativo y nos deriva a otra, el procedimiento administrativo contable.

A partir del siglo XVIII, con el advenimiento de las postulaciones de los regímenes de gobierno representativos de la voluntad del pueblo soberano, la "Hacienda del Estado" se transforma en "Hacienda Pública", y a partir de ese momento, conocido como la era del constitucionalismo, cobra autoridad el derecho público, el derecho público contable, de ahí en más, las constituciones, al trazar el esquema del régimen de contabilidad pública de un Estado republicano y representativo, tratan de afianzar los principios que hacen al derecho del presupuesto, y la garantía objetiva hacia los ciudadanos acerca de la correcta administración de los caudales públicos.

Actos y operaciones singulares de la gestión financiera y patrimonial de las haciendas públicas, que encuentra en el encuadramiento jurídico, en el que por un lado actúan los órganos administrativos y los contables, y aparecen los órganos que también dentro del encauzamiento jurídico están llamados a ejercer el control, que con sus diferencias y semejanzas, se extienden abarcando el control interno al externo, del administrativo contable al administrativo "jurisdiccional" hasta llegar al político y judicial.

Haremos hincapié en el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, las legislaciones, las variantes, aun sabiendo que la función permanecerá, dado justamente, a lo republicano de la forma de gestión adoptada por el Constituyente para su gobierno.

II. Breve análisis histórico

Hablar del Tribunal de Cuentas en la Provincia de Buenos Aires es hablar de una institución con trayectoria histórica, dada su misión perdurable en los tiempos. Es esencialmente, una "jurisdicción" especial que actúa a nivel de los distintos órganos de gobierno, entendiendo que no es significativa su ubicación administrativa dentro del Estado, si la independencia de quienes ejercen su cometido.

Se atiende si, a la necesaria independencia funcional que le adjudican las distintas constituciones argentinas, y que en términos generales, se acerca a la esfera del control parlamentario, como lo deseaba Varela en la Convención de 1889, como una mano larga de este Poder.

El pueblo argentino no ha inventado sus instituciones públicas, muchas las ha heredado y en gran buena parte, de la legislación de Indias, aun cuando luego de implantarlas les ha impuesto su sello, sus caracteres, sus modalidades, en adaptación a su realidad histórica.

El Tribunal de Cuentas, sufrió vicisitudes que afectaron los diferentes períodos de la historia, llevando el sello de las alternativas de las épocas que transcurrieron. En un comienzo de los gobiernos patrios, cuando eran muchos y difíciles los problemas que preocupaban la atención del gobierno, su estructura permaneció estacionaria y sus funciones fueron regidas por la legislación colonial, casi en iguales condiciones que bajo el dominio español. En la modificación a la Ordenanza de Intendentes del año 1812, proyectada por Dn. Damián de Castro, se establecía que el Tribunal de Cuentas continuará con toda la autoridad y atribuciones que las leyes y reales cédulas le acordaban, debiendo entenderse el Presidente de este organismo con el "Superior Gobierno de las Provincias Unidas, en cuanto le ocurra en puntos económicos y gubernativos para el mejor servicio, aumento y prosperidad del erario, y le avisará sin dilación para las providencias oportunas si notase en los Intendentes y Tenientes Gobernadores la menor morosidad o contemplación en el cumplimiento de las providencias u oficios que les dirija para la renovación de fianzas, atracción de cuentas, absolución de reparos, cobro de alcances y cualquier otro punto de servicio".

Ante los problemas que se debatían, su rol se oscurece, dado que en 1821, se lo suprime completamente. La formación del federalismo, tuvo como consecuencia necesaria el desmembramiento administrativo del país, dejando el Tribunal de tener jurisdicción sobre las cajas provinciales que, al igual que sus gobiernos se declararon autónomos.

Desde la declaración de la Independencia hasta su transformación en 1821 existen pocas manifestaciones de la vida del Tribunal, no obstante, los gobiernos se han interesado por el contralor de los actos de la hacienda pública, por ejemplo, en el Estatuto de 1815, se establecía que el Poder Ejecutivo debía remitir a la Junta de Observación cada tres meses una prolija razón demostrativa por clases y ramos de los ingresos, inversiones y existencias, a fin de que la Junta pudiera efectuar su control y vigilancia. La Constitución de 1819, da al Congreso la atribución de recibir anualmente del Poder Ejecutivo la cuenta general de las rentas públicas, examinarlas y juzgarlas. En esta forma se fue vigorizando el contralor legislativo a partir de los albores de la vida independiente. Expresaba Granoni, que el primero de septiembre de 1819, el soberano Congreso dicta una ley por la que se reforma la organización del Tribunal de Cuentas, integrándolo con tres contadores mayores, siete contadores de "resultas" y demás personal inferior. Y que al día siguiente el Director Supremo Rondeau, dicta un decreto mandando a cumplir lo así dispuesto, y hace saber al Tribunal de Cuentas que debe proponer las personas que han de servir a los empleos que determina la ley. Que sin embargo el atraso de las actuaciones del Tribunal era enorme, gran cantidad de cuentas no se remitían por los responsables y el descrédito en que cayó el organismo se hizo evidente, llevando el 28 de agosto de 1821, a dictar dos decretos, reorganizando las funciones y suprimiéndole como tal, encomendando su competencia a una comisión especial presidida por el Contador Don Antonio Dorna, asistido por seis contadores Mayores. En 1822, advirtiendo la poca eficacia de la comisión, por nuevos decretos que se dictan, se dispone que las cuentas de la administración deban ser remitidas a la Contaduría General, reglamentando además el procedimiento que debía seguirse en esa presentación de cuentas. Durante el Gobierno de Martín Rodríguez en la Provincia de Buenos Aires funcionaron dos organismos con atribuciones propias del Tribunal de Cuentas: Uno administrativo que es la Contaduría General encargada de controlar y enjuiciar a toda persona que maneje fondos del Estado y que no rinda cuenta satisfactoria de su inversión (Decreto de mayo de 1822). El otro, compuesto de tres miembros de la Legislatura, encargado de estudiar y apreciar las cuentas generales presentadas por el Poder Ejecutivo, que debía de expedirse antes de clausurarse las sesiones del año, ley de diciembre de 1822.

Este estado no variará hasta 1825, en este periodo se rompe el molde de la vieja institución indiana y aparece una sui generis que se creyó que estaba más de acuerdo con las necesidades y tendencias de la época. Así en 1825, en atención a las dificultades de la Comisión de Cuentas para cumplir su tarea y del atraso en que había incurrido, se le da autorización para organizar una verdadera oficina de contabilidad, encargada de dar a la Cámara de Representantes, la noción exacta de la gestión administrativa.

De acuerdo con estas reformas, el Tribunal de Cuentas pasa a ser la Cámara de representantes. Este ensayo parlamentario sostiene Granoni fracasó completamente porque la Cámara, no se ocupó en revisar las cuentas, sino con mucho desapego y la Comisión no cumplió su cometido. La Constitución de 1826, establecía la atribución del Congreso de recibir anualmente la cuenta de inversión de los fondos públicos, examinarlos y aprobarlos.

Rechazada la Constitución de 1826, desaparece en la práctica institucional las funciones de contralor externo propias del Tribunal de Cuentas, y llegado el gobierno de Rosas, se dictan numerosas medidas de contralor interno, pero sin relevancia de instituciones, a la época.

Luego de su caída, el gobierno de la Provincia, dispone de varias medidas. Por ley del 21 de mayo de 1852, definió que el Gobierno no podía ordenar ni hacer gasto alguno sin la autorización de la Sala de Representantes y el primero de abril de 1854, establece por una resolución general que, todas las oficinas que administren fondos del erario público rindan anualmente a la Contaduría General una cuenta detallada de sus egresos.

En la Constitución para el Estado de Buenos Aires, del año 1854, en el artículo 24, se sostuvo la responsabilidad política del gobernador y de los ministros por malversación de fondos públicos; (1) y en el artículo 129, que las causas contenciosas de hacienda serían juzgadas por un tribunal especial, cuyas formas y atribuciones determinará la ley de la materia. Correspondía a la Asamblea General, fijar cada año los gastos generales del Estado con arreglo al Presupuesto y al Plan que debe presentar el Gobierno, y establecer los impuestos y contribuciones necesarias para cubrir aquellos, suprimir, modificar y aumentar los existentes. Por el artículo 52, le compete asimismo: "Examinar, aprobar o reparar anualmente las cuentas de inversión de los caudales públicos ...". (2). La primera ley de las Municipalidades para la Provincia de Buenos Aires, de 1854, estableció en el artículo 74, que las cuentas de recaudación serán presentadas anualmente a la Receptoría General y las de inversión a la Contaduría General, para que examine y remita el gobierno, con las demás del Estado a la Legislatura.

Luego de la Comisión especial de 1821, que sustituyó al Tribunal de Cuentas de la colonia, ha sido la Contaduría General la que llevo funciones de control administrativo, con excepción del período en que funcionó la Comisión de la Legislatura en tiempos de Rivadavia. Se fue acentuando la importancia y la esfera de intervención de la Contaduría. El 7 de noviembre de 1855, se dicta un decreto ampliando al del primero de abril de 1854, en el que se dispone que todas las oficinas deberán rendir cuenta de sus egresos a la Contaduría General, siendo éste el primer reglamento que organiza un sistema completo de rendición de cuentas, después de las prescripciones que regían en la época colonial y en la independencia. Se establece que están comprendidos en dicha obligación: la Comisaría General de Guerra, que tenía carácter autárquico, la Sociedad de Beneficencia, la Universidad, establecimientos de caridad, colegios y todas las comisiones o individuos particulares que recibieran fondos de la Tesorería General o de suscripciones, para su inversión en fines públicos y en los que tuviera intervención el gobierno del Estado. Los administradores de establecimientos piosos u otros, de los que com-

(1) Antecedente de lo que iba a ser después, el fuero contencioso administrativo y que tiene su comienzo en el tratamiento judicial, en las causas patrimoniales.

(2) Al respecto es interesante ver referido a los antecedentes del contencioso administrativo, lo normado en los artículos 7 y 8 del Reglamento de 1811; los artículos 4 y 5 del Estatuto provisional del Gobierno Superior de las Provincias Unidas del Río de La Plata, de 1811 y 1 al 9 del Decreto de Seguridad individual también de 1811; XXIII, del Estatuto Provisional de 1815; Capítulo 2do, 13 y 14, Capítulo 3ro, 10 del estatuto Provisional de 1816; Sección IV, XCVII y CXXVI de la Constitución de 1819; Sección V, artículos 118, 119, 120 y 123 de la Constitución de 1826.

prendía la disposición que además de las cantidades recibidas de Tesorería tuvieran otras entradas, por donativos, pupilajes, etc., debían rendir cuenta separada de la inversión de tales producidos. Los habilitados y comisionados que recibían fondos de la Tesorería General, debían formar y rendir por ellos mismos, las cuentas visadas por sus respectivos jefes, haciendo primero la entrega en Tesorería de los sobrantes que resultaran y de cuya devolución, debían dejar constancia.

En esta época se dictan varias disposiciones de contralor y la Contaduría General adquiere un prestigio real, efectivo y se atienden a sus observaciones. En 1856, se hace un nuevo intento de contralor parlamentario, se sanciona un proyecto de ley por el que se organizaba una comisión parlamentaria anual, compuesta de legisladores cuya elección debía recaer en las cámaras respectivas encargadas del examen de las cuentas generales. Debía presentar el resultado de sus tareas a la Asamblea General antes de cerrarse las sesiones ordinarias de cada año, para ser considerado su dictamen. Se ponen en vigencia las leyes de 1822 y de 1825 del tema, aun cuando no se le dan tan amplias atribuciones como las que tuviera en 1825. El 26 de diciembre de 1857, se promulga el reglamento interno de la Contaduría General, que retoma las funciones del Tribunal de Cuentas (3). Divide a la Contaduría General en cinco secciones a saber: 1, Asuntos militares, 2, Material civil, 3, Liquidaciones, 4, Libros y contabilidad, y 5, Examen y juicio de cuentas, con funciones de carácter jurisdiccional. Reglamento que fuera redactado por los Sres. Juan P. Aldama, B. Leloir y Benito J. Goyena. Cada una de las secciones tenía a su frente a un contador y era el jefe de todas ellas, el Contador Mayor de la Provincia.

Luego con la incorporación de Buenos Aires a la Confederación, fueron suprimidas reparticiones y se incorporaron otras al régimen administrativo, y se hizo necesario una reforma del Estatuto de 1857, y el dictado de nueva normativa. Así el 28 de diciembre de 1868, se aprueba un nuevo reglamento, en que se le da una nueva organización a la Contaduría General. Mientras que en el orden federal, antes se dicta la ley del 9 de septiembre de 1853, denominada "Estatuto para la organización de la hacienda y crédito público", que introducía normas de contralor en el manejo de los caudales públicos.

Se fueron agregando sucesivas normas que constituyeron pilares en lo relativo al control económico financiero del Estado Nacional: Ley Nro. 217, del 26 de septiembre de 1859. Fue una verdadera Ley de Contabilidad; prohibía decretar pagos no autorizados por el Presupuesto –si esta prohibición era infringida, se responsabilizaba solidariamente al presidente de la República, a los ministros autorizantes y al contador mayor interventor, y ordenaba la apertura de la contabilidad de presupuesto, reglamentando la forma de presentación de la Cuenta de Inversión. Tuvo vigencia hasta 1870, cuando fue reemplazada por la Ley Nro. 428.

El 27 de agosto de 1865, el Senador nacional Uladislao Frías presentó un proyecto de Ley de Contabilidad inspirado en la ley francesa sobre hacienda. El proyecto fue sancionado por el Senado, pero permaneció cinco años en la Comisión de Hacienda de la Cámara Baja. Recién en 1870 se lo debatió, volvió al Senado con modificaciones, y fue convertido en Ley, el 26 de septiembre de 1870. Esta ley apuntaba a ser un verdadero código de contabilidad, pues preveía casi todos los aspectos del ordenamiento económico-financiero del Estado. Estuvo en vigencia durante más de tres cuartos de siglo, hasta 1947. En septiembre de 1932, por indicación del Doctor Alfredo Palacios, el Senado designó una comisión especial para elaborar una nueva ley de contabilidad. La comisión finalizó su labor en 1940, formulando un despacho sobre la reforma total de la Ley Nro. 428. Remitido en consulta al Poder Ejecutivo, el proyecto fue convertido en ley, el 20 de marzo de 1947, con el número 12.961. Luego de un siglo y medio habiendo producido numerosas normativas e instituciones vinculadas al manejo de la hacienda pública, la República Argentina regresó a la tradición de los Tribunales de Cuentas. El 31 de diciembre de 1956 se aprobó el decreto ley Nro. 23.354/1956, de Contabilidad.

En lo referente al Control, establecía la institución del Órgano Jurisdiccional y de Control Externo delegado, con garantía de independencia y estabilidad, separado del órgano eje del Control Interno y de la contabilidad del Estado, y el Tribunal de Cuentas, que ejercía las funciones de control legal y técnico, y de control jurisdiccional.

(3) Si bien permanece ausente la característica de independencia funcional del organismo.

Dentro del control legal se encontraban comprendidos los controles de legitimidad de los actos administrativos y de la aplicación de las disposiciones y normativa correspondientes. El control técnico estaba referido a evaluaciones y verificaciones de índole contable y económica. El control “jurisdiccional” comprendía concretamente, la determinación del juicio de cuentas y de, responsabilidad. En 1974, dada la importancia de la hacienda pública productiva y la necesidad de ajustar su gestión, se creó la Corporación de Empresas Nacionales (CEN), estructurada como un holding de empresas públicas. En 1978, cuando se disolvió la CEN, su área de control fue ocupada por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SiGEP), que actuaba como una entidad administrativa descentralizada con personería jurídica propia. Al comenzar la década de 1990, la hacienda pública continuaba bajo el control de la SiGEP, mientras que su hacienda erogativa era controlada por el Tribunal de Cuentas de la Nación.

Este esquema se mantendría hasta la sanción de la Ley Nro. 24.156, publicada el 26 de octubre de 1992, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, actualmente vigente, que configura dos grandes Sistemas, el de Administración Financiera y el de Control (4).

El Sistema de Control queda conformado por dos organismos: la Sindicatura General de la Nación (SiGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), que serán los órganos rectores de los sistemas de Control Interno y de Control Externo, respectivamente. La Ley actual, introdujo un nuevo enfoque. Establece como objetivos generales, entre otros, los criterios de economía, eficiencia y eficacia, que, utilizados de manera precisa y oportuna, intentan permitir ingresar en el campo de la auditoría integral, de naturaleza más abarcativa que las auditorías tradicionales, aun cuando también presenta ausencias expresas de los procedimientos históricos: De responsabilidad administrativa patrimonial y de determinación de la responsabilidad funcional sobre la administración de la cuenta estatal.

La auditoría integral ha permitido a la Auditoría General de la Nación emitir su opinión y dar recomendaciones sobre la forma en que se conducen las instituciones auditadas, la eficacia, eficiencia y economía de sus logros y, por último, el impacto y significado de sus quehaceres en el medio, la comunidad e instituciones a las que se vinculan, como el alcance del mismo abarcativa de los organismos descentralizados sin discriminación.

Con la reforma constitucional de 1994 a través del artículo 85 se confiere reconocimiento a la Auditoría General de la Nación. Aun del sistema se cuestiona con añoranza, la ausencia de los Juicios de Cuentas y de Responsabilidad, que en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, nacen de la propia Constitución, conforme al artículo 159. Por cierto ellos son convenientes a los fines de una real determinación de las responsabilidades, tanto patrimonial como personal por quienes tienen a su cargo la Administración Patrimonial del Estado Argentino, en especial pensando que la última aprobación la detenta el Congreso de la Nación, conforme a los artículos, 75 inciso 8 y 85 de la Constitución Nacional, en un nuevo camino iniciado a favor del control patrimonial parlamentario.

III. La Provincia en la transparencia pretendida en los juicios de responsabilidad y contable patrimonial

Ambos procedimientos de responsabilidad administrativa patrimonial han demostrado -en especial en el orden provincial, de Buenos Aires- su eficacia y puntualmente, a la hora de definir a los responsables y las cargas derivadas de administrar, responsablemente.

La Convención constituyente de 1873, planteó el problema de organizar una efectiva oficina de contralor, dado que, el efectuado por la Contaduría General, distaba de satisfacerlo. La función de contralor y de verificación del gasto era considerada de importancia por el constituyente de ahí la pre-

(4) El decreto ley Nro. 23.354/1956, de Contabilidad aun sigue subsistiendo atendiendo a la información en www.infoleg.gov.ar. La ley Nro. 24.156 se considera como norma que modifica o complementa al mencionado decreto ley.

ocupación que ha quedado plasmada en las distintas convenciones constituyentes. Debía de dotarse de una significativa relevancia institucional.

Al discutirse el artículo relativo, que como proyecto aparte se consideraba en la sesión del 4 de marzo de 1873, se había presentado uno de formación de un tribunal de cuentas al estilo francés, dando ello motivo a un erudito debate en la Asamblea constituyente.

El convencional Dr. Vicente Fidel López planteo sus términos dejando esbozado el problema decidendum. Se trataba de combatirlo partiendo del análisis de determinar quién es el que hace mejor el control, si la legislatura o un tribunal especial. El despacho de la mayoría aconsejó a pesar de la pobre y negativa experiencia sobre el tema, la implantación de una comisión especial parlamentaria. A López lo confrontó el Dr. Vicente Quesada, sostenedor de la creación de un tribunal autónomo, basado en la necesidad de hacer efectivas las responsabilidades, cuestión que la Legislatura había demostrado no efectuar. Sostenía López: "Al crear el Tribunal de Cuentas bajo el modelo francés, como lo ha indicado el Señor convencional Quesada, se ha establecido una regla que sale del sistema parlamentario, para entrar en el sistema de gobierno personal, dando al Poder Ejecutivo, el más poderoso de todos los poderes del Estado, puesto que por medio del Consejo de Estado y de los funcionarios que el mismo nombra tiene un control en materia de cuentas superior al de la cámara misma. Por esta razón, es que en Francia, la Cámara no tiene el control que nosotros queremos darle por este proyecto y lo tiene únicamente el Consejo de Estado con el Emperador a la cabeza" (Debates de la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires, 1882-1889, pág. 293 y siguientes). El tiempo le daría la razón a Quesada, aun cuando no fue comprendido. El argumento de que la Legislatura puede controlar mejor, podía ser respondido con realidades; con experiencia que se había tenido tanto en la comisión especial como en las oficinas dependientes de la Legislatura. La desconfianza sobre la honradez en el control de una supuesta dependencia del Poder Ejecutivo se alzaba en aquellos tiempos pensando que otro Poder, sería certero.

En cuanto a la incompatibilidad de la institución, expuesta por López, amén de desconocer que se adentraba en la historia de España en América, y de que para España no se dijo que no fuera valiosa, lo demuestra su integración y perfecta adecuación con el sistema diseñado, constitucional, cuando lo que se desea era el real control y la verificación y determinación de responsabilidades. La Constitución de 1854 sostenía el control en la Legislatura, igual que lo estaría por la Constitución de 1873, y resultaban claros, sus resultados. Decía López, "Lo que nosotros queremos no es que las cámaras proyecten las reformas de acuerdo con los antecedentes como se ha hecho en los años anteriores, lo que queremos hacer efectiva es la responsabilidad de los que manejan el presupuesto, delante de los representantes del pueblo, porque como hemos dicho en otra ocasión, señor Presidente, no es bueno hacer leyes puramente teóricas". Quizás la deuda o el error histórico que permanece, debería de encontrarse en que no se responsabilizó en ningún tiempo a los controladores. ¡Podrá ser!

No se comprendía que el Tribunal de Cuentas se sometería a la ley de la propia Legislatura, sería lo que de hecho lo es siempre, un auxiliar del Parlamento, un controlador aun no tan sólo, pero también de la gestión e inversión del Ejecutivo y no menoscababa sus funciones darle una ubicación constitucional dentro de la correspondiente al Poder Ejecutivo. Importaba la dignidad de sus miembros, su independencia moral para la República.

En definitiva se sancionó el proyecto de la comisión tal como se había presentado por la mayoría, es decir como una Oficina Parlamentaria de contabilidad.

El 3 de agosto de 1885, la Convención Constituyente, sancionó la Carta constitucional de la Provincia que regiría hasta 1934, aprobó en minoría un proyecto que perpetuaba la organización de 1873, y que decía: "Organizar una Oficina de Contabilidad de la Legislatura con funcionarios nombrados por la Asamblea para el examen de las cuentas de la administración. Este examen deberá hacerse cada año sobre las cuentas de la anterior, bajo pena de quedar ipso facto cesantes los funcionarios encargados de esta operación". Al discutirse, pidió la palabra el Dr. Ortiz de Rosas, sosteniendo que la Legislatura había tenido hasta entonces el derecho exclusivo de aprobar o desaprobar las cuentas de la administración, para cuyo cumplimiento se le había dado la facultad de nombrar una oficina auxiliar, y que

la práctica demostró que el remedio no ha sido eficaz, puesto que desde el año 1873 hasta la fecha no se ha aprobado ni desaprobado, una sola cuenta de las reparticiones públicas, en las que se percibe o se invierte el dinero del Tesoro. Que urgía, buscar el medio de responsabilizar a los que manejaban los caudales del Estado. Igual refiere que ha sido dos años Presidente de la Comisión de Cuentas de la Legislatura y tuvo el honor de presentar el primer informe sobre las cuentas de la administración correspondiente a esos años, siendo entregado a la Oficina de Contabilidad y después de ocho a diez años se encuentran en la cartera de una de las comisiones de las cámaras sin que haya sido tomaron en consideración” (Debates de la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires, 1882-1889, pág. 293 y siguientes.) Y añadía: “Suponiendo que la Legislatura tuviera tiempo y voluntad de ocuparse del examen minucioso de las cuentas de la Administración, no sería buen juez, porque es una corporación esencialmente política, mala para administrar y mala para intervenir en todas estas cuestiones; habría poca garantía para aquellos que no estuviesen representados por sus amigos políticos y habría demasiada lenidad para aquellas cuyos amigos políticos formasen las cámaras”...” Es necesario buscar fuera de esta afinidad, fuera de esta enemistad, árbitros imparciales que examinen las cuentas, las aprueben o desapruében y tengan facultad para compeler a los administradores de los caudales públicos al cumplimiento de su deber y medios legales de hacer efectiva la responsabilidad pública contable. Es así como se sancionó el artículo 99 inciso 12 de la Constitución de 1889.

Por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires del año 1889, se previó en el capítulo referente a las atribuciones del Poder Legislativo-, que la Legislatura creará en el próximo período legislativo un Tribunal de Cuentas con poder para aprobar o desaprobado la percepción e inversión de caudales públicos. Se atribuyó al Tribunal una composición de un Presidente letrado y cuatro vocales contadores nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, y que serían inamovibles. Las acciones a que dieran lugar los “fallos” serán deducidas por el Fiscal de Estado ante quien corresponda. Por su parte se asimiló en el mecanismo de cese por irregularidades, el establecido para los jueces inferiores a la Suprema Corte de Justicia, correspondiéndoles la ley de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios -15-. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires del año 1934, en el artículo 147 encomendó al Tribunal de Cuentas el examen de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desaprobadas y en éste último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos. Asimismo, la inspección de las oficinas provinciales y 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, que se encomienda su dictado a la Legislatura. Manteniendo la acción de ejecución de las resoluciones en el Fiscal de Estado. También la forma de designación y remoción junto con la inamovilidad del cargo.

IV. De la revisión al control judicial, sin discriminación

La ley Nro. 4373 de 1935, vino a reglamentar las atribuciones del Tribunal de Cuentas hasta la sustitución por el dictado de su similar número 10.869 del año 1990. A estos textos habría de estarse para el control según corresponda, de la revisión de cuentas y determinación de responsables de los ejercicios financieros anteriores o posteriores a 1990. (SCJBA, causa B-51.330, “Mozzicafredo”, Res. del 22-10-91). La historia del proceso judicial contra las decisiones del Tribunal de Cuentas ha transitado por un carril jurisprudencial cuyo punto de partida lo encontramos en la doctrina surgida en la causa B-49.102, “Pizzagalli”, sentencia del 28 de octubre de 1986. En dicha oportunidad, la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, por mayoría determinó la demandabilidad en el fuero contencioso administrativo de la nulidad de sus resoluciones, interpretando la impronta del control judicial previsto en el artículo 26 de la ley Nro. 4373. En el voto del entonces Magistrado Dr. Mercader, se acentuó que debería ser restringida a la interpretación y aplicación del derecho (5). Entendió el máximo Tribunal

(5) Sostuvo la Suprema Corte de Justicia en la causa “Pizzagalli”, sentencia del B 49102 S 28-10-1986 Las resoluciones del Tribunal de Cuentas no son asimilables a las sentencias de los tribunales de justicia mencionados en el artículo 149 inciso 4 de la Constitución provincial, razón por la cual no corresponde atribuir naturaleza jurídica de recurso extraordinario a la demanda de nulidad por el artículo 26 de la ley 4373. Y asimismo, El Tribunal de

de Justicia por mayoría, en trascendente decisorio, que nos encontrábamos frente a una causa administrativa, correspondiendo por ende a la instancia contencioso administrativa asignada a la Suprema Corte de Justicia como conocedora en forma originaria de la anulación de actos administrativos entre los que se debía comprender a los emanados del Tribunal de Cuentas. Doctrina luego reiterada y mantenida a la luz de la nueva ley Nro. 10.869. Por su parte la ley Nro. 4373 establecía un recurso de revisión que conforme a jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia debería ser asimilado a un recurso de revocatoria tendiente a agotar la vía administrativa (6). A medida que se lee la sentencia se advierte, el espíritu de conciliar lo prohibitivo procesal del régimen diseñado por el legislador y el acceso a la justicia, para comprender al recurso de revisión, que por cierto tiene fines diversos a los que la Suprema Corte interpretó como de revocatoria ante el organismo de contralor; y sin embargo permitió provocar su conocimiento judicial, priorizando el mismo. Por su parte la ley Nro. 10.869 en su primigenia redacción, nuevamente introdujo una regulación tendiente -en la práctica judicial- a tornar ajenas al control judicial las decisiones del Tribunal de Cuentas. El artículo 31 del citado texto legal expresaba que la sentencia final del Tribunal de Cuentas sería recurrible ante la Suprema Corte de Justicia por la vía de los recursos extraordinarios que prevé el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires. Ello llevó a que la Suprema Corte a partir de la causa Ac. 47.054 "De Bonis", a considerar que el recurso allí previsto no se conforma a los principios enunciados en el inciso cuarto del artículo 149 (a.n.) de la Constitución provincial, porque la sentencia contra la que se lo acuerda no proviene de un tribunal de justicia, requisito ineludible para que se abra por vía de recurso, la jurisdicción extraordinaria del tribunal, por lo que conforme a lo expuesto al alterar la competencia de la Suprema Corte que constitucionalmente tenía asignada contra actos judiciales, ello signó a que en definitiva no fuera admitido su control judicial. El nuevo Código Contencioso administrativo para la Provincia de Buenos Aires, previó en su redacción original, que las resoluciones del Tribunal de Cuentas podrían ser impugnadas en forma originaria por ante el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo (art. 80). Norma reemplazada con la ley Nro. 13.101, estableciendo la acción plena contra las decisiones que emanen del Tribunal de Cuentas, y su deducción ante los Juzgados de Primera Instancia: Por el artículo 80, conforme a esta última modificación legislativa, se sustituyeron los artículos 31 y 36 de la ley Nro.10.869. Finalmente por la ley Nro. 13.405, en el año 2005, se estableció que le compete a la Cámara de Apelaciones en lo contencioso administrativo conocer en instancia originaria y juicio pleno, en las demandas promovidas contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia. La Constitución de la Provincia en su artículo 159, prevé una norma idéntica a la de 1934. El poder del Estado provincial de Buenos Aires unido por cierto al concepto de autonomía, se patentiza así en la potestad legislativa, al dictado de normas jurídicas necesarias para la consecución de sus fines; en la ejecutiva o administrativa sustancia de cumplirlas e imponer su cumplimiento; y en lo judicial de aplicarlas cuando se motoriza la acción, en los casos en que se le plantean y en los que se dirimen las contiendas derivadas de su interpretación.

El cometido asignado a los órganos específicos encargados de ejercer el control de la gestión de la hacienda pública es posible subsumirlo en alguna de estas tres potestades: En la legislativa (el control político); en la administrativa (control activo y parte del funcional) y en la "jurisdiccional" (control

Cuentas constituye un órgano estatal cuya competencia y organización se encuentran atribuidas por ley, a partir de pautas fijadas por la Constitución, y atento su inclusión constitucional en la sección cuarta referida al Poder Ejecutivo de la Pcia de Bs. As, resulta de aplicación a sus decisiones la doctrina jurisprudencial que atribuye a la sentencia dictada por Tribunales administrativos, carácter de resolución definitiva equivalente a un decreto del Poder Ejecutivo en cuanto a su recurribilidad ante la Corte por demanda contencioso administrativa. Por su parte en minoría el voto del Magistrado Mercader, que expresó que el artículo 26 de la ley 4373 establece una acción contencioso administrativa si bien restringida a la interpretación y aplicación del derecho; razón por la cual su texto no está en conflicto con el artículo 149 inciso 4 de la Const. Provincial, sino que constituye una consecuencia directa del artículo 149 inciso 3 de la misma.

(6) Así podemos encontrar tal criterio, en las causas B-49.284, "Magnanini", Sent. del 11-IX-84 y reiterada en numerosos precedentes, B 52115, "Seillant", Res. 16-X-92; B 52305 "Sookoian", Sent. 30-III-93; B 51859 "Yaregui", Sent. 30-III-93; B 52345, "Percario" Res. 26-V-93; B 53086, De Elía, Res. 2-VIII-94; B 51846 Ferro, Sent. 5-IV-2000, entre otras.

funcional). Más allá de la impronta que se dio en la Nación a la hora de sustituir al Tribunal de Cuentas con motivo del régimen sancionado de la ley Nro. 24.156, y la creación de la Auditoría General de la Nación en la órbita del Congreso, lo cierto es que en la Provincia de Buenos Aires no se pensó en atribuirles actividades extrañas a su real cometido. Pueden verse aquéllas relativas al control activo o de simple vigilancia de la gestión, que son en principio específicas del órgano administrador y parte del control interno y que apuntan a un objetivo de auto control, distinto del perseguido por el control funcional del órgano externo. Téngase así en cuenta la preocupación que el propio gestor de la norma, expone en los Debates de la Convención de 1934, al tratar el tema. En aquella oportunidad se sostuvo en cuanto al control preventivo, si bien admitiéndolo en definitiva, que ello no determinará un adelanto de opinión por parte de las autoridades del organismo de control externo. Tampoco como veremos subsumirlo en el Poder Legislativo, aun cuando en definitiva es ante quien se presentara las cuentas finales de la Administración General de la Provincia, el último en quien se asienta el control público del gasto e inversión general.

En el ámbito nacional el artículo 75 inciso 8, faculta al Congreso: “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas..., el presupuesto general de gastos y calculo de recursos de la administración general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”. Y por el artículo 85: “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”. Por su parte, el presidente del organismo es designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. 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, y las demás funciones que la ley le otorgue. Esta circunstancia habrá de atenderse a la hora de comprender la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Interviene necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos. Reiteramos que se abandonaron los juicios, de cuentas y de responsabilidad administrativa patrimonial en el ámbito nacional. Significativo retroceso al resultar ambos procedimientos, carriles garantizadores hacia la determinación de responsabilidades dentro de un procedimiento dotado del respeto al derecho de defensa y al debido proceso.

En lo que respecta a la Provincia de Buenos Aires, el artículo 155, dispone que, “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 aquellos 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 para los miembros de la Suprema Corte de Justicia”.

El artículo 156, regula lo propio de las competencias del Contador y Subcontador, Tesorero y Subtesorero. No podrán autorizar pago alguno que no sea arreglado a la ley general de presupuesto, o a las leyes especiales, o en los casos del artículo 163 (Principio de Administración Presupuestaria; cumplimiento de sentencias contencioso-administrativas). Y por el artículo 158, “El tesorero no podrá ejecutar pagos que no hayan sido previamente autorizados por el Contador”. En el artículo 103 incisos 2, 7 y 8, define la presencia del control parlamentario sobre la inversión. La legislatura por Constitución tiene asignada la competencia para el dictado de la ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y el establecimiento de los procedimientos para proceder a hacer frente a los organismos provinciales y municipales. De la lectura de la cláusula constitucional transcripta se desprende el límite a tal reglamentación que no podría ir más allá, alterando la télesis asignada al órgano de contralor externo ni desvirtuar con excepciones la competencia atribuida al Tribunal de Cuentas. Su enunciado se presenta nítido; la reglamentación no podría alterar la competencia ni modificar o limitar las atribuciones que a este órgano le confiere la Constitución. Al Poder Judicial tampoco le corresponde sustituir sus decisiones,

por esta misma razón constitucional. Lo cierto es que al establecer un control pleno contra los actos del Tribunal de Cuentas, no se distinguió o limitó las decisiones administrativas contables producto de los procedimientos de responsabilidad o de cuentas. El control pleno debe de atender a la clase de acto, en cuestión. Debe distinguirse la naturaleza “jurisdiccional” especialmente establecido con un procedimiento y un órgano especializado creado al efecto por el Constituyente de aquellas otras decisiones del Tribunal de Cuentas.

Mas allá del reconociendo jurisprudencial de la constitucionalidad del ejercicio de funciones jurisdiccionales por organismos administrativos en la especie no nos encontramos con uno que resuelve cuestiones entre particulares, caso “Fernández Arias Elena y Otro”, sino ante un organismo público estatal con cometidos constitucionales específicos para atender a un objeto público, el control de la hacienda del Estado. Única autoridad para medir las responsabilidades patrimoniales en la Provincia de Buenos Aires, y ello sin perjuicio del control judicial suficiente, de legalidad y arbitrariedad. Marco que pretendía cubrir el recurso de nulidad pensado en la ley Nro. 4373.

V. La buena doctrina jurisprudencial

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires dio sentencia en la causa “ESEBA SA”. En magnífica interpretación, el voto del magistrado Roncoroni, analizó medularmente la naturaleza del patrimonio de la empresa- ESEBA SA -, haciendo pie, en la naturaleza del acto contable, la función patrimonial contable asignada al órgano de control conforme el diseño del constituyente. Afirmó, que la reglamentación no podría apartarse de la manda, como no advertir de la naturaleza de los dineros comprometidos, más allá de la naturaleza del organismo creado y de sus actos. Siguiendo el derrotero normativo respecto del control que se venía estableciendo para estos entes del Estado la normativa establecía: “No serán aplicables a ESEBA S.A. ninguna de las disposiciones legales o reglamentarias vinculadas a la Administración Provincial o al patrimonio público o privado del Estado Provincial”. La Corte sin disidencia, sostuvo que la Legislatura se ha excedido desconociendo una manda jerárquicamente superior, sin perder de vista los motivos que llevaron a la inserción de controles externos como reaseguro del patrimonio estatal. Recordó que en la Nación se creó en su momento la Sindicatura General de Empresas Públicas a fin de asegurar el control externo de las empresas de propiedad total o mayoritaria del Estado; hoy por ley Nro. 25.164, le atribuyó a la Auditoría General: “... el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización...” quien “... Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos;” incluyendo a tales entes en el control. Sostuvo que la Provincia de Buenos Aires, tiene mayores exigencias, la Constitución vértebra una sólida estructura de control institucional. Trajo a mención a Ortiz de Rozas, en la sesión del 27 de junio de 1889 en las bondades del sistema creado y lo inconveniente del régimen-ahora impuesto por la Nación- para reconocer al Tribunal de Cuentas habilitación competencial.

El presente tuvo la particularidad de que el Tribunal de Cuentas aplicó directamente la manda constitucional para someter a ESEBA SA a control. El Supremo Tribunal de Justicia abrió un reconocimiento para hacer efectiva la Constitución. Cuestión que antes había sido ya planteada con motivo de lo normado en los artículos 9 y 10 de la ley Nro.10.904 con dictamen favorable del Procurador General de la Suprema Corte de Justicia de entonces y cita de anteriores dictámenes en las causas I.1434 y B.41.231 en pos de legitimar la acción por la constitucionalidad iniciada por el Fiscal de Estado. Criterio que por cierto compartimos, la ejecución de las decisiones del Tribunal de Cuentas corresponde al Fiscal de Estado y le compete la preservación del principio de legalidad, amén de ser el representante natural de la Provincia en juicio. En ese caso el entonces Procurador General Francisco E. Pena opinó a favor del acogimiento de la demanda, sosteniendo que: “...La impugnación de la ley se sustenta, en lo esencial, en que los artículos cuestionados son derogatorios del mecanismo de contralor y fiscalización consagrados en el artículo 143 de la Constitución provincial...” Con cita del artículo 33 de la Constitución, hoy 45, que prohíbe a los poderes públicos delegar las facultades que les han sido conferidas por la Constitución. Así siguiendo la línea de pensamiento que estimamos

ajustada a nuestro derecho constitucional, ha de advertirse que la unidad del patrimonio del Estado a los efectos de su fiscalización, es un sistema sin fisuras en nuestra Ley Fundamental. No es posible derogar ni relativizar la universalidad con que ha sido constitucionalmente reglada la atribución de instituciones significativas en nuestro esquema de control de gobierno y administración patrimonial tal como lo son, el Fiscal de Estado y el Tribunal de Cuentas, para la Provincia de Buenos Aires. En cuanto a la aplicación directa de la Constitución que la actuó el Tribunal de Cuentas, cabe recordar que a diferencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, que en su artículo VI, establece: “Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en aplicación de ella se dicten y todos los tratados celebrados o por celebrarse bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada estado estarán sujetos a ella pese a cualquier disposición en contrario contenida en la Constitución o las leyes de cualquier estado”, en orientación similar a la adoptada para la Provincia de Buenos Aires en su artículo 57. La Constitución de la Nación Argentina, extiende el deber de acatamiento de la Supremacía constitucional, a todas las autoridades de Provincia: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859”. El acatamiento constitucional, se impone a todas y cada una de sus autoridades.

VI. Colofón

El principio de legalidad se inserta en el de supremacía constitucional; se erigen para ser cumplidos, no hay otra forma. De otra manera se estaría desviando el primero por desobediencia al segundo. Ello no debe de engendrar temor alguno, dado que toda actividad de la Administración, aun aquella que declara aplicable la norma máxima en desmedro de una ley puede ser sujeto de control judicial efectivo. La legalidad no es más que la conformación de lo actuado por los organismos administrativos públicos o, con funciones públicas en ejercicio del ordenamiento jurídico, en actuación real en el respeto y vigencia de los derechos humanos. La naturaleza del Tribunal de Cuentas, no niega su especialidad, y su carácter de tribunal administrativo de origen constitucional. Resulta necesario ahondar más en sus funciones a los fines de lograr un acabado conocimiento de una institución histórica para los argentinos y, en un proceso judicial que acorde con su cometido no desnaturalice la Institución al poder verse tentado a sustituirlo. El error de los hombres no debe de recaer en el valor de las instituciones del Estado.

A partir de la década de los noventa, se ha instalado en América Latina el debate sobre la cuestión del control de las actividades del Estado y, más específicamente, la idea de perfeccionar el control en todo lo que hace al manejo de fondos públicos, unido al reclamo de acceder a la información y fomentar la participación ciudadana responsable en aquellos entes en que directamente gestionan sus intereses. La percepción de la sociedad con relación a ese punto ha llevado a los principales partidos políticos latinoamericanos a incluir como temas centrales en sus plataformas y en sus discursos propuestas de transparencia, control, lucha contra la corrupción y fortalecimiento de los órganos de control. En el ámbito regional e internacional, la trascendencia del tema se ve reflejada por distintas iniciativas como la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Manual sobre Transparencia Fiscal del FMI, el Proyecto Responsabilidad /Anticorrupción en las Américas, los reportes anuales sobre transparencia elaborados por Transparencia Internacional y la construcción de índices de opacidad en América Latina elaborados por Price Waterhouse Coopers. En este momento histórico, aun con distintas visiones, confluye el interés de los ciudadanos, los acreedores externos y los inversionistas (reales y potenciales) en lograr que el Estado gestione los asuntos públicos de manera clara y transparente y se disciernan responsabilidades. Fenómeno alentador. Representa una gran oportunidad, como toda, puede desvanecerse ante la aparición de nuevas urgencias y, en particular, de nuevas debilidades que se manifiesten en la gestión pública. Hay que desear que instituciones que demuestran su estructura jurídica incólume, lleguen también a coordinarse en el ejercicio de las acciones para llegar a cumplir acabadamente el rol para el que

fueron pensadas históricamente, coadyuven a la toma de conciencia en pos de lograr el ejercicio responsable de la función pública.

VII. Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista, "Obras Selectas, Ed. Librería "La Facultad" de Juan Roldán, 1920. Cap. XVII, "Bases y Punto de partida para la constitución del Gobierno de la República Argentina", nueva edición ordenada, revisada y precedida de una introducción por el Dr. Joaquín V. González, Tomo X,

- Auditoria General de la Nación Argentina. Pagina web, www.agn.gov.ar.

- Bianchi Alberto B "La legitimidad en el ejercicio del control de constitucionalidad (apuntes en relación a los magistrados judiciales y a los tribunales administrativos) RDA 2001-127. "¿Está en crisis el sistema clásico de control de constitucionalidad?", en "Proceso Administrativo y Constitucional", p. 253 y ss. Editorial Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 1996.

- Bidart Campos, Germán J. "La Constitución económica (un esbozo desde el derecho constitucional argentino", JA 2002-II-1144.

- CSJN, Fallos: t. 193, p. 408; t. 240, p. 235; t. 244, p. 548; t. 245, p. 351, entre otros Rev. LA LEY, t. 27, p. 868, Fallo 14.131; t. 96, p. 98, fallo 43.992 y Rev. LA LEY, t. 99, p. 292, Fallo 45.024; S.C.J.B.A., vrg.voto del Dr. Soria en la causa L 75.708, "Quiroga", sentencia del 23-IV-2003; "Copeca. S.A. Apela Multa", Res. del día 31 de Agosto de 2005,) "Fernández Arias Elena c/ Poggio José s. Sucesión", en sentencia del 19 de septiembre de 1960, Fallos, T. 247:646. Fallos: 171:87; 247:121; Fallos: 249:51 y sus citas; 260:153, considerando 3° y sus citas; 264:364; 260:153; 264:364; 306:303; 310:1161; 312:1681; t. 199, ps. 483 "Pedro Inchauspe Hermanos, c/ Junta Nacional de Carnes" (1944), 524 y 536 8217.

- Constitución de la Nación Argentina. Segunda Parte, Título Primero, Sección Primera, "Del Poder Legislativo", Capítulo VI, Artículo 85.

- Convención Constituyente, 1870-1873, T. II, pág. 752

- Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires, 1882-1889, pág. 293 y siguientes; pág. 294. Véase también y especialmente, el proyecto de José Abel Verzura, antecedente del que sería el artículo 147 de la Constitución de 1934, en donde recuerda a Luis V. Varela con motivo de la Reforma de 1989, y que expone en su "Plan de Reformas a la Constitución de Buenos Aires" del año 1907, especialmente en la necesidad de dotar de fuerza a sus decisiones aun ante la eventual desconfianza de crearse un "único poder omnímodo", Convención de 1934, Diario de Sesiones, Tomo II, pág. 108.

- Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires, El Redactor de la Comisión Revisora de la Constitución, pág. 66, Buenos Aires, Imprenta y Fundición de Tipos La República, 1883.

- Convención Constituyente, año 1934, T. II, Diario de Sesiones, 3ra reunión, pág. 109.

- Duguit, León "Soberanía y Libertad", pág. 47 y sgtes, Ed. Francisco Beltrán, Madrid, 1924.

- "Estatutos, Reglamentos y Constituciones Argentinas", Ed. Foro jurídico, Buenos Aires, 1962. Capítulo IV, Artículo XLIII.

- Ferry, José A., "Historia Financiera", Revista de Derecho e Historia, Tomo I, pág. 161, cit. por Granoni, Raúl A, "El control de los Gastos Públicos por los Tribunales de Cuentas", ed. Argentina de Finanzas y Administración, Buenos Aires, 1946.

- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón "Curso de Derecho Administrativo", ed. Civitas, Madrid, 1974.

- Granoni, Raúl A, "El control de los Gastos Públicos por los Tribunales de Cuentas", ed. Argentina de Finanzas y Administración, Buenos Aires, 1946. También el trabajo de mi autoría presentado con motivo del Seminario en Derecho Público Provincia y Municipal en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de La Plata, dirigido por el Dr. Jorge Gnecco, y que recibiera mención para publicar, titulado

“Los Tribunales de Cuentas en las Constituciones Provinciales. El control de las haciendas Publicas: Los Tribunales de Cuentas”, año 1981. Se adoptó como sustento histórico la obra de quien fuera Presidente del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

- Grau, Armando Emilio. Diario El Día de La Plata, con motivo de la sanción del CEAMSE, ley Nro.20.705.

- Grosiman, Enrique y Lerner Emilia, “Responsabilización por los Controles Clásicos”, www.unpan1.un.org/CLAD/UNPAN000179.

- Hutchinson Tomás, “XIX Jornadas de Actualización Doctrinaria”, llevadas a cabo en la Provincia de Catamarca durante los días 13, 14 y 15 de Septiembre de 2006

- Ley Nro. 8.085. B.O.P., Bs. As., 27/07/73, Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Texto actualizado por Decreto Nro. 4.621/87 con las modificaciones posteriores introducidas por la Leyes Nros. 11.967 y 13086.

- Ley de Contabilidad, Ley Nro. 7764/71 B.O.P. 21-IX-1971 y Dec. Regl. 3.300/72 y Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas Leyes Nros. 10.869 B.O.P. 12-I-1990, 10.876 y 11.755 y Decr. Ley Nro. 6.769: Ley Orgánica de las Municipalidades).

- Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Dictamen del 6-3-91 y Dictamen del 12-VIII.1991.

- Rousseau Jean Jacques “El contrato social”, Editorial Tor, Buenos Aires, 1957. Libro I, Cáp. VII, págs.18 y sgtes.

- Sánchez de Castañeda; Alfredo, “Los orígenes del pluralismo jurídico”, [www. http://www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org).

- Santa Cruz, José Maria, “El Fiscal de Estado”, ed. Biblioteca Laboremus, La Plata 1951, pág. 31 y ss.

- SCJBA, causa B-51.330, “Mozzicafredo”, Res. del 22-10-91. Sostuvo la Suprema Corte de Justicia en la causa “Pizzagalli”, sentencia del B 49102 S 28-10-1986 Las resoluciones del Tribunal de Cuentas no son asimilables a las sentencias de los tribunales de justicia mencionados en el artículo 149 inciso 4 de la Constitución provincial, razón por la cual no corresponde atribuir naturaleza jurídica de recurso extraordinario a la demanda de nulidad por el artículo 26 de la ley 4373. Y asimismo, El Tribunal de Cuentas constituye un órgano estatal cuya competencia y organización se encuentran atribuidas por ley, a partir de pautas fijadas por la Constitución, y atento su inclusión constitucional en la sección cuarta referida al Poder Ejecutivo de la Pcia de Bs. As, resulta de aplicación a sus decisiones la doctrina jurisprudencial que atribuye a la sentencia dictada por Tribunales administrativos, carácter de resolución definitiva equivalente a un decreto del Poder Ejecutivo en cuanto a su recurribilidad ante la Corte por demanda contencioso administrativa. Por su parte en minoría el voto del Magistrado Mercader, que expresó que el artículo 26 de la ley 4373 establece una acción contencioso administrativa si bien restringida a la interpretación y aplicación del derecho; razón por la cual su texto no está en conflicto con el artículo 149 inciso 4 de la Const. Provincial, sino que constituye una consecuencia directa del artículo 149 inciso 3 de la misma. Ver sentencias, B- 51.734 “Otaudy”, Res. del 12-10-93; B-53.086, “De Elía”, Res. del 2-8-94 y B-54.200, “González”, Sent. del 28-V-96 y causas B-49.284, “Maganani”, Sent. del 11-IX-84 y reiterada en numerosos precedentes, B 52115, “Seillant”, Res. 16-X-92; B 52305 “Sookoian”, Sent. 30-III-93; B 51859 “Yaregui”, Sent. 30-III-93; B 52345, “Percario” Res. 26-V-93; B 53086, De Elía, Res. 2-VIII-94; B 51846 Ferro, Sent. 5-IV.2000, entre otras. Causa B-54 015, Sentencia del 13-IX-2006.-1.499, “Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad de los arts. 9 y 10 de la ley 10.904”, Sentencia del 9-III-1999; “Ac. y Sent.”, 1966-I, 863. ♦