

Reconstrucción del Control

GUSTAVO E. WIERNA

RECONSTRUCCIÓN DEL CONTROL DE LA HACIENDA PÚBLICA





RECONSTRUCCIÓN

DEL CONTROL

DE LA

HACIENDA PÚBLICA

Gustavo Enrique Wierna

2006

RECONSTRUCCIÓN DEL CONTROL
DE LA HACIENDA PÚBLICA
NACIONAL

A Dios regando y con el mazo dando

A guisa de Prólogo

El tema fue presentado en , varios Simposios de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, a partir del conocimiento del Proyecto que culminara con el dictado de la Ley 25,156. En el XVII Simposio de Profesores celebrado en Mendoza, se creo dentro de la Asociación Grupos de Investigaciones y Estudios (GIE) que en memoraría de nuestro amigo, y miembro fundador de la Asociación, llevan el nombre de “Dr. Cayetano A. Licciardo”

En el Simposio siguiente realizado en Bahía Blanca presenté como trabajo titulado un “Aporte a la Formulación de una Teoría del Control para la Hacienda Pública” elaborado bajo mi coordinación y compuesto por los siguientes docentes:

- ⇒ Edgardo Vicente Lúquez y Mónica González de Rauek de la Universidad de Cuyo.
- ⇒ Fabiana Perié de Maldonado, del Instituto Universitario Gastón Dachary de Misiones.
- ⇒ Selva Marta Boiero de Díaz y Amalia S.. Schierling de la Universidad Nacional de Río Cuarto
- ⇒ María Rudel de Walter, de la Universidad Nacional de la Patagona – San Juan Bosco, y
- ⇒ Nélide Maria Maero de Ceriani, de la Universidad Nacional de Salta

A todos ellos les agradezco la colaboración prestada.

Con la intención de quien suscribe esta presentación, de remitirla como un aporte al Proyecto de Plan Fénix, por entender que es nuestra obligación como docentes de una Asignatura vital para la existencia de la Nación, y como ciudadanos, efectuar nuestros aportes.

Cosa hemos formalizado por intermedio del Decanato de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Salta en su oportunidad.

Pero como la situación aún subsiste (a diciembre del 2005), hemos resuelto, actualizarlo como un antecedente del accionar docente que continuaremos, hasta conseguir la Reconstrucción del Control de la Hacienda Pública de la Administración Nacional Argentina, conforme lo dispone el Artículo 85 y concordantes de la Constitución Nacional. O sea hasta que los hombres que ocupan los cargos de representantes del Congreso Nacional den cumplimiento, con su juramento de cumplir y hacer cumplir la Constitución y dictar las leyes necesarias para poner en ejercicio los Poderes que el Pueblo los consideró necesarios para gobernarlos.

Como integrantes del Pueblo, demandamos y ayudamos a los juramentados a cumplir su juramento

*Prof. Cr. Gustavo E. Wierna
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Salta*

Capítulo I Introducción.

La Crisis institucional que vive el país, el descrédito del Pueblo que se siente marginado y engañado por su “dirigencia política” es inocultable, las raíces de la crisis son morales, y el remedio que debe aplicarse debe ser de la misma especie, ya no se trata de solamente de cambiar de nombres, sino de dar pasos firmes para cambiar al hombre, que en nombre del pueblo tiene la **obligación de gobernarlo**.

Cuando el trabajo entraba en su fase final, y me surgía la primera duda: ¿El cómo introducirme en el planteo del tema a tratar? Vino en mi auxilio el artículo del Presidente de la Auditoría General de la Nación, Dr. Leandro Desóuy titulado: “**Una economía sana no puede funcionar sin buenos controles**”, publicado en el Diario “El Clarín” el 30 de julio de 2002. En el cual luego de un corto pero meduloso análisis, de la situación actual del Control de la Hacienda Pública, en la República Argentina termina diciendo:

“En nuestro país, otro gran desafío es poner en marcha una efectiva articulación entre los distintos organismos de control del Estado y al mismo tiempo de éstos con órganos representativos de la sociedad civil que llevan a cabo una auditoría ciudadana cada día más perceptible representativa e investida de creciente representatividad.

Más allá de los dilemas que sacuden a ambos tipos de auditorías, (la pública y la privada) en una crisis de credibilidad tan profunda como vivimos en nuestro país, **sería imperdonable soslayar estos datos de la realidad. Debemos tener clara conciencia de que cualquier reforma del Estado que se emprenda no podrá omitir, en ningún caso, a la de sus propios organismos de control** ⁽¹⁾

⁽¹⁾ DESPOUY, Leandro, Diario El Clarín - 30.07-02, pág. 16

La reforma del Estado debe incluir necesariamente la reestructuración del control de los dineros que el pueblo aporta, para los hombres que ejercen el Poder y que como personas físicas, son los hacedores del bien común, actúen como lo dijo Mariano Moreno en los albores del nacimiento de la Patria “el control no es solamente para que los hombres obren bien sino, que debe impedirles obrar mal”

§ *¿Qué es el control?*

Conforme el Diccionario de la Real Academia, la primera acepción del término control, nos dice: comparación, inspección, fiscalización, intervención. Pero para comparar, inspeccionar debemos tener elementos, es por ello que el Dr. Cayetano A. Licciardo, nos simplifica la comprensión del control diciéndonos: “Es la comparación entre el **deber ser**, conforme la naturaleza y las normas con lo que en **realidad es**”

♦ *El control del hombre*

Recurriendo a la Filosofía, como el ámbito natural que permite el diálogo interdisciplinario entre las ciencias, las técnicas y las artes, y como nos dice Carletti y Kohan: “*La filosofía se recupera a sí misma cuando deja de ser un dispositivo para tratar los problemas de los filósofos y se vuelve un método, cultivado por los filósofos, para tratar los problemas de los seres humanos*”⁽²⁾ encontramos un término que nos ayuda a conocer un elemento que hace a la esencia del control, “*la sindéresis*”.

La sindéresis es el “*habitus natural*” que procede de los principios impresos por la naturaleza en nuestra alma con la misma intensidad que los principios especulativos. San Juan Damasceno la llama “la ley de nuestro espíritu”, para Duns Escoto, la sindéresis es un “*habitus*”

⁽²⁾ CARLETTI , A, y Kohan C. – Filosofía en la Escuela – UBA - pág. .96

intellectus” (hábito de la inteligencia) y no como lo concibe Santo Tomás un “*habitus voluntatis*” (hábito de la voluntad en el sentido que depende de la voluntad del hombre). El hábito del intelecto, está dentro de uno mismo y no es voluntario, sino que depende de la Ley Natural, esculpida en el espíritu humano por el Creador.

En la Patrística la sindéresis está considerada como la conciencia de un conocimiento de la ley moral, como la conservación en el fondo de sí mismo de una centella o chispa (“*scintilla consciente*”) que indica o susurra a cada cual las desviaciones en que puede incurrir respecto a la ley fundamental de la moralidad, así precisan la noción de juzgar rectamente o con conciencia moral en que consiste la sindéresis. Ésta sigue inclinándonos o instigándonos, según San Alberto, el Grande, a obrar el bien y sigue desviándonos o apartándonos del mal por medio de una “indicación” que permite comprender, por lo menos porque el mal es mal y que el hacerlo es un ejercicio de nuestra libertad por contradicción: saber que algo es malo y optar por ese mal dejando de lado el bien - comprendo y alabo el bien, pero obro el mal.

“Sabemos que todo hombre descubre, dentro de sí mismo, al utilizar correctamente la razón, una voz que: «resuena», cuando es necesario, en los oídos de su corazón» que le hace distinguir el bien del mal y que lo impulsa a «hacer el bien y evitar el mal» Sea cual fuere el nivel cultural o intelectual del individuo, se sabe que hay que respetar la vida, honrar al padre y a la madre, no engañar, no mentir, no corresponder al bien con el mal, y demás normas o reglas de comportamiento tanto personales como en las relaciones con los demás. Esto es lo Messner llama: <*Principios morales evidentes por sí mismo.*> «El hombre descubre todos estos aspectos de su razón moral de forma inmediata, por medio de su conciencia, que al juzgar antes o después de tomar la decisión sobre una conducta que cae dentro de la esfera del bien o del mal, eleva su voz aprobando, desaprobando, avisando, advirtiendo, estimulando, reprimiendo, alabando, acusando, excitando los más

poderosos sentimientos» Es la conciencia moral, que impulsa hacia el bien, y la verdad, hacia Dios”⁽³⁾

La sindéresis que mora en el individuo es su primer control, que como todo control no solamente debe impeler al hombre a obrar el bien, sino evitar el mal y remediar los errores cometidos. Con esto estamos significando que para el hombre el control es connatural, no puede existir el control separado de la naturaleza del hombre, salvo los casos de irracionalidad que responden a patologías determinadas que pueden hacer a ese hombre no imputable, con relación a un asunto concreto.

La sindéresis, “*habita intelectos*” nos previene de algo que está mal, o que no corresponde con lo que creemos que es la realidad, pero como el hombre es libre puede, haciendo uso de la razón llegar interiormente a justificarse y lograr frente la sociedad una justificación de un obrar incorrecto. Pero la sindéresis que es “chispa de la conciencia” y que no le impidió obrar le impedirá olvidar, porque el olvidar ya no depende de la voluntad humana.

Por formar parte de la naturaleza humana, esa ‘**naturalidad de controlar**’ que es propia de la naturaleza humana, el hombre la trasladada, a todas las instituciones que él crea, desde las sociedad familiar, hasta las personas de existencia ideal entre las que incluimos al Estado en todas sus manifestaciones.

Ese control es ejercido desde el pensamiento de la organización familiar, hasta las formas más complejas que deben regir las relaciones personales y sociales, que mantiene como el ser social que vive en una comunidad ya existente desde su nacimiento, porque el Orden del

⁽³⁾ LICCIARDO, Cayetano .A. -Citando a la Gaudium et Spes y a Messner en Ética Social, Política y Económica, en trabajo presentado a la XXII Conferencia Interamericana de Contabilidad – Lima 1997, T.I pág.241

Universo es anterior al hombre y al orden de los pueblos. por él creado. Corresponde a toda organización humana, él dictando de las normas de convivencia que permitan realizarse a las personas físicas tales y a las jurídicas para cumplir los fines y servicios para los cuales creadas..

Nacen así los Derechos y las Obligaciones que limitando las libertades individuales permiten las organizaciones de las diversas actividades a las cuales les establece las reglas de comportamientos con relación a los fines que deben cumplir. Pero no puede transferirle a las instituciones algo que solamente él por su naturaleza humana posee, la capacidad de distinguir el bien del mal, de obrar y asumir las responsabilidades morales y materiales. Resulta por ello que no es válido decir que la empresa “X”, o el Estado “Y”, son corruptos, ya que la corrupción es patrimonio exclusivo de los hombres que obran y deciden en nombre de una persona de existencia ideal, que como tal no puede distinguir lo bueno de lo malo, ni lo hermoso de lo feo.

El hombre para enfrentarse cara a cara con su conciencia, que tiene como fiscal en la acusación a la ‘*sindéresis*’, que le muestra sus yerros y lo invita a enmendarlos, necesita del coraje y la humildad que le proporcionan las virtudes morales y cívicas.

¿Quién tiene la obligación de ejercer el control público?

El funcionario público es un hombre, que por mandato del pueblo y asumiendo su compromiso de buen ciudadano (a más de por ser el titular de la Hacienda, posee por el derecho natural la obligación de ejercer la fiscalización y revisión del accionar, o de la falta de acción de quienes ejercen el mandato de Gobernar y Administrar, teniendo en cuenta que el controlado posee el Poder y que puede usarlo con libertad, aún en contra de las normas. Debe tener el valor y la profesionalidad suficiente para no claudicar y dejarse vencer. Cuando esto ocurre, siempre se recibe como paga por el mal cumplimiento de sus funciones públicas: “*el salario del miedo*”, que muchas veces suele ser

económicamente importante, pero también reciben la ‘conmiseración y el desprecio de aquél que usó su poder solamente para mandar, protegiendo intereses particulares en lugar de usarlo para gobernar y de quién el agente que no cumplió su función de control, valiéndose «del deber de advertencia» **se transformó en el «cómplice necesario»** de una trasgresión, cuyo perjudicado es siempre el Pueblo, ignorando en forma consciente que él es parte del mismo y que con su acción, no sólo a perjudicado a sus prójimos, sino que él mismo se encuentra entre los perjudicados

§ Elementos de un Control Público

Las Ciencias Biológicas efectuaron al “Cuadro de las Ciencias, las Técnicas y las Artes” el concepto y la organización Sistémica. La Ley de Administración Financiera n° 24.156, lo adoptó para la Administración Pública Nacional, artículo 5°, en el artículo anterior, 4° e) dispuso como obligación del Gobierno estructurar el sistema de control externo del Sector Público Nacional.

Un Sistema de Control Público, debe reunir los siguientes elementos

- *Universalidad*

Cuando nos referimos a la Universalidad del Control Público entendemos que los actos, hechos y omisiones que se producen dentro de un Estado deben encontrarse sujeto a control, ya sea directamente por el pueblo (en los casos de determinar la forma de Gobierno y disponer quienes serán sus representantes a los cuales concede el Poder con la finalidad de ser gobernado y guiado por el camino del bien común para lograr la Paz Social..

Cualquiera sea la decisión que tome el Poder Político, afectará a un ovarios sectores públicos. Puede existir alguna que afecte a un sector, pero dado que las necesidades públicas deben satisfacerse por regla general afectar distintos sectores, por que corresponden a necesidades de los hombres que

viven en comunidad, El precepto Constitucional del artículo 16, nos habla que sólo están exentas de la autoridad de los magistrados, las acciones que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, porque ellas tienen su primer control en la conciencia de cada hombre, un segundo control por la opinión social y el tercero y final por Dios,

Es frecuente creer que el control público se agota en control de la Hacienda Pública., cuando en realidad el control de los medios que el Pueblo aporta al Poder para que este satisfaga las necesidades públicas materiales e inmateriales del pueblo, es una parte importante del Control Público, pero no es la totalidad. La totalidad está dada por el Control Político que obligatoriamente debe hacer cada uno de los Órganos que ejercen el Poder, y que debe ser considerado por Representantes del Pueblo cuando proceden a considerar y juzga la acción del Gobierno, mediante la Cuenta de Inversión.

Podemos señalar como elementos fundamentales que deben tenerse en cuenta para la formulación de una Teoría del Control aplicada a la Hacienda Pública: su Naturaleza, su Titularidad y su Finalidad, e indicar las características propias y distintivas del control que debe ejercitarse con relación a la actividad privada.

- *Naturaleza del Control Público:*

En una democracia la naturaleza del control público es política, emana del ejercicio del poder, constituyéndose en una función indelegable que conforme al sistema de gobierno republicano, representativo, federal tiene que manifestarse en todo el accionar de los gobiernos, en el caso de nuestra organización nacional en los tres Estados que la integran. Nación, Provincia y Municipios.

Es la manifestación primaria de la expresión “el Poder controla al Poder”, conforme la distribución de competencias y facultades que establece la Carta Magna de cada pueblo, para permitirle realizarse como tal y transitar en paz, subsidiariedad, solidaridad y justicia el camino, nada fácil, que conduce a la sociedad a gozar del bien común.

- *Titularidad de la Hacienda*

En lo referido a la Hacienda Pública debemos siempre tener presente que el pueblo es su titular por residir en él la soberanía, que son administradas por todos y cada uno de los Estados que integran el país. Pertenecen a la totalidad de las personas, que las entregó a sus representantes para que la usen en el Gobierno de la cosa pública, satisfaciendo las necesidades generales que el individuo por si solo no puede satisfacer y cumpliendo las funciones indelegables que como Gobierno debe asumir.

Señalamos: que use el Gobierno, no sólo que lo administre, porque *la obligación de hacer surge del mandato* de las normas que instituyen las contribuciones, estableciendo sus destinos; por ello no se trata del “mandato administrativo que dispone administrar”, sino que el mandato es político, dispone hacer lo que conduzca al bien común usando las autorizaciones presupuestarias, para los gastos e inversiones previstas y tomando las medidas necesarias para las imprevistas.

- *Finalidad*

No podemos referirnos a la finalidad del control en el Sector Público al margen del objetivo del Estado, puesto que la finalidad del control debe subordinarse a ese objetivo, y operar como camino que conduzca a su logro. Si bien es un error frecuente asignar al control una finalidad distinta a la Administración, mayor error es atribuirle una finalidad en sí mismo ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ La Declaración de Lima sobre “Líneas Básicas de Fiscalización, en un documento surgido de IX Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras, se refiere a la finalidad del control diciendo que la institución control es *inmanente* a la economía financiera pública. El Control no representa una finalidad en sí mismo, sino que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las infracciones a los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas en cada caso, determinar la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente y

La Administración Pública difiere de la privada en dos puntos fundamentales: el fin perseguido y la titularidad de la hacienda.

A la finalidad del Estado la podemos resumir diciendo que es conducir a la sociedad para que alcance el bien común que le permita gozar de la paz social. En este objetivo convergen todas las funciones del gobierno como el único medio de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad

“El Estado es una realidad práctico-social: materialmente es vida humana, inscrita en un ámbito natural geográfico (su territorio, su mar, sus recursos naturales, su espacio aéreo), cuya unidad proviene de una cierta concordia con respecto a los bienes útiles necesarios para la vida, con un orden (que incluye una autoridad) y un fin. En síntesis, es una unidad de orden que está hecha y que continuamente se hace de conductas, y si bien no toda la vida humana es vida política o social, lo que se afirma genéricamente de aquella debe decirse forzosamente de ésta. O si se quiere, dicho en otros términos: la naturaleza humana, al señalar los fines de la vida íntegra del hombre, señala a la vez, por inclusión, los fines del Estado; vale decir, el contenido del bien común.”⁽⁵⁾

Al control como función, lo encontramos formando parte de cada una de las actividades de gobierno, es lo que brinda coherencia a dicha acción y que sirve de nexo entre los órganos encargados del Gobierno.

adoptarse las determinaciones que impidan o por lo menos dificulten la repetición de tales infracciones en el futuro.

⁽⁵⁾ LAMAS, F. MOENIA- *Las murallas interiores de la República* – Revista n° 7- setiembre 1981- pg. 6

Todas las funciones del Estado deben tender a la obtención del bien común, y en virtud de ello se deben cualificar y cuantificar los objetivos. Las funciones sociales son interdisciplinarias y constituyen la obligación de hacer, de ayudar a hacer y de dejar hacer. La comparación entre lo que se pretendió realizar y lo realizado es una manifestación del control en cada una de las actividades del gobierno. La fijación de los objetivos corresponde a la política, debiendo manifestarse en la planificación que realice el Gobierno.

Únicamente cuando la actividad del Gobierno tiende a la satisfacción del bien común, por sobre los bienes individuales o grupales, puede lograrse la tan ansiada **paz social**. Entendida la paz social como *“la concordia ordenada, esto es, una unión amistosa fundada en el querer del bien común y ratificada por la justicia*. Ahora bien, esa paz social puede darse de dos modos: puede ser imperfecta, sólo suficiente para que el grupo político realice y conserve su unidad, y en cuanto tal es lo que se llama concordia política; vale decir, el vínculo unitivo del Estado y la condición concreta de realización de la Justicia. Pero puede ser perfecta, y entonces es el aseguramiento del bien común realizado; la intensificación de la unidad por la rectitud de la Justicia y la magnanimidad propia del objeto de esta amistad: el bien y la grandeza de la Patria y de su pueblo. En el primer caso -en cuanto concordia política- es exigida como la forma más elemental de consecución del bien común: la existencia del Estado; en el segundo, es el mismo bien común en tanto es la última perfección de su posesión. No puede haber paz duradera, por lo tanto, si ella se enfrenta con el bien común de la república; verdad ésta aplicable, tanto al orden interior del Estado, cuanto a sus relaciones exteriores. La paz verdadera es, en definitiva, fruto del amor al bien más grande según el orden de la Justicia. Por lo mismo, la paz de la Patria no es nunca asunto de cobardes, sino que por sobre todas las cosas se consigue y se conserva con el coraje y la victoria”⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ IBIDEM, misma página

Capítulo II

¿Por qué hablamos de recreación del Control?

§ *Énfasis en la Administración Nacional*

Porque en la actualidad, basta con contemplar la situación institucional de la Administración Nacional Argentina, para percibir el descontrol del accionar del Estado, y su ausencia en casi todos los órdenes: desde la sensación de desprotección jurídica, social, a la libertad y a la vida frente los abusos sufridos por el pueblo, de parte de hombres que en nombre del mismo tienen la obligación de gobernarlos y protegerlos: La marginalidad, la incautación de dineros y los despilfarros que ocultan robos, aparición de nuevos ricos y de privilegios de castas

Todo esto generó la corrupción. la inseguridad, y el miedo social Debemos aspirar a lo único que quedó en la Caja de Pandora, cuando los hombres que debían custodiarla y protegerla, recurriendo a la “curiosidad de mujer” de la diosa, la indujeron a abrir la Caja, presurosos escaparon las virtudes y los defectos que en ella se guardaban, aterrada Pandora la cerró presurosa, quedando atrapada tan sólo la Virtud de la Esperanza. Y a ella debemos apelar, porque solamente mediante la Esperanza de la existencia un control de la cosa pública, que teniendo como base la Ética y que lo “declamamos” como eficiente, eficaz y económico sea una realidad y podamos llegar a gozar del bien común nos permita vivir la Paz Social.

La derrota de la Esperanza en su lucha frente a los Vicios Humanos y los Pecados Sociales será el fin de la República Argentina

como Nación Libre y Soberana, para transformarse en una “Factoría”o en una “Colonia” con muchos patrones que gozarán de la riqueza perdida por su pueblo.

♦ *¿Qué control poseíamos?*

Los “descubridores y conquistadores de América que tomaban posesión de las tierras, sus hombres y sus bienes lo hacían y en nombre de sus Soberanos. Establecían sus leyes. Los tributos eran recaudados de acuerdo a las normas establecidas por los monarcas, los Cabildos estaban habilitados para establecer cánones para hacer frente a los servicios divisibles, Para las colonias españolas se aplicaba las “Leyes de Indias” que incluyeron disposiciones relativas al gobierno de las haciendas de las Colonias que si bien no llegaron a constituir una vertebrada ley de contabilidad, establecían normas de autocontrol y controles por medio de vistas, residencias y juzgamientos de conductas y responsabilidades mediante los Juicios de Residencia a los responsables de las gestiones administrativas y políticas ordenadas por la metrópolis.

Es interesante en estos aspectos buscar en los archivos de los distintos Cabildos, las inspecciones, residencias y juicios de residencia dispuestos a las Autoridades una vez concluidos sus mandatos. Allí encontraremos situaciones como las comentadas en el segundo tomo del Libro “El español en América” que como trabajo de investigación de los Profesores Vicente Pérez Sáez y Fanny Osan de Pérez Sáez, publicara el Consejo de Investigación de la U.N.Sa, donde podemos apreciar que las Instrucciones, Interrogatorios e Investigaciones, guardan una gran similitud con lo que en la actualidad se encuentran como principios en los Planes de Auditoria. Esos controles, iniciales, concomitantes y finales eran efectuados para proteger la Hacienda Real. Con el advenimiento de las Repúblicas y los regímenes democráticos debemos decir que al control lo hacemos en nombre del Pueblo que como titular de la soberanía en el dueño de su hacienda.

Producida la Revolución de Mayo, el 5 de junio de 1810, la Primera Junta dictó un decreto fijando nuevos derechos de exportaciones, que constituían una rebaja 4 % con el objeto de facilitar la exportación de cueros, más un real de guerra como contribución extraordinaria. Por de disposición tomada por el Triunvirato compuesto por Juan José Paso, Nicolás Rodríguez Peña y Juan Álvarez Jonte se convocó a elecciones al pueblo del Virreinato para constituir una Asamblea General Constituyente, la cual se reunió desde el 31 de enero en del año 1813, declaró que en ella residía la representación y el ejercicio de la soberanía de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Declaró la libertad de todos los que naciesen esclavos y de los esclavos extranjeros que pisasen el suelo del Virreinato, suprimió la Mita, el Yanaconasgo y las Encomiendas, autorizó la libre exportación de harina, granos y ordenó la acuñación de una moneda con el escudo por ella creado.

En su libro Régimen Jurídico de la gestión y del control en la hacienda publica el Dr. Adolfo Atchabahian, en el Capítulo IV, nos muestra una síntesis histórica de las principales disposiciones legales y reglamentarias referidas la gestión de la hacienda pública desde el período colonial hasta la actualidad, que es necesario conocer. Pero por razones de extensión de este trabajo solamente incluyo la invitación a meditarlos nuevamente. Resaltando los siguientes momentos:

- ♦ *Publicidad de los actos referidos a la Hacienda:* El Acta de Cabildo de 25 de Mayo de 1810 espesa”: La Junta publicará todos días primero de mes un estado en el que se dé razón de la administración de la real hacienda, y no podrá imponer contribuciones al pueblo o a sus vecinos, sin previa consulta y conformidad de este excelentísimo Cabildo.
- ♦ *Obligación de rendir cuentas:* En la misma acta de declaración de la Independencia se declara explícitamente la responsabilidad de los miembros de la Junta de Gobierno, obligándolos a rendir cuenta de la inversión de la renta.

La Obligación de Rendir Cuentas incluye no solamente la rendición de cuentas de la percepción de los ingresos y la comprobación de los gastos efectuados, sino que lo más importante es informar al Soberano el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en Presupuesto, cual fue la gestión de un gobierno, para merecer una aprobación o un rechazo. Como esto podría lograrse con una buena Cuenta de Inversión y con el coraje de los integrantes del Congreso, para estudiarla y pronunciarse.

♦ **Los proyectos de Constituciones`**

Existen entre otros los siguientes antecedentes tendientes a lograr normas básicas para el Gobierno y la Administración en las Provincias Unidas del Río de la Plata, tales como:

- ✓ El Reglamento Orgánico y el Estatuto Provisional de 1811
- ✓ Los Provisionales de 1815 y de 1817
- ✓ El decreto dictado durante el Gobierno de Martín Rodríguez y su Ministro de Hacienda Manuel J García, donde se dictó un Presupuesto de Gastos sometiéndolo a aprobación de la legislatura.
- ✓ Las Constituciones de 1819 y de 1826
- ✓ Tratados Interprovinciales y el Pacto Federal de 1831
- ✓ En el gobierno de la dictadura de Rosas no se registran normas sobre el ordenamiento de la hacienda pública.

Llegamos al año 1853, el Congreso General Constituyente reunido el día 1º de mayo dicta la Constitución para la Nación Argentina, que con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957 y las 1994, se encuentran vigente.

Del pensamiento de Don. Juan Bautista Alberdi, extraemos estos conceptos referidos de la importancia de la formación del Tesoro Público en estos términos:

- ✓ En la Formación del Tesoro Público, puede ser saqueado el país, eliminada la propiedad privada y la seguridad jurídica.
- ✓ En la elección de Recursos y Gastos puede ser: dilapidada la riqueza pública, embrutecido, oprimido y degradado el País.
- ✓ El Artículo 4° de la Constitución Nacional, luego de las reformas introducidas en 1860, y en 1866, quedó redactado de la siguiente forma: “El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado por el producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población, imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decretare el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.”

La reforma de 1866, suprimió el párrafo del artículo citado que a continuación de “derechos de importación, y exportación decía: *hasta mil ochocientos sesenta y seis, con arreglo a lo establecido en el inciso 1° del artículo 67* (que en la Constitución vigente es artículo 75 inciso 1° el que dispone la facultad del Congreso para legislar en materia aduanera)

Con respecto al Control posterior y crítico, es interesante recordar el trabajo presentado por el Sr. Prof. Alejandro Rey Tudela en IV Congreso Nacional de Administración Pública - Mendoza 1973, mediante el cual propiciaba la creación de la Auditoría del Congreso y establecía normas para su funcionamiento-

Como consecuencia de la privatización, desapareció el cobró, o se volvió tardío de la renta de Correo, el descontrol en los servicios e inversiones de los entes privatizados, las exenciones y franquicias aduaneras, las restituciones a las exportaciones e importaciones, en

beneficio de determinadas explotaciones, las contribuciones que no siempre fueron equitativas ni proporcionales, y a veces tampoco impuestas por el Congreso, que junto con el Ejecutivo, Legislativo y Judicial constituyen el Gobierno de la Nación, las enajenaciones de bienes y derechos públicos y los numerosos “blanqueos impositivos” hicieron que las predicciones de Alberdi, se convirtieran en realidad: Y la Nación fuera saqueada, la propiedad privada limitada y que la corrupción, la inseguridad jurídica y personal sea en la actualidad la “moneda corriente” que circula libremente por las calles del país, frente a más del 50 % de la una población que sufre la injusticia de la pobreza. Consideramos la pobreza como una injusticia, porque no es que al país le falten riquezas para subsistir, sino que la misma se encuentra mal distribuida, y peor administrada y en esa distribución y administración, tienen mucho que ver, los hombres que manejan su Producción, Distribución, Comercialización y que generalmente son Profesionales de Ciencias Económicas.

El problema de la Atomización del Presupuesto, y del Control, las delegaciones de funciones, declinaciones y falta del ejercicio de la función de gobernar y del deber del control de las Políticas por los Órganos Legislativos, la inacción o reacción tardía Entes Reguladores frente las observaciones efectuadas por órganos y organismos de control, generaron un descontrol, que ya había sido previsto por estudiosos y hasta por algunos legisladores en oportunidad del tratamiento de algunas leyes. Hizo realidad el pronóstico del Dr. Guillermo Fernández Boan en la Mesa Redonda reunida el 14 de julio de 1991 en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, cuando se analizaba el proyecto, de lo que al final la Legislatura sancionó como Ley de Administración Financiera, expresó la siguiente profecía: ***”va a existir algo que es peor que la falta de control: la ficción del control.***

“Mucho es lo que se ha escrito o en torno al control de las haciendas públicas pero, frecuentemente se observan imprecisiones y errores conceptuales, cuya superación trasciende el mero interés teórico

porque inciden en el desempeño de los diversos órganos que intervienen en la materia, que reclama el inicio un adecuado ajuste lingüístico sobre su armadura para asegurar la eficientemente actuación de esa universalidad. Ese es el propósito que esencialmente inspira este trabajo.

.Para satisfacer a su vez, adecuadamente, los distintos objetivos que persiguen el control y ordenar la multitud de órganos y funciones debemos necesariamente, partir de las distintas finalidades propuestas por los sistemas tradicionales que se inspiran sustancialmente en los propósitos formales de apreciación y juzgamiento de las responsabilidades derivadas de la gestión, por un lado y, por otro de aquellos denominados no tradicionales o modernos, que básicamente, apuntan a la verificación de los resultados, la conveniencia (eficacia-eficiencia) o mérito de la misma, que se concreta en lo que se ha dado llamar “control de la gestión”

La dimensión y complejidad del Estado moderno reclama el razonable ajuste y la delimitación de atribuciones o competencias de ese conjunto, que se oriente a los objetivos esenciales, evitando no sólo la eventual superposición de esfuerzos, sino asegurar la coherencia y armonía necesaria entre los diversos órganos con sujeción a su naturaleza, en orden a los distintos fines propuestos que, lejos de obstaculizar o trabar la acción de los administradores, deben afianzar y hacer compatibles las múltiples funciones de gestión y de control, tratando de no avanzar más allá de lo que su naturaleza y cometido específico aconsejan, delimitando fundamentalmente los objetivos mencionados: los que se encaminan hacia la determinación de la legitimidad, de aquellos otros que persiguen la búsqueda de la información necesaria para detectar los posibles desvíos, que será preciso corregir o encauzar, validos de los principios, normas y prácticas que la ciencia y la técnica modernas ofrecen en tal sentido “

Así se expresaba el Dr. Raúl A. Granoni, es su artículo “EL CONTROL EN LAS HACIENDAS PÚBLICAS”, publicado en la

Revista de la Universidad de Buenos Aires – Volumen Tercero, en el año 1980. En oportunidad que se comenzaba a estudiar la necesidad de dictar normas complementarias o modificatorias a la Ley de Contabilidad que había sido sancionada mediante Decreto Ley n° 23.354 del 31 de diciembre de 1956, llamada Ley de Contabilidad, que después fue ratificado por Ley que en su VISTO decía: “ *Que la aplicación de la ley de contabilidad 12.961 ha señalado deficiencias fundamentales en cuanto al régimen de control de la hacienda pública que la misma instituye, resultando inconveniente y sin fundamento técnico el procedimiento que en ella se determina para establecer los resultados financiero-patrimonial de cada ejercicio, a la vez que ha evidenciado un mecanismo funcional impropio para el órgano específico a cuyo cargo se encuentra el control integral de dicha gestión*” ⁽⁷⁾

Situación que es reconocida en el capítulo de los antecedentes del Mensaje con el cual remite el Ejecutivo al Legislativo el proyecto donde reconoce el papel fundamental cumplido por la ley de contabilidad 12.961, que colocó a la vanguardia de los países latinoamericanos en materia de administración financiera y de control gubernamental. Pero a continuación se dice que: no obstante ello en la actualidad esta ley no cumple a cabalidad sus objetivos iniciales ⁽⁸⁾

Pero esos logros no fueron frutos del azar sino una evolución lograda en el transcurso del tiempo, como fruto de estudios sobre las realidades Iberoamericanas. No es propósito de este trabajo hacer una semblanza histórica, sino solamente recordar hechos que marcaron la ruta seguida por Control de la Hacienda Pública.

⁽⁷⁾ Luego del Decreto dictado por Martín Rodríguez que podemos considerar como una primera normativa dictada en la Argentina, siguió la Ley 428 del año 1870 , la 12.961 del 1947 y posteriormente el Decreto Ley 23.354 de diciembre de 1956

⁽⁸⁾ ATCHABAHIAN, Adolfo Régimen Jurídico de la gestión y el control en la hacienda pública

Los avances de las técnicas en lo relativo a la obtención, clasificación, control y registración de los datos movieron a Centros de Estudios, a Universidades, Congresos de Tribunales de Cuentas, Nacionales e Internacionales, de Órganos Superiores de Control, de Contadurías Generales, Congresos Nacionales de Profesionales en Ciencias Económicas y a Simposios de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, a formular ponencias destinadas a la adecuación permanente de las normas. Podemos citar entre otros trabajos: la Ley de Contabilidad a la luz de la Teoría del Control, Cayetano A. Licciardo (Mendoza 1990) Las Jornadas Nacionales sobre Cuenta General del Ejercicio (San Juan 1984). Panel de Pautas para la Reforma de la Ley de Contabilidad, en el Tercer Encuentro de Directores de Administración, Trabajos presentados en Congresos de Profesionales en Ciencias Económicas en el Sector Público, de Buenos Aires, Mar del Plata, Mendoza, Rosario y Córdoba, por varios Profesionales entre otros: Cayetano Licciardo, Luis Pérez Colman, Lea Cortes de Trejo, Atilio Aispuro, Gustavo E. Wierna, Oscar Juan Collazo, y proyectos de leyes Provinciales, Algunos como el caso de Salta, donde el proyecto elaborado por la Cátedra de Contabilidad Pública de la UNSa, fue aprobado en Sesión del 3 de noviembre 1997 de la Cámara de Diputados. Sin llegar a su tratamiento en la Cámara de Senadores, por simple método, generalmente usado por las Legislaturas, donde los funcionarios que tienen la obligación de decidir mediante Leyes, recurren: “**Al cajoneo**” de los expedientes, hasta que pierdan el “Estado Parlamentario” y mueran “olvidados en archivos” donde moran las Cuentas de Inversión pendientes de revisión y los Informes de los órganos y organismos de control, cuando no cantan loas al Poder.

Las Constituciones Provinciales sancionadas en los ex Territorios Nacionales, que adquirieron el rango de Provincias, contenían normas, órganos y organismos destinados al Control de la Hacienda Pública. Al mes de Octubre de 1992 salvo la Provincia de Tucumán, contenían en sus Cartas Fundamentales el órgano de Control denominado Tribunal de Cuentas, (en el caso de la Provincia de Río Negro se denominaba

Contraloría General) y muchos Estados Municipales, haciendo uso de las facultades otorgadas por las Constitucionales Provinciales, procedieron a dictarse sus Cartas Orgánicas donde se crearon institutos de Control, generalmente Tribunales de Cuentas, Defensor del Usuario, en Rosario y Juzgado de Cuentas en Orán, etc.

Capítulo III

La destrucción del Control de la Hacienda Pública Nacional

Un interrogante aún no aclarado: *¿Fue solamente un mal comienzo? o ¿Una obediencia debida, en pago de favores recibidos?·*

Recordemos que uno de los orígenes de los problemas que vivimos se produjo en el mes de Abril de 1991, cuando irrumpió en el Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional, que reconoce su inicio en el Proyecto regional para el mejoramiento de la administración financiera en Latinoamérica y el Caribe preparado en la AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL y lo tituló “Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina - SIMAFAL

Esto da lugar al proyecto de derogación de la Ley de Contabilidad y de la supresión de los órganos y organismos de Control existentes.

Se argumentó como objetivo de la estrategia poner en funcionamiento en los países latinos de la Región el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría “SIMAFAL” Y así se hizo presente una “invasión innovadora” en América Latina,^(**) La cual

^(**) N.de A -- En el dorso de la carátula del documento enviada en castellano notamos ya el primer ‘error idiomático’ que nos indica su procedencia, cuando al final dice: “**Un** versión. en inglés que se encuentra disponible a su pedido se hizo presente una “invasión innovadora” para América Latina, (en el idioma hablado y escrito, en la

POR TENER EL FINANCIAMIENTO EXTERNO, que aún estamos pagando se implantó en la República Argentina con algunas modificaciones que empeoraron el Sistema, y que nos condujo a la situación actual.

Una de las primeras noticias de tuvo el pueblo y las Cátedras Universitarias fue un artículo publicado en el Diario La Nación, escrito por el Dr. Cayetano A. Licciardo, titulado “Un proyecto extraño”. Algunos integrantes de Cátedras Universitarias, cuidadosamente seleccionados, por los mentores de la Ley, tuvieron acceso al Proyecto. Se ignoró a especialistas en Derechos Públicos, a las Universidades, a funcionarios de carrera administrativa y Consejos Profesionales con competencia en el quehacer de la hacienda pública y visitaron el país ‘personajes’ contratados para hacer “Lobby” en pro del Proyecto.

§ La Mesa Redonda del 14 de julio 1991

El Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la ciudad de Buenos Aires invitó a tratar el tema en una Mesa Redonda, que se reunió el 14 de junio de 1991. integraron la misma los doctores: Pedro Aberasturi, Adolfo Atchabahian, Alberto S. Bianchi, José V. Blarduni, Guillermo Fernández Boam y Luis J. Pérez Colman. Actuando como Coordinadores los Drs. Salvador Marronetti y Guido Santiago Tawil - La REVISTA N° 155.- RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA publicación de la Editorial Ciencias de la Administración, procedió a dar cuentas de esa Mesa Redonda, de la cual extraemos algunos conceptos ⁽¹⁾

Argentina, tendrían que haber escrito: es ‘Una’, porque nosotros diferenciamos el género masculino del femenino, en todos los casos

⁽¹⁾ Recomendamos su lectura, al igual que las disertaciones en una posterior Mesa Redonda celebrada en el Consejo Deliberante de la Capital Federal organizada por el Centro de Contadores de la Administración Pública. (tengo entendido que ahora después de la sanción de Ley ,debemos decir “Ex Centro”

El Coordinador Dr. Guido Santiago Tawil, informó que el Proyecto de Ley de Administración Financiera y Control de Gestión del Sector Público Nacional, remitido por el Poder Ejecutivo Nacional con las firmas de Carlos Menem y Domingo Cavallo., elaborado con la asistencia de algunos organismos internacionales, el que en esos momentos, se encuentra a consideración de las comisiones respectivas de la Honorable Cámara de Diputados y que contiene, a su juicio las siguientes innovaciones que considera significativas entre otras:

- a) La creación de la Sindicatura General de la Nación (arts. 96 a 115) y la Contraloría General de la Nación (arts.116 a 132), como órganos rectores del sistema de control interno y externo respectivamente (Art.7°)
- b) la supresión de los juicios de cuentas y de responsabilidad
- c) Modificaciones del sistema y reglas de confección del presupuesto
- d) La extensión del régimen propuesto en todo el sector público nacional, incluyendo a las llamadas personas privadas del Estado.

El Dr. Alberto Bianchi se refirió a los aspectos constitucionales y administrativos, llegando a la conclusión que no podía pronunciarse en abstracto sobre la constitucionalidad. Se refiere al control entre los poderes de la siguiente forma:

“Tengo para mí que uno de los pilares del sistema democrático es el control, algunos autores alemanes comparten este criterio porque alguna vez han tenido gobiernos fuera del control y sostienen, por ejemplo, la necesidad de reformular la doctrina de la división de los poderes, de manera que uno sea el poder de decisión, él otro el de la ejecución y primer control, y restante el del control. Así el control es una de las herramientas del sistema democrático. Hoy día, el Estado está lleno de controles. Cuanto más avanza la juridicidad del Estado, más encontramos en el Estado mecanismos sofisticados de prevención, del desborde del poder. Curiosamente, nos encontramos

*actualmente con una de las situaciones jurídico-políticas, dentro de las cuales nace este proyecto de ley, **que marcan un aflojamiento riesgoso en los mecanismos de control.***

Fíjense ustedes que hay ciertas reglas básicas acerca del control desde el punto de vista de la Constitución, una de las cuales es la independencia del controlarte respecto al controlado. Si quiero controlar eficazmente a alguien, debo ser absolutamente independiente de esa persona. Estamos hablando de controles necesarios, la hacienda publica debe tener un control de gestión, debe tener un control de legitimidad, debe saber el Estado cómo invierte su dinero y cómo se hace para que ese dinero no se malverse.

Se están sustituyendo organismos como el Tribunal de Cuentas, como la Sindicara que tienen una probada eficiencia dentro de la Administración Pública en cuanto a su funcionamiento, se los está suplantando por otros organismos que no aseguran una independencia funcional, y esto se da dentro de un contexto bastante especial. Si hacemos memoria y nos remontamos a un año y medio atrás, han ocurrido ya algunas cosas en la Argentina que nos deben encender señales de alarma.

Pero lo cierto es que la ley debe dar los instrumentos necesarios y suficientes como para ese control pueda ser puesto en práctica. Esa ecuación: -control y responsabilidad en el proyecto no lo encuentro. Si encuentro en cambio, un gran ablandamiento del sistema de control”.

El Dr. Adolfo Atchabahian resaltaba, que el mensaje que acompañaba el proyecto procura explicar los alcances y las orientaciones, en la parte dedicada a antecedentes, al decir que la ley de contabilidad actualmente vigente ha cumplido un papel fundamental en la organización de la hacienda del Estado Nacional, y agrega que en su momento, ***ella colocó a la Argentina en la vanguardia de los países latinoamericanos en materia de administración financiera y control gubernamental.*** Esto es

objetivamente cierto, referido a la ley de contabilidad consagrada por el Decreto Ley n° 23.354 de año 1956, pero no fue como parte del encantamiento que esa ley aprobada allá en 1956, tuvo esas virtudes, porque ella constituyó el producto de muchos años de doctrina, ella fue la aplicación del pensamiento del profesor Juan Bayetto, que así se vio incorporado al ordenamiento jurídico argentino, en términos que ya habían tenido recepción fuera del país. A continuación del mensaje que sin embargo de ser así, de haber cumplido la ley vigente un papel fundamental, *añade que en la actualidad esta ley no cumple a cabalidad sus objetivos iniciales.*

Las nuevas tecnologías administrativas posteriores a 1956, se fueron aplicando en la medida que el país tuvo recursos para ello, si no se incorporaron algunas más es porque no se quiso, o por alguna razón material no se pudo, pero no porque la ley de contabilidad lo obstaculizara.

Luego de cuestionar algunos aspectos relacionados con el presupuesto, el crédito público y la cuenta de inversión, concluye el Dr. Adolfo Atchabahian, formulando que no resulta aceptable que a cambio de reformas en aspectos secundarios del ordenamiento vigente, *se omitan o desnaturalicen aspectos sustanciales y relevantes que, en ese ordenamiento, aseguran la adecuada aplicación de los mecanismos de control en el funcionamiento de la hacienda pública, si se les permite que operen como corresponde.*

Sostiene también el mensaje que en la vigente ley –según allí se expresa- produce las rigideces en sus normas que no se compadecen... con la actual realidad de la estructura organizativa del sector público nacional, producto de una realidad dinámica de crecimiento, la cual estaría motivada por los sucesivos papeles que se fueron asignando al Estado en forma posterior, a la vigencia de aquella ley de contabilidad.

En estos momentos en que el Estado en la Argentina está queriendo –y así lo tiene resuelto con simular énfasis- desprenderse del ejercicio de no pocas actividades, tiene visos de ironía aquel modo

de argüir en el mensaje, con una expresión que podría calificarse de extemporánea, y aún anacrónica. *Pero además, no resulta exacto decir que la actual ley de contabilidad haya impedido contemplar las situaciones derivadas de la acumulación de funciones por parte del Estado, pues ella no creó trabas a esa oportunidad.*

Lo expuesto, no autoriza de modo alguno a incurrir en la ligereza de pensar que estoy manifestando la habitual resistencia al cambio, lo que quiero manifestar es la resistencia al retroceso institucional.

El Dr. Guillermo Fernández Boan expresó "Ahora bien, en tanto van a existir los organismos de control –porque en el proyecto de ley existen- *va a existir algo que es peor que la falta de control: La ficción del control, la sensación de que se está controlando a la administración o la sensación de que es posible controlarla, cuando en la realidad el proyecto en análisis deja bastante maniatados a quienes debe ejercer el control, evitando que puedan ejercerlo eficazmente.* He tomado un apunte de lo que el Poder Ejecutivo pretende, -o reclama pretender- en el Mensaje de Elevación del Proyecto de ley al Congreso, donde dice **que este proyecto debe constituir una barrera contra todas las formas de corrupción.** Sostengo en tal sentido que la mejor barrera contra toda forma de corrupción es, sin duda un sistema de **control independiente, un control que tenga la suficiente autoridad como para imponerse a quién está controlando.**

Otro aspecto muy importante es el tema de la observación legal de actos y procedimientos, que lo encontramos en el artículo 12 de la Ley 21.801. La referencia a observaciones la encontramos, en el proyecto de ley, como facultad de las unidades de auditoría interna. Vale decir que, en lugar del sistema de observaciones previsto en el ordenamiento cuya derogación se propicia, en la cual el Síndico Delegado ponía en conocimiento simultáneo de la empresa y del Directorio de la SEGEP la observación del acto, la omisión, o el

procedimiento de que se tratase le hubieran merecido, serán las auditorias internas las que puedan efectuar observaciones,, que van a efectuar obviamente con las limitaciones que se desprenden de la dependencia existente entre los auditores internos y el superior jerárquico del organismo auditado a que hemos referencia antes.

Mal puede controlar legalidad alguna aquél cuya permanencia en el cargo que ocupa depende de decisiones discrecionales del poder administrador. Tenemos un proyecto de ley que presenta claras falencias desde un punto de vista jurídico y las expresiones del Mensaje de Elevación que he apuntado hace unos minutos, son ***francamente declamatorias***, en cuanto a que sus disposiciones ***“motivarán un avance de grandes proporciones en el perfeccionamiento del sistema republicano de gobierno” o “serán una nueva barrera para todas las diversas formas de corrupción”*** o que “posibilitarán que se tornen más transparentes los mecanismos de control.

Realmente esto aparece, cuando uno lee el proyecto que vaya a ser así. Y podemos tomar esto como un ejemplo clásico en el correr de los siglos que el poder político busca en todos los tiempos escapar de los límites que para su accionar representa el sometimiento a una regularidad jurídica que se le impone desde otro de los poderes del Estado. Esto nos lleva a hacer una distinción que en materia de control es ineludible,.

Distinción que hace el Dr. Luis Pérez Colman cuando en un artículo publicado en el volumen 51 de Régimen de la Administración Pública distingue ente lo que es el control en la administración pública y el control en la administración privada, señalando adecuadamente que, mientras que en la administración privada los sistemas de control se derivan de las ciencias económicas y tienen objetivos concretos, en la administración pública no ocurre lo mismo pues entran ingredientes que hacen a la ciencia política.

Hay quienes se pronuncian por un mayor control como hay quienes, desde el otro lado, dicen que hay que dar mayor libertad a la administración. Así vemos casos como el Decreto presidencial por lo cual los plazos fijos fueron reemplazados por Bonex, en los Considerándoos se decía, como basamento en la doctrina de necesidad y urgencia, que batallar implicaba batallas con éxito y que –a quienes lo que voy a decir les parezca mentira, pueden leer entre líneas el decreto- **“que el fin justifica los intra normativos que sirven para alcanzarlo”**^(*)

Desde ya como estudioso del derecho, comparto las críticas que ha recibido el proyecto y espero que durante su tratamiento en el Congreso reciba las modificaciones que sin duda necesita. Pues **no debe haber Poder en un Estado de Derecho si no hay control de ese Poder, y no puede haber control si la legalidad de los actos del Poder Administrador en sede administrativa, queda en manos de quienes en la práctica son subordinados de aquellos a quienes debe controlar..**

El Dr. José V. Blarduni, ex Contador General de la Nación (1978-1987), que en esa época se desempeñaba como –Contador General de la Provincia de Buenos Aires, se refirió a los Sistemas de Información económico-financiera en los siguientes términos: Dos modelos. La reforma proyectada confronta dos modelos de administración financiera y control. El actual con raíces profundamente en nuestra tradición latina, semejante en los países del Atlántico, y el proyecto en debate, **con raíces anglo-sajonas, ajeno a**

^(*) N.de A-El problema de la confiscación de los depósitos, la creación de “corralitos”, el cambio del circulante por “títulos” y la emisión monetaria espúrea (Lecop, bonos provinciales ‘tiquet canasta’ y otros). Hoy se volvió a recurrir e estos medios que trajo como consecuencia la situación, que hoy se repite y que se hubiera evitado si los hombres que ejercen Poder hubiesen cumplido con la Constitución y las leyes y no hubieran procedido a darles soluciones Financieras de Problemas que eran Éticos y Económicos. Cayendo en el error de buscar soluciones de naturalezas distintas de los problemas presentados.

nuestra cultura y doctrina acuñada. Sin duda, es en esencia el camino que actualmente transita nuestra patria resignando su identidad en varios frentes, siendo esta propuesta una muestra más de ello. Este proceso de transculturización se enmarca en las transformaciones que el mundo hoy viene proponiendo y sorprendiendo, período caracterizado de las ideas políticas y sociales

El doctor Luis J. Pérez Colman expresó: Cuando recibí el texto de este proyecto de ley, hice lo que a veces no se tiene que hacer, comencé por la parte final”, pero haciéndolo con ciertas reservas, cuando llegué al artículo tercero encontré que se utilizaba mal un vocablo que luego de referirse que tanto el control interno y el externo del sector público, expresa que incluye al régimen de responsabilidad que **“estipula”**... las normas imperativas: establecen, regulan, disponen, reglan o norman y solamente se “estipula” en los contratos – porque la estipulación es el acuerdo de partes- **comprendí que sus autores no estaban habituados a un lenguaje jurídico depurado y que, posiblemente tenían costumbre idiomáticas distintas a las nuestras**

En un trabajo que presenté en el X° Simposio Nacional de Profesores Universitarios en diciembre 1992, terminaba la presentación diciendo: Tenemos una Ley de Administración Financiera, y de los Sistemas del Control del Sector Público Nacional. Pero en la cual a pesar del título, en el Control se encuentra ausente el dueño de la Hacienda, que es el Pueblo, porque al pertenecer los representantes a los denominados Partidos Políticos, que entre el total de sus afiliados, siendo optimistas podremos calcular que llegan alrededor 30 %, quedan sin representantes el 70 %, de la población. El Gobierno y el Control de la Hacienda que es parte del Gobernar se concentra en una minoría “corporativa” de difícil permeabilidad guiada por caudillos y punteros. Lo que según el Dr. Rafael Bielsa en Régimen Jurídico de la Administración Pública: da lugar al equívoco del que manda, a confundir a su mejor colaborador que quien le indica sus errores y le brinda soluciones con un “detractor”, y a creer que el Mandar, puede

suplir al Gobernar. Termine ese trabajo “poniendo en boca” del Control Público las palabras del General Douglas Mac Artur “VOLVERÉ”. Y creo que ese es el camino empezamos a transitar.

. Analizando el Proyecto aparte del error de querer unificar Derechos que tienen orígenes en el Derecho Latino, con normas del Derecho Sajón y de ignorar la libre determinación de los pueblos latinoamericanos y sus diversas culturas indianas, trata de nivelar hacia abajo. Coincidimos con el proyecto en lo referente que el Control, que en debe ser integral e integrado, como ya lo era y trató de serlo desde las Leyes de Indias hasta el presente, en una lucha constante entre el Poder que por todos los medios posibles quiere evitar el Control.

El proyecto tomó parte de esto, cuando la Sanción primera de la Cámara de Diputados, incluyó un artículo que basado en el principio de la ‘*avocación*’ establecía el Control Interno descendente. Pero en el Senado sin ningún argumento valedero suprimió el artículo que servía de sostén, al denominado “Control Interno Ascendente” , de forma que al no existir la obligatoriedad de la *avocación*, en inferior se encuentra obligado por la obediencia debida, que hace recaer la responsabilidad en el agente ejecutor, y esto significó la destrucción del ‘autocontrol’ o ‘control del servicio’, que eso es en realidad lo fundamental en control interno, porque la experiencia histórica de la humanidad ya nos demostró *que en la hora de asignar responsabilidades el hilo se corta en el lugar más delgado*, que en las Administraciones Públicas, es el agente que tiene por misión *ser el hacedor del bien común*, pero por el mandato de la *obediencia debida*,

La profunda inquietud que aqueja a nuestra sociedad no solo produjo el descrédito que hoy padece la política. Sino que también envuelve a la Justicia y produce esa fuerte cesación de desamparo que provoca en las gentes, la sensación del escaso resguardo que ofrecen la gran mayoría de los órganos de control y la inseguridad: humana, social y jurídica que en la actualidad se vive en el país.

Ello explica que este tema se haya instalado en la base misma de la discusión cotidiana de consumidores, ahorrista, usuarios y otros cuya confianza en los organismos públicos y privados de control tiende a desaparecer, siendo su lugar ocupado, por el primer elemento que existió en el Universo: el caos^(*)

Capítulo IV

La Reforma Constitucional de 1994

♦ *Una luz de esperanza para quienes aún creemos en un Estado de Derecho*

En mi concepto, el tristemente famoso "Pacto de Olivos", resolvió reformar la Constitución Nacional. La Convención General Constituyente, reunida en las ciudades de Santa Fe y Paraná, demostró, con trabajo al País, que la misma había sido convocada para cumplir los acuerdos tomados previamente, con las finalidades casi excluyentes de:

- ♦ La posibilidad de una reelección presidencial, con nombre y apellido (Art. 90 C-N).
- ♦ La inclusión de los Partidos Políticos en la Constitución y el compromiso del Estado de contribuir al sostenimiento económico de sus actividades y capacitación de sus dirigentes (Art. 38 C.N.),
- ♦ La ratificación de la propuesta del Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latino América y el Caribe titulado "Sistema integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina" (SIMAFAL), que proponía el cambio del Control que regía, por otro, que no solamente

^(*) N. de A.-La Biblia -GENESIS – Capitulo 1 La creación y la caída

eliminaba al pueblo de la propiedad y del control de su hacienda, sino que a la postre transformó a la 'institución control' en una ilusión, que se aplica a los "pequeños asuntos domésticos" del Estado, pero que deja a las Políticas Públicas (cuando existen) sin ningún control efectivo.

♦ Y la rendición incondicional del principal partido político de oposición a cumplir su papel de fuerza moderadora en el Congreso. Esto es algo que me dolió, y que me duele hasta en el alma en mi condición de ciudadano que no vendió su libertad a ningún partido político.

Varios docentes de distintas Universidades argentinas expresaron sus inquietudes mediante la presentación de trabajos y asesoramientos a Convencionales Constituyentes de los distintos partidos con representación en la Convención, haciéndose presentes e intercambiando opiniones doctrinarias. Algunos. presentamos trabajos escritos, por ejemplo la Sra. Profesora Lea C. Cortés de Trejo presentó el trabajo titulado "Tribunales de Cuentas, Auditorías Generales y algo más"; mi presencia se concretó con un trabajo titulado "Propuesta a la Convención Constituyente", en el cual solicitaba el rango constitucional para el Tribunal de Cuentas, la inclusión del Defensor del Pueblo y la creación de la Contraloría General de la Nación.

Consideramos interesante para nuestros colegas de disciplinas afines a la nuestra, recordar el tratamiento del tema de los órganos y organismos de control en la Convención Constituyente del año 1994.

En la Convención Constituyente, aparte del proyecto presentado por la Mayoría, que básicamente repetía la Ley 24.156. Existió otro proyecto de texto referido al Control, presentado por Convencionales Constituyentes de las minorías. El mismo, en su Título II, proponía los siguientes Órganos y Organismos para que ejecuten el control:

- a) Tribunal de Cuentas de la Nación,
- b) Contraloría General del Congreso de la Nación,
- c) Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas,

d) Sindicatura General de la Nación.

Respecto al Tribunal de Cuentas de la Nación, el despacho textualmente expresaba:

”El control de la gestión de la hacienda pública estará a cargo de un Tribunal de Cuentas, cuyas atribuciones mínimas serán:

1. Ejercer el control de la hacienda pública nacional, sus órganos y organismos cualquiera sea su denominación y modelo jurídico que adopten, los entes donde tenga participación el estado y los beneficiarios de aportes, subsidios y garantías.

2. Aprobar o desaprobar las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos y, en su caso, formular los cargos correspondientes, juzgar la responsabilidad administrativa contable por irregularidades y daños a la hacienda del estado Nacional.

3. Analizar los actos administrativos que se refieran a la hacienda pública y formularles observaciones, cuando violen disposiciones legales o reglamentarias.”

En el capítulo siguiente, el dictamen de la minoría, sostenía lo siguiente:

“El contralor legislativo en materia de hacienda pública lo efectuará el Poder Legislativo a través de la Contraloría del Congreso.”

El referido Dictamen establecía, tanto para el Tribunal de Cuentas como para la Contraloría del Congreso, cuya creación se propiciaba, el dictado de las leyes respectivas en el primer período de sesiones que se celebrara luego de aprobada la Constitución.

En los fundamentos se explicitan las pautas que deben regir el ejercicio del control, haciendo hincapié en dos puntos importantes: 1º: que el Control debe ejercerse en plenitud, y 2º: que debe encontrarse exento de todo ‘tinte’ político partidista.

Firmaron el dictamen, entre otros, los siguientes Convencionales: Néstor Adrián Sequeiros, Fernando R. del Castillo, José Luis Núñez, Roberto Etchenique y Aldo Rico.

♦ *Una “chispa” de Esperanza*

Existe aún un principio importante: que no puede dejarse de lado: sin perder la identidad de Nación Independiente que nos dice que: **La obligación natural de un pueblo es vivir conforme a las normas de su Constitución.** Ese es el motivo por el cual se obliga a quienes gobernarán a prestar un juramento de cumplirla y hacerla cumplir. Asegurando así el ejercicio de la Soberanía que le ha dado vida a esa Constitución. Esto se encuentra establecido por los Cartas Magnas en casi todos los países.

Joaquín V. González, en su *Manual de la Constitución Argentina*, nos dice que una Constitución es la “partida de nacimiento” de un Estado, y la fuente donde se consagran los deberes, derechos y garantías de un Pueblo. A la vez, es el mandato expreso dado por el Máximo Poder de un Estado a las Legislaturas de hacer las leyes y reglamentos para poner en ejercicio los poderes establecidos en la Carta Magna {Este es el mandato expreso dado por el artículo. 75, inciso 32 de la Constitución Nacional}.

En la Agenda elaborada por el Gobierno Nacional para la reforma de la Constitución, de 1994, figuraba para la Auditoría General de la Nación un texto similar al de la Ley de su creación. Seguramente el Poder deseaba que se sancionase así. Sin embargo, la Convención Constituyente consideró que había que introducir cambios fundamentales

al organismo de Control que con ese nombre se había creado mediante la Ley N° 24.156.

Para ello, introdujo un segundo párrafo en el artículo 85, que manda al Órgano Legislativo dictar la ley que reglamente la creación y funcionamiento de la Auditoría y, un tercer párrafo que: dispone que estarán a cargo del organismo creado el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización. También se establece que intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los dineros públicos y las otras funciones que pueda asignarle la ley, para poner en ejercicio los poderes establecidos en la Constitución y en ninguna parte se refiere a un control posterior.

Nos enteramos, junto con la señora Lea Cortés de Trejo y de otros docentes de dicha modificación, luego de que la Convención ya había sancionado el artículo 85. Guardamos silencio, abrigando la luz de una esperanza que aún nos guía. Pensábamos que mediante esa la Ley que obligatoriamente debe dictarse, se solucionaría en gran parte la función controladora de la Auditoría. y serviría para reconstruir el Control de la Hacienda Pública. A solas, en esos diálogos íntimos que mantenemos con nuestra conciencia me, pregunté muchas veces: ¿Qué pudo haber ocurrido para que se cambie el rumbo inicial? Indudablemente, como decimos en nuestra jerga vulgar, heredada de nuestro ancestros: “el diablo metió la cola”. Yo no creo en brujas, ¡Pero que las hay, las hay!

Don Fernando Savater, en un diálogo con el demonio, le dice: *“¿Se dará cuenta que todo lo que hace usted por romper y destruir el orden, en el fondo lo refuerza? En definitiva, todo lo que usted está haciendo es para bien, y no para mal. Usted está trabajando como un empleado que se rebeló contra su Jefe, pero sigue siendo el empleado*

de siempre".⁽⁹⁾ Y esa condición de empleado está la pena máxima. La condena perpetua que sufre Satanás, que se manifiesta en la imposibilidad de gozar de la luz de la esperanza. Tal como lo manifiesta la sentencia: "Lasciate ogni speranza, voi ch'entrate" (Dejad toda esperanza vosotros los que aquí entráis)⁽¹⁰⁾ También puede ser (y no descarto esta alternativa) que Dios haya tenido piedad del Pueblo Argentino e iluminó a la mayoría de la Convención para aceptar los párrafos segundo y tercero del artículo 85.

Es posible que ahora los hombres de bien y los Ciudadanos (en el concepto que los define Aristóteles en su artículo: "Del Estado y del Ciudadano" se desesperen al ver que los Legisladores no cumplen con el mandato que les dio la Constitución en su reforma de 1994.

Tiene el Congreso Nacional, si pretende seguir haciéndose llamar "**Honorable**" la obligación de dictar la ley, porque "la omisión de un acto que obligatoriamente debe efectuarse, (y este porque así lo manda expresamente la Constitución), aparte de ser una falta a la ética constituye un mal ejercicio de sus funciones, y puede llegar hasta a constituir un delito".⁽¹¹⁾

Esto es remarcado por la opinión del Dr. Carlos Fontan Balestra: esta situación ha producido un incumplimiento de los deberes del funcionario público por omisión, de acuerdo al Artículo 249 del Código Penal, que dispone: "será reprimido con multa de pesos argentinos cuatrocientos cincuenta a pesos argentinos veinticinco mil e inhabilitación especial de un mes a un año, el funcionario público que ilegalmente omitieron, rehusare hacer, o retardare algún acto de su oficio."

⁽⁹⁾ SAVATER, Fernando: Los siete pecados capitales; Ed. Sudamericana, Bs. As., 2005,

⁽¹⁰⁾ Inscripción que según la Divina Comedia se encuentra colocada en la puerta de entrada a los Infiernos.

⁽¹¹⁾ RUIZ, Daniel: *Ética docente*

El mencionado autor expresa que “para la correcta interpretación de esta norma, es preciso no perder de vista el modo como estaba legislado en el Proyecto de 1891 y en los antecedentes que en él se invocan, la materia que constituye los actuales artículos 248 y 249. En efecto, en el citado proyecto se contemplan en un artículo, el 292, los supuestos de dictar resoluciones u órdenes contrarias a las Constituciones o Leyes o mantener las existentes pudiendo derogarlas, en tanto en el artículo siguiente aparecía la omisión o el retardo de algún acto de oficio. El Proyecto de 1906 agregó al artículo que prevé al abuso de autoridad genérico el supuesto de no ejecutar las leyes cuyo cumplimiento incumbe al funcionario y la omisión de deberes quedó prevista en el artículo siguiente. Este fue el sistema que pasó al Código, y de este modo, en los dos artículos se contemplan conductas omisivas por las que un funcionario deja de hacer un acto de su oficio. La distinción entre una y otra figura ha sido hecha por la Cámara del Crimen de la Capital sobre la base de que los supuestos del artículo 248 se refieren a la violación o incumplimiento de disposiciones expresadas de un texto legal, en tanto que los del artículo 249 comprenden el incumplimiento de las funciones administrativas del cargo (Fallos T.2 p.727 Ídem. Suprema Corte de Tucumán L-L Y37 p 727; Soler D.P. Argentino E.V parágrafo. 140, III, el artículo 249 tutela del desenvolvimiento normal y diligente de la administración. Maniot, Código Penal nota 1591). Esta es la interpretación correcta y acaso única posible”.

La acción consiste en omitir, rehusar a hacer o retardar algo propio de sus funciones. Los verbos empleados para definir el hecho denotan claramente que se trata de un delito de pura omisión.

Omitir es no hacer, rehusar hacer es, además, negarse, de modo que para este supuesto es necesario que haya habido una interpelación legítima en determinado sentido. El delito consiste también en retardar el acto, es decir, no hacerlo a su tiempo.

La consumación del delito tiene lugar con el acto de omisión, sin necesidad de que se produzca consecuencia alguna. Cuando se trata del retardo y existe un término de prescripción, el perfeccionamiento del delito coincide con el de la expiración de ese término. A falta de él, al finalizar el tiempo útil para que el acto produzca sus efectos normales, aún cuando el retardo no determine la invalidez del acto sucesivamente cumplido (Oderigo). La legitimidad de la misión y el elemento subjetivo son también elementos útiles para la determinar ese momento. No es posible juzgar la omisión cuando aún se encuentra en estado de tentativa. El objeto de la omisión es un acto de su oficio. Dice la disposición legal: “Se trata de actos propios de la función, de donde resulta con toda claridad que solo puede ser autor un funcionario público. La Jurisprudencia ha considerado comprendida en el artículo 249 la conducta del funcionario público que, advertido de que una obra se ejecutaba en trasgresión a las normas vigentes cuyo cumplimiento estaba a su cargo, omitió deliberadamente realizar el contralor debido (C:C:C., D.A, del 11 de octubre de 1965) y la de funcionarios policiales que no denunciaron ni dejaron constancia de su intervención en el secuestro de un arma de cuya sustracción tenían conocimiento formal (C:C:C: J.A T. 1963 VI p.121, con disidencia del doctor Ure).⁽¹²⁾

Capítulo V

La Reconstrucción del Control de la Hacienda Pública

¹ Oíd, pues reyes y entended. Aprended Soberanos de los confines de la tierra. Estad atentos los que gobernáis multitudes y estáis orgullosos de vuestros pueblos

⁽¹²⁾ BALESTRA, Carlos F.: Derecho Penal - Parte Especial - Actualización de Guillermo P. Ledesma, pág. 832

² Porque del Señor habéis recibido el poder, del Altísimo la soberanía, Él examinará vuestras obras y sondeará vuestras intenciones

³ Porque un juicio implacable espera a los que mandan

Sabiduría 6 1-3

Hablamos del Control de la Hacienda que el Pueblo aporta a los hombres que por ejercer la autoridad en la comunidad, tienen la potestad de usar los bienes para satisfacer las necesidades públicas, poniendo en ello todo su afán porque les asiste la obligación de Rendir Cuentas, de los actos y omisiones, indicando la clase, calidad y cantidad del bien logrado. Es por ello que encabezamos el Capítulo con la sentencia Bíblica del Libro de la Sabiduría, referida a los hombres a quienes Dios concedió los “talentos de gobernar” En ella se aclara que el origen del poder es Dios, que luego examinará las obras de los gobernantes y emitirá un juicio, que como todo Juicio de Dios, es Justo e Inapelable, porque si no fuese así dejaría de ser Dios por carecer de uno de los atributos que hacen a la esencia de Dios: la Justicia.

Porque la Reconstrucción del Control, como lo dispusieron los Convencionales Constituyentes que reformaron la Constitución Nacional en 1994, requiere el acto volitivo del Congreso. que con la figura y fuerza de Ley debe dictar una Legislatura, para que cumpla las funciones que le establece el párrafo tercero del Artículo 85, situación que aún no cumplieron, los seres humanos encargados de una función de Gobierno, que con un juramento solemne, en el cual pusieron como garantes: a la Patria y a los Valores que consideraron los más elevados y relevantes, pidieron que Dios y la Patria demanden su cumplimiento.

De acuerdo con nuestro idioma, Reconstruir es volver a construir, rehacer o completar algo que no estaba bien hecho o que tenía imperfecciones que eran necesarias reparar para que puedan cumplir el

objetivo para el cual fueron instituidos. O sea que es algo distinto a “demoler y reemplazar” lo existente, por Previamente es necesario previamente definir:

- ♦ ¿Por qué debemos reconstruirlo?,
- ♦ ¿Qué es lo que debemos reconstruir?,
- ♦ ¿Quién de lo debe reconstruir?,
- ♦ ¿Cómo lo reconstruiremos?,

♦ *¿Por qué debemos reconstruirlo?*

Debemos reconstruir el Control de la Hacienda Pública Nacional, en aquello que la Constitución ha denominado externo, porque ha quedado demostrado durante su aplicación que no cumplió los objetivos previstos en la Ley de su creación, lo que determinó que por una norma jurídica de mayor rango (la Constitución), se haya resuelto reconstruir ese control asignándole funciones concretas de Control, lo trajo como resultado que el accionar de la actual Auditoría General de la Nación no se ajuste a las normas constitucionales..

Compartimos lo expuesto por el Dr. Santiago Guillermo Zaffaroni, en su libro Manual de Contabilidad Estatal donde dedica el Capítulo X, a invitarnos a reflexionar sobre la inconstitucionalidad de varias de las disposiciones de la Ley N° 24.156, (*) Y como buen docente nos invita a los lectores a que descubramos otras incogruencias de la Ley en su relación con la Constitución vigente, por lo que sugiere el estudio de su modificación ajustándola al mandato expreso de la Carta Magna.

En síntesis debe modificarse la Ley de Administración Financiera N° 24.156 en todos los puntos que se encuentran en colisión con la Reforma Constitucional de 1994 y esa es una función indelegable de los señores Legisladores, expresamente ordenada en el inciso 32 del

(*) ZAFFARONIM S.G. Manual de Contabilidad Estatal -Ed. Depalma 2001 pg. 41

Artículo 75. Cuyo incumplimiento trajo como consecuencia que la Auditoría General de la Nación, no pueda cumplir en su totalidad con los controles de legalidad, gestión y auditoría de toda la Administración Pública Nacional.

♦ ***¿Qué es lo que debemos reconstruir?,***

Debemos en la Ley reformular el Sistema del Control Público dotando a los Órganos que ejercen el Poder de una estructura adecuada para poder cumplir el con el control propio de legalidad, de gestión, y de auditoría interna, con la independencia de los Poderes, que el sistema republicado dispone para cada uno de ellos, y puedan dar cuentas al Pueblo del grado de cumplimiento de sus funciones de Gobierno.

♦ ***¿Quién lo debe reconstruir?,***

Conforme lo dispone la Constitución en su artículo 85, segundo párrafo la Legislatura Nacional debe dictar la ley que reglamente su creación y funcionamiento, que debe ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara.

La ley debe respetarle a la Auditoría General la autonomía funcional que li confiere la Constitución.

♦ ***¿Cómo lo reconstruiremos?***

Reestructurar las funciones de la Auditoría General, para que pueda cumplir las atribuciones y obligaciones que le asigna el tercer párrafo del Artículo 85 de la Constitución.

Instaurar con claridad la intervención necesaria en el trámite de aprobación y rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

Estructurar un sistema de información al Pueblo para que pueda juzgar la transparencia del accionar de sus Administradores y dotar de credibilidad a sus controladores.

§ *La base del Control Público: El hombre*

Los avances de las ciencias que estudian la existencia del hombre sobre el Planeta Tierra, aún no llegaron a la certeza del origen del mismo:

Se habla de la evolución de las especies, de seres provenientes de otros lugares del espacio, que pudieron sufrir transformaciones para adaptarse a las condiciones de vida terrestre, etc. Pero no explican de modo alguno cual es su origen real del hombre.

Esta pregunta que se formulan los hombres desde el inicio de su existencia hasta el presente. Posee distintas respuestas, según la disciplina que la estudie. Se habla de una explosión producida en el Cosmos, que condensó la materia formando los astros, los planetas, las aguas, la tierra y el aire, permitiendo así el nacimiento de la vida y luego la evolución de las especies hasta llegar al hombre. Complementando estas teorías tenemos las que nacen de la fe, que llenan el vacío existente en todas ellas, mediante la existencia: necesariamente previa, de un Ser Supremo, que es el autor de una Creación iniciada de la nada o del caos. Esta teoría nos dice que en el principio existía el caos o la nada, que en todos los casos es el '**cero absoluto**' o, como define el Diccionario de la Real Academia «la **nada**»: *"el no ser, o la carencia absoluta de todo ser"*. Tuvo que existir alguien o algo que haya sido el primer motor, y ese sólo pudo ser aquel que se define en las Sagradas Escrituras como: «**Yo soy el que soy**».

Si analizamos sin pasión la historia de nuestra civilización, podremos llegar fácilmente a la conclusión que desde la existencia del hombre y su vida en comunidad, existió lo que varios historiadores

denominaron como el "hambre de Dios". Que motivo que cada pueblo haga "su propio Dios a su medida". Si en cambio tomamos el relato Bíblico, tenemos la existencia de un Primer Motor: un Dios que en cinco períodos, momentos, o simplemente días, como los llama el texto Bíblico, para crear el habitáculo adecuado para que viva, progrese y sea el partícipe de la evolución del mundo, Al hombre lo creó el sexto día, como Rey y responsable de hacer florecer esa Creación.

Sometió a lo creado en los cinco primeros días a leyes naturales, que se cumplen fuera de la esfera de la voluntad del hombre. dejando al arbitrio de la voluntad del sujeto de la creación y el dictado de las normas que le permitan vivir en sociedad, para cumplir el mandato Divino de crecer, multiplicarnos, dominar y reinar en la tierra

Siento latir dentro mío la presencia de ese ser que universalmente denominamos Dios. No solamente por el Don de la Fe que como un privilegio Él me concedió, sino también por haberla heredado de mis antepasados y tengo plena conciencia que de esa Gracia al final de mis días se me pedirá cuenta.

De mi Padre aprendí, leyendo unos cuadernos, en los cuales para mitigar su soledad de maestro rural de una Escuela de personal único, enclavada en un lugar de la Provincia de Salta llamado Calvimonte, en una nota fechada el 12 de setiembre de 1899 cuando contaba los 19 años de edad, escribió este pensamiento⁽⁺⁾:

"No he penetrado en las selvas vírgenes, mi vista no ha contemplado por intermedio del telescopio los mares ilimitados del universo y sin embargo, nacido en el campo, mi espíritu se deleita bajo el ramaje sombrío de nuestros pequeños bosques, allí, en esos sitios, lejos de todo humano mundo, rodeado de toda la pompa de esos vergeles, envuelto en esa poesía exquisita tantas veces cantadas por los bardos, el

⁽⁺⁾ WIERNA, José Antonio - Manuscrito, apuntes de su primer año de Maestro rural

alma medita, sueña y se fortifica en las reflexiones profundas o evapórense en quimeras de amor y de, venturas que raras veces se realizan .

*Esos vergeles, ora vienen en tropel con imágenes risueñas y adornadas, ora se siente un sentimiento vago nacido de nuestro corazón, emanación del alma que busca un más allá, un principio lógico, **la piedra fundamental de todo aquel edificio**, de arroyos, musgos, árboles y flores, insectos y aves, cuadrúpedos y de nosotros mismos. Se siente una voz íntima, conceptos que nos dice: aquella piedra en la que buscas, el origen de todo cuanto te rodea está en la azulada atmósfera, admírala porque eres muy pequeño para comprenderlo.*

El sol ya no despide sus fulgurantes rayos, solo se percibe en medio de soledad el canto de las ranas en algún pantano y como para dar el grito de alerta contra los animales nocturnos, el ladrido de los perros en los ranchos vecinos,. todos duermen bajo los techos de paja de las rústicas cabañas.

Como un inmenso manto, regio cuajado de pedrería se destaca el firmamento con sus centellantes estrellas. La vista se turba al penetrar en ese océano insondable de puntos luminosos y rutilantes. ¡cómo se extasia el alma!, cuanto deseo no experimenta nuestro ser entero, volar hacia ellos, fundirse en su luz como una mortaja pesada que nos envuelve para lograr nuestro anhelo, este es el deseo de todo corazón sencillo.

Cuan míseros nos encontramos ante el espacio sin medida. ¿Serán todos aquellos globos resplandecientes formados por sí propio como nos dice el materialismo? ¿Piensa acaso la materia, que puede crearse y organizarse por sí misma?

Veamos como insensiblemente se agrupan y se estrechan los granos de arena hasta formar una sola masa y análogamente los

vegetales y animales que mediante la ley de la reproducción se perpetúan.

Pero aquí cabe preguntarse, a los materiales ¿La ley de agrupación, la propiedad de refundirse nuevamente, aquella ley de Newton, merced a la cual los mundos que pueblan el espacio se sostienen mutuamente, los principios físicos, químicos, en una palabra las leyes que rigen los fenómenos que ocurren en los cuerpos, las propiedades de los mismos ¿quién las dictó?, ¿quién se las dió?

¿Ellas mismas? Error incomprensible. Se necesita un ser animado, inteligente, que a su vez anime y dirija la materia. ¿A dónde está? ¿Cuál es el origen del primer átomo material? ¿Quién lo puso y le dio reglas para su crecimiento y virtualidad?

Sólo un ser increado, solo un ser infinitamente sabio y poderoso, pudo hacerlo y a este ser sobrenatural, divino, cuya noción muy elemental, que nos tiende siempre a la admiración y que nace con nosotros refundido en nuestro espíritu. Es el espíritu de todo ser humano, pues a través de todos los tiempos, de todas las edades, de los cultos más ridículos y absurdos que se quieran, se ha observado siempre la idea iba dirigida más alto, fuera de la tierra, hacia un espíritu creador y conservador a quién no comprendían y a quién no comprendemos y que hemos llamado Dios.

Es en vano y lo será que el materialismo con voz sonora nos diga, lo que admiras, es tanto más admirable porque se ha formado por sí solo. ¡Imposible! remontando la corriente hasta su principio, recorriendo la cadena de formaciones, siempre encontramos un pedazo que falta, un abismo insuperable ante el cual tendremos que retroceder confesando a Dios o seguir obcecados lo cual ya es un capricho y no una convicción.

¿Si yo siento hervir ideas en mi cerebro, es acaso la materia que piensa, o el producto de las fuerzas materiales obrando conjuntamente? no, debe ser algo más elevado, más puro que la materia, algo divino, pues me inclino a creer lo sobrenatural, y a buscar su origen, que no pueden ser los músculos.

Cada miembro de nuestro cuerpo tiene una función definida, determinada que desempeñar y solo de la combinación de éstos, de las fuerzas intelectuales que llevan a cada miembro a refundirlas resultará el principio permanente pero está demostrado que no distribuye el poder intelectual por carencia de un brazo o de una pierna, como se realizaría si el pensamiento fuese producto de la unión de fuerzas musculares”.

Hemos sostenido en varios escritos que Dios creó el hombre para sea feliz, viviendo en una comunidad que busque permanentemente el, bien común.

Es por ello que el control de la Naturaleza es un problema que Dios ha dejado en mano de los hombres, y el control de las acciones de los hombres que le permiten vivir en comunidad es algo inmanente y propia de la condición humana.

Consideramos que básicamente el Control es la comparación entre *el ‘deber ser’ de las cosas*, conforme con las normas morales que nacen de la Ley Natural, la revelación y las establecidas por los hombres, *con lo que en la realidad es.*

Y para hacer esa comparación es necesaria la existencia de un ser con la capacidad, nacida de la libertad para ejercerla a conciencia.

Un conjunto de principios de normas y una máquina basada en los adelantos científicos, siempre actualizables, pueden servir para ayuda de esos menesteres, pero la existencia de la inteligencia, la libertad y

humanidad del hombre ⁽¹³⁾ son necesarias e imprescindibles, para ejercer un buen control

La base de todo sistema siempre será el hombre, y es a él a quién debe apuntar el mayor celo, porque un sistema administrativo puede tener una o más fallas, porque es una creación humana, pero el único ser que puede cometer errores y hasta dolos, es el hombre. porque es el único que tiene el ejercicio consciente de la libertad.

Es por ello que el sujeto que controla no puede ser otro que el hombre, como sujeto de la Creación que tiene capacidad para distinguir el bien del mal y obrar conforme la libertad de la cual está dotado, y el objeto sujeto a control, son sus acciones y las creaciones por él efectuadas, destinadas a cumplir el mandato Divino de *“sed fecundos y multiplicaos, llenad la tierra y sometedla, dominad en los peces del mar, en las aves del cielo y en todo animal que serpea”... “mirad que os he dado toda hierba de semilla que existe sobre la haz de toda la tierra y todo árbol que lleva fruto de semilla; eso os servirá de alimento y a todo animal terrestre, a toda ave de los cielos y todo ser que se arrastra sobre la tierra, les doy por alimento toda hierba verde”*^(*)

El Diccionario de la Real Academia Española define al hombre como él "ser animado racional". En esta primera acepción, comprende a todo el género humano, sin diferenciaciones de sexos, razas ni religiones e integrantes del reino animal.

Su condición de ser social y su capacidad para el aprendizaje lo constituyen en la "causa eficiente de la prospectiva" ⁽¹⁴⁾ puesto que, sin

⁽¹³⁾ CONFUSIO, Nos enseña que la humanidad, que el amor, la amistad y la entrega a una causa noble, son las cualidades que diferencian al hombre de los animales, las cosas y los brutos --Enrique Gaspar "Los Filósofos Chinos"

^(*) Biblia de Jerusalén - GENESIS 1 - 28. 29

⁽¹⁴⁾ Prospectiva. Conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o predecir el futuro. Disciplina que estudia las causas de los avances de las ciencias, las técnicas y las artes.

la existencia del hombre, el progreso hubiera sido imposible. Su libertad y capacidad para obrar conforme a los dictados de su conciencia lo constituyen en sujeto responsable, tanto de la vida en comunidad como de la conservación de las especies y del medio ambiente.

Una de las condiciones que distingue al hombre del resto de los animales, es su capacidad natural para aprender, imitando a quienes le rodean y enseñando lo aprendido a los demás.

El derecho de aprender y la obligación de enseñar son atributos que nacen de la naturaleza del hombre, lo expresamente reconocido en el Artículo 26, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobados y proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948 en los siguientes términos:

“1 - Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; al acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2 - .La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales favoreciendo la comprensión la tolerancia y la amistad entre todas las naciones, todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.

Debemos considerar al hombre siempre como una unidad, una totalidad de alma y cuerpo, que vive en sociedad. Inclusive el anacoreta, que se aísla en un lugar solitario, entregado enteramente a la

contemplación o a la penitencia, encuentra en esa forma de vida la manera de ser parte de la sociedad..

Todas las acciones de los hombres, desde sus pensamientos y su intimidad hasta sus hechos y omisiones se encuentran controladas, las privadas por su conciencia y las relacionadas con sus semejantes con las normas que rigen su comportamiento en sociedad.

Ese control tiene su nacimiento en las leyes naturales, y en las que dictan los hombres para poder convivir en sociedad. La Ley fundamental normalmente establece que las acciones privadas de los hombres están exentas de la autoridad de los magistrados y su juicio reservado a Dios.

La capacidad dada al hombre la encontramos sintetizada en la respuesta que dio Albert Einstein en el Siglo pasado, cuando buscado trabajo le preguntaron “¿Qué sabe usted hacer?: Respondió: “Nada ... pero todo lo puedo aprender”.

♦ *El hombre y la naturaleza*

"El Concilio Vaticano Segundo no trata explícitamente el tema *hombre y su ambiente*, pero aporta elementos suficientemente claros acerca de la relación entre el hombre y el universo en la '*Gaudium et spes*', al hablar de los bienes creados, las cosas, la naturaleza, la tierra, el universo, los recursos y las realidades terrenas. Menciona algunas ideas, principios: y nos dice que las cosas son un bien, tienen un valor utilitario e instrumental (GS 69), tienen leyes y valores propios, consistencia propia, verdad, bondad, orden (GS 36); las cosas están subordinadas al hombre como a su centro y vertical. El hombre modifica y desarrolla las cosas mediante el progreso, el trabajo, la ciencia, la técnica y la cultura. Todos estos conceptos tienen un valor moral, pero el progreso lleva consigo la tentación de destruir al género humano. [...] El hombre puede mejorar y realizar sus múltiples dotes de alma y cuerpo, someter a su

poder al cosmos, cultivar y someter la tierra, pero de modo tal que ésta llegue a ser una morada digna para toda la familia humana. [...] El desarrollo no consiste en el mero aumento de bienes producidos, ni en la búsqueda del provecho o el predominio económico, sino en el servicio al hombre considerado en su integridad”.

“La intervención del hombre en la naturaleza debe tener un límite. La desmitificación actual de quienes usan el poder nacido de una conciencia más lúcida del daño que puede causar quien se encuentra en posesión de mando, termina por dejarnos aún más preocupados frente a las posibilidades de manipulaciones humanas tan íntimas como totales: las científicas. No se puede conceder carta blanca a los científicos, ya que el 'espejismo de la fama' podría llevarlos a causar daños irreparables a la humanidad. Pero tampoco se pueden poner las palancas del control en manos de los políticos, como si fueran una casta honesta y menos sensible a las instrumentaciones de la globalización económica y política. Es necesario que la humanidad entera y la opinión pública en general adviertan el riesgo que surge a medida que aumentan las posibilidades del hombre de dominar las cosas sin poner al mismo tiempo límites al accionar del hombre sobre el hombre. Debemos analizar seriamente la ambivalencia del avance científico y la necesidad de humanizar la ciencia. La capacidad destructiva de la bomba atómica podrá parecer 'juego de niños' frente a las capacidades destructivas que se deriven de otros descubrimientos. La limitación primera no debe ser la que surja del Estado o de la Organización de las Naciones, sino que debe ser siempre la que brota de la conciencia humana, que tiene que rechazar cuanto pueda quitar el rostro humano, a las acciones. **A nosotros, los hombres libres, nos corresponde afirmar que si el Estado puede convertirse en una fuerza que controle que las ciencias no superen los límites puestos para evitar los daños de la sociedad, el pueblo tiene el deber de controlar al Estado, porque el Poder puede también perder la cabeza**”.⁽¹⁵⁾

⁽¹⁵⁾ Concilio Vaticano Segundo - Encíclica “*Gaudium et spes*”

El hombre puede tomar una decisión errada, o cometer una acción equivocada, porque el sostener un concepto equivocado o un juicio que resulta falso nace del ejercicio de su libertad, pero para que lo denominemos error, debe estar amparado por algún motivo que haga que ese error tenga una causa eximente (desconocimiento, incapacidad, inhabilidad etc.), porque no puede considerarse error a un acción o juicio voluntario, eso podrá ser una falta que puede llegar hasta constituir un delito, cuando es origen de un daño.

La prensa oral, escrita y televisada, acuñó la frase: “**error involuntario**” conforme el Diccionario de la Real Academia, un error es un concepto equivocado o un juicio falso, es también una, una acción desacertada o equivocada, pero no existe la voluntad de equivocarse. Si el error fuese fruto de un acto volitivo consciente, o sea “erramos a sabiendas”, ya deja de ser error, para transformarse en una mala acción o en una mentira, que pueden generar una transgresión o hasta un delito.

♦ *La permanente lucha interna del hombre*

Dentro de cada uno de nosotros existe una lucha interna permanente. Por un lado encontramos las Virtudes y los Valores, infundidos en nuestra alma por la Ley Natural y las normas Sociales dictadas por nuestros semejantes haciendo uso de los poderes que los pueblos les confirieron para que los gobiernen. Esas normas “anidan” en nuestra conciencia, la que es azuzada por nuestra Sindéresis. La cual no nos impide obrar porque somos libres, pero como somos responsables de nuestros actos y de nuestras omisiones. la Sindéresis, no nos impide obrar el mal ,nos impide olvidar nuestras malas acciones u omisiones. Porque el olvido corresponde a otra dimensión, que se encuentra fuera del alcance de la voluntad humana, porque como lo reconoce en forma expresa nuestra Constitución son las acciones privadas de los hombres que se encuentran exentas de la autoridad humanas.

En el otro bando se alinean en posición de combate los Vicios propios de nuestra naturaleza humana y los que agregamos por el mal ejercicio de nuestra libertad a cada una de nuestras creaciones, efectuadas muchas veces para desviar nuestras responsabilidades, asignándolas a las personas de existencia ideal que creamos para ello, y como no tienen capacidad para diferenciar el bien del mal, ni lo ético de lo que no lo es, no les cabe una responsabilidad moral. Tanto los vicios humanos como los sociales, como lo leemos en un pasaje del Evangelio, atacan en “bandadas” eligiendo el lugar y momento oportuno del ataque, luego de conocer nuestras debilidades.

Aristóteles ya nos decía:”Es imposible que el Estado cuente entre sus miembros sólo con hombres de bien y si cada cual debe sin embargo, llenar escrupulosamente sus funciones que le han sido confiadas, lo cual supone siempre alguna virtud, como es no menos imposible que todos los ciudadanos obren idénticamente, desde este momento es preciso confesar que no puede existir identidad entre la virtud política y la virtud privada. En la república perfecta, la virtud cívica deben tenerla todos puesto que, es condición indispensable de la perfección de la ciudad. Pero no es posible que todos ellos posean la virtud propia del hombre privado, a no admitir, en esta ciudad modelo que todos los ciudadanos han de ser necesariamente hombres de bien . Más aún; el Estado se forma de elementos desemejantes, y así como el ser vivo se compone esencialmente de un alma y de un cuerpo, de la razón y del instinto. La familia del marido y la mujer. La propiedad del dueño y del esclavo, en igual forma todos aquellos elementos se encuentran en el Estado acompañados también de otros no menos heterogéneos, lo cual impide necesariamente que haya unidad de virtud en todos los ciudadanos, así como no puede haber unidad de empleos en los coros, en los cuales uno es corifeo y otro bailarín de comparsa”

El Estado no se trata de señores, ni de esclavos, en él no hay más que una autoridad, que se ejerce sobre hombres libres e iguales por su

nacimiento .Esta es la autoridad política que debe tratar de reconocer el futuro gobernante, comenzando por obedecer el mismo, así como se aprende a mandar un cuerpo de caballería, siendo simple soldado a ser general, ejecutando las órdenes de un general, a conducir una falange, un batallón, sirviendo como soldado en este o en aquella En este sentido se puede sostener que la única y verdadera escuela de mando es la obediencia al orden que establecen las normas. ⁽¹⁶⁾

Si bien es necesario que los representantes del pueblo y de los Estados que integran el Congreso, dicten las leyes necesarias para poner en ejercicio los poderes establecidos en la Constitución, es imprescindible educar al ciudadano para que se constituya en el agente hacedor del bien común de la sociedad y “haga carne en él, el concepto que sin su participación no logrará el Estado su felicidad. Que por ser el sujeto de la organización humana su participación en la vida social no solamente la obligación del buen ciudadano, sino que es una “necesidad de medio”.

Debe por lo tanto el Estado velar para que las normas que dicten sean justas, lo que lleva intrínseco que sean éticas y constituyan el camino que conduce al bien común, pero debe agotar los medios para lograr la formación humana responsable, de todos los integrantes del pueblo.

Porque toda organización social se encuentra dirigida y actúa por medio de hombres, cuando falla el hombre, la organización fracasa.

Es por ello que adelantando opinión, podemos decir que las leyes carecen de sentido si no son cumplidas y respetadas por los hombres. En lo social ese incumplimiento produce un “vacío de Poder” generado la sensación de la ausencia del Estado, y esto generalmente es

⁽¹⁶⁾ ARISTÓTELES- En Biblioteca Internacional de Obras Famosas -Londres Buenos Aires - Ed. 1902 -Tomo II -pág . 978

seguido por una presencia dictatorial. Porque en lo social: cuando los hombres no cumplen las normas dictadas por la conciencia moral, ni las prescriptas por los hombres, viven la **Ley de la Selva**, donde siempre vence el ser que menos tiene de humano.

Es por ello que debemos reconstruir un sistema de Control de la Hacienda del Pueblo, pero paralela y constantemente debemos formar a los hombres que llevarán adelante esa reconstrucción, dando vigencia al pensamiento del General Simón Bolívar: **Que “el control no solamente debe vigilar que el funcionario obre bien, sino que no debe permitirle que pueda obrar mal”**.

§ Clasificación del Control de la Hacienda Pública

Una clasificación en las Ciencias Sociales, solamente tiene una finalidad didáctica, que permite apreciar un mismo fenómeno desde distintos ángulos y así llegar a comprenderlo mejor. En lo que atañe a los controles para la Hacienda Pública, consideramos más relevantes las clasificaciones basadas en las Disciplinas y en los Poderes.

Únicamente como una apoyatura didáctica, nos referiremos a un par de calificaciones del Control, dejando constancia de que para nosotros el control de la Hacienda Pública es UNO y la función de contralor del Gobernar es también UNA. Sin embargo es común recurrir a clasificaciones, teniendo en cuenta situaciones distintas que se originan ya sea en la ciencia o la técnica que le sirve de sostén al control, en la ubicación del controlador respecto a la estructura controlada, al momento en que se ejerce la acción de control, etcétera. Pero no debemos perder de vista que una clasificación tiene sentido según el motivo que guió al clasificador, relacionado con lo que quería mostrar. Si prescindimos de ello, podemos inducir al error de parcializar el objeto clasificado o distorsionar su concepto según la óptica parcial que nos sirva de referencia.

Tomando el control basado en las disciplinas que lo sustentan, tenemos controles que serán: Políticos, Jurídicos, Económicos, Contables, Administrativos, Sanitarios, técnicos, etc.; y considerando los Órganos que lo ejercen, el Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial y el Pueblo como propietario de la Hacienda, que por la Soberanía que en él reside le pertenece.

No consideramos aplicable al control de la hacienda pública la clasificación que coloca los aditamentos de “externo o interno”, por entender que esto no corresponde al control en sí, sino que es una caracterización de acuerdo a la ubicación del controlador con relación al controlado, que nada tiene que ver con el control. Y esta clasificación se contradice con el sentido de pertenencia de y a la Hacienda Pública, puesto que al ser el titular de la hacienda el pueblo, lo único que se encuentra externo a ella, sería lo que no es del pueblo, y con respecto al Control Público es el que puede efectuar otro pueblo, un Gobierno extranjero o Acreedores con Privilegios especiales que limiten las Soberanía de los Pueblos.

Y en lugar de hablar de control interno, para referirnos al que realiza la propia Administración, entendemos compartiendo, el criterio del Prof. Dr. Héctor T. Martín, que este tipo de control podría denominarse como autocontrol, con lo que se asegura la adecuación de la actividad realizada a las normas y pautas fijadas, según los medios humanos, técnicos y poder legítimo (medio jurídico) de que se disponga”.⁽¹⁷⁾

Para ubicarnos en la temática de lo que significa interno y externo con relación al pueblo es conveniente recordar previamente algunos conceptos referidos a la Soberanía.

⁽¹⁷⁾ MARTÍN, Hector – El control de la Administración Pública y el nuevo régimen legal - Mendoza 1993 - pág. 7

Joseph de Maistre inicia su libro ESTUDIO SOBRE LA SOBERANÍA expresando: "El pueblo es soberano. ¿Y de quién? De sí mismo. El pueblo es, pues, súbdito y patrón. Aparentemente aquí hay seguramente algún equívoco, si es que no hay un error, ya que el pueblo que manda no es el mismo pueblo que obedece. Basta pues enunciar la proposición general el pueblo es soberano, para sentir la necesidad de un comentario"⁽¹⁸⁾

Continúa el autor expresando: "se dirá que el pueblo ejerce la soberanía por medio de sus representantes, o sea que el pueblo es un soberano que no puede ejercer por sí su soberanía. Se ha discutido acaloradamente si la soberanía proviene de Dios o de los hombres, pero no hemos pensado que ambas proposiciones pueden ser verdaderas. Porque es exacto, en un sentido inferior y grosero que la soberanía tiene su fundamento en el consentimiento humano, ya que si un pueblo cualquiera decidiera no obedecer a ninguna autoridad, la soberanía desaparecería, porque es imposible que exista sin que exista un pueblo que consienta en obedecer".

Todas las religiones aceptan que quien viola las leyes de Dios se opone a la voluntad divina, lo que constituye un pecado aunque no se violen, las normas que en uso de su libertad dictadas por los hombres, cuando son violadas es una trasgresión, que no es solamente a una disposición humana. Porque es Dios quien ha creado sociable al hombre y ha querido que sea libre, soberano, y dicte las normas de convivencia, que pongan límites al comportamiento de los hombres, sin lo cual la vida en sociedad, el ejercicio de la libertad y el progreso de la humanidad serían solamente utopías.

Es por ello que continúa su comentario de Maistre diciendo: "Las leyes provienen de Dios, en el sentido que Él quiere que haya leyes y

⁽¹⁸⁾ de MAISTRE, José - Estudio sobre la soberanía. – Biblioteca Digno 1978 pág 9

sean obedecidas, y sin embargo provienen también de los hombres, que son los que las hacen. Del mismo modo, la soberanía proviene de Dios, ya que es el autor de todo salvo del mal, y es en particular el autor de la sociedad, la cual no puede subsistir sin la soberanía.

Y, sin embargo la misma soberanía proviene también de los hombres, en cuanto tal o cual modo de gobierno es instituido y declarado por el consentimiento humano.

La soberanía proviene de Dios y la soberanía proviene de los hombres, no existe ninguna contradicción, porque hay leyes que provienen de Dios y deben ser cumplidas por los creyentes, y hay leyes que provienen de los hombres y deben ser cumplidas por todos los hombres que viven en una sociedad política, social y jurídicamente organizada”.⁽¹⁹⁾

Sin embargo, dado que la Constitución Nacional, la Ley de Administración Financiera y otras disposiciones usan para el control la clasificación de Control Interno y Control Externo a pesar de no compartirla plenamente la usaremos en el proyecto de Ley que planteamos, pero aclarando los conceptos

§ La Ley de Control de la Hacienda Pública

El artículo 85 de la Constitución, confiere al Poder Legislativo el mandato expreso a imperativo, de dictar la ley aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, que reglamente la creación y funcionamiento de la Auditoría General de la Nación, creada por el párrafo primero del referido artículo. De forma tal que pueda ejercer las funciones de control de legalidad, gestión, auditoría y las demás disposiciones necesarias para intervenir en la aprobación y o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos y servir como

⁽¹⁹⁾ IBIDEM, pág. 10/11

el Organismo Superior de Control de la Administración Pública Nacional..

Se trata de una Ley que vertebré el sistema de control de la Hacienda Pública. donde encontremos los lineamientos básicos del Control Interno que por su carácter de integrante del Gobierno, debe ejercer cada uno de los Órganos en los cuales descansa el Poder y los Organismos y Órganos que por descentración y desconcentración funcional se hayan creado y las funciones de Asesoramiento referidas a las Políticas Públicas y el Control Externo de la legalidad, gestión y de auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada, descentralizada y la intervención en el trámite aprobación y rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

En otras palabras lo que dispone el Artículo 85, conforme las facultades establecidas en el tercer párrafo es el derecho del Pueblo, para controlar por medio de sus Representantes la Gestión total del Gobierno, lo que incluye la actividad de los tres Órganos en los cuales descansa el Poder., y la prestación de los servicios públicos divisibles e indivisibles.

Cuando pensamos en el término control, inmediatamente imaginamos: verificación, comparación entre elementos homogéneos o conductas de acuerdo a una norma previa, sea ésta escrita o nacida del Derecho Natural. Pero también imaginamos cosas heterogéneas, tanto en su naturaleza material o inmaterial, que por constituir valores humanos y derechos inmateriales de la sociedad, el Estado debe garantizar y promover, para el desarrollo integral del Pueblo.

En un sentido amplio todas las acciones de los hombres y de las instituciones creadas y dirigidas por ellos, son materia de control, tanto con relación a los fines como a los medios empleados para conseguirlos.

Al decir “todas las acciones”, involucramos también aquellas que según las normas escritas por los hombres están exentas de la autoridad de los magistrados encargados de juzgarlas, por tener las mismas su origen en la Ley Natural; un primer control en la conciencia del individuo, y un segundo que es ejercido por la comunidad a la que pertenece, comenzando por sus más próximos y el tercero que será, el control final, corresponde ya en forma exclusiva y excluyente a Dios (y ese juicio se sustanciará sin la presencia de abogados ‘truchos’, de amigos que ofician de ‘lobistas’, ni de testigos falsos o comprados), estaremos acompañados solamente por nuestra sindéresis, que conforme a nuestros comportamientos observados en latiera será, abogado o fiscal

. Con relación al hombre, es común una expresión del saber popular manifestada en esos dichos agudos y sentenciosos, que los pueblos denominan refranes populares y que más de una vez usamos para disculparnos, como “consuelos de tontos” *“El corazón tiene razones que la razón no entiende, pero está bien que la cabeza, donde reside la inteligencia, esté sobre el corazón”*. Y lo peor es que a ese dicho lo traemos al campo de las acciones de los Gobiernos de los pueblos. y hasta podemos llegar a pensar que: La **Política puede tener razones de obrar**, que los derechos, las ciencias, las técnicas y las artes, no las comprenden, y que muchas veces tampoco son **comprendidas por los pueblos**. Esto siempre ocurre siempre cuando las razones que argumenta la Política, **no apuntan al bien común**. Por eso esta bien que los intereses de los pueblos estén siempre por sobren de los que pretenden tener quienes “detentando” el Poder, quieren usarlo es su provecho.

La vida normal de los humanos siempre fue y es de un estado de lucha interna entre las virtudes y los valores, contra los vicios que son propios de la naturaleza libre de los hombres que les imponen a las organizaciones por ellos creadas.

El hombre encuentra limitada su libertad por las libertades de cada uno de los hombres que conforman la sociedad y porque el

reconocimiento de las desigualdades de los individuos como punto de partida, no tiene por qué anular la pertenencia a una comunidad de cultura y costumbres particulares. Por ello, el control de la conciencia del individuo en su comportamiento social produce limitaciones a su libre albedrío, ya que la organización social debe guardar las normas de los comportamientos naturales de los hombres y las dictadas por ellos para poder vivir en comunidad hasta conseguir el bien común y gozar la paz social,

Para poder luchar en libertad, con la plenitud de sus fuerzas, debe armarse con las virtudes y los valores. que le posibiliten su realización como hombre, para incluirse activamente en la sociedad de la cual forma parte y triunfar en ella como un hombre probo, o como lo dice Aristóteles en su escrito 'Del Estado y del Ciudadano': *."Es la virtud del hombre que trabaja para lograr el bien social la característica distintiva del buen ciudadano".*

Para ello debe vivir en un autocontrol permanente, porque ejercer un control es comprobar la exactitud y correspondencia de la acción con las normas -morales y legales- que rigen el comportamiento, para emitir con fundamentos un juicio crítico que pueda modificar o encausar situaciones contemporáneas en el momento del control, evitar su repetición en el futuro y llegado el caso establecer las responsabilidades.

Resulta por ello interesante analizar el término '*crítico*' y su vinculación con el hombre que tiene por misión controlar, porque es una de las condiciones necesarias que debe tener el hombre al cual se asigna por misión el 'controlar'.

“La palabra crítico viene del griego '*critiqué*' y éste de '*críticos*' que tiene las siguientes acepciones |1. Arte de juzgar el valor de las cosas. |2. cualquier juicio formado por una obra (artística, científica, literaria, etc.. |3. Censura de las acciones o la conducta de alguno y |4. Conjunto de opiniones expuestas sobre cualquier asunto. La palabra

criterio tiene la misma raíz, del griego *'kriterión'* y significa: 1. Canon o regla utilizada para distinguir una cosa de otra. 2 Juicio o discernimiento 3. Opinión, ideas que una persona tiene sobre cualquier asunto.

La Profesora Lic. Elena Teresa José, cuando se refiere a las actitudes del hombre (citando a Carletti y Kohan), nos hace la siguiente reflexión: “Quien no se hace problemas, quien no es disconforme, no entra en crisis, por lo que la persona crítica debe ser problemática no en sentido peyorativo, sino en su acepción valorativa. Ser analítico es otro rasgo de la persona crítica. El que separa la paja del trigo está haciendo una selección y el optar es en sí problemático, ya que quien selecciona, distingue, preferir una cosa frente otra implica tener coraje. De esto inferimos que el crítico normalmente es disconforme, pero es valiente.

Es requisito fundamental de la actitud crítica, el coraje y su mayor enemigo es la cobardía, aún cuando adquiera la forma mitigada de la pereza intelectual. El camino más fácil es siempre aceptar lo que está dado. No sólo ahorra esfuerzo sino que transferimos la responsabilidad a algún otro.

El crítico no es el disconforme que elabora ofensivas, sino el que analiza y pone en tela de juicio lo que se dice y lo que se hace, el que fundamentando sus opiniones y dando alternativas, se constituye en un transformador de una realidad, por otra que razonablemente la considera mejor. El crítico, para tener credibilidad, debe mostrar una conducta acorde a lo que predica. De otro modo no tendría autoridad y un crítico debe tener autoridad moral y epistémica.”⁽²⁰⁾

⁽²⁰⁾ JOSÉ, Elena T – El Pensamiento Crítico en la Reforma Educativa, en Formación Ética y Ciudadana - Ed. UNSa. Salta – agosto de 1998 pag. 37 “epistemia” se encuentra usado para designar al poseedor de la epistemología –doctrina de los fundamentos y métodos de los conocimientos científicos

.El único ser sobre esta tierra que posee las características necesarias para ejercer el control, haciéndolo con una actitud crítica es el hombre. Él puede diagramar y poner en práctica modelos excelentes de gestión y de control, porque en última instancia sobre él, por su condición de sujeto libre, recae la responsabilidad que un Sistema de Gobierno, donde el Control forme parte de la función de Gobernar en Libertad, para que con Justicia se pueda llegar al Bien Común que permita al Pueblo gozar de una Paz Social, posible y realizable. Esa es la responsabilidad política de todo ciudadano responsable en función de Gobernante.

“El control, en general, debe entenderse como conjunto de elementos trabados entre sí con armonía, cuya función consiste en descubrir las causas por las cuales algo no funciona bien. Traído a la hacienda, permite poner de manifiesto los motivos que afectan el desarrollo de los actos y operaciones que, buscando el mejor empleo de los recursos disponibles para obtener un producto o un servicio, son puestos en ejecución por una organización determinada. En la Hacienda Pública esos actos y operaciones emanan del ejercicio del poder y, por lo tanto, son de raíz y esencia política”⁽²¹⁾

Tanto en la actividad privada, como en la pública, el ejercicio del control no es un acto de la voluntad de quien debe ejercerlo. Por eso compartimos el criterio que en la Hacienda Privada es la obligación del dueño, y en la Administración Pública es una responsabilidad y una obligación de aquel hombre que recibió del pueblo la autoridad para ordenar, porque posee el mandato popular de ser uno de los hacedores del bien común, que debe rendir cuentas a sus conciudadanos del cumplimiento del mandato. .

Porque si la obligación de ejercer el control nace del derecho de propiedad de la hacienda, en la actividad privada corresponde al dueño y

⁽²¹⁾ LICCIARDO, Cayetano A. – El control como función

es inherente al administrar. Pero en la actividad pública, donde el dueño de la hacienda es el pueblo, el controlar es parte fundamental de la política, y es inseparable del gobernar, por compartir la misma naturaleza, por ello la función de administrar, incluye la obligación de controlar..

§ El Control Público en un Sistema Representativo, Republicano y Federal de Gobierno

Cada Sistema de Gobierno posee la forma de Gobierno que adoptó según su Carta Fundamental, de allí que las pautas de Administración serán distintas. Sus diferencias son motivadas normalmente por el reparto de las funciones de Gobierno y por las formas de administrar sus Haciendas.

El artículo 1º de la Constitución que nos rige, dispone que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, y conforme esa forma se estructura el Gobierno, la Administración y el Control de la Hacienda.

La problemática del control público en un sistema Republicano de Gobierno, no puede ser explicada si no se aborda desde dos conceptos básicos: la Soberanía y el Poder.

Cuando Joaquín V. González se refiere a la soberanía, expresa: “No es fácil encontrar una definición precisa que satisfaga todos los conceptos filosóficos, históricos y políticos de esta palabra: pero en teoría puede decirse que designa la potestad suprema para regir a la comunidad. En este sentido, es el imperio de una comunidad organizada e independiente sobre la totalidad de sus individuos: es una unidad, y la soberanía de un Estado debe extenderse a todos los objetos de gobierno que existan dentro de los límites territoriales ocupados por los hombres reunidos que lo componen, de tal manera que la línea divisoria de las soberanías debe ser una línea territorial. Del punto de vista de la Política

y Derecho Constitucional es facultad de gobernar a la comunidad. Soberanía quiere decir supremacía. Así la Constitución y las leyes dictadas en su cumplimiento, son la ley suprema de la Nación, es decir: la voluntad suprema de la Nación” ⁽²²⁾.

“La soberanía reside en el pueblo de la Nación. Sólo ella tiene potestad para crear un gobierno y dotarlo de poderes que son delegaciones de la soberanía, a los efectos de realizar el bienestar general y proveer a la defensa común. Es ella la que por medio de los representantes del pueblo que la componen, ha expresado su voluntad soberana en la Constitución al organizar el gobierno y en el gobierno mismo, por medio de las autoridades que ha creado, investidas con el poder de hacer leyes. En virtud de ese atributo, que no reconoce superior en ninguna potestad de la tierra, sino en Dios, bajo cuya protección se puso el Congreso General, reconociendo en ÉL la fuente de toda razón y justicia, puede cambiar su Constitución por los procedimientos que ha establecido, que son los mismos según los cuales se dictó, pero quedando subsistente siempre la Nación porque ella es anterior a la Constitución”.

⁽²³⁾

La distribución de atribuciones, entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para ejercer el Poder, significa una limitación, que se plasma en el control entre ellos y da vigencia a la fórmula: *el Poder controla al Poder*, creando mediante las competencias asignadas un adecuado sistema de pesos y contrapesos.

“El Poder debe ser considerado como la infraestructura dinámica de las instituciones socio-políticas y el fenómeno de su existencia, que ha venido modernamente a sustituir el interés científico, que antes tuvo el concepto de soberanía. El Poder Político se configura como una

⁽²²⁾ GONZALEZ, J.V. – Manual de la Constitución Argentina – Ed. 1983 pág. 96

⁽²³⁾ DUVERGER, M. Instituciones Políticas u Derecho Constitucional . Ed. Ariel- Barcelona 1984, pág.124

dimensión de la comunidad soberana, que es quien lo entrega al gobernante con la condición que lo use políticamente y no tiránicamente, y en consecuencia los hombres no se subordinan a los gobernantes como esclavos, sino para ser gobernados social y políticamente. Pero el Estado tiene al mismo tiempo la atribución conferida por la comunidad de limitar los derechos de los ciudadanos en el servicio de esa comunidad política y en aras del bien común

El Poder, tanto en interés de sus titulares como en el de sus destinatarios ha de ser restringido y limitado, y este límite está implícito en la Constitución a través del Control Político, porque la libertad y el bienestar de los habitantes sólo queda garantizado cuando se controla debidamente el ejercicio de quienes tienen el Poder.”⁽²⁴⁾

Tanto la estructura del Poder como el control público reconocen su origen en la soberanía. Es por ello que en las funciones que cumple el Poder, conducentes al bien común, encontramos al control público como una función que une todas las demás funciones y permite el conocimiento, planificación, ejecución y juzgamiento de cada una de ellas en particular, y de todo el conjunto, posibilitando efectuar juicios sobre el accionar del gobierno y su justicia, con relación a sus fines.

Así como el elemento de unión en la estructura del Poder, es precisamente el control, que: “en el accionar del Gobierno el control público sustituye al interés particular del dueño de la Hacienda.”⁽²⁵⁾ Precisamente, porque la Hacienda que entrega la comunidad organizada al Poder es de propiedad del pueblo, que la pone a disposición de quienes

⁽²⁴⁾ FERNANDEZ, S Y CAMPS V. -El control Externo de la actividad financiera en la Administración Pública – Instituto de Estudios Fiscales – Madrid 1957

⁽²⁵⁾ LICCIARDO, C.ayetano A "Contribución para el estudio de una teoría del control aplicada a la Hacienda Pública". IIIº Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública Bs.As. 1984

deben valerse del Poder organizado para que, gobernando, satisfaga las necesidades públicas, que el hombre por si sólo no lo puede hacer.

El control público debe tomarse en un sentido de unidad, y en este sentido “todos los objetos de gobierno” se encuentran sujetos a control. El control público no se efectúa solamente para saber y valorizar si lo que se está llevando a cabo se ajusta a lo planeado, sino que obedece al mandato expreso dado por el pueblo, de gobernarlo y administrarle los bienes satisfaciendo en la mejor forma posible las necesidades públicas.

La comunidad soberana, entrega al Poder Político un mandato para se gobernada social y políticamente. Mandato que necesariamente es interdisciplinario. Integrado por las múltiples actividades que se desarrollan dentro y fuera de los límites territoriales de un pueblo, sean éstas políticas, sociales, económicas, financieras, de convivencia interna e internacional, etc., que deben conducirse en forma armónica con miras al bien general.

El dinamismo del cuerpo social, que por los factores que le dan vida es cambiante, hace que la Función Pública de Gobernar sea una constante: detección y satisfacción de necesidades y una adecuación del marco jurídico a la realidad social. Asimismo debe ser permanente la verificación de cómo se cumple la relación existente entre las necesidades y los medios como consecuencia del avance de la civilización que aporta nuevas necesidades y nuevos medios.

Si entendemos a la Política como la ciencia del conocimiento y su acción dirigida a la vida colectiva de un grupo de hombres social y jurídicamente organizados, o como la ciencia y el arte de gobernar, satisfaciendo las necesidades sociales, aplicando los medios detraídos al pueblo con justicia, que es base de la economía, eficiencia y eficacia, para conseguir el bien común que permita a ese núcleo humano gozar la paz social, llegamos a la conclusión de nos permite referirnos al Control Público, como la sindéresis de la política, que le advierte al Poder sobre

la rectitud de los medios empleados para obtener los fines buscados, y si éstos fueron usados “con licitud”. Así las decisiones de la Política quedarán registradas en las historias válidas de los pueblos, que generalmente no son las historias oficiales, porque éstas últimas casi siempre fueron escritas por los beneficiados de una política injusta o ilícita.

El control debe acompañar a todo el accionar de la Política, indicándole el mejor camino a seguir. Pero no podemos perder de vista que la Política es patrimonio exclusivo de los hombres y que los hombres son libres, que pueden, luego de conocer y diferenciar lo bueno de lo no tan bueno o malo puede optar por:

- a) dar prioridad a un bien particular, de un grupo o clase social, por sobre el bienestar general de la comunidad (elegir el interés particular en desmedro del interés general)
- b) no elegir bien,. Elegir lo que no es tan bueno ni tan malo (la elección del mal menor)

Antes de proceder a la elección, cuando nos encontramos en el tiempo de la planificación o de la conformación de la idea, el control se encuentra presente en el análisis de las necesidades que deben satisfacerse, de los medios disponibles y de las estrategias que deben seguirse para lograr el objetivo en forma eficiente, económica y eficaz, dentro de un marco de justicia distributiva y conmutativa.

Cuando la acción se encuentra en ejecución, el control público está presente acompañando la acción, verificando su ejecución y corrigiendo los posibles desvíos mediante medidas o procedimientos alternativos y denunciando los procedimientos irregulares.

Luego de finalizada la acción el control nuevamente se encuentra presente para verificar los resultados, analizar la eficacia de lo efectuado y mantener o modificar los procedimientos conforme los avances de las

ciencias, las técnicas y las artes usadas para la satisfacción de esas necesidades.

Es por ello que podemos afirmar que Control Público es la sindéresis de las Políticas Públicas, que está presente en todas las acciones de la Política; si no se obró el bien, o la elección fue mala, vendrá luego el juicio de esa Política por quienes corresponda, que debe ser: por el Poder organizado, por el pueblo manifestándose mediante acciones demostrativas del descontento, o por medio del sufragio, que debiera tender a elegir el mejor representante y no optar ‘el mal menor’, y finalmente quedará registrado en los anales del Pueblo y siempre será sometido al juicio de la Historia .

Al actuar el Control Público como sindéresis de la Política, permite al Poder justificar una acción que no fue buena, por ser atributo de los hombres que lo ejercen, pero no pueden mandar a olvidar, porque ello está registrado en la historia. Comportándose el Control,. como la sindéresis en su relación con la sociedad, de la misma forma que con los hombres en particular. Donde nutrida por los valores y las virtudes no se opone al perdón, por ser el perdón, un ejercicio de la libertad, pero el olvidar, ya no depende de los hombres sino del Autor de la Ley Natural y se encuentra registrada siempre, en la historia no oficial del pueblo en particular y de la humanidad en general.

El campo a controlar es él “todo” de lo que se encuentra dentro de los límites de una comunidad social. “La línea divisoria de las soberanías debe ser la línea territorial”; (así nos dice Joaquín V. González, - en el Manual de la Constitución Argentina, página. 97, compartiendo la opinión de Cooley, Holland y otros), con la excepción de los espacios existentes entre la delimitación normativa de la comunidad social y los que ocupan las acciones privadas de los hombres que por el artículo 19 de la Constitución Nacional, están exentas de la autoridad de los magistrados y sólo reservadas a Dios.

El Preámbulo de la Constitución comienza diciendo: “Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes”, y en su artículo 1° adopta la forma de gobierno representativa republicana federal. y en virtud de ello se procede a organizar la estructura del Poder asignándolo a tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Por el artículo 5° Se establece que Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria- Bajo estas condiciones el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce de sus instituciones. Las Constituciones de la mayoría de las Provincias autorizaron el dictado de las Cartas Orgánica Municipales, A pesar de los esfuerzos realizados en la Convención Constitucional de 1994, no se pudo lograr una disposición que establezca un mismo sistema de organización para todos los municipios. Pero a pesar de las disposiciones de los artículos 1° y 22° que se refiere a los representantes del pueblo, por aplicación del segundo párrafo de dicho artículo, se declara que la postulación de candidatos cargos públicos electivos es competencia de los partidos políticos, concediéndole además una contribución para su sostenimiento económico y de la capacitación de sus dirigentes, creando así una desigualdad jurídica que choca con lo dispuesto en el artículo 16.de la Constitución, y porque ha creado un “privilegio de casta”, que ya estaba declarado inexistente por la Asamblea del año 1813

Joaquín V. González, nos dice en su obra ya citada (escrita hace más de un siglo) “hay un gobierno Nacional y gobiernos de las Provincias, y de los Municipios que reunidos forman el Sistema de Gobierno de toda la Nación Argentina”.

Y esto no debe perderse nunca de vista, puesto que de allí surge una de las particularidades que distinguen un Estado Federal de otro tipo de organización política: la existencia dentro de un territorio nacional, común a todos, de otros Estados distintos, que conservan para sí todos los poderes que no fueron expresamente delegados por la Constitución que dio vida a la Nación.

Debemos entonces cuando nos referimos al ámbito Control Público, tener presente la organización política del Estado, que en el caso de la República Argentina, corresponde a la totalidad de las acciones de los Gobiernos, tanto Federal como Provinciales y Municipales, pero cada uno de ellos en virtud de las Autonomías con que fueron dotadas por las Constituciones que los rigen, tienen sus facultades normativas propias además de las concurrentes.

§ ¿Qué es el control de la hacienda pública?

Previo a hablar del control de la hacienda pública, es preciso recordar el concepto de ella nos da Bayetto en su fascículo 1 (uno). Antes de ensayar una definición nos señalaba que las necesidades de la vida natural, obligaron, desde los más remotos tiempos, a los hombres a asociarse constituyendo familias. El crecimiento progresivo de esas necesidades materiales, llevó a extender esas asociaciones creando grupos basados en la vecindad, cuya evolución culmina con la constitución de los cuerpos políticos, de los que el Estado es el exponente máximo. Siendo la razón de la existencia de estas entidades de carácter político la satisfacción de determinados fines y necesidades colectivas, ellas necesitan desarrollar una gestión económica que las constituye en verdaderas haciendas. Y concluye diciendo que “la Hacienda Pública es el organismo económico constituido por los habitantes de un determinado lugar, con el fin de satisfacer necesidades comunes a las que aquellos no podrían proveer individualmente, fin que logran mediante la aplicación de medios tomados, en su mayor parte, de la riqueza privada en forma de contribuciones”

Vemos entonces que la finalidad de la Hacienda Pública es la satisfacción de las necesidades colectivas para lo cual aplica los medios que detrae de la comunidad. Y que el titular de la misma es el Pueblo que como sujeto jurídico de la Hacienda, adquiere los derechos y asume las obligaciones que resultan de las operaciones realizadas con ella por el Estado, tanto Nacional, como el Provincial y el Municipal, por cuanto un mal manejo de los medios, significarán necesidades sin satisfacer o mayores cargas impositivas (muchas veces las consecuencias se producen en forma conjunta). Entendida de esa forma la Hacienda Pública, el control que se efectúa a la misma es lo que denominamos “Control de la Hacienda Pública”. El Tesoro Público, formado de acuerdo al artículo 4° de la Constitución Nacional y con los medios de posesión jurídica y económica con que cuenta el Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas, y a este control que se ejerce sobre él podemos denominarlo “control fiscal”.

No pretendemos en este trabajo extendernos en una Teoría del Control para la hacienda pública, sino solamente señalar la necesidad de su estudio y efectuar un modesto aporte, relacionado con el control de la hacienda que el pueblo entregó al Poder, dejando de lado el tratamiento del control de las otras actividades que deben realizarse para Gobernar, basadas en muchos de los casos en el Poder de Policía, que como toda actividad de control corresponde a la función del gobernar, que es obligatoria para que el Poder sea Político (en el sentido que responda a los intereses del Pueblo y no de una Corporación.) A pesar de ser reiterativos debemos decirlo nuevamente: el administrar y el controlar son partes integrantes e inseparables de la función de gobernar

§ El Control por los Poderes y el control de la hacienda

Los Órganos que de acuerdo a la Carta Magna integran el Gobierno, tienen las atribuciones que le son propias y son dadas por las

normas fundamentales que rigen un Estado. Así el Órgano Legislativo es responsable del dictado de las leyes para poner en vigencia los deberes y derechos establecidos por la Constitución, de allí que su control es esencialmente de la Gestión de las Políticas Públicas, pero al integrar la Hacienda Central sus gastos son atendidos con los fondos provenientes del Tesoro, configurando el núcleo erogativo ⁽²⁶⁾ denominado Hacienda Central.

Le corresponde el control de verificar como se cumplen las funciones de legislación y las de control que le son propias. Si el Mandato de Hacer conferido por el Presupuesto se ha ajustado a lo previsto, o sea un control por las Cuentas y no solamente el Control de las Cuentas, ella le brinda información, referente al uso de los Créditos Presupuestarios. Pero, muy pocas de ellas están referidas al grado de satisfacción de las necesidades públicas a las que fueron destinadas. Porque esta información pertenece al Control de la Gestión. Pero tampoco puede marginarse de controlar los fondos puestos a su disposición para determinados fines, por tener la naturaleza de Órgano integrante del Gobierno del Estado, y ser la autoridad con competencia para disponer el uso de los medios puestos a su disposición por el Presupuesto.

El Poder Ejecutivo, por la naturaleza de ser Jefe de la Administración debe ocuparse del control de la Hacienda Pública y la aplicación correcta de los recursos a los fines para los cuales fueron dictados, conforme el Mandato de Hacer que significa el Presupuesto, buscando la eficiencia, eficacia, economía y transparencia de la organización, y como Órgano integrante del Gobierno, debe tomar parte en el diseño de las Políticas Públicas, muchas veces como iniciador y participar en el control de pesos y contrapesos necesarios para mantener el equilibrio en el ejercicio del Poder que establece la Constitución. Lo

⁽²⁶⁾ N. de A.- Erogativo, usado en el sentido de distributivo que le asigna el Diccionario de la Real Academia

cual configura un control de la gestión política entre la “Triada de Órganos! en los cuales descansa el Poder que entregó el Pueblo..

Dada su calidad de Primer Mandatario es el Titular del Ejecutivo el primer representante natural del Estado. el encargado de su administración y de rendir las cuentas de su actuación mediante los mecanismos que determinen las leyes. El Presidente de la República, por ser el Jefe Supremo de la Nación. Jefe del Gobierno y responsable político de la administración del Estado. No transfiere su responsabilidad al Jefe de Gabinete, ni a sus Ministros. Opinamos que en caso de responsabilidades de los Ministros, en algunos casos concretos pueden ser solidarias y otros, propias del Titular del Poder.

El Control del Poder Judicial, tiene por finalidad el controlar la Constitucionalidad, que en definitiva *no es otra cosa que la justicia de las leyes y su correcta aplicación*, es por ello su característica fundamental es el control Jurisdiccional. Las Cortes tienen a su cargo el control de la aplicación de las leyes con justicia, esto se encuentra perfectamente definido en el control jerárquico de los Jueces por las Cámaras y de éstas por la Corte. En lo que hace a la gestión presupuestaria el Judicial es el órgano con facultades para comprometer sus créditos presupuestarios y responsabilizase de ello, para eso debe dotárselo de la estructura necesaria que coadyuve con la Corte en el Control de la gestión y produzca la información necesaria para la administración del Órgano Judicial.

El Control de la Gestión Política, es controlar que las Políticas Publicas no cercenen los derechos o creen obligaciones que vayan más allá de lo que dispone la Constitución, este control le es propio porque en una Democracia, el Órgano Judicial es uno de los órganos integrantes del Poder que ejercen el Gobierno, y conforme la asignación de facultades que le asignan la Constitución y las Leyes, se manifiesta en la facultad de la revisión judicial de los actos, en la declaración de la no

aplicación de los mismos mediante los procedimientos de amparo e inconstitucionalidad.

Una clasificación de este tipo puede servirnos de base para distinguir lo administrativo de lo que es propio de cada uno de los Órganos que en un sistema republicano democrático ejercen el Gobierno.

Debemos tener presente que la Calidad de la Administración Pública es la resultante de dos componentes básicos:

- a) la formación humana,
- b) la gestión transparente,

Y ambas unidas por un sistema de control que permita detectar las desviaciones y corregirlas. Porque si no existe una formación ética en el sujeto que le brinde su calidad de hombre probo, ni un control concomitante desde la planificación hasta la acción y su posterior juzgamiento por el pueblo, la calidad es imposible de lograr,

En un libro reciente publicación; ‘La Ética – Una fiesta’ el Sr. Profesor de la Universidad de Rosario Dr. José Vicente Viíta, con cuatro palabras nos define la Calidad del servicio prestado por hombre y las instituciones por ellos formados, cuando nos dice que la Calidad que nos hará virtuosos en el servicio que prestamos, en el sentido más antiguo y preciso de la Virtud es hacer las cosas técnicas y éticamente bien. Es decir: ***Hacer Bien el Bien. Eso es Calidad.***

§ El Control Interno y el Control Externo

“Algunos conceptos que utilizamos corrientemente funcionan de a pares. Ejemplos típicos son: perfecto - imperfecto, vivo - muerto, cierto - probable, falso - legítimo, lento - rápido, material - espiritual, etc., en todos los casos las propiedades que denotan los miembros de cada par están en oposición aritmética. Por eso se les suele denominar ‘*conceptos*

polares'. Se trata, en realidad de una subclase de antónimos que los lexicógrafos suelen llamarlos '*términos contradictorios*'.⁽²⁷⁾

El funcionamiento de estos conceptos es peculiar. En primer lugar, sus contenidos se requieren mutuamente y por ello, dependen entre sí de una manera recíproca. Para entender el primero hay que explicar el segundo. Los contenidos polares se dan por oposición, y no se trata de una simple oposición sino de un contraste extremo.

Cuando nos referimos a la función de control de la hacienda pública y lo expresamos: control interno - control externo, estamos considerado como par, como "concepto polar", algo que no lo es, a pesar de que figuran con esa característica en Cartas Magnas y en leyes.

"Público y privado", son conceptos polares. En consecuencia, explicar qué significa público supone necesariamente explicar que significa privado. El contraste entre "público" y "privado" aparece en contextos variados, por lo que cambian los criterios de significación correspondientes y pueden darse propuestas de generalización polar que apunten a restringir el universo del uno con relación al otro, tal es el caso de contraponer: moral pública a moral privada, cuando la moral es una sola y corresponde al único sujeto que por su capacidad para ser libre puede obrar bien o mal: el hombre.⁽²⁸⁾

Conforme al Diccionario de la Real Academia Española: externo es lo que obra o se manifiesta al exterior, o sea que se encuentra fuera el sujeto, que no pertenece al mismo y en comparación o contraposición con lo interno. Mientras que interno proviene del adjetivo interior, que significa que está en la parte de adentro del sujeto.

⁽²⁷⁾ RABOSI, E. En Revista Enoikos – Facultad de Ciencias Económicas UBA año VI n° 13 julio 1998 pág. 9

⁽²⁸⁾ IBIDEM, pág. 10

Esta clasificación en lo relativo al control de la hacienda privada es clara, únicamente en lo que se refiere al control interno; que corresponde al que realiza el ente en su condición de sujeto responsable de la misma, y externo el que es realizado desde “afuera del sujeto” esto es, por un sujeto distinto del controlado.

Por ello cuando en lo referido a la Hacienda Pública decimos ‘control interno’ y como concepto polar ‘control externo’, de acuerdo al idioma que la República Argentina adoptó, no corresponde, por ser el término contradictorio o par de ‘*control*’ el de ‘*descontrol*’ o ‘*despilfarro*’.

Con esta clasificación: interno y externo, solamente estamos indicando la existencia de dos sujetos que realizan una acción, (que si está bien ejecutada los resultados debieran ser los mismos), pero no nos estamos refiriendo a un sistema, o una herramienta o a una forma especial de control, solamente nos referimos al sujeto que lo ejecuta, y eso es una cosa distinta.

Cuando usamos esos términos para referirnos al control de la hacienda del pueblo, nos encontramos con una realidad incuestionable que el sujeto de la hacienda pública, conforme la doctrina de la soberanía que legitima el Poder Público, *es el mismo sujeto que creó al Estado: el pueblo*, que por medio de sus representantes crea órganos y organismos que cumplen funciones de control, llamándoles: Auditorías, Contralorías, Tribunales de Cuentas, Entes Reguladores etc., pero el sujeto y primer destinatario del resultado de control debe ser siempre el mismo: el pueblo.

Colocar referido al Control Público como «término par» de “Control Interno – el Control Externo, es un error. Significa reconocer que el Estado y por ende el pueblo, no es independiente ni autónomo porque “control externo de la hacienda pública” sería el que realiza una

metrópolis sobre la hacienda de su Colonia, y sobre las contribuciones de éstas a un Tesoro Imperial, o el control que ejercen los acreedores extranjeros sobre los Estados deudores, que no poseen independencia económica ni autodeterminación financiera, porque sus deudas limitan la o impiden ejercer su Autonomía Política, y conforme la Constitución estaría en contradicción con la Carta Magna.

Entendemos como Control Público Interno, a todas las acciones realizadas por un organismo por los órganos pertenecientes a los sistemas y a la estructura de los mismos. Comienza con el ejercicio de las facultades los órganos que ejercen el Poder dentro del ámbito de sus competencias, luego se encuentra el control ejercido por órganos que forman la estructura jerárquica. La característica fundamental del Control Interno es la **ser descendente por la ‘obligación de avocación’ y ascendente por el ‘deber de advertencia’** esto es así tanto para las Haciendas Privadas como para las Públicas.

Se contrapuso y asoció al control interno con pautas que se sintetizan en las tres “e” (economía, eficiencia y eficacia) y al control externo, con las de ineficiencia, ineficacia e ineconómica o únicamente con lo formal, y se lo consideró como un adjetivo calificativo, de los usados comúnmente en tono despectivo, algo así como ‘Legalista’ o más aún como ‘leguleyo’⁽²⁹⁾ conceptos éstos muy distintos al control de la legalidad, que obligatoriamente debe hacer el mandatario para verificar el cumplimiento del mandato conforme las reglas del mismo y al jurisdiccional a cargo de los órganos dotados de competencia para decidir la acción a realizar.

Lo que debió propiciarse, basándose en el principio de justicia, es que la legalidad no puede amparar las ineficiencias, ineficacias y lo no económico, porque tratándose del uso del Tesoro, tanto del pueblo,

⁽²⁹⁾ ‘Leguleyismo’ Calidad de leguleyo. Persona que trata de leyes no conociéndolas sino vulgar y escasa-

como del patrimonio privado y por sobre todas las cosas, porque las ineficiencias y las desprolijidades son manifestaciones de la injusticia. Enfrentadas a estas falencias, se advierte últimamente, el regreso de la doctrina al concepto de la “legalidad integral”.

A las tradicionales “tres E”, que sin mayores análisis les hemos agregado algunas otras, así he leído últimamente que podemos hablar de otras “Es” entre las que se incluyen en el mismo nivel, que la economía, eficiencia y eficacia, a la *ecología* y la *ética*, cosa que con relación a ésta última no podemos compartir, por cuánto la ética tiene que encontrarse formando parte de todas y cada una de las nominaciones que pretendamos hacer, referidas a los actos humanos

Si no lo consideramos de esta manera, estaremos justificando situaciones que ocurrieron y desgraciadamente aún ocurren, tales como: El holocausto, la esclavitud, la explotación de las mujeres y de los niños en el terreno laboral, como en otros que son innumbrables. Esas situaciones tienden a la “*cosificación*” del hombre en aras de un capital sin alma o de políticas sin pueblos. Es, en síntesis, colocar los intereses particulares por sobre los generales, estableciendo la desigualdad y la discriminación en lo socio-político y el “dominio colonial”, que es ejercido por organizaciones financieras “supranacionales” sobre Naciones constituidas formalmente como “Estados Soberanos” por la libre “determinación de sus pueblos”, y la anulación de hecho de este principio vital para una digna convivencia Internacional.

Todas las acciones de los hombres y de las instituciones por ellos formadas al amparo de las leyes de la moral y de los hombres, tienen que tener su base en la Ética. Si no reúnen esa condición, lesionan derechos o crean injusticias que las hacen inmorales.

Aún no hemos encontrado aún un sistema de pesas y medidas que nos permita cuantificar el amor, el dolor, la amistad o la felicidad. Si tomamos como regla moral el “amar al prójimo como a nosotros

mismos”, ai obramos como queremos que se obre con nosotros. Podremos llegar usando las matemáticas como una expresión del lenguaje, a expresar un enunciado del problema, si bien es conveniente tener presente que la resolución del mismo dependerá de las unidades de medida que usemos.

La ética, que puede tener distintos grados de influencia, según la materia que trate, es el común denominador de todas acciones de los hombres y de las instituciones creadas por ellos al amparo de las leyes: escritas y morales. Buscando que en cada concepto del primer miembro de la ecuación, que el numerador tienda a ser igual que el denominador, el resultado será: UNO (1) que representará que la acción fue cumplida en su totalidad y con el mayor grado de apoyatura en la ética, mostrando que la Economía, la Eficiencia y la Eficacia se logró aplicando con justicia los medios idóneos y se logró el fin propuesto.

Consideramos como fin del hombre la búsqueda de la felicidad, como el de una sociedad civil o comercial brindar un servicio al hombre o a la sociedad (*descartamos en todos los casos las sociedades creadas por los hombres que como único fin sea el lucro, porque si lo aceptamos la estrategia utilizada sería “la ley de selva”*), y como la finalidad de los Estado lograr el bien común, esto lo expreso en las siguientes ecuaciones matemáticas:

⇒ ***En el caso del hombre:***

$$\begin{array}{ccccccccc}
 \text{Economía} & & \text{Eficiencia} & & \text{Eficacia} & & \text{Ecología} & & \text{etc.} \\
 \text{-----} & + & \text{-----} & + & \text{-----} & + & \text{-----} & + & \text{-----} = \\
 & & & & \text{Felicidad} & & & & \\
 \text{Ética} & & \text{Ética} & & \text{Ética} & & \text{Ética} & & \text{Ética}
 \end{array}$$

⇒ *En el caso de una sociedad:*

Economía	Eficiencia	Eficacia	Ecología	etc	Servicio.				
-----	+	-----	+	-----	+	-----	+	-----	=
Público									
Ética		Ética		Ética		Ética		Ética	

⇒ *En el caso de un Estado:*

Economía	Eficiencia	Eficacia	Ecología	etc.						
-----	+	-----	+	-----	+	-----	+	-----	=	Bien
común		Ética		Ética		Ética		Ética		Ética

Así interpretamos que se encuentra planteado el control en la Resolución n° 107 del 6 de agosto de 1.998, de la Sindicatura General de la Nación (publicada en el Boletín Oficial de la Nación número 29.022 del 13 de noviembre de 1998), que procede a dictar conforme las autorizaciones que le confieren las leyes, las “Normas Generales de Control Interno”, que si bien analizaremos varios puntos más adelante, destacamos ahora los primeros párrafos de las mismas, referidos a la Integridad y Valores Éticos:

“La autoridad superior del organismo debe procurar suscitar, difundir, internalizar y vigilar la observancia de valores éticos aceptados, que constituyan un sólido fundamento moral para su conducción y operación.

Tales valores deben enmarcarla conducta de funcionarios y empleados, orientando su integridad y compromiso personal.

Los valores éticos son esenciales para el Ambiente de Control. El sistema de Control Interno se sustenta en valores éticos, que definen la conducta de quienes lo operan. Estos valores éticos pertenecen a la dimensión moral y, por lo tanto van más allá del mero cumplimiento de

las Leyes, Decretos, Reglamentos y otras disposiciones normativas.

El comportamiento y la integridad moral encuentran su red de sustentación y su caldo de cultivo en la cultura del organismo. Esta determina, en gran medida, cómo se hacen las cosas, qué normas y reglas se observan. Si se tergiversan o se eluden. En la creación de una cultura apropiada a estos fines juega un papel principal la Dirección Superior del organismo, la que con su ejemplo contribuirá a construir o destruir diariamente este requisito de control interno”

Conceptos éstos que son ratificados primero por el Decreto N° 41/99, y luego por la Ley 25.188 «Ley de ética de la función pública» y su Decreto reglamentario número 164/99, consideramos que estas normas pertenecen a la esencia de la Administración Pública.

Capítulo VI

§ La acción de Control

El Creador de los seres vivos, puso en ellos el ‘Sentido de Supervivencia’ y los dotó de los sistemas necesarios para detectarlos y llegado el caso prevenirlos. A los seres que poseen movimientos y sangre los dotó de sistemas que le sirven para prevenir los peligros y proceder a evitarlos o solucionar los daños sufridos, a ese sistema el hombre lo llamó Sistema del dolor.

El hombre nace a este mundo provisto de los sistemas básicos que le permiten su existencia inicial. Su mente aún virgen grabará en adelante sus vivencias personales y le permitirá diferenciar el bien del mal. Tan sólo para asegurar su subsistencia parte de sus labios a través de las vías nerviosas sensitivas, el acto reflejo de la succión, y como medio de comunicación con sus semejantes posee el llanto. Mediante el llanto expreso un pedido de auxilio pero, ¿Por qué llora el niño? El niño llora

para comunicarle algo a la madre, o a quiénes lo cuidan, los que deberán interpretar si tiene hambre, frío, si le duele algo o se encuentra incómodo porque está sucio. Los mayores tomarán las medidas apropiadas para acudir a solucionar el problema: la madre pondrá al niño en sus senos y estimulará el acto reflejo de la succión, preparará una mamadera, si ella carece del alimento natural del niño o simplemente lo limpiará, le cambiará los pañales o lo acunará en sus brazos.

Este hecho tierno y cotidiano en la vida de un ser humano que se incorpora a la Sociedad es fundamental para el hombre, constituyendo su primer acto de socialización. Apuntamos más arriba, que el hombre para satisfacer aquellas necesidades que con sus fuerzas no pueda lograr, se inserta en la sociedad y crear las estructuras que le permitan gozar de sus beneficios, del derecho a la vida, a la libertad dentro de un orden jurídico que asegure su goce y establezca sus obligaciones.

Nacieron, con el aumento de la población, y los adelantos de las ciencias y las técnicas nuevas necesidades satisfacer. Para poder gozar de la Creación Divina, atendiendo los problemas propios de una vida en Comunidad, organizó la familia, y creó, partiendo de ella hasta llegar a la más compleja organización social y política: el Estado. Hizo la organización como la había aprendido de Dios: a su imagen y semejanza. Por ello contemplamos en las organizaciones sociales la existencia de sistemas que cumplen funciones similares a las funciones biológicas de los hombres, y están destinados al servicio del sujeto de la Creación Divina: el hombre.

En la Administración de los dineros públicos, tenemos los sistemas del Tesoro y de Bienes. Estos sistemas están presentes y dispersos en todos los lugares del Complejo Jurídico, Económico, Financiero y Administrativo. Donde exista un bien público (material o inmaterial) o tenga lugar un hecho de riqueza, allí se encuentran elementos de estos sistemas.

Todo hecho de riqueza (transacción comercial, patrimonial o civil) que se genera dentro del Complejo Social, se encuentra alcanzado por alguno de los componentes que integran los sistemas del Tesoro o del Patrimonio. Así la simple adquisición de un producto alimenticio por una ama de casa en el almacén del barrio, como lo que adquiere el Estado por medio de una Licitación Internacional, genera obligaciones legales e impositivas, de esta forma se hace presente el Sistema del Tesoro y el de los Bienes administrables. Las compraventas, la construcción y el uso de los muebles e inmuebles destinados a la satisfacción de las necesidades públicas son atendidos con fondos detraídos al pueblo por el Estado, es por ello que el control público sustituye al interés legítimo que tiene la comunidad, de saber cómo se usan y custodian sus fondos y sus bienes.

Estos sistemas que se mueven mediante contrataciones de personal, bienes, obras y servicios, nos indican lugares donde debe imperar con mayor intensidad el control público, que como la *sindéresis* de la Política, es la garantía del dueño de la hacienda, el Pueblo, que no debe encontrarse ausente en la función de control, por ser el control connatural al Poder y unido inseparablemente al gobernar, que es mucho más que el administrar.

La acción de control no debe ser sólo punitivo sino también correctiva, y servir de orientación de la Política, porque el Control de la Hacienda Pública, es una **función de gobierno, propia del ejercicio político del Poder**. Es por ello que el control es preventivo, concomitante a los actos, o ulterior a los hechos u omisiones que se aparten de las normas, de la moral pública, o que puedan ocasionar un perjuicio al Erario o deteriorar la confianza que el pueblo depositó en quienes ejercen el Poder y debe concluir con la asignación de responsabilidades.

Es un error de concepción considerar a los proveedores de bienes o servicios a la Administración, como contrarios al interés público, por cuanto ellos por su actividad son colaboradores del Estado, y aún más

que eso; por el carácter coercitivo de la Hacienda Pública ellos también son propietarios de los bienes y dineros públicos, porque son parte del pueblo.

Si bien el Mensaje con el cual el Poder Ejecutivo remitió al Congreso el Proyecto que fue sancionado como Ley 24.156, en lo que se refiere al Control establece dos Sistemas: uno Interno y el otro Externo, pero la ley no los integra, por ello no funcionan aún como un Sistema vertebrado de Control. Esto que sigue siendo un objetivo a lograr, puede obtenerse a partir del dictado de la Ley que dispone el artículo 85 de la Constitución Nacional.

Quedó demostrado por los hechos que el, legalmente y luego constitucionalmente denominado control externo, carece de la agilidad necesaria para brindar, las repuestas que el pueblo reclama de la acción de control. Pareciera que los Informes de la Auditoría General de la Nación, no son tenidos en cuenta por la Legislatura, las cuentas de inversión no se aprueban, los Servicios Públicos son ineficientes, etc., en fin todos los pronósticos efectuados en la Mesa Redonda efectuada el 14 de julio de 1991 en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal se cumplieron, ahora vivimos una etapa donde existe un organismo de control que actúa al margen de la Constitución Nacional y un Congreso Nacional que ya cumplió más de diez años incumpliendo el mandato de dictarlas leyes necesarias para poner en ejecución los poderes establecidos en la Constitución, con la anuencia cómplice de los otros dos órganos que integran el Gobierno.

Más arriba dijimos que el Control Público es la “síntesis” de las Políticas Públicas, ahora agregamos que el Control de la Hacienda Pública debe ser y comportarse como el Sistema Nervioso de la organización de la Administración Pública..

Como un recurso didáctico vea «a vuelo de pájaro», en biología, el Sistema Nervioso y cómo debe funcionar un subsistema de control basado en el sistema nervioso de los seres vivos.

§ *El Sistema Nervioso del Dolor*

Según la primera acepción del Diccionario de la Real Academia Española «Sistema es un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente entrelazados entre sí».

“En biología, con el nombre de Sistema se define un grupo de órganos que desempeñan una función común y que poseen una determinada estructura”⁽³⁰⁾ que se corresponde con la tercera acepción del Diccionario, que dice: «Conjunto de órganos que intervienen en alguna de las principales funciones vegetativas»

El sistema nervioso central es una unidad anatómica protegida de los traumas externos mediante las formaciones óseas del cráneo y de la columna vertebral (*canal raquídeo*) encargado de recibir y transmitir impulsos, coordinando de estas formas las actividades del organismo. Está formado por el grupo de células nerviosas de la materia gris, que presiden una determinada función del cuerpo.

Ejemplos característicos de esta unión y complementación de los sistemas vienen dados por los centros del habla y del dolor. El centro del habla está unido con el de la memoria del sonido de las palabras, con la forma gráfica de las mismas y de los movimientos musculares necesarios para la articulación de cada una de las palabras. El sistema del dolor une el Sistema nervioso periférico con el sistema central, y con los otros sistemas como el habla, que nos permite exclamar un ¡ay! O una

⁽³⁰⁾ GRAN ENCICLOPEDIA MÉDICA SARPE - Tomo 7 pág. 2565

interjección que está latente en nuestra mente, y con el sistema muscular que mueve los miembros.

El dolor es la sensación subjetiva de sufrimiento, caracterizada por una disminución o desorganización de las funciones vitales o psíquicas, que puede ser considerado en general como un medio de defensa o señal de alarma de la cual dispone el individuo, para advertir la presencia de un peligro o de una situación anormal para el equilibrio bioquímico y psíquico del organismo o bien para la actividad física del mismo.

El dolor como subsistema funciona uniendo el Sistema Nervioso que es un complejo de estructuras nerviosas constituido por nervios y ganglios, los nervios que están formados por prolongaciones o «neuritas» de las células nerviosas, y tienen por finalidad unir los distintos centros nerviosos de las diferentes partes del cuerpo. Las células nerviosas o neuronas representan la unidad estructural del sistema nervioso, su característica es la presencia de una o más prolongaciones de distintas longitudes denominadas *dendritas*, cuya función específica es la recepción y la transmisión de los impulsos al Sistema Nervioso Central.

⇒ *El dolor físico*

Antes de hablar del dolor, recordemos que los seres vivos, entre ellos el hombre, tienen en el instinto una tendencia o disposición natural para actuar de una manera biológicamente organizada, esta es una característica propia de cada especie. Esta cualidad nos advierte de los peligros que le pueden causar agentes externos y los evita como un acto instintivo o reflejo, pero a pesar de esa advertencia el hombre puede

tropezar y ello suele producir dolor (*casi como una de las "reglas de la generalidad", el único animal que tropieza más una vez con una misma piedra, es el hombre, porque es el único que goza de la libertad suficiente para elegir el mal*), que al atravesar el umbral del dolor da lugar a los movimientos del sistema nervioso y del muscular si así correspondiese

•

Desde el punto de vista fisiológico el dolor se presenta como una sensación producida por distintos estímulos (táctiles, térmicos, etc.) que sobrepasan una cierta intensidad, llamada **umbral del dolor**, por debajo del cual estas sensaciones son advertidas como tales, es decir, como simples estímulos táctiles, térmicos etc., y no como fenómenos dolorosos.

La zona del cuerpo donde se manifiesta el dolor representa el punto de partida y el punto de llegada de la compleja función fisiológica de la transmisión del dolor. A fin de que el estímulo doloroso pueda determinar la sensación dolorosa, es necesario que siga la llamada **vía del dolor**, es decir, que sea captado por las terminaciones nerviosas sensitivas de la zona interesada y, desde éstas a través del **nervio sensitivo**, «**las dendritas**», sea llevada a las raíces posteriores de los nervios espinales, donde encontramos los centros de la médula espinal, que corre a lo largo de la columna vertebral y producen los movimientos reflejos que pueden paliar una situación (retirar la mano asentada sobre una superficie caliente o fría, mover los músculos para retirar el elemento que causa dolor, por ejemplo un clavo clavado en el pie) Cuando la alarma alcanza al cerebro, es captada por la **corteza cerebral sensitiva**, siendo sólo en este punto cuando se hace consciente y aparece el dolor referido a la zona interesada por el estímulo, el cerebro inmediatamente **estimula el intelecto** para tomar la decisión que crea corresponder para

cumplir con la misión de sanear la zona dolorosa, promoviendo la acción reparadora mediante la aplicación de medios terapéuticos

Las causas del dolor pueden ser químicas, físicas y traumáticas. Un tipo especial de dolor es aquel que se presenta con la característica de cólico y que es debido a irritaciones del plexo nervioso de determinados órganos (intestino, corazón, riñón, hígado, etc.), que debemos curar devolviéndoles su buen funcionamiento, y que en último caso la medicina actual puede llegar a sustituirlos.

Como vemos en las Ciencias Biológicas, el dolor actúa primero por medio de las células sensitivas, como un centinela ubicado en todos los lugares de la estructura corporal, que produce la alarma cuando el cuerpo es atacado o se pone en peligro por una acción externa o interna la zona donde se encuentra ubicada la célula.

En el control de la Hacienda esa célula sensitiva, ese centinela, **es el ser humano**, que apoyado por la estructura de la organización, le debe permitir accionar en forma inmediata cuando detecta cualquier acto, hecho u omisión que pueda generar un daño a la Hacienda o a la sociedad. La naturaleza humana de esa célula sensitiva hace que como un primer acto reflejo diferencie el mal del bien y escoja este último, pero si a pesar de la elección el daño se produce, entramos en ese momento por el ***umbral del dolor***, el hombre que obra como el ***nervio sensitivo de la organización***, si no tiene capacidad para eludir o resolver lo planteado, actuando como ***las dendritas***, debe cumplir con su deber de advertencia, y recorrer la ***médula espinal*** que en una Administración, pública o privada, es la escala jerárquica de la organización, donde quien tiene la función y capacidad para decidir, debe mediante su accionar remover la causa.

Esta acción es la base del control jerárquico, en sus aspectos ascendentes y descendentes. Que con la tecnología actualmente disponible para las instituciones creadas por el hombre, la alarma dada


por el individuo que actúa como célula inicial, La Organización debe brindar una respuesta inmediata al alerta dada por el nervio sensitivo que debe evitar, solucionar o alertar.


Cuando esta alimentación no posee la capacidad o los instrumentos, no tienen la agilidad de información, la Administración no es capaz de brindar la repuesta necesaria, en forma ágil y eficiente. Indica la existencia de una falla en la estructura, política o administrativa, que debe ser subsanada, porque el control solamente logrará su cometido cuando posea la capacidad de repuesta necesaria para modificar una conducta, reparar un daño y asignar una responsabilidad.

Si no se consiguen estos objetivos, que son intrínsecos del control, llegamos a la conclusión que ***la política de control no existe***, por fallas que atribuimos normalmente al sistema, pero que por lo general corresponden a los hombres que lo diseñaron mal, los administradores que lo aplican peor y los que se sirven de ellos para crear ‘zonas grises’ que ocultan situaciones del prolijas y corrupciones.

§ El Sistema del Dolor, como Sistema del Control

Este proceso podemos apreciarlo en el siguiente gráfico, mediante el cual presentamos en un esquema biológico del dolor, donde simbolizamos como α (alfa): a la exclamación, el asombro inicial cuando el instinto o el conocimiento percibe un peligro y trata de evitarlo, cuando la sensación de hace sensible, deja de ser sensación, penetró por el umbral dolor.


El agente público obrando como nervio sensitivo produce a dar la alarma A con una campana. Con una flecha () indicamos el recorrido de la alarma por la médula espinal, las Células (los hombres

que se encuentran dentro la escala jerárquica y que poseen facultades proceden a sanear la situación, mediante la indicación de camino o insistir mediante su firma o clave electromagnética, partiendo del agente inferior que debe conforme sus competencias recibió en mandato de hacer o dejar hacer algo que considera violatorio de una norma legal o ética y formula los reparos hacia superior jerárquico, numeramos los distintos niveles de capacidad jerárquica con poder de decisión para producir dentro de la escala “actos reflejos” para sanear la situación o de insistencia (☎), concluida la vía jerárquica que por los movimientos reflejos, escapar el problema a sus facultades el dolor llega al Cerebro que simbolizamos Δ (delta) El cerebro percibe el aviso debe analizar si es físico (solucionable con una medida de administración o sí es psíquico y tomar la decisión, que corresponda con la clase de dolor: Si el dolor es psíquico (Θ ómicron) o si el dolor el físico (β beta) y dispone los medios para sanar, que serán medidas de administración que solucionen el problema. Los medios que dispone el cerebro si los dolores son físicos lo simbolizamos  el auxilio es material y si el dolor es psíquico la simbolizamos con Σ , porque son producidos por una sumatoria de hechos o situaciones nacidas por cuestiones que normalmente nos indican falencias o malas aplicaciones de una política, y que debe el Poder dar solución por medio de la aplicación de una política que sanee el problema y que simbolizamos como Ω (omega), por ser de la misma raíz que da fuerza al músculo, (la acción humana) reparadora, por aplicación de los medios, internos o externos. Paralelo al Sistema del Dolor incluimos en el gráfico el Sistema Administrativo que debe operar en forma simultánea

Aplicando este esquema al Control de la Hacienda Pública, tendríamos que el agente público (alfa α) en conocimiento del peligro o situación al margen de las normas o de la Administración, obrando conforme la ley natural trata de evitar o prevenir la presencia de un algo, que puede producir un daño, tiene una obligación que es propia de su cargo, porque su deber es obrar como la célula sensitiva del sistema.

Produce la Advertencia que la norma legal o la conciencia moral le indica que no debe hacerlo.

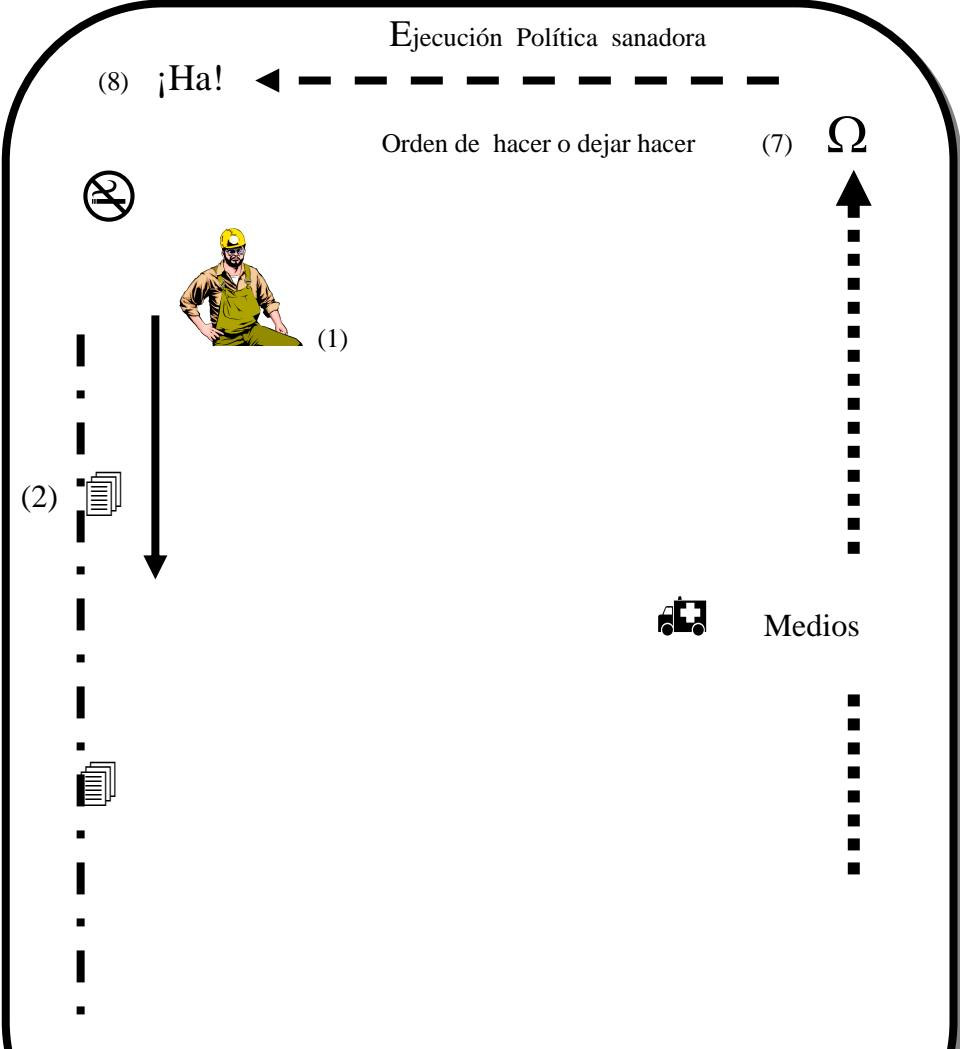
Si lo hace, el daño se produce y aparece el dolor: (4) ‘el acto, hecho u omisión, que puede lesionar el patrimonio o que se encuentra en colisión con las normas’ lo cual es percibido por el agente público que al conocerlo y por no tener competencia para solucionarlo, debe penetrar por *el umbral del dolor* y dar la alarma a la Administración, comunicando a su inmediato superior, que se encuentra formando la *corteza de la médula sensitiva*, que pone en movimiento las acciones reflejas. Si no son suficientes la alarma debe seguir la vía jerárquica hasta que la alarma llegue a quién posee competencia para solucionar:

La corteza cerebral, dispondrá los medios (que los hemos simbolizados con una ambulancia ‘’) por cuanto la corrección siempre debe ser fraterna porque no es una acción de censura sino de colaboración y con ‘ Σ ’ (épsilon) porque que debe solucionar mediante la acción, la aplicación correcta de las normas o con otra medida de la misma naturaleza del problema.

Esta situación es normal, por ser el agente público que interviene la *célula sensitiva del sistema* con la capacidad propia del ser humano de distinguir el bien del mal; cumpliendo su función de sanear el organismo, observa el acto, hecho u omisión, asumiendo el papel de colaborador necesario para obrar el bien y evitar el mal. La vía jerárquica es la corteza de la médula espinal. El agente con capacidad de brindar la solución definitiva está en *la corteza cerebral*, en la cual reside la facultad de sanear el órgano afectado proveyendo los medios internos y solicitando los externos que sean necesarios

La corteza cerebral en la Administración es el Poder con competencia para tomar una decisión, en el lugar y en el tiempo que ocurre la situación.

La velocidad de respuesta que a la alarma recibida, por los órganos con capacidad para tomar la decisión, es fundamento básico para el funcionamiento de un sistema de control. Tanto para la actividad pública, como para la privada, si esa reacción de la autoridad, es lenta o no existe, es el síntoma de una grave enfermedad del Sistema de Ejercicio del Poder, que nos indica que los órganos con capacidad de decidir no están actuando con eficacia y eficiencia, por cuanto se permitió un daño a la hacienda, que pudo haberse evitado y que debe repararse aplicando medidas que normalmente derivan en mayores costos para el administrado o para el cliente.





- • ➔ Estructura de la Administración
- ⊗ ➔ Necesidad Pública
 - (1) ➔ Agente Público (Hacedor del Bien Común)
 - (2) ➔ Observación del Agente Público
 - (3) ➔ Comunicación al Superior (alarma)
 - (4) ➔ Análisis y estudio de saneamiento
 - (5) ➔ Pronunciamientos de la Autoridad
 - (6) ➔ Provisión de medios
 - (7) ➔ Servicio Público prestado según las normas
 - (8) ➔ ¡Ha! Satisfacción -Necesidad Pública satisfecha

En la República Argentina, las legislaciones que rigen la Administración Pública Nacional eliminaron los actos de oposición que existían y que, por lo general, funcionaban bien, tales como: el informe y el dictamen, la advertencia para mejor proveer, la ponencia, el reparo administrativo y la observación legal, que producían efectos de saneamiento, previo a la decisión o suspensivos en lo que se refería al control de legalidad, se ha pasado de una situación que contemplaba el control jerárquico descendente y ascendente como la característica propia de la Avocación y el Deber de Advertencia, que constituyen el fundamento del denominado control jerárquico descendente y ascendente, para regirnos por la Obediencia Debida, que convierten a los

agentes públicos en cómplices necesarios de los perjuicios que pueda sufrir la Hacienda Pública y del mal servicio que se brinda a los administrados. Dejó de existir el canal de información y de control que obraba como la *médula espinal* y el cerebro, aparecieron fallas que favorecieron a intereses particulares o extraños a los fines de la organización, sin brindar respuesta a los intereses generales y dañaron *la unidad de dirección al no brindar con velocidad y oportunidad la repuesta* y la acción sanadora o correctora.

El daño en la Administración del Estado que muchas veces no es conocido, queda sin solución y casi siempre impune, por cuanto el sistema de la organización política *ha excluido* del sistema de control al *dueño de la hacienda al pueblo, que es parte viva del Estado*; para ser sustituido por un proceso de control final por los representantes de los Partidos con representación en el Congreso, que no son los representantes de la mayoría, sino de minorías que actúan «corporativamente» formando una *casta privilegiada* dentro de una sociedad que pregona la igualdad de los hombres frente a las leyes y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad (artículo 16 de la Constitución Nacional), y que a pesar de lo que leemos en las plataformas partidarias, los hechos nos muestran que normalmente tienen prioridad los intereses particulares y los de grupos (financieros, económicos, de partidarios y de castas), relegando los generales, que hacen al logro del bien común.

A varios docentes universitarios, entre los que me incluyo, aún nos quedan dudas y sentimos necesidad de una discusión jurídica. La misma radica en conocer si por aplicación del artículo 38 de la Constitución Nacional, en lo referente a la competencia asignada a los Partidos Políticos para la postulación a los cargos públicos, no se modificó la esencia del sistema representativo, republicana de gobierno que dispone el artículo 1°. Por ser las personas que pueden deliberar federal, gobiernan y no del Pueblo. Si el segundo párrafo del citado artículo 38, al disponer los representantes de los partidos políticos son los que tienen competencia para proponer los candidatos a ocupar los

cargos públicos electos y que “el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y a la capacitación de sus dirigentes”. No se ha configurado una suerte de hacienda pública conexas, por la cual podría existir con la «dirigencia partidaria» ocupando cargos directivos «estipendiario» público”. Y si al exigir el artículo 85 de la Constitución Nacional que “El presidente del organismo de control de la Legislatura (se refiere a la Auditoría General) será designado a propuesta del partido político con mayor número de legisladores en el Congreso”, se está contrariando el artículo 16 de la Constitución que se refiere a la igualdad de los hombres ante la ley, a la idoneidad para los empleos públicos y a la inexistencia de fueros personales, y desde el año 1813 la eliminación títulos de nobleza, que disponía el principio de igualdad jurídica de los habitantes

Así como el dolor es el centinela de la salud del cuerpo, el control es la garantía que posee el pueblo de la transparencia de la gestión del Erario. Pero, para ello le es indispensable contar con los hombres que el Pueblo ha designado para que deliberen, gobiernen, y en la satisfacción de las necesidades públicas, administren su patrimonio: El agente Público, que como ya lo reclamaba Aristóteles debe ser el buen ciudadano, que por su compromiso con la pueblo debe ser: honrado, leal y competente ⁽³¹⁾

⇒ *Los dolores psíquicos*

Existen otros tipos de dolores en el sistema biológico del hombre que no afecta directamente la estructura física, sino que se refieren a la parte psíquica. Que si bien los consideramos como patrimonio de las criaturas racionales, pueden apreciarse también en algunos comportamientos de ciertos animales. A estos tipos de dolencias, en los humanos se los conocen genéricamente como Neurosis, en los animales como características de razas que mueven las acciones y reacciones por sus biológicos e instintivas.

Por neurosis se entienden una serie de trastornos psíquicos que se manifiestan en ciertos individuos cada vez que les falla la tentativa de superar

⁽³¹⁾ ARISTÓTELES- obra citada -pg..879. .

con éxito situaciones difíciles externas o conflictos interiores. La neurosis existe siempre en los individuos que viven una vida de contrastes, insatisfacciones y condicionamientos. La mayor parte de las neurosis derivan del conflicto entre aquello que el individuo querría ser y aquello que realmente es; de este contraste nacen la insatisfacción, la frustración, y la soledad, etc. Estos fenómenos afectan en un primer tiempo, sólo a la esfera psicoemotiva, para luego afectar a toda la persona, pudiendo acarrear trastornos incluso de naturaleza física. El neurótico reacciona a veces, por fortuna, psíquicamente ante estos hechos. Muchas enfermedades, como el eczema rebelde, la angina de pecho, algunas formas de colitis y de artritis que suelen tener un origen neurótico. Difícilmente se pueden curar si no se conocen la causa psicológica que las ha provocado.

Así, en el sistema biológico estos dolores afectan el comportamiento, la psiquis del individuo; solamente pueden aliviarse removiendo las causas que lo producen y por regla general es necesaria la colaboración de otras personas.

El dolor físico se manifiesta cuando es percibido por el Sistema Nervioso Periférico y sigue la vía medular donde encuentra repuestas, hasta llegar a la corteza cerebral que debe tomar las decisiones para aliviarlos.

El dolor psíquico tiene su nacimiento por fracasos en las tentativas por superar con éxito situaciones difíciles externas o conflictos interiores, insatisfacciones y condicionamientos externo o internos, motivados por el conflicto entre lo que el hombre aspiraba ser y lo que realmente es, el lugar que quería ocupar en la sociedad (familia y comunidad), y el lugar que alcanzó a ocupar en la sociedad familiar o grupal. El primer síntoma en el hombre es la depresión psíquica. que muy pronto lo conduce al abandono físico.

Este tipo de situaciones en una organización son productos de una política errada o mal instrumentada, o por relaciones humanas conflictivas dentro de la organización. Es lógico que solamente se pueden

solucionar con medidas Políticas que busquen las causas y apliquen los medios adecuados, o por el acrecentamiento de las relaciones humanas dentro de la organización, porque siempre toda solución, tienen que ser de la misma naturaleza que el mal detectado.

Es función de la conducción política distinguir lo que corresponde a una acción de administración, que debe solucionarse con medidas de naturaleza Administrativa, de las originadas por cuestiones de diseño o aplicación de políticas públicas, que deben solucionarse con medidas de la misma naturaleza.

El dolor psíquico en la Administración del Estado se manifiesta siempre por el descontento de los administrados, que recurren a los medios que tienen a su alcance para ser escuchados. Tienen el derecho de ser escuchados y deben brindarse los canales adecuados, porque un descontento social nos muestra una desviación de la Política de su fin de bien común y generalmente provienen todos los descontentos que se manifiestan en manifestaciones y últimamente en “Piquetes” tienen su nacimiento una falta de justicia distributiva.

En esta distinción de las causas se encuentra el fundamento que distingue la aplicación de los medios a los fines, que corresponde en primera instancia al Administrador, el control de la bondad del medio aplicado y la evaluación de los resultados (eficiencia, eficacia y economía), basados en la aplicación ética de la justicia que corresponde al órgano volitivo con capacidad para dotar de otros medios u otros procedimientos de aplicación, buscando el justo medio, que es donde mora la justicia social.

§ EL Sistema muscular:

La biología animal nos muestra que dentro de esa especie se encuentran distintos sistemas y subsistemas que mediante sus aportes integrados y coordinados, que afectan al todo y permiten que puedan realizar sus funciones vitales.

Sostenemos más arriba, que un sistema de control tiene que obrar brindando la repuesta inmediata a la alarma que le envía sistema biológico del dolor, y que es el hombre que cumple funciones en la Administración (tanto pública, como privada), que obrando como célula sensitiva encargada de transmitir la sensación produce el alerta, cuando ésta cruza el umbral del dolor debe producir la alarma y obrar por el sistema nervioso periférico.

El hombre en las organizaciones, asume el papel del Sistema Muscular. Así como este sistema se encuentra constituido por músculos que son los que producen los movimientos del cuerpo, de igual forma que el hombre dentro de la organización produce los movimientos que permiten a la persona ideal, el logro los objetivos propuestos, los que fueron establecidos por los hombres que ocupan los órganos volitivos.

Las formaciones musculares están expuestas a estímulos que provienen de los centros cerebrales, (y por lo tanto dependiente de la voluntad) cuando se encuentran fuera de este control, forman parte de los movimientos reflejos (vendrían a ser un sistema incluido, o subsistema, dentro de sistema nervioso de la médula espinal) De esta forma se distinguen los movimientos voluntarios de los involuntarios.

Así podemos decir, que en la organización tenemos los músculos cerebrales que forman la corteza cerebral donde se encuentra la inteligencia y la capacidad para decidir en libertad (estos serían los hombres que tienen por misión gobernar aplicando las políticas públicas apropiadas), los que forman el sistema nervioso de la médula espinal (que en caso de los hombres que deben ejecutar) es la escala jerárquica que conforme a la misión recibida del cerebro debe actuar, para sanear la acción, mediante los movimientos reflejos, disponiendo la acción de los músculos motores que cumplen una función determina, en los organismos vivos (estos son los agentes públicos) cuya función es la prestación física o intelectual del servicio público.

Revisten una importancia capital, los músculos en forma de anillos con que se abren y cierran los orificios de una cavidad del cuerpo para dar lugar a la salida de algún excremento o secreción, o para retenerlos, como el caso de la vejiga de la orina, el del ano, el del píloro y el de la pupila, los dos primeros responden a impulsos de los músculos que responden a la corteza cerebral y los otros dos nombrados al sistema nervioso de la médula espinal

Capítulo VII

§ El Hombre en las Organizaciones Sociales

En todas las organizaciones sociales donde interviene el hombre, desde la familia hasta el Estado, incluidos los Organismos Multinacionales, el hombre ocupa inexcusablemente estos dos cometidos:

a) Sujeto de la Ética:

Las Asociaciones creadas por los hombres, a que las dotaron de una personalidad jurídica propia para que desarrollen actividades: sociales, políticas, comerciales, deportivas etc., carecen de responsabilidad Ética, por cuanto no tienen capacidad física, ni intelectual. Piensan, deciden y obran por medio de las personas físicas, que por tener conciencia del bien, del mal y libertad para optar y obrar son las únicas susceptibles de adquirir responsabilidades éticas. Esta acotación se torna fundamental cuando tenemos que referirnos al lugar que el hombre ocupa, tanto las asociaciones Políticas, Civiles, Comerciales etc., es común decir que la Administración Pública no tiene Ética, y ello es solo es cierto, cuando el hombre que decide obra carece de Ética.

En la Función Pública y Privada es el hombre el sujeto de la ética, que por tener capacidad de distinguir lo bueno de lo malo y libertad para obrar asumiendo la responsabilidad por la opción efectuada. Asumiendo

las funciones Volitivas, Directivas y Ejecutivas que solamente pueden efectuar las personas físicas,.

Una persona ideal obrará conforme las normas que le establecieron los hombres, las cuales suelen a veces, a pesar de encontrarse aprobadas por el Estado en nombre del Pueblo, contener normas que colisionan derechos particulares de los hombres, o generales del género humano lo que las hacen injustas y por lo tanto ‘no éticas’.

b) Factor del bien común:

Solamente por la actividad humana pueden las personas ideales realizar los objetivos para los cuales fueron creadas. Es función del Estado ejerciendo su Poder de Policía, el que autoriza la existencia de las entidades ideales, tanto civiles como comerciales, velando que las mismas cumplan objetivos encuadrados dentro de las leyes, y cuyos objetivos deben tender a brindar un servicio en orden al bien común. Y este fin tan sólo lo pueden lograr por medio de la acción de la persona humana.

§ El Agente Público en la Gestión y en el Control de la Hacienda

Surge instantáneamente la pregunta de ¿Cuál es la función y la responsabilidad del hombre en las Sociedades y Asociaciones que crean?

Tanto las leyes de los Estados, como las normas constitutivas de las asociaciones que las fundan ponen énfasis en separar el patrimonio de las mismas de los patrimonios personales.

Insistimos en la responsabilidad de los agentes públicos en el control, de la gestión pública por cuanto el mismo (el control) siempre dependerá de la voluntad de los hombres de ejercen el Poder, ello es así porque los Estados son personas de “existencia ideal”, creadas por los hombres para lograr vivir dentro de un ordenamiento social, jurídico, y económico que les permita, satisfaciendo las necesidades colectivas,

realizarse como seres humanos alcanzar el bien común y gozar de la Paz Social.

El Estado, como las personas de existencia ideal, únicamente puede manifestarse mediante las personas de existencia física, los hombres quienes, mediante un instrumento base, que denominamos - Constitución, Carta Fundamental o Pacto Fundacional-, lo han creado, concediéndole el Poder para que mediante su ejercicio, en una adecuada distribución de facultades en los órganos que integran el Gobierno del pueblo, obren para bien común.

“Bajo la denominación de empleo público, empleado público, agente administrativo, agente estatal o función pública, quedan comprendidas las distintas formas jurídicas que reviste el trabajo, o servicio y, en algunos casos, la prestación del sujeto particular en la Administración centralizada o descentralizada.

Esta denominación, por lo tanto, tiene un alcance general y las particularidades en cada caso están dadas por las especificaciones del régimen jurídico aplicable. Pues hay agentes públicos con estado político estatutario, o sin estado estatutario pero bajo régimen administrativo”⁽³²⁾

Es la Constitución Nacional la que, en varios de sus artículos, se refiere a la denominación de empleo público. Por ejemplo, el artículo 16 se refiere a la igualdad de los habitantes ante la ley expresando “y admisible en los *empleos* sin otra condición que la idoneidad”. El artículo 77 de la Constitución (antes de la reforma en 1994), al referirse a la duración del Presidente y Vicepresidente decía: “*duran en sus empleos*”; y si bien ahora expresa en el artículo 87 “*duran en sus funciones*”, al analizar las mismas vemos que no existe una diferencia que haga variar su relación de empleo público, más aún cuando su forma de designación es directamente efectuada por el pueblo mediante un sistema electivo. El

⁽³²⁾ DROMI, R. – Derecho Administrativo – op- cit. pág. 286

artículo 110, referido a los Jueces de la Corte Suprema establece: “*conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta.*”

♦ **Características:**

Podemos indicar como características en la relación de empleado público:

- a) Su ejercicio es personal, es un órgano persona, que debe cumplir una función de servicio público, que por ser inherente al cargo y a su persona no puede ser delegada en un tercero. Por cuanto el hombre es el único **sujeto ético**, su comportamiento es el espejo de la Administración, porque a partir del mismo se agrega un “adjetivo calificativo” a la Administración, que puede ser tildada de ineficiente, insensible y hasta corrupta, siendo que esos adjetivos solamente pueden aplicarse a los sujetos con capacidad de distinguir el bien del mal y de obrar en consecuencia
- b) Para poder prestar un servicio personal, el requisito fundamental es ser una persona de existencia física con idoneidad y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones. Requisito fundamental que es recogido por las Constituciones y las leyes.
- c) El agente público, es un hombre que forma parte del Pueblo, por lo tanto es también un copropietario de la Hacienda que debe administrar, para que la misma cumpla la misión para la cual fue creada al pueblo por el Poder para que cumpla una función social encaminada al bienestar general.

♦ **Misión**

El agente público constituye en la Administración la función de célula sensible del nervio sensitivo y es el único medio que tiene el Estado para realizar sus funciones tendientes a bien común. Es por ello que podemos afirmar que «el empleado

público es el ‘agente activo’ necesario para lograr el fin del Estado: el bien común. O como lo dice Cayetano Licciardo, es el “hacedor del bien común en nombre de la Sociedad:”. El trabajo del Agente Público en el control de la Hacienda del Pueblo y se materializa haciendo realidad aquello que nos dijo el Profesor Dr. Rafael Bielsa, referido al control jerárquico ascendente: *“todo aquel que señala a un gobernante con sentido cívico sus errores jurídicos o políticos, es su mejor colaborador. Esto no lo conciben los improvisados, ni los dominados por una especie de lujuria del mando, que tanto daña a la Administración Pública y al buen nombre de la Nación. Mandar es muy distinto que gobernar y administrar. Y gobernar es lo único que debe respetarse”* ⁽³³⁾

El agente público, por ser un hombre (y poseer como atributo fundamental: el de ser el único animal racional) En toda la estructura administrativa es la célula sensible que detecta las causas y actúa como **umbral del dolor**, debe evitar la ocasión de hacer el mal, promover las acciones para sanear la acción considerada como no ajustada a las normas jurídicas o morales y, su Superior, si está en su competencia modificar la acción, insistir bajo su responsabilidad o remitirla a un Superior con competencia :conforme al servicio público que se trate..

En el Estado, como en toda organización fundada y dirigida por hombres, el éxito o el fracaso depende exclusivamente del sujeto con libertad y capacidad para distinguir: lo bueno de lo malo y de obrar. Lo óptimo que pueda lograrse en una organización (estatal o privada), siempre estará ligado a la aptitud y actitud de los hombres que la integran, porque **únicamente el hombre puede ser virtuoso o corrupto**.

Así los medios de comunicación masiva nos muestran en todos los lugares del mundo manifestaciones de protestas de trabajadores, por bajos

⁽³³⁾ BIELSA, Rafael – Régimen Jurídico de la Contabilidad Pública, pág. 13

salarios, tardanzas en los pagos, crecimiento de los precios, actos de violencias, etc., situaciones estas que deben solucionarse mediante medidas políticas; son situaciones sociales que pueden tener consecuencias económicas y financieras, pero que frecuentemente se solucionan con la fuerza represiva que posee el Poder, porque el mismo pueblo se la dio. Ejemplos de estas situaciones son las medidas tomadas de naturaleza distinta a la causa. No es una solución y, en la realidad de la ley normalmente es un abuso del poder motivado por la impotencia o incapacidad para buscar la solución política apropiada.

Porque las huelgas, cortes de rutas, manifestaciones de disconformidad, son síntomas de *dolores psíquicos*, y como tales los debe estudiar el Poder para solucionar con una mediada de política de gobierno.

Para aclarar el concepto y facilitar la distinción entre una medida administrativa de una política, tomemos un ejemplo, que desgraciadamente ocurre en nuestro país, a lo largo y a lo ancho del mismo. Los habitantes se manifiestan en forma pública por una falencia de un Servicio Público, (falta de recolección de residuos), los jubilados que marchan solicitando medicamentos, los docentes solicitan mejores condiciones de trabajo, una parte de la comunidad afectada protesta por una medida de gobierno. Los hombres que ejercen los poderes en nombre del pueblo en lugar de tomar una medida de conducción política u económica, teniendo en cuenta que una manifestación obstaculiza el tránsito, o a pedido del comercio o grupo social afectado por la pueblada manda a la Policía a reprimir. No se soluciona nada por poseer ser una repuesta de naturaleza distinta a la del problema planteado.

En el orden de la escolaridad es doloroso ver, sobre todo en la educación primaria y a veces en la secundaria, que cuando un alumno charla o es inquieto clase, el docente le coloca una mala nota en la asignatura que está dictando, 'lo toma entre ojos' y lo manda a examen. Ocurre en muchas administraciones, tanto privadas o públicas. que si el empleado tiene la desgracia de enfermarse, las normas que rigen la relación laboral en lugar de buscar ayudarlo primero le descuentan los haberes, lo privan de la asignación por asistencia a al trabajo, y lo postergan en la carrera administrativa. Por último, normalmente con cargo a un tercero 'el Gremio o una Aseguradora' buscará prestarle la atención médica como un paliativo del mal que sufre.

Es imprescindible en la Administración Nacional la resurrección de los Actos de Oposición, que en muchas Administraciones Provinciales y Municipales existen. Estos actos obligan a los agentes públicos a interponer a sus superiores una observación, cuando reciban una orden de hacer o dejar de hacer algo que consideran no ajustado al derecho. a la moral o las normas de procedimientos. Estos actos comienzan con la advertencia verbal, la escrita, el superior con competencia, señalada conforme los niveles de responsabilidades puede insistir en su cumplimiento bajo su exclusiva responsabilidad, dando nacimiento al deber de advertencia, eliminando la "obediencia debida" que tanto daño hizo y hacen a la Administración de los dineros del pueblo Los actos por lo común se denominan "observación", "dictamen o ponencia" "reparo administrativo" y "observación legal", cuando esta paraliza el cumplimiento del acto observado el cual podía ser, saneado mediante su modificación o insistido bajo la responsabilidad exclusiva de la Autoridad con Facultad para ello.

Estos actos de oposición, conforme a la opinión del Prof. Dr. Rafael Bielsa en Régimen Jurídico de la Contabilidad Pública, constituyen la esencia del Control Público Interno Jerárquico Ascendente, y más que de oposición son los actos de colaboración y de lealtad del inferior a su superior. que cumpliendo el **deber de advertencia** y actuando como los "músculos esfínter" impiden que las cosas, que puedan hacerse mal o producir un daño a los intereses públicos, conllevan una responsabilidad solidaria, similar a la de cómplice necesario al agente público, cuando el superior no puede conocer el error o la infracción si no es por medio del informe del inferior.

El uso de los medios electromagnéticos acelera la marcha de la Administración, tanto de la Privada como de la Pública, el proceso de la toma decisiones debe ser lo más breve posible, pero debe ser seguro y efectivo, que es la única forma de dar "calidad al Servicio Público" y, con la tecnología actual es un elemento 'rápido, seguro' y fácilmente aplicable a los Sistemas Decisorios de la administración tiene en uso.

Capítulo VIII

§ El Control por los Poderes

“La teoría de la separación de poderes fundamenta la independencia de los órganos gubernamentales en el hecho que existan dentro del Estado funciones fundamentales, distintas por naturaleza, que solamente podrían ejercerse por separado. ⁽²⁷⁾ Pero la función que une y vertebra el Poder es la del Control.

Para lograr que una democracia formal, se transforme en una democracia real, es necesario, que basado en los principios de JUSTICIA, LIBERTAD, SOLIDARIDAD Y RESPONSABILIDAD existan en forma indudable:

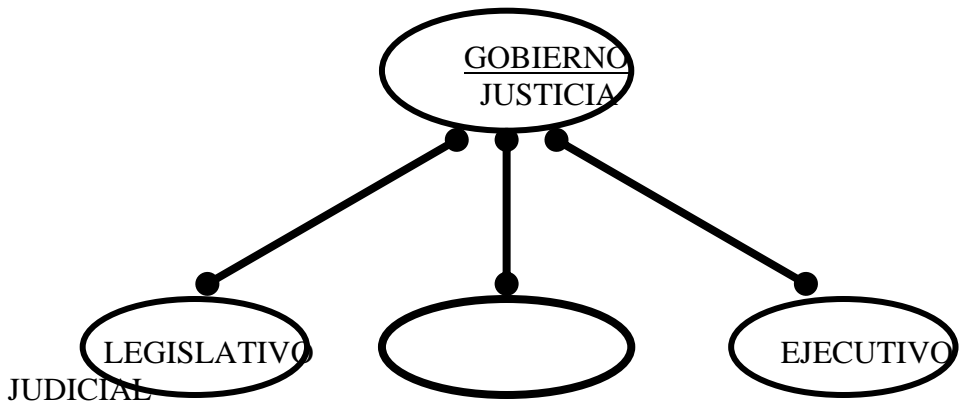
- a) Una adecuada distribución de facultades entre los órganos que ejercen el Poder; y por corresponder a la esencia del Sistema Republicano, una independencia real y no sólo formal.
- b) Que no exista subordinación entre esos órganos;
- c) Un sistema de pesos y contrapesos que integre el controlar con el gobernar;
- d) La existencia de una descentralización y de una desconcentración de los órganos, y organismos que tengan por misión la acción controladora, de la cual no pueda liberarse a los titulares del Poder de la responsabilidad del control que tiene cada uno de los Órganos que integran el Gobierno.
- e) Que **el pueblo en su CARÁCTER DE TITULAR de la Hacienda no se encuentre marginado de su gobierno ni de su control**, y posea la información adecuada, oportuna y en forma directa del accionar Político en la satisfacción de las necesidades, y del tratamiento que la Legislatura dio a los informes de la Auditoria y a los informes sus representantes deben efectuar permanentemente

⁽²⁷⁾ DUVERGER, m- Op. Cit. Pág. 124

referente al cumplimiento de sus promesas y el correcto uso de la riqueza que para ello se destinó

El Rey Alfonso X “el Sabio”, inicia su Código de las Siete Partidas recordando: Hizo nuestro señor Dios todas las cosas, : muy complicadas por su gran saber y después que las hubo hecho las mantuvo en su estado y en eso mostró su bondad y su justicia, dejando al hombre hacer todo con justicia para lograr el bien de todos. Concibe al Poder sostenido por tres espadas, que mantienen el equilibrio necesario para lograr la Justicia que es cosa que mantiene”enderezadamente”al mundo .y que es la fuente de todos los derechos y las obligaciones

Grafiquemos resumiendo así el pensamiento expuesto en la Tercera de las Partidas



⇒ **El principio general en un sistema Republicano** reside en que cada uno de los órganos que conforman el Gobierno son independientes y se rigen conforme las atribuciones dadas por la Carta Magna, siendo el

mutuo Control entre ellos lo que da lugar al axioma que el Poder Controla al Poder, impidiendo la supremacías de unos sobre otros

⇒ Pero los Órganos de Gobiernos que integran el Poder están integrados por hombres, que no son precisamente los “*buenos ciudadanos*” que pretende Aristóteles, sino son hombres comunes, que muchas veces responden a intereses sectoriales, que tienen a romper el equilibrio de los Órganos de Gobierno, generando una lucha por el Poder que puede configurar la intromisión de Órgano en las funciones de otro y esto trae como consecuencia la ruptura del equilibrio y la supremacía de los intereses particulares sobre los del pueblo, y ello configura siempre una injusticia de la política (escrita con minúscula, por no merecer, cuando así es usada ser escrita con letras mayúsculas)

⇒ Porque a la gestión interna de cada uno de los Poderes, que es obligación de sus titulares, no pueden dedicarle el tiempo necesario al control de su gestión sin descuidar otros asuntos que son propios y prioritarios. Para eso es necesario dotarse de un órgano que dependa del Titular del Poder que coadyuve en el Control Interno de la gestión que hace al correcto cumplimiento de las atribuciones que le establecen la Constitución y las leyes.

El Manual de Procedimientos de Auditoría de Gestión de Empresas y-Sociedades del Estado, elaborado por la Auditoría General de la Nación en 1996

Se refiere a la Auditoría de Gestión como “*El examen de planes, programas, proyecto y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente, y de la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso*” y define a la gestión como “*un proceso de coordinación de los recursos disponibles que se lleva a cabo para establecer y alcanzar objetivos y metas precisos.*”

La gestión comprende todas las actividades organizacionales que implican:

- ⇒ El establecimiento de metas y objetivos*
- ⇒ El análisis de los recursos disponibles*
- ⇒ La apropiación económica de los mismos*
- ⇒ La evolución de su cumplimiento y desempeño institucional*
- ⇒ Un adecuada operación que garantiza el funcionamiento de la organización ”⁽⁺⁾*

Esto nos indica que el Control de la Gestión se inscribe inicialmente dentro del Control Interno de cada uno de los órganos que integran el Gobierno de la Cosa Pública y que por el momento que se efectúa es preventivo en el momento de su planificación y determinación de los indicadores de la gestión de las acciones planificadas para lograr las metas previstas, esto corresponde a la jurisdicción responsable del control interno. El control externo posterior corresponde, de acuerdo al artículo 117 de la Ley N° 24.156 a la Auditoría General de la Nación contando para ello con la Cuenta de Inversión y el auxilio de los informes a los que se refiere la segunda parte del artículo 95 (incisos a,b y c) de la citada Ley de Administración Financiera.

Cayetano A. Licciardo, en su trabajo: “Contribución para el estudio de una Teoría del Control aplicada a la Hacienda Pública”, presentado en 1984 al III° Simposio Nacional de Profesores Universitarios, citando a Salvatore Sica, nos dice que “las técnicas y los instrumentos” para el control deben responder a la necesidad de asegurar:

- ↳ La asignación de responsabilidades a personas determinadas, con identificación precisa y concreta del cargo y sanción.
- ↳ La corrección de situaciones anormales, de modo de evitar la reiteración en el tiempo
- ↳ La determinación de resultados (balances u otras formas de expresar

⁽⁺⁾ AGN- Manual de Procedimientos de Auditoría de Gestión –Bs.As.1996pg. 7

las variaciones financieras o patrimoniales)

↳ La provisión de información y elementos de juicio para la dirección.

Debe, asimismo distinguirse en el agrupamiento del control:

I - ↳ Órganos de Control

II - ↳ Órganos controlados

III - ↳ Modalidades de control

IV - ↳ Extensión del control

V - ↳ Relación del control con el sistema de responsabilidades.

Como Órganos de Control, Salvatore Sica en el trabajo citado por Licciardo nos dice que los órganos de control del Poder Ejecutivo, sirven:

↳ a) para el autocontrol

↳ b) para controlar otras administraciones

↳ c) para la preparación del proyecto de presupuesto u otras leyes financieras

↳ d) para el control financiero de entes financiados en todo o en parte por el Estado.

↳ e) para el contacto con el Parlamento, en materia de control financiero, pero con independencia funcional.

Para el Poder Judicial las funciones de control son las propias del Poder

↳ a) **Comunes**, para la responsabilidad civil del Estado o de sus funcionarios

↳ b) **Especiales**, con carácter jurisdiccional, pero no pertenecientes al orden judicial común, llamado a ejercer el control sobre la riqueza pública y decidir sobre determinadas responsabilidades de los ordenadores, funcionarios o empleados.

↳ c) **del Ministerio Público.**

Para el Legislativo el Control, se configuran los siguientes órganos:

- ↳ a) El propio Parlamento
- ↳ b) las comisiones mixtas
- ↳ c) las comisiones financieras
- ↳ d) las delegaciones (para resolver relaciones especiales con otros poderes)
- ↳ e) los específicos de control (órganos de control delegados)

Reiterando un concepto expresado más arriba, referido a la ubicación del Controlador con relación a la titularidad de la hacienda sujeta a control se hace necesario referirse al significado de interno y externo, guiados por el Diccionario de la Real Academia Española, que nos dice que:

Interno: es un adjetivo con el cual designamos algo que es propio del sujeto, que se encuentra en su interior o pertenece a lo íntimo del ser

Externo: (que también es un adjetivo) se dice de lo que obra, se manifiesta, se encuentra en el exterior o sea fuera del sujeto, o que no pertenece a él, en comparación o contraposición con lo interno, constituyendo su “término opuesto o par”, en el sentido que para poder definir con precisión el uno, debe por contradicción definirse el otro.

Si la gestión, como acción y efecto de administrar los negocios propios, referida a los bienes, es llevados adelante por el dueño, ‘sujeto titular de la hacienda’ y supervisada por él, decimos que estamos frente de un **control interno**. Y cuando la acción o supervisión es realizada por otro sujeto que no es el titular de la hacienda, que es ajeno a la misma la denominamos externa, es decir que está ejecutada por una tercera persona, que no es él «sujeto, el dueño» de la hacienda, decimos que

estamos frente a una gestión **efectuada por terceros** o sea que **son externos a la hacienda controlada**, y que actúan por un mandato dado por el titular o por quienes posean los intereses legítimos sobre esa hacienda.

Esto es materia que **no se discute en la administración privada**, tanto en lo que se refiere al patrimonio de una persona de existencia física, o al de una jurídica de Derecho Privado. Pero es una asignatura pendiente cuando nos referimos a la hacienda que el Poder Político ha detraído del Pueblo para atender las necesidades colectivas que el hombre por sí sólo no podría satisfacer.

Porque el Poder actúa en calidad de *mandatario* y no de *dueño* de la Hacienda, cuyo titular sigue siendo el Pueblo, al cual debe rendirle cuentas de su mandato (Constitución Nacional artículo 75, inciso 8), para que pueda hacerse realidad aquello que establece el artículo 22 cuando reza: “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”

Hemos sostenido que en la administración de la hacienda pública el control substituye al interés legítimo, que en la administración privada posee el dueño de la hacienda y que el control que se realiza sobre el uso de los bienes públicos, cualquiera fuere la naturaleza de los mismos, corresponde a la función de Gobernar en nombre del Pueblo, y no solamente a la actividad de Administrar que se debe subordinar a la Misión de Gobernar, que es lo que legitima el Poder

Por ello decimos que el Control de la Hacienda Pública es de naturaleza política, por referirse a un patrimonio que pertenece a la totalidad de pueblo, cuyo destino es la satisfacción de las necesidades públicas.

Si aceptamos la existencia de un Control Externo ejercitado sobre la hacienda de un pueblo, este control solamente podría ser efectuado por

otros pueblos o como podemos “intuir” en la actualidad, por Grupos Financieros Multinacionales, y los ”Fondos Buitres”, que se constituyen en acreedores de los pueblos. Someten financieramente a las naciones y las convierten en dependientes. Y entonces estaríamos aceptando en forma expresa que los pueblos, llamados desdeñosamente “en vías de desarrollo” carecen de soberanía plena, por lo tanto de la libertad que para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar suelo argentino, que pregona el Preámbulo de la Constitución Nacional como asegurada, es solamente una expresión de deseo.

Por ese motivo se ha sostenido, en trabajos anteriores que el artículo 85 de la Constitución Nacional, cuando se refiere el control de la Auditoria General usando el adjetivo de: “externo”, cae en una contradicción idiomática, por cuanto en el mismo renglón aclara que dicho control es atribución propia del Poder Legislativo, y que la Auditoria General es una institución creada para brindar asistencia técnica del Congreso. Por lo tanto lo mismo que el Congreso se encuentra formando parte junto con los otros Órganos que integran el Poder y sus haciendas son desconcentraciones de la Administración Pública y sus gastos atendidos con las Rentas Generales que integran el Tesoro Nacional, formando parte de ese “núcleo rogativo” que conocemos con el nombre de Hacienda Central.

En una clasificación del control de la hacienda pública, teniendo en cuenta la ubicación de quién controla con relación al controlado, podemos denominar como

:

Interno: al control que se realiza dentro de una misma persona jurídica de Derecho Público, por sus órganos normales (institucionales y personales)

Institucional: el que realizan los Órganos que integran el Gobierno sobre sus haciendas desconcentradas y sus organismos, descentralizados, haciendas conexas y privadas prestadoras de servicios públicos.

Por ***órganos y organismos específicos:*** cuando existen órganos creados y dotados de facultades para controlar los movimientos de la hacienda: caso de los Servicios de Control, Contralorías, Sindicaturas y Auditorías dependientes de uno de los Órganos que integran el Poder y las Comisiones Legislativas Revisoras de Cuentas y las especiales creadas a efectos de controlar determinadas actividades.

Por ***órganos extra - poder,*** en los casos que las Cartas Magnas dispusieran la creación de Tribunales de Cuentas u órganos similares, para ejercer el control y otras funciones independientes de los Poderes del Estado, pero sin constituir otro Poder, por cuanto sus resoluciones al no constituir "cosa juzgada" no pueden escapar a los recursos que correspondan presentarse al Poder Judicial, porque no son las comisiones especiales expresamente prohibidas el artículo 18 de la Constitución Nacional.

Por ***delegación:*** cuando el control es efectuado por terceros válidamente contratados para realizar determinadas acciones de control, los que únicamente deben tener capacidad para informar a su contratante y no poder para sustituir la autoridad de los Órganos competentes creados por la Constitución o las leyes. Por ser el control parte del gobernar y como tal, lo mismo el Poder una función indelegable, el organismo contratado para realizar el trabajo encomendado, dará su informe y sugerirá el accionar pero las medidas para tener fuerza ejecutoria deben ser tomadas por el órgano administrativo que tenga competencia.

En este punto cabe realizar otra observación. Cuando se trata de entes constituidos o que actúan en el país, debemos tener presente que para desarrollar sus actividades lo hacen conforme las normas legales y reglamentarias vigentes en el país, y que se encuentran obligados por

los regímenes impositivos a los tributos que correspondan. En razón de ello al usar la Hacienda Pública y contribuir a su sostenimiento, adquieren la condición de integrantes de la comunidad, por los intereses y marco jurídico y social que ocupan son partes del pueblo y por ende, también son titulares de la Hacienda Pública, por el carácter “**coactivo**” que posee ésta.

Por los usuarios y los ciudadanos. Es el control efectuado por asociaciones creadas para controlar los Servicios Públicos (Entes Reguladores) e instituciones de protección de los usuarios, consumidores y defensa de los intereses de los administrados.

La defensa y protección de los derechos humanos por el artículo 86 de la Constitución Nacional, e incluido en el Capítulo correspondiente al Poder Legislativo, se instituye El Defensor del Pueblo, como un organismo independiente, con plena autonomía funcional y con la prohibición expresa de recibir instrucciones de ninguna autoridad, con la misión de defensa y protección de los derechos humanos. y demás derechos, garantías e intereses tutelados por la Constitución, ante hechos, actos u omisiones de la Administración Pública. o de los Administradores Públicos.

La Ley N° 24.284 del 1ro. de Diciembre de 1993 y su modificatoria N° 24.379 rigen su funcionamiento El artículo 86 de la Reforma Constitucional de 1994, lo declara órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses tutelados por la constitución, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

Por los artículos 16 y 17 de la Ley N° 24.284, se procedió a reglamentar las competencias que le permitan la misión de defensa y

protección de los derechos humanos que le asigna el artículo 86 de la Constitución Nacional..

Cumpliendo con el último párrafo del artículo 36 de la Constitución, se procedió al dictado de la Ley N° 25.158 denominada de Ética Pública, por las funciones que trata pueden existir colisiones con las que se le asignan al Defensor del Pueblo y por otra parte no surge con claridad una protección a los pobladores frente a los abusos que a diario sufren por quienes dada su calidad de agentes públicos, y como tales “hacedores del bien común” que fue el argumento fundamental que motivo la instauración de los órganos tipo ‘ombudsman’ en el mundo.

La Integración de la Comisión de Ética Pública que dispone la Ley 25.158 es “macrocefálica” lo que conspira con la prontitud y ejecución de las resoluciones a las quejas que dispone el artículo 19 de la citada Ley N° 24.284.

En mi opinión es un tema que debemos someter a estudio, puesto que los abusos que sufren los usuarios y de servicios públicos y los habitantes de parte de “servicios y servidores públicos” es moneda corriente y generadores de hechos y acciones que podrían evitarse.

Insistiendo con mi opinión expresada en otros trabajos pondría a la Oficina de Ética Pública dependiente del Defensor del Pueblo, y al frente de la misma un Gerente Ejecutivo, con funciones de atención de las quejas, reclamos, solicitar las medidas correspondan y dar a publicidad las Resoluciones.

Tengamos presente que el accionar de las Instituciones tipo Ombudsman, como tiene que ser una Oficina de Ética, es materializar la “Corrección fraterna” que nos indica el Evangelio de San Marcos (18:15) que expresa: *“Si tu hermano llegara a pecar, vete y repréndele, a solas tu con él. Si no te escucha toma contigo uno o dos para que todo*

que de asunto quede zanjado por la palabra de dos o tres, testigos. Si no les hace caso a ellos, dilo a la comunidad. Y si ni a la comunidad hace caso, considéralo ya como al gentil y al publicano”

§ El Control Jerárquico

El inciso 1) del artículo 99 de la Constitución Nacional expresa que el presidente de la Nación es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país, como una consecuencia de ello, es el cargo de mayor Jerarquía de la Administración Nacional y el máximo responsable político de la gestión y del Control del Gobierno. La existencia de un jefe de gabinete encargado de la administración general del país no lo exime de su responsabilidad, conforme el asunto que trate la responsabilidad puede llegar a ser compartida o propia del jefe de gabinete.

Para aclarar una duda, antes de entrar de lleno al tema del Control Jerárquico, digamos, que conforme lo establece el Diccionario de la Lengua, la **avocación** es una obligación propia del ejercicio del Poder de parte del Órgano y de los funcionarios que ocupan los cargos de mayores responsabilidades en la estructura jerárquica. en la escala funcional y administrativa de una organización

Según la segunda acepción que le asigna el Diccionario de la Real Academia Española (Ed. 1997 - T. I - Pág. 240) la avocación tiene lugar cuando un superior, cumpliendo su obligación jerárquica, trae a sí un negocio que está sometido a examen y decisión de un inferior. Esto constituye la acción inicial de lo que denominamos **control interno - jerárquico descendente** dentro de una misma estructura. Y constituye la garantía y la responsabilidad que debe asumir el superior sobre los actos, hechos u omisiones de sus inferiores dentro de una desconcentración funcional y es vital tanto en las administraciones privadas como en las públicas su ejercicio permanente y cotidiano.

Tanto en la administración privada como en la pública, esta garantía corresponde que sea brindada por el dueño de la hacienda. Como en la hacienda pública, el titular es el pueblo, es él quien asume esta responsabilidad, que por las Cartas Magnas es una función de gobierno indelegable del gobernante que tiene la obligación de ejercer la superintendencia por ser el órgano de gobierno.

Es conveniente aclarar los conceptos de *avocación* y de *abocación*, porque no solamente difieren por la colocación de una vocal, la cual no está colocada en forma caprichosa, sino que se encuentra colocada porque los términos a los cuales se refieren son dos cosas distintas, sin que exista ningún punto en común.

Porque ejercer la *avocación* es poseer la superintendencia, con el significado de «administración suprema en un ramo» que le otorga el Diccionario de la lengua española.

Por lo tanto no es una facultad, en el sentido que pueda ejercerse según la voluntad del gobernante; es una obligación propia de la persona física que ejerce un cargo con facultad de mando, con relación a la materia, al lugar y al tiempo.

La Ley de Administración Financiera 24.156 utiliza en el artículo 113 la palabra *abocación* (con b larga), lo cual motivó que se lo considerara únicamente como un error de ortografía, que de acuerdo a la acepción [2 del Diccionario de la Real Academia es “Juntar las bocas” motivo por cual manifesté, en más de una oportunidad, que esta falta de ortografía, confería a la Ley un toque de erotismo. Si leemos con atención el referido artículo. Al decir del Sindico General, que conserva en todos los casos la plena autoridad dentro del organismo y como tal no solamente tiene la facultad de controlar el cumplimiento de la labor de los Síndicos Adjuntos, sino que haciendo uso de la *avocación* «así con ‘v’ corta» le asiste la obligación de hacerlo y controlar el trabajo, porque

esa obligación tiene sus raíces en El Derecho de Mandar, y en la “unidad de mando”, siendo una consecuencia lógica de la desconcentración de funciones, que no libera de responsabilidad ni al superior ni al inferior.

Por ejemplo, el Jefe de Gabinete que ejerce la Administración General del país (artículo.100 inciso 1) no sustituye la responsabilidad política que el artículo 99 de la Constitución le asigna en su primer inciso al Presidente de la Nación.

Esto fue advertido en un trabajo presentado al Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública - (Rosario, diciembre de 1992), donde me refería a la eliminación del Control Jerárquico Ascendente, de la siguiente forma: “El proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, no contiene el tipo de control que se encontraba en el artículo 95 de la Ley de Contabilidad vigente a esa fecha (decreto ley 23.354)

En la Mesa Redonda del 14 de junio de 1.991, realizada en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, el Dr. Luis J. Pérez Colman, llamaba la atención respecto a la supresión de una norma que se había mantenido desde la Ley n° 217, y que ese control primario evitó males y permitió juntamente como una gran regla de justicia, condenar a los malos funcionarios. En octubre de 1991, la H. Cámara de Diputados de la Nación logró introducir como artículo 135, en el proyecto de Ley de Administración Financiera, y así el saludable principio que a lo largo de tantos años, tanto bien hizo a la Administración, velando por la moralidad y la transparencia de los actos de los funcionarios públicos. Pero el artículo fue eliminado en el Senado de la Nación, sin que se esgrimieran argumentos de peso, que justifiquen esa medida (*ver en Diarios de Sesiones del Senado y en de Diputados el tratamiento que le dieron a ese artículo en la Ley de Administración Financiera 24.156* , (podemos decir de artículo recordando un tradicional Tango « 24.156, murió sin un reproche

La eliminación trajo aparejada una responsabilidad gratuita, a los servidores públicos ejecutores de órdenes, que llegado el caso extremo puede hasta tipificarse como, un delito de «cómplice necesario», del cual queda en una situación difícil, que no fue solucionada por la Ley 25.188 de Ética Pública, ya que el empleado que no tener capacidad, para existir actos de advertencia o los de oposición establecidos por algunos reglamentos, queda el agente executor de una orden arbitraria o injusta, completamente indefenso.

El la Administración de los bienes que por el sistema de gobierno le corresponde al Gobierno Federal, salvo el deber de observación que tímidamente establecen los Código de Procedimientos, no existe el “deber de advertencia”, el agente publico, que es el “factor necesario” para que el Estado cumpla su función de bien común, tiene que regir sus actos por la “obediencia debida”, esto nos impide olvidar situaciones tristes vividas por los argentinos, y a veces recuerdos de los Juicios de Nüremberg.

El control interno conforme el Diccionario de la Real Academia tiene su origen en el término «**avocar**», que es obligación y facultad que en la terminología jurídica tiene el juez o tribunal superior, sin que medie apelación de traer a sí lo que se estaba litigando o debía litigarse por otro inferior, esto es una medida típica de la función de autocontrol descendente del Poder Jurisdiccional, denominada “*per saltum*”. La segunda acepción del término es la de traer o llamar a sí cualquier superior un negocio que está sometido a examen y decisión de un inferior. En este sentido es una obligación que compete a la escala de mandos en la Administración, tanto pública como privada, a este tipo de control que es el que comúnmente denominamos: **Control jerárquico descendente** y que es una obligación de las jefaturas, y a las cuales el inferior mediante la institución del **Deber de advertencia**, tiene la obligación de interponer. para evitar ser cómplice necesario en un mal manejo de la hacienda, a él confiada, responsabilidad esta que según el

caso puede ser exclusiva, al colocar a las personas que ocupan funciones inferiores, obligados a la situación de: **la Obligación de obediencia debida.**

Consideramos que se le dio más relevancia de la que en realidad tiene a la utilización de la clasificación que toma en cuenta el momento en el cual se realiza la acción controladora, sin tener en cuenta que un verdadero control ha de ser concomitante con la acción controlada. Todo lo que precede a ella son sus antecedentes, a lo más su diseño, planificación o programación. Todo lo que sigue es su recuerdo, su historia y juicio emitidos, referidos a las acciones ya efectuadas a las políticas ya aplicadas, que de ninguna forma pueden modificar lo pasado en pos de reflejar el resultado deseado cuando éste es distinto al de la realidad. No sirve de mucho hacer hincapié en la asignación de responsabilidades ni ocultar realidades, cuando lo ‘ya ocurrido no puede modificarse’

Por otra parte denominamos como control “posterior”, aun control indefinido por cuanto lo definimos que posterior. Un proceso decisorio normalmente consiste en una serie de actos, lo posterior para que sea un control debería ser luego de cumplido cada acto, hacerlo al final del proceso tiene la misma utilidad que una autopsia, nos permite conocer las causas de la muerte, pero no puede devolver la vida. Ni la asignación de responsabilidades reparar lo ya ocurrido, tan sólo podrá repararse un daño producido ¿Y por quién? Seguro que será por el agente que cumplió la orden, porque en todas las circunstancias de la vida el hilo se corta por su parte más delgada.

En lo que se refiere al control de la hacienda pública él ejercerlo únicamente en esta etapa, permite juzgar una conducta, el obrar del funcionario o una política pública, y fundamentar una sanción, un cargo patrimonial o el cambio de la política equivocada, pero no permite corregir lo que ya ocurrió, ni reparar el daño social o económico causado

y en la forma que en la actualidad se encuentra estructurado (en la Constitución - reforma de 1994, y Ley N° 24.156), es solamente simbólico, porque no tiene facultades para corregir ni para evitar, es solamente un sistema de información a las Comisiones Internas del Legislativo, que salvo en escasos y determinados casos, en los que importaban más los intereses particulares, que los generales no tuvieron nunca “Trámite Legislativo”

Mecanismos de Control

Crear que realizar una auditoria, una verificación de calidad, el comportamiento de la estructura administrativa, el análisis de una política o un arqueo de fondos es el Control. Resulta el caso más común que nos muestra la confusión de los fines con los medios.

Asistimos en la actualidad, en muchos órdenes de la vida, al “endiosamiento” de los medios como una consecuencia de colocar a la técnica por sobre de la ciencia, como si la ciencia debiera servirla. Este trastoque de valores se torna insostenible con prontitud y entonces caemos en la aberración de denominar ciencia a lo que es técnica o arte, como si el anteponer el vocablo “ciencia” confiriera un “estatus” mayor, y al que así lo ejerce le confiere la categoría de ‘científico’.

Los mecanismos son sólo medios al servicio del control, varían de acuerdo a quien debe utilizarlos y a las metas que persiga la acción controladora. Así, en el Poder Legislativo, ambas Cámaras o cada una de ellas utilizará los mecanismos adecuados de acuerdo a la finalidad que guíe la acción de control. La Corte o el Tribunal inferior será el que aplique el mecanismo que considere apto dentro del Poder Judicial. En el Poder Ejecutivo, su titular y sus órganos secundadores o coadyuvadores serán los que tendrán que elegir los mecanismos idóneos de acuerdo al objetivo perseguido y a la materia que trate.

Surge en la aplicación de los mecanismos de control y los órganos que lo ejercen un choque, que se origina por tener el control una raíz política y los órganos de aplicación se encuentran ‘contaminados’ por la influencia del “Poder de la Burocracia”, que padece del temor subjetivo y objetivo a todo lo que signifique control, por cuanto puede traer aparejado un cambio, y todo cambio es resistido por los sistemas políticos y burocrático que temen perder su espacio político o de trabajo.

En el trabajo titulado “La Burocracia”, Don Aurelio Ras, nos dice: entre otras cosas, que la burocracia es hija de la política, y las relaciones entre madre e hija son íntimas, pero no siempre cordiales. Y cuando la vigilancia de la política se duerme, la burocracia empieza a hacer de las suyas. A esto debemos agregar que, si las hijas logran su emancipación por la mayoría de edad o por el casamiento. La burocracia, como hija de la política no podrá alcanzar por el transcurso del tiempo la mayoría de edad necesaria para emanciparse. Sólo lo conseguirá mediante su maridaje con las técnicas, y el hijo que nacerá de esa unión será “una burocracia tecnificada”, completamente impermeable a toda acción que no sea de origen técnico o burocrático, cerrando las puertas a la acción de control de la Política que la “tecnoburocracia” mira como una intromisión en un campo que considera totalmente propio.

Este es el peligro latente de todos los mecanismos de control cuando se pretende prescindir de su raíz, que como ya dijimos es política y no técnica y se excluye del control al dueño de la hacienda -el pueblo- estos son ‘pecandos de reiterativos’, insistimos en que el control de la hacienda pública, como el de la hacienda privada es de naturaleza política, que en un caso responde a las políticas públicas que deben guiar el servicio público cuya meta es el interés general y en el otro a las políticas del mercado o de la firma, que poseen intereses particulares. Es por ello que las técnicas de control, tanto en la actividad pública como en la privada, deben siempre subordinarse a las Políticas o a las de las del Mercado, en el caso de las Haciendas Privadas

El control se ejerce a través de medios y de mecanismos que nos permiten evaluar, corregir, ratificar o tomar decisiones sobre una realidad presente con miras a cambiarlas si así correspondiera en el futuro, o simplemente juzgar críticamente cómo fue desarrollada una acción o el grado de cumplimiento de los objetivos fijados por la política.

§ *Estructura del Sistema de Control*

“La teoría de la separación de poderes fundamenta la independencia de los órganos gubernamentales en el hecho que existan dentro del Estado funciones fundamentales, distintas por naturaleza, que solamente podrían ejercerse por separado.⁽²⁷⁾ Pero la función que une el ejercicio del Poder es la de Control, que mediante la asignación de responsabilidades crea un sistema de pesos y contrapesos, tratando de mantener la majestad y la independencia de cada uno, evitando la supremacía del Ejecutivo, que cuando esto ocurre la democracia formal se transforma en una Dictadura. Cuando la Supremacía es del Legislativo la democracia se torna en un gobierno Corporativo o en una anarquía donde prevalece el interés particular de los “grupos partidistas” por sobre el interés general del pueblo. Y cuando el Gobierno es de los Jueces, las leyes favorecerán a los poderosos que les garantizan la permanencia en el cargo.

Para lograr que una democracia formal, se transforme en una democracia real, es necesario, que basado en los principios de JUSTICIA, LIBERTAD, SOLIDARIDAD Y RESPONSABILIDAD existan en forma indudable:

- a) Una adecuada distribución de facultades entre los órganos que ejercen el Poder; que por corresponder a la esencia del Sistema Republicano, una independencia real y no sólo formal.

⁽²⁷⁾ DUVERGER, m- Op. Cit. Pág. 124

- b) Que no exista subordinación entre los órganos que ejercen el Poder;
- c) La existencia de un sistema de pesos y contrapesos que integre el controlar con el gobernar;
- d) La existencia de una descentralización y de una desconcentración de los órganos, y organismos que tengan por misión la acción controladora, pero que no libere a los titulares de los Poderes de la responsabilidad del control que tiene cada uno de los Órganos que integran el Gobierno.
- e) Que **el pueblo en su CARÁCTER DE TITULAR de la Hacienda no se encuentre marginado de su gobierno ni de su control**, Posea la información adecuada, oportuna y en forma directa del accionar Político en la satisfacción de las necesidades, y del tratamiento que la Legislatura dio a los informes de la Auditoria y a los informes presentado por los órganos, organismos y administrados deben efectuar permanentemente referente al cumplimiento de las promesas realizadas y del correcto uso de la riqueza que para ello se destinó

Cayetano Licciardo, en su trabajo: “Contribución para el estudio de una Teoría del Control aplicada a la Hacienda Pública”, presentado en 1984 al III° Simposio Nacional de Profesores Universitarios, citando a Salvatore Sica, nos dice que “las técnicas y los instrumentos” para el control deben responder a la necesidad de asegurar:

- ↳ La asignación de responsabilidades a personas determinadas, con identificación precisa y concreta del cargo y sanción.
- ↳ La corrección de situaciones anormales, de modo de evitar la reiteración en el tiempo
- ↳ La determinación de resultados (balances u otras formas de expresar las variaciones financieras o patrimoniales)
- ↳ La provisión de información y elementos de juicio para la dirección.

Debe, asimismo distinguirse en el agrupamiento del control:

- I - Órganos de Control
- II - Órganos controlados
- III - Modalidades de control
- IV - Extensión del control
- V - Relación del control con el sistema de responsabilidades.

Como Órganos de Control, Salvatore Sica en el trabajo citado por el Dr. Cayetano Licciardo nos dice que los órganos de control del Poder Ejecutivo, sirven:

- a) para el autocontrol
- b) para controlar otras administraciones
- c) para la preparación del proyecto de presupuesto u otras leyes financieras
- d) para el control financiero de entes financiados en todo o en parte por el Estado.
- e) para el contacto con el Parlamento, en materia de control financiero, pero con independencia funcional.

Para el Poder Judicial las de control son las propias del Poder y:

- a) comunes, para la responsabilidad civil del Estado o de sus funcionarios
- b) especiales, con carácter jurisdiccional, pero no pertenecientes al orden judicial común, llamado a ejercer el control sobre la riqueza pública y decidir sobre determinadas responsabilidades de los ordenadores, funcionarios o empleados.
- c) el Ministerio Público.

Para el Poder Legislativo se configuran los siguientes órganos:

- a) El propio Parlamento
- b) las comisiones mixtas
- c) las comisiones financieras

- d) las delegaciones (para resolver relaciones especiales con otros poderes)
- e) los específicos de control (órganos de control delegados)

El control del Poder Legislativo:

Este control, cuando es ejercido por los representantes del pueblo, es esencialmente político, está a cargo de ambas Cámaras, en su conjunto o en forma separada, (dividida por Comisiones Internas) con o sin el auxilio de sus órganos secundadores o coadyuvantes y de la estructura de la Administración, que debe ponerse a su servicio.

Al corresponder al Legislativo la potestad de hacer las leyes y reglamentos convenientes para poner en ejercicio los poderes asignados por la Constitución, su facultad de control tiene esa misma amplitud. A más de la sanción de las leyes fundamentales y de vigilar su cumplimiento, como las que se refieren a la captación de recursos y aplicación de los mismos, que se manifiesta en el control presupuestario, que se inicia con el estudio del proyecto presentado por el Ejecutivo, continúa con el seguimiento de las políticas y la aplicación de los medios económicos para satisfacer las necesidades públicas en todo el ejercicio, para concluir tomando las informaciones que contenga la Cuenta General o Cuenta de Inversión, analizando el cumplimiento de las políticas, y cotejando con sus propias acciones de seguimiento de la administración presupuestaria, juzgando y pronunciándose por la aceptación o el rechazo de la gestión del administrador.

Dicho en otros términos, el control del Poder Legislativo en lo que atañe a la Cuenta de Inversión es **el control por las cuentas**, que por su naturaleza es muy distinto **al control de las cuentas**. El control de las cuentas nos dirá ¿cuanto gastamos? y el control por las cuentas ¿cuanto hicimos?

El primero controla el cumplimiento de las políticas que por su naturaleza de Poder la Legislatura **debe controlar**. El segundo es un

control administrativo, que ya efectuó el Ejecutivo por medio de sus órganos y organismos. Pero ello no impide que el Legislativo **pueda verificarlo** por ser su misión primaria de cómo representantes del pueblo y de los Estados que forman la Nación.

El control de las políticas, el que muchas veces deja de efectuarse para controlar lo administrativo y contable, que ya fue controlado por el Poder Ejecutivo quien en su carácter de Jefe de Administración, tiene la obligación constitucional de hacerlo, por ésta causa muchas veces nos encontramos duplicando innecesariamente la acción controladora **de las cuentas**, sin hacerse el control **por las** cuentas.

El accionar del control del Poder Legislativo, que como dice Joaquín V. González, “ejercita más de cerca la soberanía”, está presente tanto en los actos de conducción política como en los referidos a la administración de los recursos y gastos. Así, dicta los Códigos, aprueba la planificación, arregla la deuda, hace sellar moneda, establece contribuciones al Tesoro, autoriza empréstitos, fija el presupuesto de gastos, etc. En el ejercicio del control utiliza los mecanismos propios (pedidos de informes, interpelaciones, comisiones investigadoras, etc.), el accionar de sus órganos secundadores,⁽²⁸⁾ y los que les brindan la Administración, como resultado del control ejercido por los órganos y organismos dependientes del Poder Ejecutivo y del Judicial, y ejercidos por órganos u organismos especiales.

Para ejercer su función de control los Cuerpos Legislativos aparte de valerse de los mecanismos propios de ese Poder, pueden utilizar las técnicas que les resulten aptas, *porque los que indican la Constitución son enunciativos y no limitativos de nuevos procedimientos que las ciencias y las técnicas pongan a su disposición, conforme a la materia*

⁽²⁸⁾ N.deA.- Conforme el Diccionario de la Real Academia, estos órganos pueden también llamarse “coadyuvadores”, por cuanto su misión es la de ayudar al principal a la consecución de un fin.

controlable y a los objetivos que busca alcanzar. Así mismo, posee facultades para crear sus órganos que coadyuven en la función control, produciendo una desconcentración de facultades, pero lo que no puede hacer es delegar su función el Control, por cuanto ello importaría delegar el Poder, que por tener su nacimiento en la soberanía de sus representados es indelegable

La Ley 24.156 denominada de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, promulgada el 26 de octubre de 1992, creó la Auditoría General, como “*ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional*”, derogando en el artículo 137 inc. b) el Decreto Ley 23.354, ratificado por Ley 14.467, que establecía el Tribunal de Cuentas de la Nación, como órgano de Control con independencia de los Poderes del Estado.

La Constitución Nacional en su reforma del 4 de agosto de 1994, dispone respecto el control externo en su Capítulo Sexto, Segunda Parte, Sección Primera, correspondiente al Poder Legislativo, en 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. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

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

Debemos apuntar dos dudas. La primera es el alcance: del primer párrafo del artículo 85, al no haberse dictado aún la ley.. La Constitución establece que el control externo... “será una atribución propia del Poder Legislativo”. Esta función de Control que hace a la esencia del Poder de los representantes del pueblo y de los Estados Provinciales, que integran el Congreso de la Nación, al parecer se encuentra limitada por el segundo párrafo del mismo artículo que establece que “*el examen y opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General*”. Esto puede servir para sostener que se está limitando el accionar de Comisiones Internas del Poder Legislativo, y del mismo Congreso que puede no compartir alguna opinión de la Auditoría y. le impide otras formas de control para investigar casos concretos de la Administración, o encargar cuestiones relacionadas a controles específicos a Comisiones especiales. Por cuanto conforme a la letra de la Constitución pareciera que el Poder Legislativo se obliga a seguir lo dictaminado por la Auditoría General, cuando la materia se relaciona con el desempeño y situación general de la Administración Pública.

Una la segunda duda surge al leer en el artículo siguiente (n° 86) referido al Defensor del Pueblo, en un párrafo dice: “***Actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad***”. Esto nos induce a suponer por el silencio de la norma, qué aparte de la dependencia que le asigna el tercer párrafo del artículo 85° la Auditoría General, como asimismo la Sindicatura General ¿Pueden recibir instrucciones de alguna otra autoridad” en lo relativo a sus funciones? Por no estar prohibido en forma expresa en la Constitución,

Por la naturaleza de Poder Político que representa al pueblo y a los Estados que integran la Nación, el Poder Legislativo está destinado a ejercer el control político del accionar del gobierno en la satisfacción de las necesidades pública. La Auditoria es un “organismo de asistencia técnica del Congreso”, la Constitución Nacional le otorgó facultades más amplias que las de la Ley 24.156, pero ello no significa liberar al Legislativo del Control que debe realizar como integrante del Gobierno de la Nación Argentina; que de acuerdo a la forma republicana de Gobierno le corresponde efectuar, referido al uso de la Hacienda que el Pueblo confió al Poder.

El problema que requiere urgente solución surge del artículo 85 segundo párrafo de la Constitución Nacional la Auditoria General gozará de la autonomía funcional que establezca la ley, (que a esta altura del año aún no fue dictada) que debe dotarla de las facultades suficientes para controlar y llegado el caso exigir el cumplimiento de sus resoluciones. Esto es una ‘condición necesaria’, para que el ‘organismo de asistencia técnica’ pueda cumplir con la ‘autonomía funcional’ y con las funciones asignadas por la Constitución, la Ley debe hacer realidad la esperanza que el pueblo abrigó en ella desde su creación., y el pueblo pueda ser informado sobre la justicia de las normas, la transparencia de la gestión de gobierno y la actividad la administración pública.

En la ley que reglamenta la creación y funcionamiento de la Auditoria General, debe aclararse el alcance del tercer párrafo del Artículo 85 de la Constitución, que dota a la Auditoria de **autonomía funcional**, que es mucho más que la **independencia financiera**, que le asigna el segundo párrafo de la Ley 24.156, que a pesar de las disposiciones transitorias de la Constitución (que integra el “paquete de leyes” aún no dictadas), que debe tener presente que de acuerdo al artículo 136 segundo párrafo de la Ley 24.156, no pueden ser reglamentados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Mecanismos de control para el Poder Legislativo:

Para ejercer el control, de acuerdo a las amplias facultades que posee, el Congreso, puede hacer uso de cualquier mecanismo de control, aparte de los que le son propios, como ser: a) Interpelaciones ministeriales, b) Pedidos de informes, c) Comisiones internas para distintos quehaceres de la labor legislativa, c) Comisiones investigadoras, d) Juicio político. Sin perjuicio del que realice por medio de la Auditoria, y del uso de cualquiera de los medios existentes para ejercer un control según la materia y el tiempo que trate.

Órganos de control para el Poder Legislativo.

Existe en casi la totalidad de los cuerpos deliberativos (Nacional, Provinciales y en algunos Concejos Deliberantes), una Comisión Revisora de Cuentas, pero ello no obsta para que el Legislativo disponga la creación de los órganos para el control de la gestión que debe cumplir como integrante del y que le establece con en rango de obligaciones la Constitución, para ejecución de su Presupuesto y otros tipos de controles que como órgano Poder, directamente representando al Pueblo y Ips Estados Provinciales tiene la obligación indelegable realizar.

En la Nación, y en algunas Provincias argentinas, se procedió a la creación de Auditorias Generales destinadas a ejercer el control público, si bien se nota que obedecen a un “patrón común” que les es propio, por cuanto se apartan de las clásicas Auditorias Generales existentes en los otros los países de la Pacífico en América Latina, que son órganos unipersonales, independientes y con facultades para ejercer el Control Público, . En muchos Municipios y en la mayoría las Provincias Argentinas, existen Tribunales de Cuentas independientes de los Poderes, en los los Tribunales de Cuentas se consideran independientes o dependen del Concejo Deliberante.

Tanto el Congreso Nacional, como las Legislaturas Provinciales y la mayoría de los Concejos Deliberantes de los Municipios, pueden dictar normas y crear institutos especiales destinados a realizar determinados controles.

CONTROL POR EL PODER JUDICIAL

En Poder Judicial el Control Jurisdiccional está a cargo, como no puede ser de otra forma, la Corte de Justicia, en la Nación, su carácter de guardián de los derechos y las garantías constitucionales. Por el artículo 114 (C.N.) se crea el Concejo de la Magistratura, que tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.

La Constitución otorga a la jurisdicción categoría de poder político, como requerimiento esencial de nuestro Estado de Derecho democrático, a los efectos de que sea este nuevo Poder quien lo tutele. En su mérito, el poder jurisdiccional es el guardián de la soberanía del pueblo y de la supremacía constitucional y, en consecuencia, custodia de los poderes constituidos, de los derechos reconocidos y de las garantías conferidas”.⁽³⁰⁾

El control a cargo de este poder es un control de legalidad y razonabilidad de los actos de los otros órganos que integran el poder, en salvaguarda del orden jurídico establecido.

Resulta interesante la reflexión del Dr. Fernando De la Rúa, en “Jurisdicción y Administración”, página 160, citado por Dormí en “El Poder Judicial”, cuando expresa: “Es imperioso afirmar una tendencia que lleve a un cambio de mentalidad en el ejercicio por parte de los jueces de sus funciones de control jurisdiccional de la administración. El Poder Judicial debe asumir el verdadero rol de poder que le compete, superando prevenciones y temores frente a la administración. A los jueces está confiada la vigencia de las garantías y derechos

⁽³⁰⁾ DROMI, J.R. – El Poder Judicial – Univ. Del Norte Sto. Tomás de Aquino – Tucumán 1982 – Pág.15

fundamentales de los ciudadanos... Esto es primordial para que las sociedades modernas, organizadas republicánicamente, recuperen su fe en la justicia. Sin caer en el riesgo del gobierno de los jueces, la jurisdicción debe ser exaltada como un elemento esencial de la democracia republicana”

Mecanismos de control para el Poder Judicial:

El Poder Judicial cuenta con mecanismos de control propios, tales como: a) Inconstitucionalidad de leyes y decretos, b) Hábeas Corpus y Hábeas Data, c) Acción de amparo, d) Revisión de actos administrativos, e) Amparo por mora de la Administración f) Valerse de otros medios que los avances de las ciencias, las técnicas y las normas que le permitan aplicar en pos de su objetivo. Lo que no puede hacer por ser parte del Gobierno es renunciar o delegar su función de Jurisdiccional.

En lo referido al control de la hacienda puesta a su disposición del Poder Judicial debe estructurarse con un Servicio Administrativo y dictar las normas de Control Interno conforme los lineamientos dados por la Sindicatura General, para integrarla en el Sistema de Información Contable de la Hacienda Central.

En cuanto al control de la gestión propia del Poder, se concentra en la Corte, dada la amplitud y responsabilidad de sus funciones, que proveen las garantías necesarias para la protección de los derechos y obligaciones de todos los hombres que pisan el suelo argentino, creemos necesario dotar a la Corte de un órgano que coadyuve al control de la gestión jurisdiccional.

Órganos de control para el Poder Judicial:

El Poder Judicial, realiza el control por medio de la estructura con que cuenta para cumplir sus funciones (Corte, Cámaras, Juzgados) Siguiendo el pensamiento expuesto por el Doctor Fernando De la Rúa, en la cita

anteriormente efectuada, consideramos que el Poder Judicial debiera estructurar sus órganos para que coadyuven en el control del manejo que el Poder hace de los fondos que el Pueblo le entrega para que satisfaga las necesidades colectivas

De acuerdo a la Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control la Sindicatura General de la Nación como Órgano Rector del Control Interno, dictó la Resolución n° 107/98, la que constituye una especie de “norma marco” a ser aplicadas en el Sector Público Nacional, que se encuentra integrado en la forma que lo establece el artículo 8° de la citada ley, corresponde entonces que el Poder Legislativo, el Judicial, y los organismos descentralizados procedan dentro del marco regulatorio, (la Constitución, la Ley y las disposiciones vigentes al respecto), al dictado de sus normas de control interno a efectos de lograr que el control sea integral e integrado, respetando la autonomía que debe tener cada uno de los Órganos que ejercen el Poder y los Entes Descentralizados con autarquía administrativa por ser ellos “entes contables” con personería propia.

CONTROL DEL PODER EJECUTIVO:

Conforme al régimen federal de gobierno consagrado en la Constitución, Nacional corresponde al Titular del Poder Ejecutivo la administración general del país, en las Provincias a los Gobernadores, en los Municipios a los Intendentes y por el Presidente en el Estado Autónomo de la Ciudad Buenos Aires, esto nos indica que en control de las haciendas de esos Estados su responsabilidad es primaria.

Su función básica es la de administrar, por ello el control que realiza el titular del Ejecutivo es básicamente un control administrativo, sin perder de vista la legalidad que se juró respetar, y la política que anunció cumplir.

El Síndico General de la Nación mediante Resolución n° 107, del 10 de noviembre de 1998 de acuerdo a las facultades conferidas por la Ley n° 24.156 y en su carácter de órgano de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional procedió a la aprobación de las Normas Generales de Control Interno, que serán aplicables en todo el Sector Público Nacional,

conforme la integración que para el mismo dispone el artículo 8° de la referida Ley.

“Las ‘Normas Generales de Control Interno’ constituyen un esquema básico para la transparencia de la gestión pública, en el marco de la legalidad, la ética y la rendición de cuentas republicana”.⁽³¹⁾

Este control se hace por intermedio de los órganos secundadores del Poder Ejecutivo, fundamentalmente por la Sindicatura General, la Contaduría General y las Direcciones de Administración, en lo que se refiere a los movimientos de la hacienda bajo su competencia, y por los Ministerios y Secretarías en lo que se refiere a las medidas de conducción política.

Para la Administración Nacional, la Constitución de la Nación Argentina en su artículo 100 dispone la figura del Jefe de Gabinete, al cual le asigna la responsabilidad política ante el Congreso y le manda a ejercer la administración general del país. Pero como el artículo 99, inciso 1° dice que el Presidente es Jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país, la asignación de esas funciones al Jefe de Gabinete produce una desconcentración funcional que no libera ni sustituye la responsabilidad al Titular del Poder Ejecutivo de la Nación.

Mecanismos de control para el Poder Ejecutivo:

El informe COSO (Committee Of Sponsoring Organizazations), parte del cual se publica a modo de Introducción del Anexo I de la Resolución 107/98 de la Sindicatura General de la Nación, referido al control interno nos dice:

⁽³¹⁾ Párrafo séptimo del Anexo 1 de la Resolución 107/ 98 de la Sindicatura General de la Nación

“El control interno es un proceso integrado a los procesos y no un conjunto de pesados mecanismos burocráticos añadidos a los mismos, efectuado por un consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el logro de objetivos incluidos en las siguientes categorías.

Como mecanismos propios del Ejecutivo, podemos anotar:

- a) Superintendencia sobre el total de la Administración,
- b) Recursos jerárquicos
- c) Revisión en sede administrativa, homologación de actos
- d) Inspecciones, auditorías, verificaciones, etc.
- f) Controles científicos, técnicos, administrativos y contables a cargo de sus órganos dependientes”.

Órganos de control para el Poder Ejecutivo

La estructura formada por los órganos y organismos del Poder Ejecutivo se debe comportar adecuadamente para ejercer su autocontrol, en todo aquello que es materia administrable; esto se desprende de la casi totalidad de las legislaciones internacionales y provinciales. La legislación nacional creó un sistema que incluye una Sindicatura General de la Nación dependiente del Poder Ejecutivo, con competencia en la totalidad de la administración nacional, como órgano normativo, de control, supervisión y de coordinación. Debe coordinar la acción controladora de las unidades de auditoría interna en cada jurisdicción, las que dependen funcionalmente de la Sindicatura y jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo.

Al no contemplar la Ley de Administración Financiera: las formas a través en las cuales se ejercerían las funciones jurisdiccionales para la

determinación administrativa de responsabilidad de los agentes públicos, ni el tratamiento de los cuentadantes, el Poder Ejecutivo, mediante Decreto n° 1154 del 05-11-97 dispuso, a ‘modo de un parche’, que la determinación de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios se llevará a cabo por el procedimiento que indica el mencionado decreto, interviniendo la Sindicatura General de la Nación, que aplicará el Decreto n° 1.798 del primero de setiembre de 1980 – Reglamento de Investigaciones Administrativas- que era la norma que aplicaba el Tribunal de Cuentas de la Nación, en los Juicios Administrativos de Responsabilidad.

Como lo expresáramos más arriba, quedó suprimido (*por el silencio de la Ley*) la forma de “autocontrol” que denominamos “control jerárquico ascendente o deber de advertencia”⁽³²⁾, que se manifestaba por la observación, advertencia y según el caso paralización momentánea de las actuaciones, que debía formular el inferior a su superior cuando intervenía en hechos o actos presuntamente violatorios de disposiciones legales o reglamentarias, que se encontraba en la Ley de Contabilidad (decreto ley 23.354 – homologado por Ley 14.467), que se deroga por el artículo 137 de la Ley 24.156 cuyo antecedente rigió en nuestro país durante más de un siglo.

Consideramos conveniente que la Sindicatura se encuentre dotada de los actos de oposición referidos a la Hacienda Pública, que hacen al control concomitante, que se menciona en la Resolución 107/98, cuando se refiere al ambiente de control, al flujo de informaciones, a la evaluación de riesgos etc., tales como el reparo administrativo y la observación o ponencia, reglamentado el accionar de las Unidades de Auditorías Internas en los casos que corresponda la paralización momentánea de la ejecución de un acto que se aparte de la ley o pueda ocasionar un perjuicio a la hacienda

Así mismo, es necesario recrear el control interno ascendente y descendente dentro los servicios que presta la administración, no solamente en

⁽³²⁾ La Ley 12.961, en el artículo 79, establecía cargo de la Contaduría General, los siguientes actos de oposición: Reparación administrativa. Observación Legal y Dictamen o ponencia

lo relacionado al manejo presupuestario, sino al control de la gestión, de uso y la administración de los bienes, restableciendo el Deber de Advertencia, mediante los actos de oposición y la competencia para sanearlos, que dando repuesta a la observación, con la tecnología que actualmente se posee la oposición y su saneamiento pueden ser casi instantáneos, por cuanto dependerá de los impulsos electromagnéticos del sistema en uso, actuando el Control Interno en la Administración, con la celeridad y eficacia que actúa en el organismo humano cuando enfrenta al sistema del dolor. Es ese el desafío que las ciencias y las técnicas efectúan en estos momentos a las Administraciones Estatales, Privadas y sobre todo a los “servidores públicos

Hemos considerado, en párrafos anteriores, la situación de “bicefalidad” (la existencia de dos jefes) ordenando sobre los Síndicos de las Unidades de Auditorías Internas por aplicación del artículo 100 de la Ley 24.156 que dispone la dependencia jerárquica de la autoridad superior del organismo que controla y la coordinación técnica de la Sindicatura. Ya en la Biblia se decía, una verdad confirmada a lo largo del tiempo. Tanto, en las administraciones, como en las actividades hogareñas, y en las haciendas privadas “Nadie puede servir bien a dos patrones” Y del uso impropio del término “abocarse” en el artículo 113, que reiteramos debe decir “avocarse” que es el punto de partida del control interno jerárquico descendente, asunto sobre los cuales ya volveremos más adelante.

Capítulo IX

CONTROL POR MEDIO DE ÓRGANOS Y ORGANISMOS AUXILIARES DEL PODER

En la búsqueda de un perfeccionamiento del control sobre los aportes que efectúa la comunidad, el desempeño de los administradores y la satisfacción de las necesidades públicas nacen otros órganos para colaborar en la función de Control, tales como los:

Tribunales de Cuentas y Contralorías Generales

El Dr. Giuseppe Moffa expresa que la necesidad de un órgano supremo de vigilancia y también de contralor de los recursos y gastos públicos ha sido advertida y reclamada en todos los tiempos por el pueblo, señalando muchos escritores que en sus indagaciones históricas han encontrado los más variados medios y organizaciones, para establecer las responsabilidades por la gestión del dinero público en tanto en Asiría, como en Egipto, y en escritos de los filósofos chinos, pero sin lugar a duda también ha merecido una atención especial en Atenas y en Roma.

Sus orígenes en Europa los encontramos en ITALIA, con la Corte de Cuenta, que reconoce sus orígenes en la Magna Curia '*dei maestri razionali* (1.407), en la *Camera della Summaria*' de Nápoles, sustituida en 1807 por la Regia Corte dei Conti. que en la actualidad rige el texto ordenado del cuerpo de leyes de la "Corte dei Conti" dado en 1934. En ESPAÑA, luego de las primeras formulaciones efectuadas durante el reinado de Sancho IV (1257 - 1295), recién en 1.442 se expiden las primeras Ordenanzas sobre la Contaduría del Tribunal de Cuentas y se formulan interrogantes que constituyen valederos conceptos que luego fueron puestos en ejecución en las visitas y en las residencias, que se disponían en los Juicios de Residencia y en los oficios concejileres que se realizaban tanto España como en la América Colonial.

La Administración Española incluyó en las leyes de Indias, disposiciones relativas al manejo de la Hacienda, las cuales rigieron hasta 1776 año en el cual se crea el Virreinato del Río de la Plata, y se instala en Buenos Aires el Tribunal de Cuentas, dependiente del "Tribunal Mayor de Cuentas del Reino".

La legislación de indias incluía institutos procedimientos, tales como: las visitas y las residencias, "las visitas se diferenciaban fundamentalmente de las residencias en que las primeras eran 'despachadas' en cualquier momento en que la sospecha o denuncia surgiera, mientras que las segundas, por norma,

sólo se exigían al terminar el mandato la autoridad residenciada, aún que normalmente llegan sin previo aviso.

Había visitas generales para todo un Virreinato o Capitanía General y visitas específicas para inspeccionar la gestión de un funcionario determinado. La jurisdicción de un Visitador General abarcaba todo el territorio y todas las autoridades.”⁽³⁶⁾

Los juicios de residencia y los oficios concejileres, eran una obligación exigida con aptitud impuesta a los funcionarios que por un título o elección, designados por el Gobierno, o por compra o renunciación (cuando se trataba de oficios vendibles), desempeñaban distintas magistraturas municipales así, todos los funcionarios luego de cumplidas sus funciones se encontraban sujetos a las resultas del juicio de residencia.⁽³⁷⁾

Los Cabildos, institución necesaria para que un asentamiento humano fuera considerado “ciudad”, debía contar con la institución encargada de la fijación de los tributos, su recaudación y control, lo que dio origen a los primeros Tribunales de Cuentas de los Cabildos.

Cuando se organiza la Nación Argentina, se adopta el sistema de gobierno republicano, representativo, federal, y en virtud del mismo se elabora el Derecho que nos rige, sobre la base de la cual, la casi totalidad de las Provincias y muchos de sus Municipios organizan el control de sus haciendas por medio de Tribunales de Cuentas, como órganos auxiliares del Poder, con independencia de los poderes tradicionales de los Estados, pero sin constituir otro poder.

⁽³⁶⁾ OTS CAPDEQUI, José – Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano – Biblioteca Jurídica Aguilar – Madrid 1.969 – pág. 188

⁽³⁷⁾ IBIDEM, pág. 189

Los países de América que adoptaron la forma de gobierno unitaria, siguieron más al Derecho Sajón que al latino, procedieron a crear Órganos de Control, independientes de los Poderes del Estado pero unipersonales, llamándolos: Contralorías Generales.

El proyecto de la Ley 24.156, proponía la creación de una Contraloría General, a cargo de un Contralor General, siguiendo el esquema clásico de los países que adoptaron el régimen de gobierno unitario. De esa forma se produce la primera aprobación en la Cámara de Diputados de la Nación. Es obra de la Cámara de Senadores, la modificación de la misma convirtiéndola en la Auditoría General de la Nación. Posteriormente se incluye en la Constitución Nacional, en la Sección correspondiente al Poder Legislativo, como artículo 85; el tercer párrafo del referido artículo establece que la ley que reglamenta su creación y funcionamiento será aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara.

Este cambio de denominación del órgano de control nacional que se quiere imponer como un “modernismo” en materia de Control Público, sirvió en varias Provincias de la República Argentina, junto con normas tendientes a limitar las autonomías municipales, como una “*cortina de humo*”, **para lograr mediante reformas constitucionales la reelección de los gobernadores e intendentes**, rompiendo lo que Mario Vargas Llosa consideraba como una buena costumbre: ‘La de impedir las reelecciones presidenciales, siendo Fujimori el primero en América Latina en romper esa tradición, automáticamente fue imitada por Carlos Saúl Menen en la Argentina y por Fernando E. Cardoso en Brasil’.⁽³⁸⁾

Los Tribunales de Cuentas incluidos generalmente en las Cartas Orgánicas de los pueblos, son órganos de control auxiliares de los Poderes, en las funciones de control y en las jurisdiccionales

⁽³⁸⁾ VARGAS LLOSA, M. Revista El Clarín 10.05.98, Ver al respecto. libro de mi autoría: Salta - Reforma Constitucional 1998 pág 169.

administrativas, que obran de acuerdo a las normas en forma independiente de los Poderes del Estado, sin constituirse en otro Poder, puesto que sus determinaciones: Resoluciones aprobatorias, sancionatorias o de oposición, son recurribles al Poder (Ejecutivo, Legislativo o Judicial) según la materia que trate.

Las funciones de los Tribunales de Cuentas y Contralorías unipersonales, por lo general son:

- a) De control – Legal (Observación legal) y Técnico (Auditorías, y los mecanismos de control que consideren oportunos conforme a la materia)
- b) De Asesoramiento: A los Poderes del Estado y a la Administración en materia de su competencia.
- c) Jurisdiccionales: Determinación de la responsabilidad administrativa y aprobación o rechazo de las cuentas de los cuentadantes. Estas funciones son prejudiciales, por cuanto pueden ser recurridas ante el Poder Judicial por el agente público o por el mismo Tribunal, cuando por una situación posterior a una resolución aprobatoria de la cuenta, surja la presunción de un delito de acción pública, caso en que debe reabrir el proceso de revisión y comunicar a la Justicia.
- d) De información: La mayoría de los existentes Informa la Cuenta de Inversión. e informes periódicos a los Poderes del Estado y a los medios de comunicación
- c) Administrativas: Tienen capacidad para dictar su reglamento interno, sus normas de administración, nombrar y remover su personal y comprometer su presupuesto.

La Institución “Ombudsman” en la Argentina

La evolución de los sistemas de gobierno y la acción desplegada por los gobernantes, no resultó suficiente para brindar protección a los integrantes de la comunidad, o la causa puede haber sido que el largo camino que conduce a vivir armónicamente en democracia no es de tránsito fácil. Lo real es que la sociedad al no sentirse suficientemente protegida de los abusos de una mala administración, dio lugar al nacimiento de instituciones que buscan llenar esos vacíos que deja el ejercicio del Poder cuando se aparta de la búsqueda del bien común

Nace así en Suecia y se institucionaliza en la Constitución de 1809, para colaborar en el control de la “cosa pública” y brindar protección a los administrados frente los abusos de los administradores, y mostrando el celo y la transparencia en el accionar de los mismos, creando otros órganos de control para reforzar el que tiene que ejercer el pueblo en su carácter de titular de la soberanía.

Cuando por primera vez tomé contacto intelectual con la institución “ombudsmán”, y contemplé su funcionamiento vino a mi mente la “Corrección Fraternal” que nos narra el Evangelio de San Mateo (18.15)

“Si tu hermano llegara a pecar, vete y repréndele, a solas tú con él. Si no te escucha toma contigo uno o dos para que todo asunto quede zanjado por la palabra de dos o tres testigos. Si no les hace caso a ellos, dilo a la comunidad. Y si ni a la comunidad le hacen caso, considéralo ya como al gentil y al publicano.”

En la actualidad la institución existe creada para la administración nacional mediante Ley nº 24.284, y posteriormente se incluye en la Constitución reformada el 22 de agosto de 1994, como artículo 86. La Resolución RS 001/94 de la Comisión Bicameral que le dio su Reglamento de Organización, Funcionamiento y Estructura organizativa, Fue incluido en algunas Constituciones Provinciales incluso antes que en la Nación tales los casos de San Juan 1986 - Córdoba 1987 – San Luis

1987-Rio Negro 1987, en la Provincia de Salta fue creada en la Municipalidad de la Capital, pero no se integró y por lo tanto no llegó a funcionar (La Constitución la prevé como una facultad para crear el Poder Legislativo y en la Municipalidad de Rosario de Santa Fe, figura con el nombre de Defensor del Usuario.

Defensor del Pueblo, Ombudsman, Defensor del Ciudadano ('DEFUS' en Rosario) etc., es solamente un nexo entre el Gobierno que debe solucionar el problema y el hombre (ciudadano común) que siente que ha sido lesionado, agraviado, oprimido, mal atendido, etc., pero de ninguna manera el Defensor debe asumir la responsabilidad que le corresponde a un órgano de gobierno, ni a los representantes del Pueblo que al tener la misión de gobernar en nombre del mismo Pueblo, tienen la obligación de brindar protección a los administrados y atender los problemas nacidos de la relación, habitante-Estado y Servicio Público-Usuario.

Es una institución creada al servicio y protección de los habitantes para resguardarlo de recibir un mal trato de parte de un Gobierno, un Gobernante, un Ciudadano o un Usuario de un Servicio Público.

Pasaron casi veinte años. Por un aviso colocado en varios lugares a la vista del público, un letrado me enteró que la Municipalidad de Salta, Departamento Capital resolvió entregar a un tercero el servicio de limpieza del Cementerio. Ni aún habiendo gozado de la amistad de un ex - intendente conseguí hasta la fecha que saquen de los dos cementerios los letrados que sobre una madera blanca dicen con letras negras

SEÑOR USUARIO

MANTENGA LIMPIA SUS INSTALACIONES

Pero tanto en Salta, como en la China los usuarios de un Cementerio son los muertos. Y ellos el único trabajo que, en una Democracia, como la nuestra, pueden realizar: ES VOTAR Pero los “Ombudsman” no tienen competencia para tratar problemas personales de los muertos

Otros órganos y organismos de control

Entes reguladores de Servicios Públicos:

En el afán de controlar servicios públicos prestados en forma indirecta por el Estado, por medio de entes privados que tomaron a su cargo servicios, como consecuencia del proceso de Privatizaciones y concesiones, haciendo uso del Poder de Policía que es propio de un Estado, creó Entes Reguladores de los servicios públicos, siguiendo el ejemplo del artículo 42 de la Constitución Nacional, leyes especiales, Constituciones Provinciales, y Ordenanzas Municipales procedieron a crear instituciones tendientes a lograr el Control de la prestación de los Servicios Público que se encuentran a cargo de entes privados.

Estos “Entes” son creados por con la finalidad de vigilar la prestación de un servicio público por un ente de derecho privado, de acuerdo a las cláusulas establecidas en cada caso particular.

Nace así en el Derecho la figura del usuario, el que tiene la obligación de usar un servicio público brindado por concesión del gobierno a un ente privado, estableciéndose la diferencia con el cliente, en que este último posee la libertad de elegir el prestador del servicio.

La actividad de los Entes es controlada por órganos del Poder (la Auditoría General en el caso de la Nación, y los Tribunales de Cuentas en el caso de las Provincias y Municipios), sin escapar del Control que obligatoriamente debe efectuar la Legislatura, en su carácter de

representantes del pueblo, del Poder Judicial, en calidad de custodios de los derechos y obligaciones de la comunidad y el Ejecutivo como Jefe de la Administración, y primer responsable de las prestaciones públicas.

Pero aún falta estructurar una política de control integrada con relación a dichos entes, que la separe un poco más de los partidos políticos, del verticalismo del Poder, de los conflictos gremiales. y lo acerque más al pueblo, porque si las decisiones deben tomarse por consenso entre intereses particulares y públicos, hasta ahora las repuestas necesarias a cuestionamientos muy pocas veces nunca llegaron a tiempo y nació un manto de sospecha de nepotismos, amiguismos e intereses entre controladores y prestadores y a veces el pueblo se encontró desprotegido frente a aumentos de tarifas y deficiencias en el servicio.

Asociaciones intermedias:

Se trata de agrupaciones que representan distintas actividades o sectores laborales de la sociedad, creados para defender los intereses comunes, y mediante esa acción controlar el ejercicio del poder y buscan la protección de los intereses sectoriales, que integran los intereses generales de la población, tales como: Asociaciones de consumidores, de Industriales, Comerciantes, Sindicatos etc.

Las Asociaciones de Profesionales, que tienen a su cargo el control de las matrículas, la calidad de los servicios que deben prestar los profesionales y el comportamiento ético de los mismos.

Las destinadas a proteger derechos sectoriales, tales como: usuarios, consumidores, cámaras comerciales e industriales, deben tener acceso a la información y repuestas fluida del Gobierno que conforme al servicio que trate corresponda, porque la experiencia nos demostró que: “*los ruidos de las tragedias son los únicos que destapan los oídos de quienes ejercen el Poder*”.

Los medios de comunicaciones sociales

:

En un Estado Republicano, que se precie de ser democrático, debe existir una real libertad de prensa, de forma tal que pueda mostrarse la transparencia de los actos de gobierno libre de presiones y ‘vendetta’ económicas, políticas o sectoriales.

Son los medios de comunicación sociales los que deben brindar una información seria y veraz, que contribuyen en gran medida a crear la conciencia política y social de los pueblos.

Es una obligación propia de cada uno de los medios la **auto limitación** para evitar inmiscuirse en las acciones privadas de los hombres y acatar las normas que para la protección de la cultura, de la niñez y del decoro de la sociedad establezcan las normas legales y la moralidad pública.

Control por el Pueblo en general

El pueblo puede ejercer el control sobre la administración valiéndose de la información proporcionada por el órgano de control y los medios de comunicación de los siguientes mecanismos: Quejas y reclamos, Referéndum, Recaull o veto popular, por último el que tiene mayor peso y es más temido por todos los gobernantes: ***el sufragio universal, pero libremente expresado***

Aparte de esos mecanismos, en una comunidad donde deben imperar los valores de la democracia, un mecanismo permanente de control, lo constituyen los medios de comunicación social, que en ejercicio de la libertad de prensa, no solamente deben informar sobre los “conos de sombras” encontrados en la gestión de la cosa pública, sino crear en el pueblo la conciencia de la transparencia del accionar de los administradores, y el accionar de las asociaciones intermedias, que cumplen funciones sociales y ejercen un poder de policía, tales como la

tutela de los usuarios, y de los consumidores, etc.

Debe el pueblo encontrarse informado permanentemente sobre la marcha de la administración que, usando los medios por él entregado, deben conducirlo a lograr el bien común, como una garantía que asegure el goce de la paz social. Esta información debe ser suministrada en forma clara y en distintos niveles, conforme los distintos usuarios de la información pública. La tecnología para ello ya está disponible, falta solamente la educación del pueblo para usarla y la decisión política de instrumentarla.

¿Hasta dónde debe controlar el pueblo la gestión de sus intereses, tanto sociales, como patrimoniales, económicos y financieros?, Leandro Rosi en su artículo 'Límite de la intervención del hombre' publicado en el Diccionario Enciclopédico de Teología Moral nos dice: “La desmitificación actual de quienes detentan el poder nacida de una conciencia más lúcida del daño que puede causar quien se encuentra en posición de mando, termina por dejarnos aún más preocupados frente a las posibilidades de manipulaciones humanas tan íntimas como totales: las científicas. No se puede conceder carta blanca a los científicos, ya que el espejismo de la fama podría llevarlos a causar daños irreparables a la humanidad. Pero *tampoco se pueden poner las palancas del control en manos de los políticos, como si fuera una casta más honesta* y menos sensible a las instrumentaciones, de la globalización económica y política, esto al romper el principio de igualdad de un pueblo, ha creando una discriminación que resulta inmoral”.

Es necesario que la humanidad y la opinión pública adviertan el riesgo que surge a medida que aumentan las posibilidades del hombre de dominar las cosas, sin oponerse al mismo tiempo a los avances de las ciencias y las técnicas, existen límites morales y deben existir límites legales al accionar de los hombres. Debemos analizar seriamente la ambivalencia del avance científico y la necesidad de humanizar la ciencia. La capacidad destructiva de la bomba atómica podrá parecer

juegos de niños frente a las capacidades destructivas que se deriven de otros descubrimientos. La limitación primera no debe ser la que surja del Estado o de la Organización de las Naciones, sino que debe ser siempre la que brota de la conciencia humana, que tiene que rechazar cuanto pueda quitar el rostro de humanidad a los hombres. A nosotros nos corresponde afirmar que si el Estado puede convertirse en una fuerza que controle las posibilidades que las ciencias y de la política no superen los límites puestos para evitar los daños de la sociedad, ***el pueblo debe controlar al Estado*** porque el Poder puede también perder la cabeza y actuar en su propio provechos y lejos de los intereses del pueblo”.⁽⁴⁰⁾

Un problema fundamental para el orden institucional pareciera que no ha sido iluminado aún por los tratadistas de Derecho Constitucional existe choques internos en la Carta Magna de la Nación Argentina luego de la Reforma de 1994, el mismo surge mediante la inclusión del artículo 38 que dispone que la nominación de los representantes del pueblo corresponde a los Partidos Políticos, a los que se considera instituciones fundamentales del sistema democrático. Se ha creado así una casta privilegiada que choca con los principios dispuestos en el artículo 16 de la misma norma. A la vez que se produce una mutación en el artículo 1º que dispone la forma de gobierno. El artículo 37 en su primer párrafo establece el voto universal, igual, secreto y obligatorio, esto deja sin representación los habitantes de la nación que no se encuentren afiliados a Partidos Políticos, porque conforme las leyes electorales los sufragios no emitidos o emitidos en blanco y los impugnados no deben computarse para determinar el porcentaje final de una elección. Se aparta así del sistema electoral al ciudadano que, por no compartir ninguna de las plataformas sostenidas por los Partidos que participan en el acto eleccionario, decidió no votar, o votar en blanco. Recordemos que en la República Argentina -y bajo una “Presidencia de facto”- se dio el caso de una victoria de los votos en blanco, y si en esa

⁽⁴⁰⁾ MATTAL, Giuseppe - Democracia, en Diccionario Enciclopédico de Teología Moral, op. cit. pág 1299

oportunidad se hubiera acatado la voluntad popular es seguro que la Historia Argentina hubiese sido distinta.

Si bien se dispone la existencia de elecciones abiertas para la elección de los candidatos, es de hacer notar que los candidatos a esas elecciones surgen de las luchas intensas que por el poder fracturan a los Partidos Políticos.

Como lo dice Maurice Duverger en varias de sus obras: la democracia deja de ser real para ser únicamente formal, cuando se rompe la igualdad ante la ley y convierte al sistema representativo en un “sistema corporativo”, en el cual los Partidos Políticos, que como partidos son solamente unas *«porciones de la ‘polis’»*, pasan a actuar como corporaciones reales, donde el ciudadano renuncia a su libertad para alinearse detrás de un caudillo. Y los Jueces y los Legisladores se convierten en empleados de los empleados del Poder Ejecutivo, o lo que es más grave de grupos de poder que normalmente ponen sus intereses particulares por sobre los del pueblo, generando el problema actual que denominamos “corrupción”, que lo atribuimos a problemas de Ética, cuando en realidad son “problemas políticos”, derivados de concentraciones del Poder, en las cuales el pueblo se encuentra ausente e indefenso.

En el artículo 85 se dispone que el presidente de la Auditoría General de la Nación será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Así reafirma la Ley de Administración Financiera la postura que nos encontramos en un sistema de gobierno ‘corporativo’. Al disponerse que la cabeza del órgano que debe ejercer el control público sea patrimonio de un partido político, lo cual no solamente choca con todas las doctrinas del control, sino con la moral, porque rompe el principio de igualdad de los hombres frente de las leyes que es la base moral del sistema democrático. Dejemos de lado otras consideraciones a las que podemos arribar, al basar la designación de un funcionario en el “color partidario”,

con prescindencia de la idoneidad, motivo por el cual también se encuentra en colisión con el artículo 16 de la Constitución, por corresponder a otros temas que deben estudiarse en una reforma del Estado.

El régimen democrático en la actualidad es acusado de ser meramente formal, manipulado y manipulador. Se impone necesariamente una educación para la democracia que habilite para un estudio crítico, la participación responsable y las grandes virtudes democráticas -en primer lugar la tolerancia, el saber aceptar las disidencias- que constituyen la levadura ética para las indispensables garantías jurídico-formales del régimen y las costumbres democráticas.⁽⁴¹⁾

Una de las características fundamentales del sistema democrático es que la soberanía reside en el pueblo. Pero el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes, a quienes la entrega para que como Poder, para la ejerza en su nombre por el camino del bien común.

Existen naciones que de hecho se rigen por un monopartidismo, en otras por un bipartidismo (dos partidos que se alternan en el ejercicio del Poder) y en otras existe un polipartidismo, que muchas veces deviene en un pluralismo exasperado y perturbador por la gravedad e intensidad de los desequilibrios y conflictos que lo invaden. Aparte de la ***'facciosidad' en que fácilmente degenera la lucha de los partidos por llegar al poder y al control de la cosa pública,*** de esta situación, el excesivo pluralismo, derivan posiciones de bloqueos que impiden la dialéctica normal entre los partidos en el gobierno y los partidos en la oposición. De aquí la crítica a la denominada 'partidocracia', que renunciando a la función

⁽⁴¹⁾ IBIDEM, pág. 1.302

específica de mediación entre ciudadanos y Estado, se convierte en una maquina dentro la cual no es posible una rotación de las «elites gobernantes», que se encuentran formadas por minorías, puesto que en todos los países democráticos del mundo existe una porción, muchas veces mayoritarias de electores que no se encuentran afiliados a Partidos Políticos, y que constituyen el «botín electoral» en disputa, que se aspira lograr, por lo general, mediante promesas incumplidas, quedando ausente la mayoría de los habitantes, en las decisiones del gobierno, del control de los bienes del pueblo, sin voz para pedir ni abrigar la esperanzas de ser escuchado. Esto siempre provoca rupturas de la paz social, que por lo general no se solucionan con medidas de fondo, sino con paliativos, que muchas veces son solamente ‘placebos’ para salir del paso.

Pobre Nación aquella donde los legisladores no tienen la sabiduría y la bondad para encontrar un camino para el pueblo a partir de los signos de los tiempos. Cuando una Constitución no se ajusta a los tiempos, hay que tener el coraje para reformarla, porque ni la Constitución ni las leyes, son palabra de Dios, sino normas dictadas por los hombres para poder guiar a la sociedad por la senda de la verdad y la rectitud ⁽⁴²⁾

Capítulo X

Reconstrucción del Control

Frente a la situación de caos en la cual se encuentra el país, es urgente un replanteo de la organización. Debe definirse un Plan de Reconstrucción del Estado, organizándolo conforme al objetivo que se pretende llegar, que no puede ser otro que **el bien común** que nos permita gozar siempre **la paz social**.

⁽⁴²⁾ Karlic, Estanislao – Primera Jornada de Pastoral social – Tucumán 2.001

La Nación como la persona de existencia física, debe hacerse día a día: Su origen y conducción son claves para el desarrollo. Si queremos una Sociedad sea feliz y orgullosa de pertenece a una Nación, debemos estar dispuestos a ponernos de pié al escuchar la voz de la Patria que nos dice: **¡Argentina! ¡Levántate y Anda!**. Los primeros pasos, al igual que los dio Lázaro luego de resucitado, pueden ser vacilantes, pero luego lograrán la firmeza, que los hombres que ética y patrióticamente la Gobiernen, cumplan la Constitución que juraron cumplir y que no sólo Dios lo demandará, sino también lo hará la Patria

Así como todos los hombres mantenemos diariamente una lucha interna que enfrenta nuestros valores con nuestras virtudes personales, y sociales. Con esos siete pecados capitales que nos nombra Fernando Sabater y el resultado de esa lucha nos marca el perfil ético que disponemos para afrontar la vida en sociedad. Porque el hombre como único ser libre, transmite sus vicios y virtudes a todas sus creaciones y por lógica solamente se puede transmitir lo que se posee.

La falta de reacción, el abandono de parte de la dirigencia política de los intereses del pueblo, para substituirlos por intereses grupales. dio nacimiento en el país al descrédito del pueblo en su clase dirigente. Esa lucha interna la hemos transformado en una lucha social, que nos hizo perder de vista el fin perseguido y como un fruto de esa confusión se hizo presente la **corrupción**, con su grito de guerra:

“¡¡ ¡Tomemos todo! y sálvese quién pueda !!!”

“Sería necio negarlo y torpe tratar de ocultar, un hecho público y desgraciadamente notorio en la vida de los argentinos. Sabemos que vivimos una situación de emergencia de todo orden y magnitud, pero este estado de emergencia principalmente por factores socio-económicos muy desfavorables, no llega a explicar por sí solo todos los hechos de corrupción que hoy son de público conocimiento.

Tratando de reflexionar sobre los motivos de esa cantidad de hechos delictivos, cometidos por criminales comúnmente llamados “de guante blanco”, de los cuales la mayor parte de ellos ocupan u ocupaban una posición socio-política elevada en nuestra sociedad. Nos lleva a pensar que algo se ha perdido en la Argentina: y que ese algo es el respeto por las normas jurídicas, pero aún en ciertos casos se perdió hasta la principal virtud que poseen los hombres, que es el sentido de la Moral.

Tenemos que recordar lo que expresó el Congreso General Constituyente de 1853, en la proclama dirigida a las Provincias Unidas del Rio de la Plata al clausurar sus deliberaciones: *los hombres se dignifican postrándose ante la ley, porque así se libran de arrodillarse ante los tiranos*”⁽⁴³⁾

§ *Un camino:*

Para recrear el Control de la Hacienda Pública, propongo adoptar como guía el Sistema Biológico del Dolor. Para ello debemos partir analizando los Órganos, Organismos, Sistemas y normas vigentes, verificando el cumplimiento de sus misiones y las repuestas oportunas e inmediatas frente de los requerimientos del momento

La actualización normativa debe ser concomitante con la acción, de Gobierno, porque la Sociedad como una consecuencia lógica de la Prospectiva, (Disciplina que se ocupara las causas y modos de los avances científicos, técnicos y artísticos) con la finalidad de evitar cambios traumáticos. Puesto que en la mentalidad de los agentes públicos de todo el mundo, por experiencias propias, y ejemplos ajenos, ya se hizo carne: que al hablarse de estudios para cambios, adecuación de sistemas, y reestructuraciones. Significó siempre las reducciones de personal,

⁽⁴³⁾ RODRIGUEZ ARIAS, Claudio J. – Reforma Moralizadora, Corrupción y Estado ¿Un sino fatídico? En -Régimen de la Administración Pública – N° 155 – Agosto de 1991- pág. 45

cesantías, mayores gastos en equipos y contrataciones especiales que siempre dieron como resultado brindar servicios públicos peores y más caros. Por ello creo conveniente diferenciar el Plan de Recreación o Reforma del Estado, de un parche más, de una acción de un partido político o de un superhombre. La paternidad y el ejecutor del Plan *debe ser todo el pueblo, unido a la sombra de una sola bandera: la celeste y blanca.*

§ Medidas propuestas

1- Sustitución del Título IV de la ley 24.156 denominado Del Sistema de Control Interno, por otro que diga únicamente: Del Sistema de Control

DEL SISTEMA DE CONTROL

Incluir en la Ley 24.156 los siguientes artículos, en sustitución de los que figuran en la misma:

Artículo 96: El Sistema de Control de la Hacienda Pública está compuesto por el conjunto de órganos, organismos normas y procedimientos que interviene en la recaudación de los ingresos y en la correcta aplicación de los mismos para satisfacer las necesidades públicas conducentes a brindar el bien común, que permita al Pueblo disfrutar de la Paz Social dentro del marco ético, con economía, eficiencia y eficacia.

Al ser el Control el Sistema Nervioso de la Organización, debe brindar las repuestas a los estímulos recibidos con la misma celeridad y exactitud que el Sistema Biológico del Dolor.

Integran el Sistema de Control:

- Los Órganos que integran el la Administración Púnñica
- Los órganos y organismos creados por la Constitución o las leyes que poseen atribuciones para Controlar las Políticas Públicas
- Los agentes públicos en lo referido a su calidad de hacedor de bien común
- Las entidades que representan a los usuarios de los servicios públicos
- Los medios de difusión
- El Pueblo en General

DEL SUBSISTEMA DE CONTROL INTERNO

Artículo 97: La Autoridad Superior de cada uno de los órganos que integran el Gobierno será responsable del mantenimiento de un adecuado Sistema de Control Interno, que garantice la legalidad y la gestión de las funciones que le establecen la Constitución y las leyes, tanto en su administración central, como en la de sus órganos desconcentrados y sus organismos descentralizados

A los fines establecidos por el presente artículo se faculta a cada uno de los Órganos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) a crear una Contraloría, con dependencia directa del titular del Poder, cuya misión será coadyuvar con titular en el Control Interno de la Legalidad y la Gestión. de acuerdo a los criterios de medición que para cada acción se hayan determinado en el Plan Anual de Gobierno y colaborará con el

titular del Poder en la confección del informe que de acuerdo al segundo párrafo del artículo 95 de la Ley 24,156 se agregará a la Cuenta de Inversión, para facilitar el control de la gestión y el pronunciamiento anual del Poder Legislativo sobre la Cuenta de Inversión del Ejercicio anterior.

Artículo 98: Créase la Sindicatura General de la Nación, como una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera dependiente del Presidente de la Nación

Es materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los Organismos Descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado que dependan del mismo. Darse su estructura orgánica, sus métodos, procedimientos de trabajo, y normas orientativas

Artículo 99: El Subsistema de Control Interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, como órgano normativo, de supervisión y coordinación, las Unidades de Auditoría Interna que serán creadas en cada Jurisdicción y la entidades que dependan de cada organismo que actúen coordinadas técnicamente por la Sindicatura.

Los titulares de las Unidades de las Auditorías Internas serán designados y estarán a cargo del presupuesto de la Sindicatura General, La Sindicatura podrá establecer rotaciones periódicas de los Titulares de las Unidades de las Auditorías Internas cuando lo considere oportuno.

La Sindicatura General de la Nación estará integrada por un Síndico General designado por el Poder Ejecutivo, asistido por tres Síndicos Adjuntos, con los títulos los profesionales universitarios que determine el llamado concurso de antecedentes y oposición. conforme lo disponga la reglamentación dictada por el Poder Ejecutivo que tendrá a su cargo la Centralización de la información de la Gestión de la Administración Centralizada y Descentralizada,

Para su funcionamiento dictará un Reglamento Interno que será comunicado al Poder Ejecutivo, el que preverá Reuniones informativas con a funcionarios de la Administración y a los Contralores de cada Poder.

Será el Órgano Rector del Control Interno y el encargado de informar en la Cuenta General del Ejercicio o Cuenta de Inversión, el grado de cumplimiento de los programas o acciones previstas en el Presupuesto como obligaciones de hacer, utilizando los mecanismos y criterios de medición que para cada jurisdicción o situación se haya previsto en el Presupuesto. El informe se publicará por los mismos medios que el Presupuesto..

La Ley de Administración Financiera, en el artículo 102 dispone que la auditoría interna es un servicio de control de toda la organización y consiste en el examen posterior de las actividades económicas, financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta ley, realizada por auditores integrantes de la administración, desligados de las operaciones sujetas a examen. No compartimos el criterio que la auditoría interna deba efectuarse como examen *posterior* por los siguientes motivos:

- a) Una acción “posterior” al carecer de capacidad para modificar lo ocurrido, deja de ser una acción de control para convertirse en un juzgamiento, que servirá para asignar responsabilidades o indicar malos procedimientos que deben evitarse, pero carece de capacidad para corregir un error y para modificar un resultado .
- b) Debe aclararse, que momento se entiende por “posterior”. Teniendo presente que salvo la llamada “decisión de príncipe” u ”orden militar”, todas las decisiones administrativas son regladas, lo que significa que nacen de un proceso que se inicia con la necesidad de un servicio, sigue con la decisión de satisfacerla, continúa con una acción y termina con la necesidad satisfecha que da derecho a un pago ¿Que debemos tomar como

momento posterior? ¿Luego de cada acto del proceso?, ¿Cuándo llegó a la orden que dispone una acción? o ¿Cuando nació para la Administración la obligación de pago? Recordamos algunos casos en cuales nos enteramos que la Administración Pública ha pagado algo que no recibió, o abonó a una persona física o ideal inexistente.

c) El Decreto N° 1,154 del 05-XI-1997, dispuso que la determinación administrativa de responsabilidad de los funcionarios se hará por medio de la Sindicatura General aplicando el Decreto 1.798/80 (Reglamento de Investigaciones Administrativas del ex.-Tribunal de Cuentas)

Los avances de las ciencias, las técnicas y los cambios en las estructuras hacen que esa norma en varios puntos se encuentra obsoleta. Pero como es correcta que la determinación administrativa de responsabilidad determinada por la Sindicatura General, porque la responsabilidad administrativa se origina por una transgresión y la pena es disciplinario o resarcitoria de un daño, ante la presunción de un delito deben cursarse las actuaciones a la Justicia. Es conveniente que la Sindicatura dicte y mantenga actualizar las reglamentaciones que correspondan,.

d) Posee la Sindicatura General de la Nación las de más funciones que establece el artículo 104 de la Ley N° 24.156, en todo aquello que no se oponga a la Constitución.

Dado su carácter de Órgano Rector del Control Interno, cuando la Sindicatura General, tome conocimiento del dictado de un acto administrativo referido a la Hacienda Pública, en violación a una norma, legal o reglamentaria o que pueda ocasionar un perjuicio al fisco, procederá a paralizar el cumplimiento el mismo, y remitirlo con

sus antecedentes a la Auditoría General a los efectos de su consideración.

Integran asimismo el Subsistema de Control Interno las Contralorías de los órganos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuya misión es coadyuvar con el Titular en el control de la legalidad y de la gestión del respectivo Poder.

Artículo 100: Son funciones de la Sindicatura General de la Nación

- a) Dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con las de control externo que dicte la Auditoría General de la Nación y supervisar la aplicación por parte de las unidades correspondiente, las normas de auditoría interna y el cumplimiento de sus informes de auditoría.
- b) Vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación
- c) Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades de la Auditoría General de la Nación.
- d) Establecer requisitos de calidad técnica y científica para el personal de las Unidades de Auditoría Interna.;
- e) Aprobar los planes anuales de trabajos de las Unidades de Auditoría Interna, orientar y supervisar su ejecución y resultado;
- f) Comprobar la puesta en práctica por los organismos controlados de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las unidades de auditoría interna y acordadas con los respectivos responsables.
- g) Atender los pedidos de asesoría que formule el Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones y entidades en materia de control
- i) Comprobar la puesta en práctica, por los órganos y organismos controlados de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las

unidades de auditorías internas y acordadas con los respectivos responsables, e instruir Sumario Previo y tomar las providencias que correspondan de acuerdo a los resultados del mismo, las cuales pueden consistir

- a) Aceptación de las argumentaciones expuestas y revisión del informe de auditoría
- b) Sanciones que correspondan, previa determinación de la responsabilidad en los casos de estipendiarios del Fisco
- j) Atender los pedidos de asesoría que le formulen el Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones y entidades en materia de control.
- k) Formular a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia.
 - l) En los casos de actos, hechos u omisiones que presumiblemente hayan ocasionado daños a la hacienda en, virtud de lo que dispone el Decreto 1 154 del 05.XI.97 la Sindicatura confeccionará el Sumario del Juicio Administrativo de Responsabilidad, si del mismo se desprende la presunción de un hecho delictivo se lo derivará a la Justicia que corresponda, si solamente corresponde una sanción disciplinaria la misma se solicitará a la autoridad con facultades para aplicarla
 - m) Ejercer las funciones del artículo 20 de la Ley 23.696, en materia de privatizaciones, sin perjuicio de las actuaciones que correspondan a otros órganos

Artículo 101: La Sindicatura queda facultada para contratar estudios de consultoría y de auditoría bajo términos específicos de referencia, planificar y controlar la realización de los trabajos, así como, cuidar de la calidad del informe final

Artículo 102 La Sindicatura General deberá informar:

- a) Al Presidente de la por intermedio del Jefe de Gabinete, sobre la gestión financiera y operativa de los órganos y organismos comprendidos en el ámbito de su competencia.
- b) A la Auditoría General de la Nación , sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la Sindicatura, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por el órgano externo de control
- b) A la opinión pública en forma periódica.

Recreación del Control Jerárquico Ascendente

En las democracias tenemos divididos el Gobierno en tres Órganos, integrados por representantes del Pueblo y que administran la justicia en su nombre. Y tienen la obligación de guiar y controlar que la vida de los habitantes se ajuste a las normas de convivencia social que le permitan alcanzar el bien común para gozar la Paz Social.

El Dr. José Luis. Pérez Colman en la ya citada Mesa Redonda del 14 julio de 1991, llamó la atención de la poca formación jurídica en nuestros Derechos que demostraban los autores del proyecto de Ley que en esos momentos se debatía, y hacia hincapié que al eliminarse el «**deber de advertencia**» se eliminaba el Control Interno Jerárquico ascendente quedando el agente publico sujeto a la «**obediencia debida**»

El artículo 113 de la Ley de Administración Financiera (Nº 24.156) en su último párrafo dice haciendo referencia a las funciones del Síndico General “no obstante la delegación, conservará en todos los casos la plena autoridad dentro del organismos y podrá **abocarse** al conocimiento y decisión de las

cuestiones planteadas, el error no solamente es ortográfico, sino que se trata de un concepto que debe preservarse porque es el punto neurálgico que marca el inicio del Control Jerárquico Descendente, la obligación del control superior sobre el trabajo del inferior, que si está mal hecho y no ha controlado puede acarrearle responsabilidades solidarias y a veces exclusivas.

El Diccionario de la Real Academia Española, recepta el termino avocación.,como acción y efecto de avocar, Y avocar “Atraer o llamar a si un juez o tribunal superior, sin que medie apelación la causa que se estaba litigando en otro inferior.

Por lo tanto resulta necesario sustituir en el artículo 113 de la Ley 24.156 el término **abocarse**, por el de **avocarse**, de esa forma queda incluido nuevamente en la Administración Pública como una obligación del superior **la avocación** como la base del Control Jerárquico Interno Descendente y el **deber de advertencia**, como la vía natural del control Jerárquico Interno: Ascendente.

Como ya dijimos en páginas anteriores, que la Ley 24.156 al eliminar del deber de advertencia que se mantenía desde la Ley 217 y que ese control primario evitó males y permitió como una regla de justicia condenar a los malos funcionarios lo largo del tiempo”⁽⁴⁴⁾ Recogimos primero un pronóstico, que ahora es ya una realidad: **“existe algo que es peor que la falta de control: La ficción del control”**⁽⁴⁵⁾ que es más dañina, que el descontrol, porque es solamente una ilusión del control. Es una mentira que pueblo controla y por lo tanto es una injusticia social.

⁽⁴⁴⁾ PEREZ COLMAN, J.L. Mesa Redonda del 14 de junio. De 1991 Consejo Profesional de Cs. Ec. op.cit. a f°53

⁽⁴⁵⁾ FERNÁNDEZ BONA, Guillermo Mesa Redonda del 14.06.91 Consejo Profesional de Cs. Ec. op.cit. a f°53

Para que el Pueblo vuelva a gozar la protección de su servidor natural: el agente público en todos los niveles. Es necesarios el dictado de una norma legal que así lo disponga. Puede materializarse con una inclusión en un Código de Procedimientos Administrativos, en una Ley de Administración o de Ministerios, que disponga palabras más o palabras menos, lo decían las leyes de Contabilidad, los Códigos de Procedimientos y, que sin ningún argumento de peso derogó la Cámara de Senadores, lo que había incluido la de Diputados al Proyecto de Ley de Administración Financiera y que fue un aliciente para el avance de la corrupción creara una “sombra e indefinición” en la individualización de los autores intelectuales, de fraudes y malos procedimientos recayendo siempre las culpas en los niveles operativos a los cuales se le aplica la “obediencia debida”. Quedaron impunes muchos problemas y los daños sufridos sin resarcirse

“Los actos u omisiones violatorios de disposiciones legales, reglamentarias o de la moral comportarán responsabilidad solidaria para quienes los dispongan, ejecuten o intervengan.

Los agentes que reciban órdenes de hacer o no hacer deberán advertir por medio fehaciente, a su respectivo superior sobre la posible infracción que traiga aparejada el cumplimiento de dichas órdenes. De lo contrario incurrirán en responsabilidad exclusiva si aquel no hubiese podido conocer la causa de la irregularidad sino por la advertencia u observación del inferior.

Frente la insistencia de la orden, por medio fehaciente, el agente público dará curso a la orden y comunicará el caso al servicio de control interno que corresponda.

Cesa la responsabilidad de los agentes públicos que hayan efectuado la observación”

La reimplantación de la Obligación de Avocación y del Deber de Advertencia, requieren una acción de educación continua, para generar nuevamente la credibilidad perdida por el pueblo, tanto en sus dirigentes como de los agentes ejecutores, la que debe comenzar por la:

♦ *Adhesión*: Estudiar la estrategia para que el habitante del suelo argentino adquiera por convicción, el sentido de pertenencia de y a la Hacienda Pública, que por ser parte del pueblo en el cual reside la soberanía, son Titulares (puede también decirse con propiedad **dueños**) de los bienes económicos, financieros y trabajo, que entregan a una Persona de Existencia ideal, denominada Estado para que gobernándolos administre los medios para satisfacer las necesidades comunes. Y como resultado de ese el convencimiento, se sienta parte de un pueblo gobernado y guiado por el camino al bien común

Cuando hombre común adquiera la convicción que él es la célula sensitiva de la organización pública, y el agente público considere que la medida, el accionar o la omisión, es un servicio público, al que le debe otorgar la importancia vital que ella posee para la existencia de una sociedad, donde reine la justicia y la solidaridad. Y participe en el proceso de formación de la decisión pública advirtiendo las sensaciones que puedan producir un menoscabo en sus derechos y transformar una simple sensación en dolores físicos o psíquicos, por el medio que crea conveniente y que el Estado pone a su disposición, tal situación al Servicio Público que corresponda, estaremos recorriendo el buen camino

♦ *La Acción inicial*. El agente público, que en la Administración cumple el papel de se el umbral del sistema del dolor, debe formular la observación, queja o denuncia, canalizándola de acuerdo al asunto que trate por el Servicio que corresponda, por intermedio de su superior jerárquico, para iniciar el camino jerárquico conforme la estructura y competencias asignadas hasta que el hecho, omisión o falta de acción sea saneada.

Si así no ocurriere y el problema subsiste el servicio cuestionado, individualizará al funcionario responsable de la misma y aplicará las medidas que correspondan, según los casos se dará curso al Superior del Servicio del cual depende, al Defensor del Pueblo, del Usuario y a la Oficina de Ética Pública, según corresponda.

El habitante tendrá derecho a la información del estado en el cual se encuentra el problema, es conveniente para ello, crear el espíritu de pertenencia mediante una campaña tendiente a despertar las conciencias, educar al pueblo, lograr que los medios de comunicaciones sociales informen con veracidad y que las asociaciones intermedias que deban actuar, actúen.

La reimplantación de los Actos de Buena Administración:

Preferimos usar la denominación que nos señala Don Rafael Bielsa, en el Régimen Jurídico de la Contabilidad Pública, cuando nos hace notar que el mejor colaborador del Gobernantes es aquel funcionario que le hace notar sus errores o transgresiones a las normas. Pero esta verdad no lo entienden aquellos individuos que confunden el mandar, con el gobernar.

Fruto de esa confusión, desaparecieron de las legislaciones actuales instituciones fundamentales para la existencia de una buena Administración Pública, de un mejor control jerárquico y de una correcta determinación de las responsabilidades y que durante siglos en distintos pueblos demostraron sus bondades, impidieron “saqueos” al Erario y permitieron una correcta asignación de responsabilidades,

Estos actos que deben ser previstos por la legislación vigente son:

- Informe para mejor proveer
- Dictamen o ponencia

- ⤵ Recorrección de actos ⁽⁺⁾
- ⤵ Observación de actos
- ⤵ Observación Legal

La Recreación del Control Jerárquico Descendente

La Obligación de Avocación :en el Poder Ejecutivo

La Obligación de Avocación es la que posee todo funcionario de controlar la gestión de sus inferiores, en todos los asuntos a su cargo. En la mayoría de los países con forma de Gobierno Presidencial el máximo responsable de la obligación del Control Jerárquico Interno Descendente es el Presidente de la Nación, por su calidad de Jefe Supremo, como asimismo en un reino es el Rey, porque la existencia de un Primer Ministro, no exime al Rey de ejercer la Jefatura Máxima del Reino, como tampoco en nuestro país, la existencia de un Jefe de Gabinete exime de esa obligación al Presidente de la Nación y en las Democracias Parlamentarias el máximo responsable es el Presidente del Estado y no el Primer Ministro.

El artículo 99 inciso 1° de la Constitución Nacional es claro en ese aspecto: El Presidente de la Nación es el Jefe Supremo de la Nación, Jefe del Gobierno y responsable político de la administración general del país. Al Jefe de Gabinete que ejerce la administración general del país, es el primer colaborador del Ejecutivo y de acuerdo segundo párrafo del artículo 100 tiene responsabilidad política ante el Congreso de la Nación y realiza las funciones que por delegación expresa, dispone el mismo artículo de la Constitución Nacional en sus incisos del 1 al 13, existiendo la prohibición expresa de desempeñar simultáneamente otro ministerio,

⁽⁺⁾ N. de A. Recorrección: Acción de reparar el daño causado

evitando de esa forma una acumulación de facultades, que rompería el equilibrio de la institución Ministerial creada.

Cada Ministro es responsable de los actos que realiza y solidariamente de los que acuerda con sus colegas (Art.102) El artículo 104 dispone el informe al Congreso de una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos.

Dependiente de los Ministerios por desconcentración de atribuciones, existen las Secretarías, Subsecretarías, Direcciones y Reparticiones Públicas que forman del “Ramo de negocios o actividades específicas de cada Ministerio”, donde el responsable es la autoridad máxima.

En otro nivel y con personería jurídica propia, pero dependiendo funcionalmente del Poder Ejecutivo, por intermedio de un Ministerio, se encuentran los Organismos Descentralizados, donde la responsabilidad recae en un Directorio, o un Director según la organización que le indique la Ley de su creación y/o reglamentación y en la escala jerárquica que disponen sus estructuras

Así tenemos en grandes líneas la organización del Poder Ejecutivo, donde el superior jerárquico tiene la obligación de ejercer el control interno jerárquico descendente, el cual debe velar por cumplimiento de las funciones a su cargo, y del cumplimiento de los objetivos previstos con respecto a las acciones de Gobierno, esto es el control de la gestión que es eminentemente político. El control de la correcta aplicación de los medios a los fines para los cuales han sido asignados por el Presupuesto, es un control administrativo

:

§ La Obligación de Avocación: en el Poder Judicial

La constitución Nacional, lo mismo que en varias Constituciones Provinciales poseen un Poder Judicial, cuya autoridad superior es la Corte de Justicia, los Municipios al no poseer Poder Judicial, pueden crear, un Defensor el Usuario que atienda los problemas suscitados por las prestaciones de los servicios pero sin funciones judiciales sino únicamente administrativas o un Tribunal de Faltas destinado a juzgar las contravenciones. Salvo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que posee. Facultades especiales.

Corresponde a la Corte Suprema la obligación de controlar el funcionamiento, de las Cortes inferiores y los Juzgados que conforman la organización de la función jurisdiccional, de modo que la avocación se encuentra reglada y debe cumplirse siguiendo la vía Jerárquica.

En cuanto al juzgamiento de la gestión jurisdiccional, los Poderes Judiciales se encuentran auxiliados por los Consejos de la Magistratura .

Pero el Poder Judicial posee funciones administrativas, puesto que si bien la mayoría de los recursos provienen la Rentas Generales por ser parte de la Hacienda Central, es la autoridad con competencia para ejecutar su presupuesto. Para ello debe contar con los Servicios Administrativos con la competencia necesaria para poder cumplir la misión de apoyar administrativamente la función de *Hacer Justicia*, liberado de una dependencia del Poder Administrador, porque Hacer Justicia es una de las funciones más importantes del Poder de Gobernar.

§ La Obligación de Avocación: en el Poder Legislativo:

El Congreso de la Nación se encuentra integrado por la Cámara de los representantes del Pueblo (Cámara de Diputados) y la de los Estados que integran la Nación (Cámara de Senadores), en virtud del artículo 5° de la Constitución Nacional cada Provincia dictó su propia Constitución,

varias de ellas optaron por un Régimen Unicameral (Cámara de Representantes)

En los sistemas bicamerales existen atribuciones comunes a ambas, Cámaras sobre las cuales corresponde al Congreso la función de control y juzgamiento del cumplimiento de las funciones que el artículo 75 de la Constitución Nacional las considera como Atribuciones del Congreso, pero existen Disposiciones específicas para cada Cámara.

El Control de la Gestión interna por avocación corresponde en forma exclusiva en dicho Poder Legislativo, y a cada una de las Cámaras en lo que atañe a las funciones que les son propias.

En los Poderes Legislativos Unicamerales para atender los problemas administrativos, pueden contar con una Dirección de Administración que aplica las normas comunes que rigen la Administración de sus presupuestos. Es común que en los Sistemas Bicamerales exista una Dirección de Administración para cada Cámara, independientemente de las Comisiones bicamerales permanentes o transitorias, donde la obligación de avocación generalmente la posee el titular de la Comisión-

Órganos y Organismos Auxiliares del Control

§ Las Contralorías en los Poderes del Estado

Para usar correctamente el idioma nacional, he preferido llamar las cosas con los nombres que les designa el Diccionario de la Real Academia. Como una reivindicación idiomática frente al vasallaje lingüístico que sufren las instituciones públicas como consecuencia de relaciones no muy claras, que una autoridad nacional encargada de ellas, llegó a denominarlas: “carnales”. Así designamos Contralorías a los Servicios que cumplen esas funciones, que en el idioma de las

burocracias llaman Sindicaturas y Auditorias. Vocablos que normalmente en el en idioma español, en las oraciones cumplen funciones de adjetivos, pero en el lenguaje de la tecnoburocracia los usamos como sustantivos, porque auditoria es y seguirá siendo un proceso de revisión, (o sea un adjetivo) nunca un sinónimo de control y Sindicatura se encuentra definida por la Real Academia como Oficio y oficina del Sindico, y Sindico como persona elegida por una comunidad o una corporación para cuidar sus intereses y no es sinónimo de “contralor”, sino de representante, guardián. o administrador en un proceso de bancarrota.

Un problema detectado desde hace casi un siglo y que fuera tratado en varios Congresos por distintos autores, es la falta de consideración y pronunciamiento de las Legislaturas, tanto la Nacional, como las de varias Provincias de las Cuentas de Inversión o Cuentas Generales del Ejercicio

La experiencia nos indica que no se la considera normalmente porque la mayoría de los Representantes no llega a entender “de que se trata”, saben que es importante pero su lectura es tan “atrapante”, como puede ser la lectura de una guía telefónica o de una “tabla de logaritmos”

De ella podemos extraer el “*quantum*” hemos usado de las autorizaciones para gastar., pero nos indica si las necesidades públicas, que el Presupuesto como mandato de hacer en que medidas fueron satisfechas.

El artículo 95 de la Ley 24.156 (segunda parte) dispone la agregación a la Cuenta de Inversión de tres elementos fundamentales para realizar mediante el Control por las Cuentas de la Gestión Pública, pero no prevé la existencia de órganos en los Poderes que se encarguen de ayudar a los Órganos que integran el Gobierno, de controlar la Gestión que es lo más importante que debe contener la Cuenta de

Inversión, para conocimiento del Pueblo por medio de sus representantes: la gestión de las políticas públicas y el grado de satisfacción de las necesidades previstas en el Presupuesto que como mandato de hacer diera el Pueblo al Gobierno.

:

Por esos motivos proponemos lo siguiente:

- 1) Creación en cada uno de los Poderes de una Contraloría, las que tendrán a su cargo el coadyuvar con el Titular del Poder en el **control de la gestión** que la Constitución asignó a cada uno de los Órganos que por integrar el Gobierno ejercen el Poder

Cada una de las Contralorías de los Poderes estará a cargo de un Contralor designado por los Titulares de cada Poder, previo concurso de antecedentes y oposición. Los requisitos del concurso y duración del mandato las determinará la norma que al respecto dicte la Autoridad Superior de ese Órgano integrante del Gobierno

Cada Poder reglamentará las funciones de su Contraloría en lo respecta al cumplimiento del control de la gestión, la que deberá informar de inmediato al Titular del Poder de las falencias encontradas.

- 2) Será función de las Contralorías el informe sobre el cumplimiento de las metas y objetivos cumplidos durante el Ejercicio, que se indican en los puntos a), b) y c) del segundo párrafo del Artículo 95 de la Ley 24.156, y pasaran a integrar la Cuenta de Inversión informando el cumplimiento de la Gestión del Ejercicio Presupuestario de esa Rama del Gobierno, como un aporte que facilite la Consideración de misma por el Poder Legislativo, completando así el **Control por las Cuentas**
- 3) Cada una de las Contralorías contará con un Servicio Jurídico que asesorará directamente al Titular del Poder. un Servicio Admi-

nistrativo Contable, organizado conforme lo disponga la Reglamentación que sus efectos dictará la Contaduría General de la Nación. y de la Unidad de Sindicatura Interna que disponga la Sindicatura. General de la Nación

§ La Auditoría General de la Nación

Es la principal modificación que debe disponerse para adecuar la Ley a la Constitución, porque prácticamente desde la sanción de las modificaciones introducidas en el año 1994, la Ley 24.156 ha quedado modificada en todo lo que se oponga o lo disponga de otra forma la Carta Magna, tan es así más de diez años de la modificación constitucional nos encontramos con una Auditoría General de la Nación por ausencia de una Ley Orgánica se ve imposibilitada de cumplir el mandato Constitucional dado en el tercer párrafo del artículo 85.

Debemos tener siempre presente que en el Sector Público “la función del control debe referirse , al derecho, a la justicia y a la libertad, porque sin control no hay garantía en la relación de los órganos del Estado entre sí y en el ejercicio de la competencia de sus funcionarios, Puesto que los individuos y las familias deben recibir del Estado lo que no pueden lograr por sí, está clara la función control como sustitutiva del interés particular, mucho más si se la mira desde el solo ángulo de los resultados (económicos, financieros o administrativos, dejando de lado la medición de las necesidades que debían satisfacerse con esos medios).

La materia del control traspasa los poderes y se inserta entre ellos y los de la justicia, por cuanto con la intervención de cada uno en su tiempo mantiene el equilibrio legal, unifica al Estao. Es el mismo

orden del Estado, ya que sería irracional admitir que un Poder del Estado fuera responsable respecto de sí mismo”⁽⁴⁶⁾

De acuerdo al artículo 85 de la Constitución tercer párrafo la Auditoría General tendrá a su cargo el control de la legalidad, de la gestión y de auditoría de la administración pública centralizada y descentralizada cualquiera fuera su modalidad de organización y las demás funciones que le otorgue la Ley, e intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas percepción e inversión de los fondos públicos.

Para cumplir con el Control de La Legalidad de todos los actos administrativos referidos a la Hacienda Pública, la Auditoría General la Nación, dentro de los treinta días de tomar vista de las actuaciones, en el caso que considere que un acto administrativo, es violatorio a una disposición legal o normas reglamentarias, procederá a interponerle la Observación Legal, que paralizará el cumplimiento del Acto en la parte observada. Si la Auditoría General no observa los Auditores son solidariamente responsable con el Poder que haya dictado el Acto, pero cesa la responsabilidad de aquellos Auditores que hayan votado a favor de la observación. (Jurisprudencia Internacional de los Organismos Superiores de Control)

El Poder que dictó el acto tiene la facultad de sanarlo, salvando el impedimento observado o insistir en su cumplimiento bajo su exclusiva responsabilidad, en tales caso al acto administrativo observado recobrará su fuerza ejecutiva.

En el caso de Resoluciones Ministeriales o de Entidades Descentralizadas la Observación Legal se comunicará al Órgano que ejerza el Poder. jurisdiccional el cual decidirá su saneamiento, insistencia o solicitará su derogación.

⁽⁴⁶⁾ LICCIARDO C.A. Contribución al estudio de una teoría del control aplicada a la Hacienda Pública

Cuando un Acto Administrativo fuere insistido, la Auditoría General lo comunicará a la Legislatura la cual analizará los motivos argumentados por el Poder para apartarse de las normas. En caso de aceptar los argumentos o considerarlos conveniente para la conducción Política.. la Legislatura procederá a levantar la Observación. En este caso la Auditoría General cursará las actuaciones a Resolución de la Corte de Justicia, por considerar que existe un choque de opiniones entre los otros dos órganos que forman el Gobierno.

Cuando el Acto Administrativo referido a la Hacienda Pública, observado e insistido corresponda a un Decreto del Presidente de una de las Cámaras, y el Decreto recobró su fuera ejecutiva., los antecedentes: el Acto, la Observación y la Insistencia se remitirá a consideración de la Corte de Justicia para que evalúe las causas que motivaron el apartarse de las normas.

En su carácter de organismo técnico del Congreso la Auditoría General procederá al análisis de la gestión de Gobierno valiéndose de los informes que sobre la gestión de cada una de las Contralorías de los Poderes remitieron para ser agregados a la Cuenta de Inversión, emitiendo su opinión a consideración de la Legislatura integrando el informe que la Auditoría General de la Nación debe efectuar acompañando su dictamen referido a la Cuenta General del Ejercicio..

La Auditoría General establecerá su Plan Anual de las Auditorías que remitirá a conocimiento de la Legislatura por intermedio de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y verificará el cumplimiento de las recomendaciones .de las auditorias efectuadas

A pedido la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas o de cualquiera de las Cámaras la Auditoría General dispondrá Auditorías, Arqueos o Verificaciones en los Servicios que correspondan.

El actual Artículo117 de la Ley N° 24.156, quedó superado en lo que se refiere al control de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y

al control de los Poderes Legislativo y Judicial, opinamos que debe reemplazarse por otro que disponga:

Es materia de competencia de la Auditoría General el control externo de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de la gestión., así como el dictamen sobre los estados contables, financieros y patrimoniales de la Administración Central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, Entes Reguladores de Servicios Públicos y entes privados adjudicatarios de procesos de privatización ,en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

• ***Funciones que debe tener la Auditoría General,***

Artículo : La Auditoría General de la Nación , conforme el tercer párrafo del Artículo 85 de la Constitución Nacional tendrá las siguientes funciones:

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, de los actos administrativos, relacionados con los movimientos de los recursos y gastos presupuestarios y extra presupuestarios, y si correspondiere formularles Observación Legal dentro de los treinta (30) días de haber tomado conocimiento.
- b) Realizar auditorías: financieras, de la legalidad, de la gestión, etc., exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales con probada competencia en la materia que trate.

- c) Auditar por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por organismos internacionales de crédito conforme los acuerdos que, a estos efectos se llegue entre la Nación y dichos organismos.
- d) Examinar y emitir dictámenes sobre estados contables, financieros o patrimoniales de los organismos de la Administración Nacional, al cierre de cada ejercicio o a la fecha que por motivos especiales sean necesarios .
- e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y al Banco Central de la República, la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo
- f) Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina, independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por el Banco.
- g) Realizar exámenes especiales de actos y de contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.
- h) Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuestos de las empresas y sociedades del Estado.
- i) Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de estos.

- j) Verificar que los funcionarios públicos de los órganos y organismos de la Administración., comprendidos en la Ley 25.188 de Ética Pública se encuentren al día con la presentación de sus Declaraciones Juradas Patrimoniales.

En lo referido a las facultades que le confieren los artículos 119, y 120 de la Ley 24.156 resulta conveniente mantenerlos con la numeración que le pueda corresponder.

Los artículos 121 al 123 de la Ley de Administración Financiera se refieren al número de Auditores a los títulos y a la forma de designación. Esto último en lo que respecta al Presidente, actualmente se encuentra en colisión con que establece la Constitución en su artículo 85 (*Designación del Presidente a propuesta del partido político de oposición*).

No se comparte la forma de designación siendo mi opinión al respecto:

✓ Que por las funciones que se asignan, sobre todo lo referido a la certificación de estados contables, económicos, financieros y patrimoniales, de acuerdo a la legislación vigente sobre las incumbencias profesionales el único título universitario habilitante para la Certificación de Estados Contables es el de Contador Público y conforme se encuentra redactado el artículo 121 de la Ley 24.156, puede darse el caso que no exista ningún Auditor con capacidad legal para certificar los Estados que la Ley manda a Certificar por la Auditoría.

✓ Porque la forma de designación de los Auditores la Ley privilegia la pertenencia a una corriente política partidista, por sobre la capacidad y la trayectoria profesional, que hacen a la idoneidad de la persona humana. Al respecto es interesante recordar el pronunciamiento de Congresos Internacionales de Entidades

Superiores de Control Público, cuya síntesis la encontramos en la denominada: Declaración de Lima ^(*)

Al respecto opino que debe someterse a un Concurso Público de antecedentes y oposición para cubrir los siete cargos de Auditores, con un jurado integrado por Profesores Universitarios de reconocida trayectoria, pudiéndose incluso invitar a Integrantes de Organismos Superiores de Control del Extranjero, que sean considerados una autoridad en la materia de Control Público, y entre los siete primeros, al solo efecto de cumplir la absurda cláusula constitucional, que el partido político proponga el Presidente y que mediante al acto administrativo que corresponda los Presidentes de ambas Cámaras designen. Una variante podría ser que de acuerdo al orden de mérito del concurso los cuatro primeros sean por 8 años y los tres últimos por cuatro años (art. 122 de la Ley 24.156).

Otras de las funciones importantes que se le debe asignar a la Auditoría General de la Nación es la del control de los cumplimientos contractuales de los Servicios Públicos dados en explotación a entes privados y la instalación de Delegaciones en Entes Públicos y en Empresas concesionarias de Servicios Públicos

§ El Defensor del Pueblo

(*) N. de A. Pronunciamientos de Congresos Internacionales y Nacionales de Entidades Superiores Fiscalizadoras. y Congresos de Tribunales de Cuentas (Declaraciones de, Vancouver y Lima) fueron unánimes en el sentido de separar el Control Público del control ejercido por Partidos Políticos, quedó demostrado que la política de control tiene raíces en la Política como ciencia del gobernar y no en la de los Partidos que solamente buscan el Poder para gobernar según una ideología, satisfaciendo los intereses grupales y transformando el sistema Democrático en un Sistema Corporativo, en el cual el hombre libre y el buen ciudadano, que pregonaba Aristóteles desaparecen como sujetos del Estado y la Política como Ciencia, es superada por la frialdad de los números de los votos esclavos de quienes se atribuyen la propiedad del Estado

Mediante el Artículo 86 de la reforma constitucional de 1994 se instituyó al Defensor del Pueblo, como un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso. Hemos consideramos que su inclusión en la Constitución debió haber sido como un órgano Auxiliar del Poder, puesto que su accionar también alcanza a los funcionarios del Poder Legislativo.

El Defensor del Pueblo, de acuerdo al informe anual de 1994, aplica los códigos nacionales, la Ley de su creación 24.284 y su modificatoria 24.379, los que regulan de la aplicación de los siguientes tratados

- ♦ Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre
- ♦ Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- ♦ Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de Costa Rica)
- ♦ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- ♦ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- ♦ Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, y Discriminación racial
- ♦ Convención sobre la Eliminación de todas las Coimas y Sobornos
- ♦ Convención sobre todas las formas de Discriminación en contra de la mujer
- ♦ Convención contra la Tortura, Tratos o Penas crueles, inhumanas o degradantes
- ♦ Convención sobre los Derechos del Niño”⁽⁴⁵⁾

En trabajo presentado al XIº Simposio de Profesores Universitarios, Neuquén 1994, en otros anteriores y en la presentación efectuada a la Asamblea Nacional Constituyente (Santa Fe 1994), luego de analizados los sistemas vigentes, propusimos el sistema que preveía las instancias de queja, reclamo y denuncia de parte de los administrados y las

⁽⁴⁵⁾ DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN . Primer Informe anual 1994

resoluciones de Admoniciones: Privada, Privada con comunicación y la denuncia pública.

La dependencia de la Legislatura, creó en la mente del pueblo la imagen negativa de la Defensoría, considerando que era un elemento de presión de la Política Partidista y los medios de comunicación social solamente informaron sin precisar los alcances de sus muchas acciones. Las que surgen de los Informes Anuales de la Defensoría del Pueblo, a los cuales los medios de comunicación social no le asignan la importancia que tienen para lograr un buen gobierno

Es conveniente que las normas que rijan estas instituciones les otorguen las facultades de para dirigirse directamente a cualquier empleado, servicio, funcionarios superiores e integrantes de los Poderes del Estado, para:

- ♦ Pedir informes,
- ♦ Proceder a las investigaciones que hagan al esclarecimiento de las quejas, reclamos y denunciar los abusos y malos tratos de los servidores públicos, que normalmente quieren transformarse en «servidos por el pueblo» y dictar un proceso resolutorio, que dio muy buenos resultados sobre todo en los Estados, que no pierden el tiempo llamándose democráticos, sino que en realidad lo son el mismo consistente en:

1. *Admonición privada*: mediante la cual se le indica a un agente o autoridad la falta incurrida o el comportamiento cuestionado, con sus antecedentes y se lo invita a modificar su conducta.
2. *Admonición privada, con comunicación o denuncia*: cuando no se haya obtenido resultado positivo en la gestión anterior, es una nueva invitación que se pone en conocimiento de los superiores, la falta y el pedido de modificación de la conducta, y a los representantes del pueblo (Diputados o Concejales, según el caso).

En la mayoría de los casos el agente sancionado recibe de sus superiores una sanción disciplinaria, o una postergación en la carrera administrativa

3. *Admonición pública*: Cuando no se ha logrado el resultado esperado mediante el procedimiento anterior. Esta resolución, que debe contener la relación de los hechos, debe darse a conocer por lo medios de comunicación social y a la autoridad del agente cuestionado.

♦ Si en cualquier momento del procedimiento surge la presunción de un delito de acción pública, procederá a efectuar la denuncia en el fuero que corresponda.

En un Trabajo presentado en el XIº Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, ‘Neuquen 1994’, con el título de Tenemos Ombudsman, sostuve que: “Para que las defensorías creadas en el ámbito de la administración nacional, como para las existentes en las provincias y en los municipios cumplan las expectativas que se abrigaron con su creación, y se fortalezca la credibilidad de los administrados en los conductores políticos y administradores públicos, deben hacerse realidad dos condiciones esenciales”:

a) Que los representantes del pueblo asuman el rol de gobernar en nombre de sus mandantes. Por cuanto la misión de tutelar los derechos y garantías de los habitantes forma parte del ‘Gobernar’ que como decía el Dr. Rafael Bielsa, es muy distinto del ‘Mandar’, y que la prensa pueda ejercer en el siglo de las comunicaciones sus funciones en libertad y con responsabilidad.

b) Una campaña destinada a despertar en el pueblo el sentimiento de sentirse parte del que hacer público, de exigir el respeto y la buena

educación en el trato humano, no meros espectadores, despertando el espíritu democrático, para censurar y juzgar los malos funcionarios.⁽³⁹⁾

Si se le respetara la independencia del artículo 86 primer párrafo de la Constitución Nacional, y se dictara la ley que dispone el tercer párrafo su accionar sin ninguna duda sería más fecunda de lo fue..

e) La Oficina de Ética Pública.

El Poder Ejecutivo Nacional, mediante Decreto N° 91 de enero de 1999, procedió a la aprobación del Código de Ética de la función pública y posteriormente, de acuerdo al mandato de la Reforma Constitucional de 1994 el 26 de octubre de 1999, el Gobierno de la Nación procede a la Promulgación de la Ley 25.188 denominada «LEY DE ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA» La cual establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías.

A los de la Ley se entiende por función pública, toda actividad temporal o permanente remunerada u honoraria realizada por una persona en nombre del Estado.

En el CAPITULO II Artículo 2 establece en forma clara y terminante cuales los deberes y pautas de comportamiento ético. Mediante el artículo 3ª Exhorta a todos los sujetos comprendidos en la Ley a observarla como un requisito de permanencia en el cargo.

⁽³⁹⁾ WIERNA, G. E – Tenemos Ombudman – Revista de la Facultad de Ciencias Económicas n° 109 de la Universidad Nacional de Cuyo – Mendoza diciembre de 1994 – páginas 30 y siguientes.

Si bien las sanciones deben ser aplicadas por órganos que sean competentes para ello. La Oficina debe tener garantizada su independencia funcional y sus facultades de instrucción y control que le asigna la ley, y competencia para ejecutar el Presupuesto asignado por ser parte de lo que conocemos como Hacienda Central.

Si la falta, hecho u omisión se encuentra comprendida en la ley penal, será la Justicia la encargada del juzgamiento y sanción, si es administrativa será la autoridad que corresponda en el Ejecutivo, y si es Política corresponderá al Legislativo. Pero debe tenerse presente que una falta a la ética que afecte al Estado, al ser un daño a toda la sociedad, entraña siempre una responsabilidad política Ley 25.188

Aristóteles en su escrito: Del Estado y del Ciudadano, distingue que en un Estado existen buenos y malos ciudadano, los buenos ciudadanos son aquellos que consideran como prioritarios los intereses de la ciudad y quienes deben gobernarlas y ejercer las magistraturas, engloba en este término a quienes se les confiere representación en la Asamblea, la facultad de elegir y ser elegidos, y se los distingue por su conducta de servicio. Pero no todos los hombres que viven en un Estado son buenos ciudadanos y es función de Gobierno lograr que mayoría de ellos lo sean. Para lograrlo quien a delinquir en contra del Estado, considera que ha delinquir contra el pueblo y debe perder su condición de ciudadano-⁽⁴⁰⁾

Al respecto sería muy saludable para la salud de la Administración, y el saneamiento de la Administración y de los Partidos Políticos, que fueron beneficiados con la exclusividad para la postulación a cargos públicos electivos (Art. 38 de la C.N) que todo agente público condenado por alguno de los delitos tipificado en el

⁽⁴⁰⁾ N- de A. En mis años de estudiante el Dr. ALCIDES GRECA, Nos enseñaba en sus clases que “El cohecho cometido por un agente público es un delito cuyo perjudicado es el Pueblo, en su totalidad, incluido el “coimero”

Código como peculiares de los Agentes Públicos, sean eliminados de los Padrones Electorales, de forma tal que no puedan ser electos ni electores y los que se encuentre procesados no puedan postularse hasta la justicia resuelva su inocencia. Y esto debiera ser controlado por la Justicia Electoral y por el Defensor del Pueblo por intermedio de la Oficina de Ética Pública

Lo ideal sería que dicha Oficina se encuentre en la Constitución como un órgano auxiliar de los Poderes, pero para ello es necesaria una reforma Constitucional, pero mediante una Ley se le puede dar la independencia necesaria, la integración por profesionales universitarios de reconocían probidad, siendo deseable que sean designados previo concurso de antecedentes y oposición

Por tratar tanto el Defensor del Pueblo, como la Oficina de Ética Pública las relaciones de los hombres encargados de ser los “hacedores del bien común”, es conveniente que exista una estrecha relación entre ambos servicios, por cuanto un abuso, un mal trato a un usuario o un interés difuso conculcado, es una injusticia al ciudadano, pero también configura una falta a la ética del agente público, cualquiera sea la categoría de revista en la Administración Pública.

Propiciamos que en la ley de Reconstrucción del Control, se incluya a la Oficina de Ética Pública, creada por la Ley N° 25.188, bajo la dependencia del Defensor del Pueblo y con facultades para vigilar el comportamiento de todos los agentes públicos, con facultades para dirigirse a las Autoridades del Estado y efectuar denuncias públicas y judiciales.

f) Defensorías, de los Consumidores, de los Usuarios y Control de los Servicios Públicos Privatizados

El Control efectuado por Entes Reguladores de cada Servicio Privatizado, en general no satisficieron las esperanzas en ellos depositadas, los Servicios no mejoraron en la medida de las promesas de mejora de los Servicios y de las Inversiones comprometidas. La impresión de la generalidad de la gente, entre en la cual me incluyo; es que hemos regalado los bienes que nos permitirán construir un modelo económico, para entregarnos de lleno a la ilusión del crédito fácil..

Es necesario un control permanente de los servicios que se prestan en las Provincias. efectuados por autoridades provinciales, para que todos los argentinos gocemos de la igualdad de derechos que nos otorga la Carta Magna, Un control de las inversiones efectuadas según el respectivo contrato de privatización, el pago de los cánones establecidos, la coparticipación de los mismos y la protección del medio ambiente,

No pueden quedar fuera del control del pueblo las Asociaciones Intermedias las Cooperadoras, Concejos Vecinales, Cámaras Comerciales, Consejos Profesionales Asociaciones de bien público y Organismos no Gubernamentales que cumplan funciones afines o concurrentes con el Estado, se hace necesario el dictado de normas generales, puesto existen disposiciones generales Nacionales, Provinciales y Municipales que colisionan entre sí

Una preocupación final

Una preocupación final que tenemos todos los Argentinos:

¿Qué le dejamos a las generaciones futuras? Resta aún estudiar con la seriedad del caso, la **Contabilidad Intergeneracional**, que comprende mucho más que las obligaciones traducibles en compromisos de ejercicios futuros. Se refiere también a la conservación de los Recursos renovables, al estudio de recursos que se agotan, a los que debemos

cuidar, como aire, el agua y otros que sería un pecado mortal olvidar como la cultura la tradición y la historia

Todo esto hay que comenzar a estudiar y a hacer, no podemos esperar que llegue el diluvio, para comenzar a trazar los planos de una nueva “Arca de Noe”, buscar su financiamiento y elegir a los sobrevivientes o es mejor pensar en contratar una Consultora Universal, porque el problema deja de ser de una Nación para ser de todo el Planeta.

INDICE

> 190 <

A guisa de prólogo..... 1

Capítulo I

Introducción pg. 3 . ♦ § **¿Qué es el control** pg. 4 . ♦ El control del hombre. pg. 4 - ¿Quién tiene la obligación de ejercer el control público? pg. 7 - ¿Qué debe entenderse por un sistema de control? pg. 8 - § **Elementos de un Control Público:** - ♦ Universalidad. pg. 8 ♦ Naturaleza del Control Público. pg.9 - ♦ Titularidad de la Hacienda. pg.10 - ♦ Finalidad pg. 10

Capítulo II

¿Por qué hablamos de reconstrucción del Control? pg. 13 . ♦ § Énfasis en la Administración Nacional - pg. 13 . ♦ § **¿Qué Control poseíamos?** pg.. 14 -Proyectos de Constituciones pg.16

Capítulo III

La destrucción del Control de la Hacienda Pública - pg. 22
§ La Mesa Redonda del 14 de julio de 1991 pg.. 23 -

Capítulo IV

La Reforma Constitucional de1994. pg 32. § Una chispa de esperanza - pg. 35

Capítulo V

La Reconstrucción del Control de la Hacienda Pública - pg.39
§ La base del Control Público pg. 42 § El hombre y la naturaleza pg. 49 - La permanente lucha interna del hombre pg. 51. § Clasificación del Control de la Hacienda Pública pg. 54 § La Ley de

Control de la hacienda Pública. pg.57 - § El Control Público en un Sistema Republicano Federal de Gobierno pg.63- § ¿Qué es el control de la hacienda pública?- pg.70 - El control por los Poderes y el control de la hacienda - pg, 72 - El Control Interno y el Control Externo - pg - 75.

Capítulo VI

§ **La acción de control** pg. 81 - § El Subsistema Nervioso del Dolor pg. 89 - El dolor físico - pg 85 - El Subsistema del Dolor, como Sistema del Control -pg.89 - Los dolores psíquicos pg. 95- § El Sistema Muscular. Pg.97

Capítulo VII

§ **El papel del hombre en las Organizaciones Sociales** - pg.98 § El Agente Público en la Gestión y en el Control de la Hacienda -pg.100- Características pg.101 - .Misión pg.102 -

Capítulo VIII

§ **El control por los Poderes** - pg. 105 ♦ Interno - externo pg. 109 ♦ Institucional, ♦ por órganos y organismos ♦ por órganos extra poder - pg.111 ♦ Por delegación pg. 112 ♦ La defensa y protección de los derechos humanos pg.112 § El control jerárquico pg.116 § Mecanismos de Control -.pg.121 § Mecanismos de Control pg.121 Órganos de Control pg.122 ♦ El control del Poder Legislativo pg.126 ♦ Mecanismos y Órganos de Control párale Poder Legislativo pg.131 ♦ Control por el Poder Judicia pg.132 ♦ Mecanismos y Órganos de Control para el Poder Judicial pg.133 ♦ Control del Poder Ejecutivo pg.133. ♦ Mecanismos y Órganos de Control para el Poder Ejecutivo pg.137

Capítulo X

Control por medio de órganos y organismos auxiliares del Poder
pg.130. ♦ Tribunales de Cuentas y Contralorías Genenerales pg.139
La Institución Ombudman en la Argentina pg.143 ♦ Otros órganos
y organismos Entes reguladores de Servicios Públicos pg.145♦ Aso-
ciaciones Intermedias –Medios de Comunicación ♦ 145

CapítuloXI

¿Qué debemos reconstruis? pg.151 ♦ Un cambio pg.155 ♦
Medios propuestos pg157 Del Sistema de Control Interno, por uno
que diga únicamente Del Sistema de Control pg.157 ♦ Del Sistema
de Control Interno pg.157 ♦ Recreación del Control Jerárquico
Ascendente pg.162♦ Recreación del Control Jerárquico Descen-
dente pg.167♦ Órganos y Organismos Auxiliares del Control –Las
Contralorías de los Poderes pg.170♦ La Sindicatura General de la
Nación pg-168♦ La Auditoría General de la Nación pg 170♦ El
Defensor del Pueblo Pg.179 ♦ La Oficina de Ética Pública pg182 ♦
Defensoría de los Consumidores y usuarios pg.185
Una preocupación final pg.186

Imprimió: División Imprenta Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Salta – Mayo de 2.006

ADENDA

Agregado al Trabajo Reconstrucción

del Control de la Hacienda Pública

En fojas 79/80 del mencionado trabajo expresé lo siguiente:
“La ética, que puede tener distintos grados de influencia, según la materia que trate, es el común denominador de todas acciones de los hombres y de las instituciones creadas por ellos al amparo de las leyes: escritas y morales. Buscando que en cada concepto del primer miembro de la ecuación, que el numerador tienda a ser igual que el denominador, el resultado será: UNO (1) que representará que la acción fue cumplida en su totalidad y con el mayor grado de apoyatura en la ética, mostrando que con la Economía, la Eficiencia y la Eficacia aplicando estos conceptos con justicia y usando los medios idóneos y se logró el fin propuesto.

Un par de Colegas a los cuales participe el Trabajo me pidieron que aclarase un poco más el concepto, cosa que pretendo hacer mediante esta ADENDA.

Consideramos como fin del hombre la búsqueda de la felicidad, como el de una sociedad civil o comercial brindar un servicio al hombre o a la sociedad (*descartamos en todos los casos las sociedades creadas por los hombres que como único fin sea el lucro, porque si lo aceptamos la estrategia utilizada sería “la ley de selva”*), y como la finalidad de los Estado lograr el bien común, esto lo expreso en las siguientes ecuaciones matemáticas:

⇒ ***En el caso del hombre:***

$$\begin{array}{r} \text{Economía} + \text{Eficiencia} + \text{Eficacia} + \text{Ecología} + \text{etc.} \\ \hline \text{Felicidad} \\ \text{Ética} \end{array} =$$

⇒ ***En el caso de una sociedad:***

Economía + Eficiencia + Eficacia + Ecología + etc.
 Servicio ----- =
 Público
 Ética

⇒ *En el caso de un Estado:*

Economía + Eficiencia + Eficacia + Ecología + etc El.
 ----- = Bien
 Común
 Ética

El Intrasistema Ético

El prefijo “**Intra**” en nuestra lengua significa: «dentro de», «en el interior. La ética se encuentra en todos sistemas que requieran a de actos, hechos u omisiones de los seres humanos, por la naturaleza que posee el hombre de saber diferenciar el bien del mal, y poseer la libertad para decidir los medios y las acciones para satisfacer las necesidades que se le presentan. Pero para que un acto pueda llamarse humano debe basarse en la Justicia Distributiva, que se materializa en la definición de Platón “dar a cada uno lo que le corresponde de acuerdo a sus merecimientos”

La Deontología, definida por el Diccionario de la Real Academia como, la Ciencia o el Tratado de los Deberes porque precisamente de eso se trata: del comportamiento cotidiano del hombre frente de los deberes que debe cumplir en su condición de ser humano que vive en sociedad. El hombre es el sujeto de la Deontología, por ser el único viviente sobre la tierra con capacidad de distinguir el bien del mal, poseer la libertad y la capacidad necesaria, para llevar adelante en forma consciente actos buenos o malos.

Como se refiere al comportamiento ético del ser, tomamos el término deontología para aplicarlo a las actividades cotidianas del hombre, ligadas con el concepto que su forma de vida la cual se manifiesta en una sucesión de actos, hechos y omisiones que configuran su “profesión habitual de humano”.

En una estructura sistémica, la Ética necesariamente se encuentra en todos los sistemas. que para manifestarse necesitan del sujeto activo de la Creación: el hombre. Es por ello que no podemos considerarlo un Sistema aislado, o un Subsistema que forma parte en particular de uno determinado. Sino que el comportamiento Ético debe encontrarse en todos los sistemas, como un común denominador, y desde allí obrar permanentemente, alumbrado por esa chispa de la conciencia que los filósofos llamaron **Sinderesis** buscando que el Sistema que trate logre cumplirse con calidad.

El Profesor José Vicente Vitta en su libro “La Ética una Fiesta”, nos resume el concepto de la Calidad de los Actos Humanos con una máxima de tres palabras y un artículo “**HACER BIEN EL BIEN**” Con esto queremos significar que la deontología se reduce a cumplir nuestras obligaciones laborales o profesionales poniendo nuestro empeño en hacerlo lo mejor posible, siempre y cuando nuestra profesión sea lícita y honesta, porque la deshonestidad es la negación del acto humano.

El artículo 36 de la Constitución, (Reforma 1994) correspondiente a los Nuevos Derechos y Garantías incluidos, concluye disponiendo: “El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función” Aunque recién afines del siglo 20 los Políticos argentinos les dieron la razón a Filósofos: chinos, griegos, a Alfonso XII ‘el Sabio’ y tantos otros que pregonaron que la Ética es el motor que mueve a los Gobiernos a obrar con Justicia el Bien, para cumplir el destino trascendente del pueblo. Es por ello que el Agente Público cuando cumple bien sus deberes es el “Hacedor del Bien Común” .

Se aprobó mediante Decreto N° 91 de enero de 1999 el Código de Ética de la función pública órgano encargado de velar por el comportamiento ético del hombre que se dedica al servicio del Pueblo, aportando como persona física sus capacidades para que el Ente Jurídico Estado pueda cumplir su cometido. Para dar cumplimiento con la modificación Constitución se dicta la Ley n° 25.188, denominada de Ética Pública, en cuyo artículo segundo, establece los siguientes principios y las pautas del comportamiento ético de los Agentes Públicos.

- ⇒ Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes
- ⇒ Observar los principios de
 - Honestidad
 - Probidad
 - Rectitud
 - Buena fe
 - Austeridad republicana
- ⇒ Velar por los intereses del Estado
- ⇒ No recibir ningún beneficio personal
- ⇒ Fundamentar sus actos y mostrar transparencia
- ⇒ Proteger y conservar la propiedad del Estado
- ⇒ No usar como propios los bienes del Estado
- ⇒ Cumplir los principios Contractuales de
 - Publicidad
 - Igualdad
 - Concurrencia
 - Razonabilidad
- ⇒ No intervenir en los asuntos que deba excusarse

En lo que respecta a la Administración de los negocios privados se aceptó sin muchos análisis, y casi como un dogma de fe, que para medir la calidad teníamos que tener en cuenta, palabras de algunos conceptos no suficientemente explicados que pronto

adquirieron fama; Economía, Eficiencia y Eficacia, luego aparecieron otras tales como la Ecología y agregaron la Ética como un sumando aislado. Pero muy pronto cayeron en cuenta que: Moralmente no se puede ser económico, ni eficiente, ni eficaz prescindiendo en cada una de las mediciones del valor ético, que es el que humaniza la Economía, la Administración y por sobre todas las disciplinas la Política. Por ello consideramos que tan solo puede lograrse el Bien en su plenitud mediante un **intrasistema de control ético**, que debe actuar como un común de nominador en cada uno de los factores que consideremos necesarios para medir la calidad.

Y como el único ser viviente sobre esta tierra que tiene la capacidad suficiente para que more en él la ética, podemos llamarlo con más propiedad como **Sistema humano**

