

El control y la significatividad

Cr. Claudio Alberto Ricciuti

Miembro del Tribunal de Cuentas de
la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur
Consejero Académico del I.E.Te.I.

"Verdad es lo que se cree de todo corazón y con toda el alma. ¿Y qué es creer algo de todo corazón con toda el alma?... Obrar conforme a ello".

Miguel de Unamuno

En tiempos donde persiste un creciente menosprecio por las estructuras de gobierno que gastan cada vez más y prestan menos servicios, donde la gente se manifiesta frustrada por una burocracia que en ocasiones es confundida con visos de clientelismo político y marketing partidario, los Tribunales de Cuentas se han constituido en un importante instrumento no solo de control sino de asesoramiento de las administraciones públicas, perfilándose como una arista más en la que debe ser segmentado el poder, en el rediseño y perfección del Estado de Derecho.

Sin embargo, sería absurdo imaginar que los órganos de control externo se constituyan en la "pieza clave" del sistema y es por ello que corresponde hacer un análisis acerca de la intensidad del *Control de Legalidad* que ellos realizan.

Cabe recordar que, además del *Control de legalidad*, existe (coexiste) otra esfera de control como lo es el *Control de Gestión*.

Aquel, que importante doctrina prefiere denominar Control de Juridicidad, se realiza tomando como referencia parámetros normativos predominantemente estáticos y objetivos (leyes, decretos y normas en sentido formal), utilizando como fuente informativa el sistema administrativo y contable que es confrontada al esquema normativo.

En tanto, el Control de Gestión (mérito, oportunidad y conveniencia) requiere contar con otros instrumentos tales como los registros financieros, contabilidad de costos y una multiplicidad de información que permita la elaboración de "indicadores de gestión".

En verdad constituye todo un desafío el intento de vincular

ambas frecuencias de control con la finalidad de precisar cual es la verdadera zona de reserva del administrador. Aquella zona en la cual, en mérito al marco de la división de poderes, debemos seguir respetando, respecto de quienes ejercen la función de gobernar o de administrar.

Afirma con sabiduría el Dr. Domingo Juan Sesin: "La vida de la administración pública transcurre entre lo que es lo determinado y lo indeterminado, la autoridad y la libertad, lo jurídico y lo político.

Desde hace aproximadamente dos siglos el Derecho Público busca afanosamente establecer los límites entre lo discrecional, lo político, lo jurídico; y por lo tanto estableciendo cuales son los límites va a poder precisar con mayor razón, cual es la intensidad del control que hacen los Jueces, como el que muchas veces

hacen los Organos de Control de la Juridicidad o de Fiscalización de la Legalidad..."⁽¹⁾.

En éste escenario resulta importante recordar una palabra: *significatividad*.

Término que en el ámbito contable constituye todo un *principio*, también denominado de *materialidad o importancia relativa*, por el cual, al ponderar la correcta aplicación de los principios generales y normas particulares debe, necesariamente, *actuarse con sentido práctico*.

En otras palabras, acudir a la *sana crítica* ante situaciones que no encuadran dentro de aquellos y que, sin embargo, no presentan problemas porque el efecto que producen no distorsiona el cuadro general.

Lo *significativo* –*aquello que da a entender o conocer con propiedad una cosa*– constituye el marco de reflexión que aquí propongo al lector.

Cotidianamente, en el ámbito de la administración pública se genera una infinidad de relaciones jurídicas, muchas de ellas surgen como *formas nuevas no previstas* en el marco regulatorio que dan lugar novedosas cuestiones de carácter técnico.

Diferenciar lo conveniente de lo económico, evaluar precios dentro de diferentes calidades (no solo del producto o servicio sino también de la

empresa que los ofrece), ponderar la urgencia que enfrenta un funcionario para decidir el vínculo de una contratación pública, establecer el marco de razonabilidad en la determinación de tarifas, los costos del emprendimiento, tasa de retorno, etc., constituyen desafíos cotidianos para los funcionarios responsables de las administraciones activas.

Diferenciar, ponderar y establecer marcos de razonabilidad donde no es posible aplicar *una unívoca regla técnica* que haya adquirido consenso doctrinario e incluso haya sido receptada por el derecho, constituye también nuestra *materia* en las labores de control.

De esa forma, los funcionarios que ejecutan y quienes tenemos la responsabilidad del control no enfrentamos ante *aquello* que no forma parte del orden jurídico simplemente porque la dinámica generadora de situaciones corre más deprisa que el andamiaje legislativo.

Por otro lado, la diversidad de técnicas y complejidad con que la realidad nos sorprende cotidianamente, hacen difícil el control en aquellas ocasiones donde resulta imposible recrear el escenario decisorio.

Existen incluso valores subjetivos que tuvo en cuenta el administrador en el preciso instante de decidir, que podrán ser considerados errados por aquel que controla en un tiempo, contexto y lugar distinto (generalmente posterior).

Quien controla la legalidad de los actos *separa allí sus pies de la tierra*, desconcertado por-

que la materia que a sido sometida a su control, pese a ser razonable, no encuentra cobijo en la ley singular, como hipótesis normativa.

Ante una diversidad de técnicas que están relacionadas con valoraciones subjetivas insustituibles, técnicas que traducen juicios de probabilidad y no de certeza, e indeterminación del Orden Jurídico (con normas disyuntivas o normas incompletas que se remiten a juicios de valor, a juicios de carácter técnico, a pautas de experiencia, etc.), entra en escena el principio de lo significativo, *aquello que da a entender o conocer con propiedad una cosa*, para ubicar en su justo lugar lo reglado, lo discrecional, lo técnico, lo político y lo jurídico.

Quien controla debe evitar el celo extremo de considerar que el control es un fin en sí mismo y entenderlo como una parte imprescindible de un mecanismo que debe señalar la situación existente de tal forma que puedan adoptarse las medidas convenientes para su corrección.

Los extremos no conducen precisamente a caminos de sabiduría, es tan nocivo un control excesivo como el control escaso. Ante el ejercicio de ambos, quienes pierden son, indefectiblemente, los administrados, porque la realidad impone que el manejo de la Cosa Pública se subordine no solo a la ley y al derecho, sino además que actúe conforme a *criterios de economía, de eficiencia, de eficacia*.

(1) Disertación hecha en el marco de la II Reunión Anual de la Comisión Directiva del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina, el Jueves 22 de Junio de 2000, en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

Expresa con sabiduría el Dr. Sesin⁽²⁾ al resaltar la frase: "la administración pública se subordina a la ley y al derecho..." que fuera inserta en la Ley Fundamental de Bonn en su artículo 20, párrafo tercero, la Constitución Española en el 103 punto uno y en el 9 punto 2, la Constitución Italiana muy incipientemente en el 97, la Constitución de Córdoba en el 174. "Ya no dice más, la administración pública se subordina a la ley, habla de que se subordina a la ley y al derecho, o bien como la Constitución de Córdoba habla de la sujeción al orden jurídico..." y agrega el alto magistrado "¿qué es esto de subordinarse al orden jurídico? Es que ya el administrador no puede sujetarse solamente a los fríos moldes de la ley, sino también a un ordenamiento jurídico integral en el cual los principios generales del derecho, pasan a ser elementos que integran la legitimidad; en el cual también ciertos tratados internacionales pasan a ser elementos que integran la legitimidad del acto. Y si ello es así, nosotros tendríamos que entrar a corregir la terminología de las leyes de procedimiento administrativo, cuando hablan de control de legalidad o las leyes de los Tribunales de Cuentas cuando también hacen referencia a un control de legalidad, porque el Control de Juridicidad es un Control más amplio, porque no solamente vamos a controlar la competencia del órgano, la causa, la motivación, el objeto, la finalidad, sino que también vamos a aplicar estos

principios generales del derecho y por lo tanto la igualdad, la razonabilidad, la proporcionalidad, el precedente, serán elementos del acto administrativo..." para concluir con acierto que "el control que hacemos los jueces, o que hacen los órganos que efectivamente se encargan de fiscalizar la legalidad, hoy es un control de Juridicidad. Y su obligación es analizar primero la primacía jurídica normativa partiendo de la constitución y partiendo de los tratados internacionales...".

El Control de Legalidad (si se quiere ahora, de Juridicidad) dotado de una mayor amplitud de criterio, nos vuelve a recordar aquello de lo significativo, y me recuerda una anécdota que escuché bajo el hechizo de Salamanca, que da cuenta allá por el siglo XVIII, Don Torres Villarroel, había sido comisionado a la ciudad de París con el objetivo de adquirir libros para la Universidad.

En su recorrida por la ciudad francesa, abocado afanosamente a la búsqueda de las más excelsas obras científicas y literarias de bastante extensión para formar un volumen (o sea libros), Don Torres Villarroel es sorprendido (y, por qué no decirlo, deslumbrado) por unas esferas delicadamente asentadas en originales estructuras de madera esmeradamente torneadas y finamente lustradas que, haciendo las veces de eje, permitían girar las esferas que, a su vez, lucían detalladas figuras de la superficie terrestre, con indicación de los continentes, nombres de los países, ciudades, ríos y otros datos relativos

a los océanos, relieves y orografía del planeta.

Tal vez constituyéndose en una de las primeras víctimas de la sociedad de consumo (y predecesor de aquella conducta que en la década del ochenta caracterizó a los argentinos al punto que el imaginario popular les impuso el mote de "demedos"), el catedrático matemático salmantino (que a la sazón tradujo en 1758 el libro de Gilles Robert de Van Gondy: "Usos de la esfera y globos"), cedió a sus humanos instintos y adquirió dos de aquellas "misteriosas" esferas.

Días después, ya de regreso a la ciudad que hechizó al Cervantes, su entusiasmo fue gravemente agredido por los reproches de los contables, que le hacían notar que no había utilizado correctamente los fondos que la casa de estudios le había confiado, toda vez que éstos le habían sido dados para adquirir libros.

No cuesta mucho imaginar la preocupación del catedrático y los sufrimientos que debió enfrentar ante los reparos que los controladores y las exigencias de la contabilidad habían efectuado ante su compra (personalmente no dudo que hasta haya habido intentos por acusarlo de haber incurrido en el delito de malversación).

Días después, Don Torres Villarroel, (hombre de mente abierta) sorprendió a los contables al entregar su rendición de cuentas en la cual detallaba cada uno de los ejemplares adquiridos incluyendo DOS LIBROS REDONDOS ■

(2) Declaración de Lima, INTOSAI 1977, art.1.