

EL CONTROL DE LEGALIDAD EN EL ÁMBITO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA PROVINCIA DE FORMOSA

MARÍA VICTORIA SCARAFIA ¹

1 El principio de legalidad o juridicidad

Desde el origen del Estado de derecho, el sometimiento de la autoridad a la ley, respondía en principio a dos razones. Por un lado, a la idea de que el poder provenía de la voluntad comunitaria – expresada a través de la ley –, y por otro, al principio de división de poderes que le otorgaba preeminencia al Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y limitaba el obrar de este último al marco trazado por el primero mediante las leyes. Es así entonces que, en el Estado de derecho, la administración solo puede proceder conforme a la ley, y el principio de legalidad, actúa como un límite, asegurando a los administrados un actuar del Estado respetuoso de la normatividad y prelación jurídica. Durante la etapa inicial del Estado de derecho, este principio quedó asociado al cumplimiento de lo decidido por la voluntad general, es decir, la ley.

En ese marco, el principio de legalidad desplaza la autonomía de la voluntad y somete la Administración a los contenidos normativos. De aquí que el actuar de la Administración debe ser legal, tanto desde el aspecto formal como desde el material, requiriendo que cada acto singular de la Administración preceda de una ley previa que autorice y de razón al acto.

Ahora bien, la Administración, en la etapa primigenia del Estado de derecho, estaba vinculada a la ley de manera negativa, bajo el dogma de que la Administración podía hacer todo lo que la ley no prohibía, con , con fundamento en el artículo 5 de la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789” que expresa: “Todo lo que no es prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser forzado a hacer lo que ella no ordena”. Razón por la cual la Administración disponía de un gran margen de libertad para obrar, no estaba sometida a orden jurídico alguno, salvo que implícita o expresamente se contrariara la primacía de la ley².

La premisa de que lo que no está prohibido está permitido denota que estamos ante el concepto de vinculación negativa de la Administración a la ley.

Como señala Sammartino, el principio de vinculación negativa implica que lo que no está prohibido por la norma expresa o implícitamente se entiende permitido³. Pero esta vinculación negativa de la Administración a la ley no tardó en ser criticada⁴, toda vez que no armoniza con el Estado de derecho un accionar de la Administración fuera del

¹ ABOGADA (UCA), Especialista en Derecho Procesal (UNNE), Magister en Derecho Administrativo (UNIVERSIDAD AUSTRAL).

² Sesin, Domingo Juan. “Administración Pública. Actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de Control Judicial”. Segunda Edición. Lexis Nexis. Buenos Aires. 2004, p. 22

³ Sammartino, Patricio M, Amparo y Administración, Buenos Aires, AbeledoPerrot . 2012, t. I, pag. 144

⁴ Sesin, Domingo Juan., op. cit. p. 22

Es así que, se fue consolidando la idea contraria, es decir, la vinculación positiva de la Administración a la ley, en virtud de la cual toda actuación administrativa debía sustentarse en una potestad singular, preestablecida por la norma legal, en el sentido de que la totalidad de la actividad administrativa debe estar sometida a una norma legal previa, y a la vez, el denominado principio de vinculación positiva asegura la primacía del legislador sobre la Administración, lo que armoniza con el Estado de derecho.

El fundador de esta teoría fue Kelsen, quien no admite aplicación del derecho que no sea realización de una atribución normativa precedente, lo que resulta en una postura rígida, ya que, en virtud del principio de legalidad, cada elemento del acto administrativo debe estar prenormado en forma expresa.

La concepción legalista, que afirma que cada elemento del acto administrativo debe estar prenormado en forma expresa⁵ comenzó a dar un vuelco en pos de una superación de ese criterio estricto y apegado a ley formal. Esta corriente doctrinaria otorgó importancia a los principios generales del derecho que, junto a ley, pasaron a constituir el marco de juridicidad que hoy sirve como fuente de la actividad administrativa, de manera tal que la Administración está sujeta no solo a ley, sino también al orden jurídico dentro del cual debe actuar, para satisfacer el interés público, acuñándose a partir de ahí el denominado principio de "juridicidad".

Con la evolución del Estado de derecho, se advierte una ampliación o mutación del principio de legalidad, ya que, en los albores del siglo XX, comienza a tener fuerza la convicción de que el Estado se ve obligado a actuar conforme a su derecho. Esto es reconocido por la Corte Suprema al sostener que el ejercicio del poder no puede desvincularse del orden jurídico en que su propio Estado se encuentra inmerso⁶. De esta forma, el principio de legalidad ya no queda reducido a la observancia de la ley formal y la actividad de la Administración está sujeta al orden jurídico, lo que configura una de las notas esenciales del Estado de derecho.

El efecto práctico de la nueva concepción es que se otorga significativa importancia a los principios generales del derecho, los cuales junto a la ley pasan a constituir el marco de juridicidad que sirve como fuente de la actividad administrativa.

En esta tesitura, corresponde referirnos al "principio de juridicidad", y no solo al principio de legalidad, en concordancia con la doctrina de la Corte Suprema que en caso "Sola", puntualmente, sostuvo que:

"...el ejercicio de facultades discrecionales, en manera alguna pudo constituir un justificativo de su conducta arbitraria como tampoco en la omisión de los recaudos que para el dictado de todo acto administrativo exige la Ley 19.549. Es precisamente la legitimidad – constituida por la legalidad y la razonabilidad – con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dichas exigencias, sin que ello implique la violación del principio de división de poderes que consagra la Constitución Nacional"⁷.

⁵ Sesin, Domingo Juan., op. cit. p. 23

⁶ Fallo 315:2771.

⁷ Fallo 320:2509.

Lo hasta aquí expuesto permite sostener que la Administración moderna no solo debe someterse a los requisitos previstos por la ley formal sino también a un contexto mucho más amplio, determinado por el “bloque de juridicidad” integrado por la Constitución Nacional, y los valores y principios generales del derecho, los tratados, Constitución Provincial, leyes y reglamentos.

Entonces, en el derecho administrativo del Estado constitucional de derecho⁸, el principio de legalidad reingresa como principio de juridicidad, donde el actuar de la administración para ser conforme a derecho, debe sujetarse al ordenamiento jurídico desde el punto de vista formal y material.

II. El control externo de la hacienda pública

Las constituciones provinciales, bajo el influjo del constitucionalismo clásico y el ideario republicano, acogieron el sistema de la división de poderes, en virtud del cual el poder estatal se distribuyó entre tres órganos a los que se les asignaron diferentes funciones, disponiendo un sistema de control basado en la división de funciones atribuidas a distintos órganos en procura de establecer equilibrios, controles recíprocos y contrapesos. No obstante, este sistema rápidamente resultó insuficiente, lo que llevó a reformas constitucionales y legales que instauraron órganos extra poderes, precisamente los órganos de control externo.

El control que ejercen los Tribunales de Cuentas se denomina externo, toda vez que no pertenece a la estructura orgánica de la institución que debe controlar. Dichos organismos reciben el nombre a nivel global de Entidades Fiscalizadoras Superiores. En la provincia de Formosa, el organismo encargado del control externo de la hacienda pública es el Tribunal de Cuentas, instituido por la Constitución histórica del año 1957.

Sin perjuicio de la organización, estructura o competencia asignada por las constituciones provinciales o leyes orgánicas, principalmente los Tribunales de Cuentas asumen el control financiero o contable de los gastos públicos y de la inversión de la renta; además, ejercen el control de legalidad o cumplimiento, que tiene como objetivo verificar si una entidad cumplió con la normativa constitucional y legal.

En el derecho argentino, los Tribunales de Cuentas son órganos extra poder de estructura colegiada, con acentuada especialización técnica y están dotados de autonomía funcional. Por otra parte, se configuran como tribunales administrativos, es decir, no integran el poder judicial, y sus resoluciones no tienen carácter de cosa juzgada, sino que están sometidos a un control judicial suficiente.

En este punto nos detendremos para referirnos a la llamada “facultad jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional”, término utilizado por Hutchinson⁹, que la norma asigna a los llamados “tribunales administrativos” y que, en el supuesto de los órganos de control, se vincula con la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos, ya sea en los juicios de cuentas o de responsabilidad, conforme a la asignación de competencias.

⁸ El Estado constitucional de derecho, es una modulación de los principios cardinales del Estado de derecho contemporáneo según los principios y valores materiales y formales reconocidos por la Constitución de 1994 y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos ingresados al orden interno por conducto del art. 75.22 CN. Sammartino, Patricio M, Amparo y Administración, Buenos Aires, AbeledoPerrot . 2012, t. I, pag. 155.

⁹ Utilizamos aquí, y por ahora, la denominación cuasi jurisdiccional para referirnos a la facultad otorgada a organismos administrativos de resolver controversias entre partes aplicando el derecho, por cuanto en nuestro ordenamiento jurídico, las facultades jurisdiccionales, entendidas como aquellas relativa a la resolución definitiva de tales controversias, están reservada a los órganos judiciales, por las razones y con fundamento en las normas constitucionales apuntadas. Hutchinson, Tomas “El sistema argentino de control judicial de la Administración”. <https://core.ac.uk/download/pdf/15776695.pdf>

Si bien la Corte fue vacilante respecto del reconocimiento y control judicial de las decisiones adoptadas por estos organismos, cabe mencionar el caso "López de Reyes"¹⁰, en el cual el máximo Tribunal abrió camino al reconocimiento de dichas funciones y le concedió legitimidad a organismos administrativos que acreditan cierta especialización, dejando asentada la necesidad de una instancia judicial posterior para asegurar el control judicial suficiente. Por su parte, en "Fernández Arias"¹¹, la Corte efectuó un minucioso análisis de la significancia y alcance del control judicial suficiente y destacó que un mero recurso extraordinario, basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad, no satisface las exigencias de ese control, entendiendo que si bien el artículo 18. de la Constitución Nacional no prescribe multiplicidad de instancias impugnativas, se impone una revisión ulterior amplia. Hasta que, finalmente, en el caso "Ángel Estrada"¹², la Corte interpreta que el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos de la administración desconoce lo dispuesto por el art. 18, que garantiza la defensa en juicio de la persona y sus derechos, y por el art. 109 de la Constitución nacional, que prohíbe en todos los casos al Poder Ejecutivo ejercer funciones judiciales. Tales principios quedan a salvo siempre y cuando estos organismos hayan sido creados por ley, su independencia e imparcialidad estén aseguradas, el objetivo económico y político considerado por el legislador para crearlos haya sido razonable y, además, sus decisiones estén sujetas a control judicial ampliado y suficiente. Con este último precedente jurisprudencial se establece el estándar del control judicial de las funciones jurisdiccionales administrativas, coherente con la concepción judicialista del derecho argentino, determinando el carácter último, supremo y final de la intervención judicial.

Los Tribunales de Cuentas como organismos constitucionales del control de la hacienda pública en cada provincia, llevan adelante, entonces el ejercicio de funciones jurisdiccionales a través de juicios de cuentas y de responsabilidad, y, si bien todas las provincias se enmarcan en una ulterior revisión judicial de lo actuado en el ámbito del Tribunal de Cuentas, en virtud al criterio de la judicatura provincial, el control puede o no ser amplio.

Es así que, el Superior Tribunal de Justicia de Formosa sostuvo que no actúa como alzada ante un recurso contra actos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, en cuyo supuesto este, en cuanto inferior, no podrá ser parte sino como órgano jurisdiccional de competencia plena y originaria, en razón de que, no obstante, sus funciones jurisdiccionales administrativas, el Tribunal de Cuentas no integra el Poder Judicial ni depende de él. Como organismo de administración activa en el ejercicio de sus variadas atribuciones puede lesionar intereses legítimos o derechos subjetivos y dar lugar a una litis contencioso administrativa. Pero, y esto debe también tenerse en cuenta, las causas en que el Tribunal de Cuentas sea parte como consecuencia de su función de control, no pueden nunca considerarse como meramente patrimoniales, ya que lo que está en juego no es solamente el patrimonio provincial, sino la honestidad y el buen nombre de los funcionarios, la transparencia de sus actos¹³.

Mientras que en la causa Bordón Ángel Cayo c/ Honorable Tribunal de Cuentas s/ Sumario, el Superior Tribunal dijo:

"Que en el entendimiento del artículo 151 de la Constitución Provincial confiere competencia

¹⁰ Fallos CSJN, 244:548.

¹¹ Fallos CSJN, 247:646.

¹² Fallos CSJN, 328:651.

¹³ STJ-Formosa Fallo N°: 4628/99

podieran derivarse perjuicio patrimoniales para la hacienda pública (es decir, la valoración de hechos y pruebas documentales en materia de contralor de la hacienda pública es de atribución exclusiva del HTC), corresponde en la instancia judicial reverse solo la validez y legitimidad de los actos administrativos cuestionados.¹⁴

Entonces, a partir de lo analizado y a modo de conclusión parcial, el estándar del control judicial del ejercicio de funciones jurisdiccionales administrativas por parte de organismos o tribunales (como los Tribunales de Cuentas), debe ser un control judicial posterior suficiente y amplio.

III Control de legalidad o juridicidad en el ámbito de los Tribunales de Cuentas

Sin perjuicio de las funciones antes descritas y al efecto de determinar el alcance del control que ejercen los Tribunales de Cuentas, debemos detenernos en la clasificación clásica, recurriendo a un criterio objetivo, es decir, teniendo en cuenta la materia sobre la cual recae el control. En consecuencia, debemos hablar del control de legalidad o legitimidad y del control de gestión.

El principio de legalidad, legitimidad y/o juridicidad administrativa ha merecido distintos tratamientos y dio lugar a amplias discusiones sobre sus alcances. Este principio significa que las autoridades administrativas -como lo consideramos en apartados anteriores- están obligadas a adoptar decisiones conforme a la ley o, más precisamente, a la legalidad, es decir, a un conjunto de reglas del Derecho en la mayoría de las cuales, más no todas, están contenidas en las leyes formales. Así, la actuación de los órganos administrativos debe ajustarse no solo a sus normas específicas, sino también al ordenamiento jurídico en su totalidad, al bloque de constitucionalidad.

El control de legalidad o juridicidad se ejerce para verificar si una entidad ha cumplido con la normativa constitucional y legal, también llamado control de cumplimiento o de legitimidad. Siguiendo a Ivanega¹⁵, el control de legitimidad tiene por objeto comprobar si el controlado actúa conforme al ordenamiento jurídico. Su finalidad es garantizar la integralidad del patrimonio público y determinar si existen elementos de prueba que sirvan de base a futuras investigaciones judiciales de aquellos administradores o funcionarios públicos que, con su accionar, pongan en peligro la integridad de ese patrimonio que se ha puesto bajo custodia.

Algunos autores, afirman que en virtud de las normas atributivas de competencia los tribunales de cuenta efectúan un control de juridicidad, evaluando la correspondencia de los actos administrativos de la hacienda pública con todo el ordenamiento jurídico¹⁶.

En esta tesitura, el control de los actos administrativos que impacten en la hacienda pública debe efectuarse en un contexto más amplio que el de la ley en sentido formal, sino que debe extenderse hasta los principios generales del derecho, verificando de este modo el respeto de los principios de la buena fe, igualdad, razonabilidad, la ausencia de vicios: tal como la desviación del poder y la interdicción de arbitrariedad, entre otros. Conteste, con la jurisprudencia local que reconoció que: "El concepto de arbitrariedad no es unívoco e importa tanto el apartamiento de la ley, como de la justicia y la razonabilidad, (...) Así, el accionar

¹⁴ STJ-Formosa Fallo N°: 11.226/16

¹⁵ IVANEGA, Miriam M, Control Público. Astrea. Buenos Aires. 2016. pag. 109

¹⁶ MAYOR, Armando. Derecho Público Provincial. AbeledoPerrot. Buenos Aires. 2011. pag. 518

ha señalado- sino por apartamiento a los principios de justicia y razonabilidad en la ejecución del acto.”¹⁷

Por su parte, el control de gestión se realiza sobre tres aspectos fundamentales, el control de eficacia que evalúa si los objetivos del ente han sido alcanzados, el control de eficiencia que examina si los medios se han utilizado de manera apropiada si han sido idóneos y el de economicidad que verifica si esos medios han sido los menos onerosos para conseguir el objetivo prefijado.

Lo hasta aquí dicho, permite sostener que se excluye del universo de control, el control de oportunidad, mérito y conveniencia, propio de la zona de reserva constitucional, vinculado con la valoración política, y que por su naturaleza jurídica no es susceptible de ser realizado por un órgano externo de carácter técnico, como los tribunales de cuentas.

IV. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Formosa

El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Formosa es un organismo de raigambre constitucional, toda vez que la Constitución sancionada el 29 de noviembre de 1957, en la Cuarta Parte, Capítulo III, con posterioridad al tratamiento de los tres poderes del Estado, instituye al Tribunal de Cuentas como órgano extra poder, asignándole el control externo de la hacienda pública provincial y municipal¹⁸.

Este organismo de la Constitución es un órgano colegiado, integrado por un presidente abogado y dos vocales contadores públicos, todos inamovibles y designados por la Legislatura a propuesta del Poder Ejecutivo, con independencia funcional y la facultad de proyectar su presupuesto de gastos, gozando también de competencia reglamentaria, lo que fuera incorporado con la reforma constitucional del año 1991¹⁹.

El Tribunal de Cuentas actualmente tiene a su cargo el control externo de la gestión económica, financiera y patrimonial de la hacienda pública provincial y municipal, el examen de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, pudiendo aprobarlas o desaprobarlas, analizando los hechos, actos u omisiones de los que pudieren derivarse perjuicios patrimoniales para la hacienda pública.

Asimismo, expresamente la Constitución provincial le otorga la competencia exclusiva y excluyente para declarar la responsabilidad administrativa contable indicando los responsables, analizar todos los actos administrativos que se refieren a la hacienda pública y observar cuando contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias, es decir, consagra el control de legalidad.

El 18 de noviembre de 1995 se sanciona la Ley N° 1.180 de Administración Financiera, Administración de Bienes, Contrataciones y Sistemas del Control del Sector Público Provincial, que deroga el Decreto-Ley N° 413/69, hasta ese momento Ley orgánica del Tribunal de Cuentas.

En el Título IX: titulado Control Externo, a través del artículo 131, la mencionada ley establece que:

17 Excma. Cámara Civil y Comercial. Vega, Mariángeles Elizabeth por sí y en rep. de su hijo menor c/Instituto Provincial de la Vivienda de la Provincia de Formosa y/u otros s/juicio de amparo (Ley 749) FALLO N°: 17258

18 Constitución (1957), Cuarta Parte, Capítulo III. Artículo 47” El Tribunal de Cuentas tiene jurisdicción en toda la Provincia y estará integrado por un presidente abogado y dos vocales contadores públicos; todos inamovibles y designados por la Legislatura a propuesta del Poder Ejecutivo...”

19 Reforma constitucional provincial 3/04/1991.

“Es materia de su competencia el control externo de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, así como el dictamen sobre los Estados Contables Financieros de la Administración Central, Organismos Descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado, sin perjuicio del control de las cuentas conforme lo instituye la Constitución Provincial y Leyes específicas y los Entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones de los respectivos contratos”

Finalmente, para completar el marco normativo local vigente, debemos invocar la Ley 1.216, sancionada el 7 de noviembre de 1996, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, que en su artículo 1° establece que el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Formosa es el Organismo que tendrá las atribuciones y deberes establecidos en la Constitución Provincial, en la Ley 1.180 y su Decreto Reglamentario, en la presente Ley y cuya jurisdicción comprende todo el territorio de la Provincia en materia de su competencia.

El artículo 2 determina la competencia, en concordancia con el artículo 131 de la Ley 1.180, al fijar que el Tribunal de Cuentas ejercerá el control externo de la gestión económico – financiero - patrimonial de la hacienda pública provincial y municipal con facultades para aprobar o desaprobar las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos que administren los cuentadantes del estado. En cuanto a sus facultades, el artículo 3 prescribe que:

“Corresponde al Tribunal de Cuentas: a) Ejercer el contralor externo de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, así como el dictamen sobre los Estados Contable - Financieros de la Administración Central, Organismos de la Constitución, Organismos Descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado, conforme lo instituye la Constitución Provincial y Leyes específicas y Decretos Reglamentarios, la presente Ley y los reglamentos que en consecuencia se dicten. b) El examen y juicio de las cuentas de la Administración Pública Provincial, Entes autárquicos o descentralizados, Comunas; así como de las personas físicas o jurídicas de derecho privado que perciban subsidios o aportes del Estado Provincial o Municipal. c) Establecer la metodología de control que resulte técnicamente aconsejable y profesionalmente aceptada; pudiendo establecer controles parciales o integrales, sectorizados o globales. d) Habilitar y rubricar todo libro y/o registro, sin cuyo requisito, no será considerado legalmente válido. Quedan comprendidos en este inc. los medios informáticos autorizados por el Órgano Rector del Sistema Contabilidad.”

Por último, el artículo 4, establece que:

“Para el ejercicio de su jurisdicción y competencia, el Tribunal de Cuentas tendrá las siguientes obligaciones y potestades: a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado (el subrayado me pertenece). b) Ejercer las atribuciones otorgadas por la Ley 1.180, la presente Ley y demás Leyes y normas en vigencia. c) Realizar auditorías financieras, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control y/o a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos nacionales e internacionales de crédito, conforme con los acuerdos dados a estos efectos. d) Controlar las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos, nacionales, provinciales, o municipales que ingresen a la esfera administrativa provincial o municipal.”

En el año 2003 una nueva reforma constitucional, conserva incólume la institución del Tribunal de Cuentas, manteniendo su competencia y funciones ya asignadas por la Constitución del año 1957, y su reforma del año 1991.

El marco normativo del Tribunal de Cuentas, se integra finalmente con la Ley 1.694 de actualización y modernización del sistema de control externo, sancionada el 1 de octubre de 2020, que reformó la Ley 1.216.

El ordenamiento jurídico, expuesto precedentemente que rige el control externo en la Provincia de Formosa, permite sostener que el Tribunal de Cuentas tiene competencia – asignación constitucional - para ejercer el control de legalidad o juridicidad, a fin de verificar si los actos de contenido hacendal ejecutados en el marco de la ejecución presupuestaria cumplen con la normativa constitucional y legal, cuya finalidad es garantizar la integralidad del patrimonio público y determinar la responsabilidad administrativa patrimonial de los administradores de dichos fondos, y si existen elementos de prueba que sirvan de base a futuras investigaciones judiciales respecto de aquellos que, con su accionar, pongan en peligro la integridad de ese patrimonio que se ha puesto bajo custodia, excluyendo el control de gestión.

En materia de competencia, Comadira entiende que la competencia es el conjunto de facultades, poderes y atribuciones que, conferidas por el ordenamiento jurídico a los órganos y entes estatales, determina el alcance material, territorial, de grado o temporal de la potestad asignada al órgano o ente que se trate.

Por su parte, el profesor enseña que, para determinar el alcance de la competencia conferida a un órgano, se debe recurrir en primer término al texto expreso de la norma atributiva de competencia, atendiendo además a sus componentes razonablemente implícitos.

De igual modo, la jurisprudencia de los tribunales administrativos sostiene que:

“La característica de la norma administrativa es que confiere poderes que habilitan a la Administración para un obrar determinado, y dichos poderes deben ser atribuidos de un modo positivo por el ordenamiento. Así surge, en contraposición a aquello que es propio en general de los sujetos privados, que la Administración no puede obrar sin que el ordenamiento lo autorice en forma expresa o razonablemente implícita. Frente al principio debe entenderse permitido lo que no está prohibido, postulado de la permisión que domina la vida civil- es propio del régimen administrativo el apotegma “debe entenderse prohibido lo no permitido”

Todo ello permite, concluir, que es competencia del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Formosa, siguiendo el postulado de Comadira, respecto de que para establecer el alcance de la competencia del órgano debemos recurrir primero al texto expreso de la norma atributiva de competencia, y de ahí a sus componentes razonablemente implícitos; ejercer el control de juridicidad, tal lo desarrollado, de los actos administrativos en materia de hacienda pública, excluyendo, claro está, el control de oportunidad, mérito y conveniencia del acto de que se trate; todo ello en el marco del principio republicano de división de poderes, nota esencial del Estado constitucional de derecho.

20 Comadira, Julio R “Los criterios para determinar el alcance de la competencia de los órganos y los entes del Estado”, en AAV Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Buenos Aires. Ediciones Rap.2004.

21 CNCAF, Sala V 2/9/98. “Tandecarz Juana y otros c/ Universidad Nacional de Buenos Aires”.