

*García, Oscar Dante; Lorenzo, Ricardo Gustavo*

# EL CONTROL EXTERNO DELEGADO EN EL ORDEN NACIONAL: ANÁLISIS Y EVALUACION DEL ESTADO DE SITUACION ACTUAL

XXVI Simposio Nacional de Profesores Universitarios  
de Contabilidad Pública

*Octubre 2009*

*García, O.D., Lorenzo, R.G. (2009). El control externo delegado en el orden nacional: análisis y evaluación del Estado de situación actual. Bahía Blanca, Argentina. En RIDCA. Disponible en:*  
<http://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/4576>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Argentina  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION  
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR  
BAHIA BLANCA – REPUBLICA ARGENTINA**

---

***EL CONTROL EXTERNO DELEGADO  
EN EL ORDEN NACIONAL:  
ANALISIS Y EVALUACION DEL  
ESTADO DE SITUACION ACTUAL***

---

**Cátedra: ADMINISTRACION PÚBLICA  
Universidad Nacional del Sur**

**Autores: CR. OSCAR DANTE GARCÍA  
Profesor Titular**

**CR. RICARDO GUSTAVO LORENZO  
Profesor Adjunto**

**Con la colaboración del CR. CARLOS A. FERREIRA (Ayudante de Docencia)**

*Bahía Blanca, Octubre del año 2009*

---

# **CONTENIDO DEL TRABAJO Y BIBLIOGRAFIA**

## **Contenido:**

- I) OBJETIVO**
- II) ALCANCES E IMPORTANCIA DEL CONTROL EXTERNO DELEGADO**
- III) NORMATIVA APLICABLE EN MATERIA DE CONTROL EXTERNO DELEGADO**
  - 1) Durante la vigencia de la Ley de Contabilidad – Dto. Ley 23354/56**
  - 2) A partir de la vigencia de la Ley 24156 y de la Reforma Constitucional**
- IV) DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL**
- V) RESUMEN DE PRACTICAS Y HECHOS QUE DESNATURALIZAN LA FUNCION DEL ORGANO**
- VI) SUGERENCIAS Y PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO**
- VII) CONCLUSIONES FINALES**

## **Bibliografía consultada:**

Atchabahián, Adolfo.- Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública (2008)

Collazo, Oscar Juan – Administración Pública – Tomo I

Las Heras, José María – Ley 24156. Administración Financiera Gubernamental y Sistemas de Control. Actualizaciones y Reglamentaciones (2008)

Wierna, Gustavo Enrique – La Ley 24156 y el control público.- Trabajo presentado en el X Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública (1992)

Paixao, Enrique – El control. La Auditoría General de la Nación.- En ocasión de la reforma constitucional (1994)

García, Oscar Dante – Administración Pública Nacional. El control externo del poder administrador y el tratamiento de la responsabilidad civil,. Trabajo presentado en el XXIII Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Publica (2006)

Las Heras, José María, Estado Eficaz, 2º Edición Actualizada, Abril 2006, Editorial Osmar D. Buyatti

Constitución Nacional

Decreto Ley 23354/56 y Ley 24156 y modificatorias.

## I) OBJETIVO

En cualquier nación donde se pretende que impere el orden republicano de gobierno, el poder que lleva a cabo la gestión administrando recursos públicos, debe ser debidamente controlado ya sea por el poder constitucionalmente habilitado para ello, como por órganos derivados o delegados creados a tales efectos como extensión de aquel poder originario.

Dentro de ese contexto hemos creído necesario en este trabajo hacer hincapié de manera exclusiva en el control externo delegado y en el órgano al que se le ha encomendado desarrollar esas funciones, habida cuenta de las notorias falencias que se han evidenciado desde hace muchos años, falencias que tienen que ver con: 1) la ausencia de un adecuado ordenamiento normativo, 2) limitaciones en cuanto a su accionar, y 3) con prácticas recurrentes inducidas por aquellas limitaciones.

A partir de esta hipótesis nos propusimos analizar tan importante faceta del control público, en los aspectos conceptuales, normativos y operativos, con el objetivo de señalar las dificultades existentes, y los efectos no deseados que se generan en lo que atañe a evaluar el comportamiento de los gobernantes, determinar las responsabilidades en las que puedan incurrir y posibilitar su juzgamiento.

## II) ALCANCES E IMPORTANCIA DEL CONTROL EXTERNO DELEGADO

En primer lugar nos ocuparemos de esquematizar y conceptualizar el macrosistema del control público, insertando en el mismo la figura del control externo delegado y aludiendo al órgano al que se le han asignado las atribuciones correspondientes.

En la hacienda pública, el control puede ser clasificado según diversos aspectos, entre los cuales vamos a destacar:

- Según el tipo de control: podemos distinguir entre control sustancial o de fondo (directivo): que puede ser: político/funcional, o de mérito/gestión; control formal o de forma (administrativo): cuya finalidad es preservar la regularidad de la gestión ejecutiva, siendo en consecuencia formal, detallado y de legalidad (contable, legal, numérico, documental);
- Según la ubicación del sujeto que lo realiza: puede ser interno o externo;
- Según el criterio del momento (oportunidad) en que se realiza: puede ser preventivo, concomitante o crítico o ulterior;
- Según su origen: puede ser originario (del pueblo, a través de sus representantes directos) o derivado (por organismos específicos).

## **EL CONTROL INTERNO**

Este control puede ser de tipo jerárquico (ascendente o descendente) dentro de la propia estructura administrativa del PE o a través del funcionamiento de órganos específicos. En el segundo caso se dice que es interno porque lo ejerce un órgano dependiente del controlado.- Actualmente podemos mencionar como principales órganos que realizan este tipo de control a los siguientes: la Sindicatura General de la Nación (**CONTROL INTERNO, SUSTANCIAL (DE MERITO) Y FORMAL, PREVIO CONCOMITANTE Y POSTERIOR**), y la Oficina Nacional de Presupuesto (**CONTROL INTERNO, SUSTANCIAL (DE MERITO), CONCOMITANTE Y POSTERIOR**).

También podemos mencionar como órgano de Control Interno (ya que se encuentra dentro del ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) a la Oficina Anticorrupción. Este órgano fue creado en 1999 por la Ley 25.233, y si bien no realiza auditorías, tiene por finalidad detectar, prevenir e investigar y/o denunciar casos de irregularidades en la función pública.

## **EL CONTROL EXTERNO**

El control externo de la gestión de la hacienda del Estado es ejercido de manera directa u originaria por el Congreso (**CONTROL EXTERNO, ORIGINARIO, SUSTANCIAL (POLITICO), PREVIO CONCOMITANTE Y POSTERIOR**) y de manera indirecta o delegada a través de un órgano específico que es la Auditoría General de la Nación (**CONTROL EXTERNO, DERIVADO, SUSTANCIAL (DE MERITO) Y FORMAL, POSTERIOR**).

### **1) Control externo Parlamentario u originario:**

- a) Sustancial/político. Por imperio de la Constitución Nacional el Congreso lleva a cabo un control sustancial/político de la gestión, ese control externo involucra aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, documentalmente se sustenta en la sanción del presupuesto como control preventivo, en las interpelaciones y pedidos de informes a funcionarios como control concomitante, y en el análisis de la Cuenta General del Ejercicio como control crítico.
- b) Juzgamiento de la responsabilidad política. Ese juzgamiento es de competencia también del Congreso.- La Cámara de Diputados actúa como acusadora y el Senado como juez; comprende acciones por mal desempeño de funciones o por delito en el ejercicio de las mismas, e involucra al Presidente de la Nación, Vicepresidente, Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros y también a los miembros de la Corte Suprema de Justicia. El fallo condenatorio produce la destitución del acusado con el eventual aditamento de incapacitarlo para el desempeño futuro de cargos públicos.

## 2) Control externo No parlamentario o delegado:

a) Formal y sustancial/de mérito: Actualmente es ejercido por un órgano específico cuál es la Auditoría General de la Nación, que otorga asistencia técnica al Congreso y posee autonomía funcional. Se dice que es externo porque no depende del órgano controlado. En cuanto a la oportunidad del control el mismo es solamente crítico o ulterior.

Formal: se trata del control de legalidad, que tiene como propósito detectar la comisión de un daño a la hacienda pública ya sea por culpa, negligencia o dolo.

De gestión/mérito: tiene como objetivo la evaluación del grado de cumplimiento de las pautas programáticas de gestión.

b) Juzgamiento de la responsabilidad civil: Actualmente el órgano de control externo delegado no cuenta con facultades asignadas para el juzgamiento de la responsabilidad civil, o dicho en otros términos no cuenta con funciones jurisdiccionales, a diferencia de lo que sucedía con el órgano que precedió al actualmente vigente llamado Tribunal de Cuentas de la Nación.

### Importancia del control externo delegado

Entendemos que este tipo de control es trascendente porque de instrumentarse adecuadamente contribuirá al fortalecimiento del orden republicano, no debiendo para ello existir ningún tipo de condicionamiento con el órgano controlado y de esa manera garantizar que el mandato otorgado para gestionar (en una hacienda dependiente) pueda ser controlado y eventualmente juzgado por el órgano derivado del Poder Legislativo.-

## III) NORMATIVA APLICABLE EN MATERIA DE CONTROL EXTERNO DELEGADO.

A) Durante la vigencia de la Ley de Contabilidad – Dto. Ley 23354/56

**Dependencia:** el art. 89 establecía que el TCN, dependía del Congreso.- Cabe acotar que no tenía rango constitucional.

**Autoridades:** el art. 78 determinaba que estaba conformado por 5 vocales de los cuáles uno era el presidente del Tribunal, nombrados por el PE con acuerdo del Senado.

**Control:** el art. 84 determinaba que el Tribunal ejercía el control externo de la administración nacional.- Según resultaba de los art. 85 y 87 el control era formal (legal, técnico, documental) preventivo, concomitante y ulterior, y ejercía funciones de censura e intervención previa observando los actos presuntivamente irregulares generando la suspensión de los mismos.

**Dictamen de la Cuenta:** según resultaba de los art. 84 e) y 38, el TCN debía informar la Cuenta General del Ejercicio sobre los aspectos legales y contables,

como paso previo a la intervención del Congreso. Se explayaba de manera muy precisa al respecto.

**Funciones jurisdiccionales:** la ley le asignaba al TCN la facultad de juzgar la responsabilidad civil de los funcionarios públicos en instancia prejudicial.- Ello resultaba de varias disposiciones: Art. 86 (primer párrafo), Art. 85, incisos d) y e).- Se contemplaban para ello dos tipos de juicios: de cuentas (originado en rendiciones periódicas) y de responsabilidad (originado en actos presuntivamente irregulares).- Además de la normativa señalada, destinaba al tratamiento y juzgamiento de la responsabilidad civil 5 capítulos: X (los responsables), XI (las cuentas de los responsables), XII (el juicio de cuentas), XIII (el juicio administrativo de responsabilidad) y XIV (la ejecución de las resoluciones condenatorias).-

B) A partir de la vigencia de la Ley 24156 y de la reforma constitucional

Sabido es que a partir del año 1993 (al derogarse en su mayor parte la Ley de Contabilidad) el Tribunal de Cuentas es sustituido por la Auditoría General de la Nación como órgano de control externo delegado, con rango constitucional a partir de la reforma de la Carta Magna producida en 1994.- Siguiendo el mismo orden metodológico indicado en el punto anterior veamos brevemente en que consiste el tratamiento normativo de este órgano, que actualmente se encuentra en plena vigencia:

**Dependencia:** el art. 116 de la ley determina que depende del Congreso a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, contando con personería jurídica e independencia funcional. Tal y como dispone la Ley 24156, en el art. 127, el control de las actividades de la Auditoría General de la Nación, estará a cargo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, en la forma que dicha Comisión lo establezca. El artículo 128 de la Ley 24.156 dispone que La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas estará formada por seis (6) senadores y seis (6) diputados cuyos mandatos durarán hasta la próxima renovación de la Cámara a la que pertenezcan y serán elegidos simultáneamente en igual forma que los miembros de las comisiones permanentes. Anualmente la Comisión elegirá un presidente, un vicepresidente y un secretario que pueden ser reelectos.

**Autoridades:** los art. 122 y 123 determinan que la AGN está conformada por siete auditores generales, 3 designados por la Cámara de Diputados, 3 por la Cámara de Senadores y el séptimo que será el presidente designado por acuerdo de ambas cámaras. Por otra parte el art. 85 de la CN determina que el presidente será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

**Control:** según resulta del Título VII, Capítulo I, art. 116 de la Ley, la AGN ejerce el control externo del sector público nacional.- Según el art. 117 el control que ejerce es en cuanto a la oportunidad sólo posterior a través de procedimientos de auditoría, y en cuanto a la extensión es de legalidad (formal) y de mérito o gestión, no ejerce funciones de censura e intervención previa de los actos de gobierno.- Si bien la AGN es creada por la Ley 24156, con la reforma constitucional del año 1994, tal como ya lo indicamos adquiere ese rango, y es así como el art. 85 de la Carta Magna alude a estos controles cuando en el último párrafo indica que “Tendrá a su cargo el control de

legalidad, gestión y auditoria de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada....”.-

**Dictamen de la Cuenta:** la ley 24156, cuando alude a la Cuenta de Inversión en el Art. 95, nada dice sobre la intervención de la AGN, si en cambio se refiere a este tema de manera diríamos indirecta en los Art. 117 y 118; el art. 117 indica que la AGN emitirá dictamen sobre los estados contables financieros y el Art. 118, inciso d) precisa que es función del órgano examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional al cierre de cada ejercicio.- Este rol del órgano delegado es también aludido en el Art. 85 de la C.N. en dos párrafos a saber: (segundo) “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 AGN”, (cuarto) “.....Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

**Funciones Jurisdiccionales:** la AGN no tiene funciones jurisdiccionales, prejudiciales, en sede administrativa, tal como sucedía con el TCN.

La ley 24156 sólo alude al tema de responsabilidad de manera escueta en dos artículos, el 130 y el 131.- Al no existir órgano de control con esas funciones, va de suyo que el juzgamiento de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos recae directamente en la Justicia Ordinaria.

En atención a lo mencionado precedentemente, podemos afirmar que tanto la ubicación como el funcionamiento actual del órgano responde a un enfoque sistémico, circunstancia que podemos observar a través del Anexo I que se agrega al presente trabajo.

#### **IV) DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL.**

Trataremos de efectuar una descripción de los aspectos normativos que a nuestro criterio, ya sea por imprecisiones, por colisión de disposiciones o por omisión, imposibilitan que el órgano de control externo delegado pueda cumplir adecuadamente con su cometido. Ordenaremos el análisis a través de la consideración de varios temas que a nuestro criterio son significativos, porque de alguna manera ponen de manifiesto el verdadero rol que le compete a un órgano de control externo delegado atento a su naturaleza.

##### **a) Las autoridades de la AGN:**

Ya indicamos anteriormente que el art. 85 de la CN establece que el Presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Asimismo la Ley en los art. 122 y 123 prevé que la AGN estará a cargo de 7 auditores, 3 designados por la Cámara de Diputados y 3 por la Cámara de Senadores; el séptimo, que será el Presidente los designarán ambas Cámaras por resolución conjunta.

Es notorio *que ambos preceptos de alguna manera colisionan entre si, o al menos no se compatibilizan.*

b) El control previo:

Según resulta del Art. 117 de la ley el control de legalidad y de gestión que realiza la AGN es posterior.- A diferencia de lo que ahora sucede, la Ley de Contabilidad le asignaba al TCN, como ya vimos, funciones de control previo de legalidad, por lo que *con el cambio se ha roto la cadena de control que imperaba con el seguimiento paso a paso de la gestión*; de esa manera se ponían en evidencia errores y transgresiones desde su origen para prevenir su continuidad. Un sistema de auditoria es importante en el sector privado pero no garantiza en el sector público que quede cubierta debidamente la función de controlar.- La oportunidad en materia de control de la utilización de dineros públicos es trascendente, resulta insuficiente su instrumentación a partir del “hecho consumado”. En 2001 una Comisión para el control preventivo de los actos de gobierno conformada por destacados especialistas, luego de efectuar una serie de consideraciones sobre el tema concluyó recomendando la reinstauración en el orden nacional del sistema de control preventivo de legitimidad de los actos de gobierno, similar al que estuviera vigente durante un siglo y medio.

c) La observación legal del acto:

Se encuentra vinculado al tema aludido en el punto anterior: al instrumentarse el control previo de los actos de gobierno, resulta posible detectar acciones presuntivamente irregulares que pueden afectar el patrimonio público y consecuentemente formular la observación legal de los mismos generando su suspensión; los funcionarios involucrados pueden insistir con el acto pero bajo su exclusiva responsabilidad.- La Ley de Contabilidad consagraba el control previo y la observación del acto de manera concreta: el Art. 85, inciso a) primer párrafo, al aludir a las atribuciones del TCN indicaba:

“Analizar todos los actos administrativos que se refieran a la hacienda pública y observarlos cuando contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias, dentro de los sesenta días de haber tomado conocimiento de los mismos”.- Asimismo el art. 87 establecía: “Las observaciones formuladas por el TCN serán comunicadas al organismo de origen y suspenderán el cumplimiento del acto en todo o en la parte observada.- El PE, bajo su exclusiva responsabilidad podrá insistir en el cumplimiento de los actos observados por el Tribunal. En tal caso, éste comunicará de inmediato al Congreso, tanto su observación como el acto de insistencia del PE acompañando copia de los antecedentes”

La AGN *carece de la atribución de la observación legal del acto en el momento en que se produce.*- Creo oportuno referirme a la opinión de dos conocidos docentes y especialistas tanto sobre el control previo como acerca de la observación del acto: dice el Dr. Cayetano Licciardo: “La eliminación de la intervención previa y la observación legal genera en lo sucesivo que la comisión de transgresiones queden sin control hasta el análisis posterior del acto”; expresa el Dr. Gustavo Wierna: “Al desaparecer la institución de la “observación legal”, el órgano con facultades de utilizar los créditos presupuestarios puede hacerlo al margen de la ley, los actos administrativos que los disponían no se encuentran sujetos a control, solamente aparecerán cuando ya se

hayan cumplido y generado derechos y obligaciones que afectaron los dineros del pueblo y ya no exista remedio alguno, ni puedan tampoco determinarse las responsabilidades emergentes”.-

d) El dictamen de la Cuenta de Inversión:

La Ley de Contabilidad, como ya también hemos aludido, establecía de manera precisa el rol que le correspondía al TCN respecto de la Cuenta de Inversión, precisando el procedimiento de intervención previa.- El art. 84, inciso e) indicaba: “Corresponderá al Tribunal de Cuentas: informar la cuenta general del ejercicio”.- El art. 38 establecía que una vez elaborada la Cuenta general del ejercicio por parte de la Contaduría General de la Nación, “El Tribunal de Cuentas estudiará esa documentación e informará sobre los aspectos legales y contables de la cuenta, agregando: un estado de las cuentas de los responsables, un compendio de las observaciones formuladas durante el ejercicio y toda información que estime conveniente.- El referido informe, juntamente con la cuenta, deberá ser enviado al PE para su elevación al Congreso.....”

Es preciso señalar que *ni la Ley 24156 ni la propia CN aluden de manera expresa a la Cuenta de Inversión o Cuenta general del Ejercicio*, veamos: la ley en el art. 117 refiere al “...dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados...” pero no menciona la cuenta; el art. 118 inciso d) refiere a “Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre del ejercicio” sin referir a la cuenta.- Asimismo la propia C.N en el art. 85, segundo párrafo, establece que el control del PL sobre el desempeño del poder administrador se debe sustentar en dictámenes de la AGN; aunque implícitamente debemos entender que remite a la Cuenta de Inversión, no se lo manifiesta expresamente.- *No sólo que no se la menciona sino que tampoco se precisa el procedimiento de intervención previa en la forma en que lo hacía la normativa anterior.*

e) La legitimidad procesal y el acceso a información necesaria:

Respecto de la Ley de Contabilidad, si bien no se establecía expresamente la legitimidad procesal del órgano de control (TCN), al contar el mismo con funciones jurisdiccionales, ya sea en la sustanciación del juicio de cuentas o juicio de responsabilidad, intervenía desde el principio hasta el fin en los procesos de juzgamiento a los funcionarios presuntamente incurso en responsabilidad civil; se desvinculaba de los casos sólo a partir de las resoluciones absolutorias o condenatorias; en este último caso si el condenado no cancelaba la deuda emergente, se remitían las actuaciones a la justicia ordinaria al sólo efecto de ejecutar el pago de la deuda.

Con la actual ley la situación es muy diferente, *la AGN carece de legitimidad procesal* (si en cambio la tiene el Defensor del Pueblo por imperio de la CN, art. 86), *la AGN no puede presentarse como querellante en juicios por irregularidades que resultan del control, sólo puede denunciar el hecho pero no ser querellante ni siquiera efectuar un seguimiento de los expedientes donde se tramitan las causas judiciales.*- Son innumerables los expedientes que se encuentran en sede judicial y la AGN desconoce el estado de tratamiento de los mismos.- Vinculado con el tema vale la pena recordar que no hace mucho tiempo el Presidente de la AGN había propuesto que aquellos funcionarios que incurrieran en irregularidades reiteradas en su

gestión pudieran ser separados temporalmente de sus cargos hasta que la justicia se expidiera.

Otra circunstancia no menor es la relativa al acceso a información necesaria por parte de la AGN conforme las investigaciones que realiza; la normativa actual nada indica al respecto, pero ***resulta necesario que el órgano cuente con mayor poder para requerir información por ejemplo a Bancos o a la AFIP entre otras entidades***; al respecto podemos afirmar que han existido procesos de auditoría totalmente demorados o frenados por el mentado secreto bancario o fiscal que es impuesto cuando el órgano solicita información necesaria para poder cumplir con su cometido.

f) La autarquía financiera:

Si bien el art. 116 de la Ley 24156, segundo párrafo, alude a la independencia financiera de la AGN, no es suficiente, fundamentalmente porque en la práctica no se cumple.- El condicionamiento financiero/presupuestario es notorio: los presupuestos que se le asignan son insuficientes, no está facultado para readecuar partidas dependiendo en lo operativo de la asignación de fondos en términos de cuotas que trimestralmente le asigna la ONP que por reducidas le dificultan las tareas de investigación.- En este sentido podríamos afirmar que el accionar de la AGN está supeditado a la decisión de un órgano que depende del mismo órgano máximo del Estado al que debe auditar (PEN).

En síntesis, en esta materia ***las falencias son de tres tipos: poco presupuesto, imposibilidad de readecuar partidas y en lo operativo escasos recursos financieros que dependen del ánimo de la Oficina Nacional de Presupuesto.- Esta claro entonces que el Art. 116, segundo párrafo, de la ley (independencia financiera) sólo es declarativo pero no se cumple en lo más mínimo en la práctica..***

g) La función jurisdiccional del órgano:

Ya lo hemos dicho y sabido es que ***la reforma de 1992 suprime la función jurisdiccional del órgano quedando derogado el tratamiento de la responsabilidad civil en el ámbito administrativo derivándose el mismo a la justicia ordinaria.- Este hecho fue el presagio de lo que a posteriori iría a ocurrir y que fuera alertado por eminentes especialistas: el incremento de las transgresiones y la impunidad de las mismas.-*** Ello es debido a la dilación de los trámites, de la evaluación y tratamiento tardío de los presuntos actos irregulares a partir de las demoras que generan la intervención directa de la justicia ordinaria en virtud del cúmulo de casos que debe atender.- En materia de responsabilidades solamente se alude en dos artículos, como ya vimos: Art. 130 donde se define la responsabilidad civil y penal, y el Art. 131 que alude a la prescripción de las acciones para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos.- Recordemos, tal como se indicara, que la normativa anterior dedicaba 5 capítulos (46 artículos = 90 al 135) al tratamiento de la responsabilidad civil en sede administrativa.- Al realizarse los juzgamientos en sede administrativa y por funcionarios especializados, se garantizaba la celeridad y oportunidad de los procesos, la justicia ordinaria sólo intervenía en los casos de tener que ejecutarse resoluciones condenatorias del Tribunal de Cuentas.- Las implicancias

negativas de esta medida fueron destacadas oportunamente por varios autores, citemos algunos casos:

*“.....Es notorio que al suprimirse funciones del órgano de control externo se ha eliminado el sistema para la determinación de las responsabilidades, pilar básico para las garantías objetivas en el orden de los derechos de los ciudadanos (Dr. Cayetano Licciardo)....”*

*El destacado jurista y docente Dr. Granoni justifica la asignación de funciones jurisdiccionales en instancia administrativa al afirmar que si bien constitucionalmente cada poder tiene asignadas funciones y las Jurisdiccionales son propias del Poder Judicial, también la CN admite el ejercicio de esas funciones al Congreso (juicio político), también faculta al PEN a indultar y conmutar penas, actos éstos de esencia jurisdiccional.*

h) El alcance de los controles a realizar:

*La ley 24.156 señala que la AGN debe cumplir con el plan de acción anual que establece qué es lo que debe controlar.* Así, el órgano de control debe cumplir y ejecutar ese programa y, por eso, el aspecto más relevante es quién fija ese plan de trabajo. En tal sentido, el texto de la ley es claro en cuanto establece que la Comisión Revisora de Cuentas y las de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras del Congreso son competentes para aprobar el plan de acción anual, a propuesta de la AGN. Estas comisiones son parte del Congreso y están integradas por diputados y senadores; se respeta en su composición la representación de los partidos políticos. Es decir, están integradas mayoritariamente por el partido al que pertenece el Presidente de la Nación.

*Por otro lado, si la AGN pretendiera ordenar otros exámenes no contemplados en aquella planificación, surge el inconveniente de no contar con financiamiento necesario por lo tanto deberá solicitar al Congreso una ampliación de las partidas de su presupuesto.* Ello es así porque la AGN no tiene garantizado un presupuesto propio y necesario con el objeto de cumplir con su mandato constitucional. Nuevamente, es la mayoría política en el Congreso, que responde al presidente de la Nación, la que decide sobre este asunto.

## **V) RESUMEN DE PRACTICAS Y HECHOS QUE DESNATURALIZAN LA FUNCION DEL CONTROL**

Seguidamente procederemos a señalar algunas prácticas y hechos ocurridos en los últimos tiempos, que a nuestro criterio desnaturalizan la función del órgano y avalan el diagnóstico precedente, poniendo en evidencia falencias de funcionamiento. Hemos clasificado a las mismas agrupándolas de la siguiente manera:

## **A) Que demuestran la lentitud en la realización de los informes:**

De nada valen las auditorías si llegan tarde (lo cual no es debido al personal técnico afectado de la AGN, sino a las dificultades operativas ya apuntadas en el diagnóstico), y menos aún si las recomendaciones que se formulan no se cumplen.

\*) Vale mencionar el caso de la auditoría realizada sobre el Programa Materno Infantil y Nutrición (Promin), destinado a asistir a madres y niños de escasos recursos. Dicho proyecto fue solventado por un crédito de 160 millones otorgado por el Banco Mundial en 1993. Pero el control arribó cinco años después y sus conclusiones no fueron nada auspiciosas: reveló que buena parte de ese dinero se destinó a gastos administrativos, lo que redundó en una inadecuada provisión de alimentos a los niños. El informe, después de tantos años, aún espera dictamen final del Congreso;

\*) Otro ejemplo: basta citar la ejecución del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (Prise), que se realizó también con un préstamo de 300.000.000 de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), otorgado en 1994. El control de la AGN, otra vez, llega tarde: cinco años después, en 1999. Entre sus conclusiones -en su mayoría de índole técnica-, dos resultan por demás llamativas. En primer lugar, que en Buenos Aires, "de las 5000 computadoras personales y 2500 impresoras adquiridas en 1997 y entregadas en 1998, se hallaba pendiente de distribución el 18,88% de las PC (944 unidades) y el 60,08% de las impresoras (1502 unidades)". Además, se señala que "en algunos casos no se tuvo constancia de recepción por parte de la escuela de los bienes entregados"

## **B) Que ponen de manifiesto la necesidad de mayores atribuciones para la AGN:**

Muchas auditorías revelan irregularidades y sugieren recomendaciones. Pero no hay censura y el sistema actual permite que los funcionarios cuestionados se marchen de la función pública sin una mancha (todo se desvanece al no existir la intervención previa y el acto de censura). Además no hay seguimiento.

Ejemplos:

Caso Greco: la AGN había advertido sobre "reiterados actos de negligencia" por parte del sector legal del Ministerio de Economía (como falta de contestación de demandas y de producción de pruebas), lo que llevó a la Justicia a alertar sobre un posible "acuerdo encubierto" entre los funcionarios y la empresa.

Energía: la AGN detectó presuntos sobrepuestos en la obra de interconexión eléctrica Choele Choel-Puerto Madryn-Pico Truncado. Originalmente, la obra era hasta Puerto Madryn (con un costo por kilómetro de \$ 545.736), pero sobre la marcha se la extendió hasta Pico Truncado (con un costo por km. de \$ 848.812).

Seguridad vial: pese a que el Organismo de Control de Concesiones Viales (Occovi) aumentó su presupuesto un 7300% en los últimos años, la AGN detectó que no mide

la calidad de los pavimentos con regularidad y que presenta atrasos "significativos" en la ejecución de las obras que debe fiscalizar.

Transporte: según la AGN, las dependencias de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, encargada de verificar el transporte público y de carga, registran una "inacción coordinada" que no garantiza "la seguridad de las unidades y la confiabilidad de sus controles".

Aerolíneas Argentinas: la AGN determinó un pasivo de unos 2500 millones de pesos, que, en virtud de la expropiación, deberá ser absorbido por el Estado. El informe advierte que las empresas afrontan 1800 juicios por demandas millonarias.

Onabe: el Organismo de Administración de Bienes del Estado carece de lo más elemental, un sistema único de registro y gestión que permita confeccionar un inventario de inmuebles. La AGN detectó demoras en las tareas de transferencia gratuita de terrenos a las provincias.

Obras sociales: según la AGN, hay sobrepagos y falta de control en los subsidios que otorga la Administración de Programas Especiales (APE), del Ministerio de Salud.

Venta de tierras fiscales: AGN señaló que el Estado no controla, es ineficiente y admite irregularidades en la venta de tierras a extranjeros en la Región Patagónica. La Auditoría General de la Nación da cuenta que la Secretaría de Seguridad Interior incumple con la exigencia de requisitos para la compra y explotación de tierras en las denominadas "Zonas de Seguridad", en áreas de fronteras. Tierra del Fuego es la provincia que más cumple con las normativas vigentes y Santa Cruz la que menos cumple con los requisitos. Un informe de la Auditoría General de la Nación que data de finales del 2007 hace graves acusaciones al gobierno nacional y más precisamente al Ministerio del Interior, de no contar con los medios, no disponer los recursos y no hacer cumplir la Ley y las reglamentaciones vigentes en materia de adquisición de tierras en la zona de fronteras de las provincias patagónicas.

### **C) Que demuestran problemas presupuestarios:**

\*) La Auditoría General de la Nación de nuestro país tiene un presupuesto que representa el 5 % del presupuesto del organismo que cumple funciones similares en Brasil (aproximadamente 30 millones de dólares contra 600 millones). Excepto Argentina y El Salvador, el resto de los países de América Latina gasta mucho más en control que Argentina.

\*) "En Inglaterra el lema es: "Por cada libra esterlina que se gasta en control, el Estado inglés ahorra cinco". Aquí ello no ocurre.

### **D) Que demuestran casos de organismos que quedan sin control:**

Los motivos son muy similares: falta de documentación respaldatoria, falta de información suficiente, reticencia, atrasos e inconsistencias en la información

suministrada, y bajo grado de confiabilidad en los sistemas y circuitos administrativos contables, que no permitieron aplicar la totalidad de los procedimientos de auditoría, entre otros (todo esto tiene mucho que ver con la no intervención previa). Ejemplos:

\*) Fuertes críticas de la Auditoría a la política de obras públicas: Afirmó que Planificación carece de estrategia y de un sistema de control de gastos.

Tras examinar la política de obras públicas impulsada por el Gobierno desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, es decir, la cartera con el mayor presupuesto para gasto discrecional, la Auditoría General de la Nación (AGN) arribó ayer a una conclusión inquietante: pese a su pomposo nombre, esa cartera, a cargo del arquitecto Julio De Vido, "no planifica sus acciones ni cuenta con un sistema de control de gestión que permita el análisis y evaluación" de sus gastos.

La AGN tampoco pudo constatar la existencia de instructivos que "normen los procedimientos implementados por el ministerio para la realización de obras públicas

Por esa razón, aclara que no pudo analizar "la forma en que se insertan las necesidades que generaron las solicitudes de incremento presupuestario para los ejercicios 2005/06"

Tampoco logró constatar procedimientos administrativos "expresados en manuales relativos a la presentación, elaboración, selección, contratación, ejecución, certificación de la obra pública" y comprobó que "no existen pautas y parámetros claros para determinar prioridades para la selección y ejecución de las obras".

\*) Administración irregular. Intervenida desde 2003, la Administración General de Puertos no sale bien parada en las auditorías públicas. Hay problemas contables y relajamiento de los controles. Desde que la Auditoría General de la Nación (AGN) audita los estados contables de la Administración General de Puertos (AGP) -el primer informe fue en diciembre de 1994- la calificación fue siempre la misma: abstención de opinión. En todos los balances y por circunstancias parecidas. En los informes contables sobre la AGP, se abstuvo de opinar. "Es la peor de las calificaciones porque, en concreto, no hay base para opinar. Es más grave abstenerse que dar una opinión negativa. En el caso de la AGP no se puede llegar a realizar recomendaciones con la información de base", indicaron altas fuentes de la AGN. "En lo financiero, se está a ciegas con la información contable desde 2002 a esta parte. El sistema no provee insumos; qué se hizo con los ingresos; dónde se gastó. Si bien entendemos que la AGP manda sus presupuestos e informa sobre su ejecución, es información propia, sin auditoría externa", destacaron. ***Tras diez abstenciones de opinión (correspondientes a los estados contables de los ejercicios correspondientes a los años que van desde 1993 a 2002), la AGN decidió, en 2003, suspender las auditorías.*** Ese año, el decreto 19 cambia la denominación de la AGP (que se encontraba hasta entonces "En Liquidación") y pasa a estar "intervenida" por una gestión que sigue hasta la fecha. "Ese año, deciden cambiar de sistema contable y contratan uno nuevo, el GIGA, pero lejos de solucionar las cosas generó más inconsistencias con la información contable. Por eso, decidimos suspender la auditoría y desde entonces no tenemos más conocimiento de los números de la AGP. Estamos a ciegas", manifestaron en la AGN. Se auditó el GIGA también, y las conclusiones fueron que persistía una "falta de integridad en la información almacenada, así como relajamiento de sus controles internos, a lo que se agrega que

es alimentado con datos provenientes de sistemas manuales y computarizados que no han sido aprobados formalmente". ¿Qué consecuencias tiene no emitir una opinión sobre la contabilidad de un organismo como la AGP? "La gravedad hay que medirla según la utilidad que pueda tener esa información contable. Estamos parados desde 2003, y antes de esa fecha no pudimos opinar. No sabemos los números de la empresa porque no hay un sistema confiable que dé números confiables", repitieron desde la AGN. "La Comisión Bicameral está al tanto que la persistencia en la abstención de opinión dificulta el control interno y la AGN estimó pertinente exigir la regularización. No tenemos facultades para sancionar. En el último informe girado a la Bicameral, el de 2002, indicamos que no teníamos conocimiento de que la AGP hubiera implementado nuestras recomendaciones y que era el décimo informe con abstención de opinión", explicaron los auditores.

\*) La Auditoría General de la Nación encontró falta de control en el manejo de subsidios al transporte, por parte de la Secretaría del rubro, cuyo ex titular está bajo investigación judicial. La difundida preocupación por la escasa transparencia en el sistema de subsidios oficiales al transporte se ha reforzado a partir de un informe de la Auditoría General de la Nación (AGN) que da cuenta de varias irregularidades. Los subsidios comenzaron a aplicarse durante el gobierno de Néstor Kirchner como una compensación a las empresas por el atraso tarifario y se convirtieron en uno de los rubros de mayor crecimiento en el gasto público. Los fondos se canalizan a través de la secretaría de Transporte y en numerosas oportunidades se criticó que no existía una adecuada información sobre la forma en que se aplicaban y su relación con la calidad de los servicios. La AGN realizó un primer informe sobre la gestión del sistema en el período 2001-2004 y en el mismo se objetó el manejo de \$ 1.600 millones del total aportado por el Estado. Un informe más reciente abarca el período 2005-2007 y pone en cuestión la gestión de una suma que multiplica por diez la anterior. Entre los puntos señalados por la Auditoría se encuentra una modificación a la normativa de la Secretaría que beneficia a las empresas y que se contradice con la Ley de Administración Financiera y sistemas de control nacionales. Se señalan también la insuficiencia de la auditoría de la Subsecretaría de Transporte Automotor y una transferencia realizada a la obra social de los camioneros.

#### **E) Que demuestran problemas en otros órganos de control:**

Por citar algunos casos podemos mencionar que el fiscal nacional de Investigaciones Administrativas (Manuel Garrido) dijo que lo limitaron y renunció; hubo intentos de limitar las atribuciones del presidente de la Auditoría General de la Nación (AGN); nombramientos en la Oficina Anticorrupción (OA) y en la Defensoría del Pueblo de dirigentes oficialistas; funcionamiento de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA).

La dependencia de los organismos que deben controlar y su falta de autonomía perjudican la tarea de los encargados de auditar las cuentas del Estado.

#### **\*) Caso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (FIA):**

Manuel Garrido, autor de algunas de las más importantes denuncias de corrupción contra funcionarios kirchneristas, renunció como fiscal nacional de Investigaciones Administrativas y atribuyó la decisión al "recorte de facultades" dispuesto a fines del año pasado por el procurador general de la Nación Esteban Righi (tener en

cuenta que el Estudio Jurídico Righi y Asociados defiende desde su estudio particular a muchos de los funcionarios acusados).

En un texto de 21 páginas dirigido al jefe de los fiscales, Garrido criticó en duros términos la resolución que acotó la intervención de la Fiscalía en las causas judiciales, expuso las limitaciones que sufre el organismo, se quejó por el escaso avance de los expedientes sobre corrupción y llamó a discutir el papel de los organismos de control en el sistema democrático.

Por medio de la resolución 147/08, Righi hizo una interpretación estricta del concepto de "intervención necesaria" que la ley del Ministerio Público le confiere a la FIA. Como consecuencia de ello, Garrido sólo quedó habilitado para participar de causas que se hubieran iniciado por una denuncia de él, siempre y cuando el fiscal del caso hubiera decidido no seguir adelante con la investigación.

En los hechos, la resolución impidió que Garrido continuara interviniendo en causas en las que había tenido un papel importante, como el expediente sobre irregularidades en la elaboración de las estadísticas del Indec y el pago de sobornos de la empresa sueca Skanska.

Su predecesor en la FIA, Néstor Pinzón, presentó cuatro denuncias en ocho años. Garrido impulsó más de cien, pero no obtuvo una sola condena.

**\*) Caso de la Oficina Anticorrupción (OA):**

Durante 2008, la Oficina Anticorrupción (OA), que custodia e investiga las declaraciones juradas de bienes de funcionarios del Poder Ejecutivo, quedó paralizada. La apertura de investigaciones fue más baja que nunca y el ministro de Justicia, Aníbal Fernández, recortó sus atribuciones. A comienzos de 2009, el Gobierno designó al frente de la OA a Vitobello, un funcionario oficialista. Una de las primeras medidas que tomó al llegar a su cargo fue desplazar a dos directores de la OA y reemplazarlos por su propia gente.

**\*) Caso de la Defensoría del Pueblo:**

El gobierno postulará a una senadora ultraoficialista para comandar la Defensoría del Pueblo. El cargo se encuentra vacante desde la renuncia, dos meses antes de las elecciones de junio, del peronista cordobés Eduardo Mondino. Según altas fuentes de la Cámara alta, la candidata de la conducción del bloque kirchnerista es la senadora María Perceval. Como senadora, Perceval nunca votó en contra de un proyecto de los gobiernos de Néstor o Cristina Kirchner.

**\*) Caso de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA):**

El ex titular del organismo de control Marcelo Rossi, quien renunció en 2007 al denunciar presiones de Guillermo Moreno, dice que el accionar de la ONCCA se encuentra desde algún tiempo en franca colisión con los objetivos planteados en la norma que dispuso su creación, en 1996. "Fue creada para enfrentar a los evasores y hoy se la usa para enfrentar a los productores", asegura. Su función básica es velar por la transparencia de los mercados, llevando a mínimas expresiones las prácticas desleales. Todo ese trabajo ha sido relegado ahora en aras de distribuir subsidios. Criticó la acumulación excesiva de poder en la ONCCA, cuyo manejo de fondos creció 17.000% desde su partida. Y comparó al organismo con el cuestionado INDEC.

## VI) SUGERENCIAS Y PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO

A los efectos de suprimir las falencias apuntadas y evitar practicas inconvenientes como las que hemos descripto, resulta imprescindible impulsar una adecuada reglamentación del art. 85 de la CN con el propósito de otorgar al órgano de control las atribuciones necesarias que garanticen el cumplimiento de su rol.- Con esa finalidad seguidamente esbozamos propuestas de mejoramiento, para ello ordenamos el desarrollo en dos aspectos: 1) por un lado el planteo de la necesidad de la sanción de una adecuada normativa, y 2) por el otro la descripción de las atribuciones que deben ser otorgadas al órgano, incluida la conformación de sus autoridades, a través de dicho instrumento.

### 1) Necesidad de la sanción de una adecuada normativa

Si bien el art. 136 de la Ley 24156 establece que los capítulos I y II del título VII (art. 116 a 129) no son objeto de reglamentación por parte del PEN, la Constitución Nacional reformada en 1994, es decir con posterioridad a la sanción de la ley antedicha, sí alude en el art. 85 acerca de la instrumentación de una ley reglamentaria.- Es notorio entonces que resulta imperioso instrumentar esa norma a la mayor brevedad posible.

A nuestro modesto entender consideramos que no es obra de la casualidad que se haya demorado durante tanto tiempo la elaboración de la norma (15 años), no obstante el mandato constitucional; ocurre que a los poderes administradores que se han ido sucediendo no les debe haber resultado de su agrado fortalecer los mecanismos de control de la gestión, aunque ello traiga aparejado el debilitamiento de la división de poderes o lo que es lo mismo decir, el menoscabo del orden republicano de gobierno.- Dos citas de interés al respecto: Prof. Teodoro Martín (Universidad de Cuyo): “.....debilitar los sistemas de control y de determinación de responsabilidades en el sector público genera necesariamente la instalación de la inseguridad jurídica y la impunidad”.- Dr. Adolfo Atchabahian a poco de la vigencia de la Ley 24156 y en relación a la importancia del control de la gestión pública: “...las autoridades prefirieron orientarse hacia propuestas diferentes, ajenas al sustento doctrinario histórico, teniendo como evidente rasgo distintivo el de debilitar en la hacienda pública el ejercicio genuino, oportuno y auténtico de la sustancial función de control.....”

En esa misma dirección se han pronunciado los docentes que integran la Asociación Argentina de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública “Dr. Juan Bayetto”, a través de los últimos Simposios llevados a cabo; es entonces interesante rememorar las conclusiones vinculadas al tema en estudio emanadas de los últimos cinco eventos:

*XXI Simposio – Año 2004 – Universidad N.de Formosa:* “por considerar que la Ley 24156, que creó la AGN, le otorga menores atribuciones que las fijadas por la CN en su reforma de 1994, la Asociación debe solicitar al Congreso de la Nación, el dictado de la ley reglamentaria conforme lo dispone el art. 85, tercer párrafo de dicha Constitución, dotando al organismo rector del Sistema de Control Externo de las normas y de los medios necesarios para ejercer los

controles de legalidad, gestión y auditoria, como así también la injerencia necesaria en el control de las cuentas públicas”

*XXII Simposio – Año 2005 – Universidad Nacional de Mar del Plata:* “La Asociación debe insistir ante el Congreso Nacional para que cumpla con la sanción de la ley que dispone el segundo párrafo del art. 85 de la CN, referida a la AGN, con las facultades que se establecen en el tercer párrafo del citado artículo”

*XXIII Simposio – Año 2006 – Universidad N.de Catamarca:* respecto del control externo se indica que resulta aconsejable promover la reforma de la Ley 24156, la que debería contemplar como aspectos importantes: “El tratamiento oportuno en el Congreso de la Cuenta de Inversión; el procedimiento de intervención previa de la AGN en el tratamiento de la Cuenta; el otorgamiento de autarquía financiera y legitimidad procesal a la AGN; en cuanto a la responsabilidad civil: reinstaurar la institución del control preventivo otorgando facultades de intervención previa a la AGN y asignar a la AGN funciones jurisdiccionales”.

*XXIV Simposio – año 2007 – Universidad de Morón:* “En virtud de que han transcurrido 13 años sin que se haya dado cumplimiento al mandato del art. 85 de la CN, esta Asociación se propone contribuir a la reglamentación de esa norma, formando a tal fin una Comisión que elabore una iniciativa referente a las atribuciones que debería tener la AGN”.

*XXV Simposio – año 2008 – Universidad N.de Rosario:* en materia de control externo “Se insiste en la necesidad de que el Congreso, a la brevedad posible, reglamente el funcionamiento de su órgano de asistencia técnica, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 85 de la Constitución Nacional”.

En consonancia con la necesidad expuesta , ya en su oportunidad el Dr. Gustavo Wierna se había manifestado acerca del tema esbozando algunas interesantes inquietudes a través de lo que denominó “papeles de trabajo” que puso en conocimiento de docentes de la Asociación , y muy recientemente (marzo de 2009) el Dr. Adolfo Atchabahián elaboró una versión preliminar relativa al mentado proyecto de ley reglamentario del Art. 85 de la C.N. el que fue puesto en conocimiento de varios docentes (entre los que nos incluimos) para su análisis y opinión conducente a la elaboración de un texto consensuado; en el mes de junio de 2009 remitimos al Dr. Atchabahián un breve informe conteniendo algunos comentarios y sugerencias respecto de aquel proyecto, coincidiendo en líneas generales con su contenido temático.

Desde el punto de vista instrumental y en cuanto al tratamiento que debería otorgársele al Título VII – Capítulo I de la Ley 24156 a partir de la sanción de la norma reglamentaria del Art. 85 de la Constitución Nacional, nuestra interpretación es la siguiente:

La AGN es creada por la Ley 24156 (Titulo VII – Capítulo I – artículos 116 al 127) con vigencia a partir del 1º de enero de 1993, determinándose su carácter de órgano rector del sistema de control externo, composición, naturaleza, características, atribuciones, pautas de funcionamiento, etc.- Con posterioridad, en 1994, en virtud de la reforma constitucional se le otorga al órgano de control ese rango a través del art. 85; dicho precepto prevé que debe ser reglamentado por ley su integración y funcionamiento.- A nuestro juicio ello implica que esa ley reglamentaria debe sustituir a la anterior, lo que significaría “derogar” el Capítulo I del Título VII (art. 116 al 127) siendo reemplazado entonces por la nueva ley; en caso contrario tendríamos coexistiendo una normativa previa que seguiría vigente y al mismo tiempo una reglamentación posterior (en cumplimiento del mandato constitucional), que seguramente en muchos casos contendrá preceptos que colisionarán con la norma preexistente.

2) Atribuciones que se le deben otorgar al órgano de control e integración del mismo.

A partir del análisis y de las evaluaciones que hemos realizado precedentemente consideramos que la nueva normativa reglamentaria debería contemplar determinados aspectos y atribuciones que a continuación se describen, como condición indispensable para que podamos contar con un órgano de control externo delegado que pueda cumplir acabadamente con su cometido.

**En relación al diagnóstico a) Integración del órgano.** Resulta preciso compatibilizar lo que prescribe la Ley (7 auditores y uno de ellos presidente) y lo que contempla la CN.- Al indicarse en el art. 85 que el Presidente será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso, se infiere que la intención del constituyente al elaborar la reforma ha sido que en el control externo delegado tenga primacía la oposición (y dentro de ella el partido con mayor número de representantes), y si esto es así debería involucrar no sólo al presidente sino también al resto de los integrantes; presunción que parece muy sensata atento a que de prevalecer el número de representantes oficialistas no podría garantizarse un desenvolvimiento objetivo e independiente por parte del órgano. En materia de control externo es preciso erradicar todo tipo de connivencia del órgano de control con el órgano controlado (hace a la naturaleza de este tipo de control). Actualmente prevalecen las mayorías parlamentarias en la composición: 3 miembros provienen de la oposición, partido Radical, un presidente y dos auditores, siendo los cuatro auditores restantes del partido político gobernante.- Para solucionar este problema proponemos el siguiente ordenamiento: el Presidente del principal partido de oposición, y los Seis restantes auditores generales, serán designados por resoluciones de las dos cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres (3) a la Cámara de Senadores y tres (3) a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara, designando uno a propuesta del bloque con mayor cantidad de representantes, otro a propuesta con el que le sigue en número de representantes, y el tercero, por aquel bloque que le siga en número, quedando así representados los tres bloques con mayor cantidad de legisladores en cada Cámara”. Como consecuencia directa de la reforma propuesta, la AGN (sin contar al presidente) pasaría a estar integrada por dos representantes del oficialismo, dos del primer partido de oposición y otros dos del segundo partido de oposición. Esto permitirá que nadie gobierne la

auditoría a su voluntad, sino que se deban buscar consensos adecuados para la toma de decisiones, y si los auditores designados por los dos partidos de oposición, creen que un tema debe investigarse, puedan conformar una mayoría que los representantes del oficialismo no puedan obstaculizar.

**Según Proyecto Atchabaian:** Art. 2° al Art. 6° - Presidente como Art. 85 CN. Colegio de Auditores = 6 miembros = igual que la 24156. Igual duración y renovación.

**En relación a los diagnósticos b) y c)** Intervención previa y observación legal del acto.

Como ya se ha mencionado precedentemente, el control previo *de legalidad* que posibilita la observación legal por parte del órgano de control externo delegado, estaba contemplado en la ley de contabilidad y fue suprimido a partir del año 1993. *Para ser más precisos deberíamos recordar que ya las Leyes de contabilidad 428 y 12961, con la CGN con funciones de control interno y externo preveían el control previo, concomitantes y posterior (se precisaba la observación legal de la CGN respecto de actos que afectaban al Tesoro Nacional); asimismo el Dto. ley 23354/56 mantuvo el control previo del órgano de control externo que era el TCN.-; existen además antecedentes en otros países según cita el Dr. Atchabahián, v.g. Chile, Uruguay e Italia.* Ya se ha criticado suficientemente en estos años las implicancias que ha tenido eliminar esta atribución del órgano, y las notorias derivaciones que el hecho ha generado en materia de corrupción.- Proponemos la reinstauración de estas atribuciones por vía reglamentaria.- *La inquietud se encuentra contemplada en el proyecto preliminar elaborado por el Dr. Atchabahián.*- El Control externo delegado debe ser previo, concomitante y crítico sea en los aspectos de gestión y de legalidad.- Si de legalidad se trata posibilitará la observación de los actos presuntivamente irregulares, la suspensión de los mismos y la alternativa de que los funcionarios involucrados puedan insistir en el cumplimiento de dichos actos bajo su exclusiva responsabilidad.- Es preciso que la normativa contemple estas atribuciones, sabido es que la CN no impide expresamente que esto pueda suceder.

**Según Proyecto Atchabaian:** el proyecto abunda en artículos sobre este tema (artículos 8, 9, 15 y 16)

**En relación al diagnóstico d)** Intervención previa de la AGN en el tratamiento de la Cuenta de Inversión.

Está claro que el tratamiento de la Cuenta de Inversión por parte del Congreso Nacional, para aprobarla o rechazarla tal como lo prescribe la CN, debe estar precedida por un juicio de valor o dictamen emanado del órgano de control externo delegado.- Como ya hemos indicado, si nos atenemos a la normativa actual: la Ley 24156 no menciona de manera expresa en el Capítulo I del Título VII la expresión Cuenta de Inversión, tampoco lo hace el Art. 85 de la CN.- En lo que atañe al procedimiento y pautas de la intervención previa, la ley nada precisa sobre el particular, ni en el Título VII ni en el art. 95 (el que sólo alude a la presentación del documento en el Congreso); sí en cambio el art. 85 de la CN alude en el segundo y cuarto párrafo a la intervención previa sin referir al procedimiento.- *Es a nuestro entender imperioso precisar en la futura norma reglamentaria que se trata de la Cuenta de Inversión y no aludir vagamente a estados contables financieros y al mismo tiempo establecer de manera clara las pautas de intervención previa, o dicho en otros términos, que deberá*

*contener ese informe que se deberá acompañar a la Cuenta para su tratamiento en el Congreso; debería indicarse, tal como lo hacía la Ley de Contabilidad, que como mínimo el informe debe contener: opiniones sobre los aspectos legales y contables de la Cuenta, en caso de restituirse al órgano las funciones jurisdiccionales debería agregarse un estado de las cuentas de los responsables (emanadas de juicios de cuentas y de responsabilidad), un compendio de las observaciones que la AGN ha realizado durante el ejercicio y toda otra información adicional que se considere de interés y que contribuya a facilitar la tarea del Congreso.*

*Según Proyecto Atchabaian: Refiere (sin mencionar a la cuenta) en los artículos 8, 9 y 10*

**En relación al diagnóstico e) Legitimidad procesal y acceso a información necesaria.**

Este tema ya lo hemos analizado precedentemente y no queremos ser reiterativos, sólo debemos aseverar que para lograr una mayor eficiencia y celeridad en el accionar del órgano, debe otorgársele legitimidad procesal de manera de que pueda actuar ante la justicia como querellante ante presuntos actos irregulares y al mismo tiempo pueda efectuar seguimiento de las causas judiciales; este tema debería ser contemplado en la nueva norma.- Alguna vez el propio presidente de la AGN ha manifestado que no contar con esa atribución ha significado hasta el presente limitar severamente el desenvolvimiento del órgano.- *Cabe acotar que la CN no establece expresamente esa atribución, pero tampoco impide que por la vía reglamentaria se pueda instaurar.*- Asimismo debería contemplarse el otorgamiento al órgano de la facultar suficiente como para poder requerir a Bancos, organismos fiscales y otras entidades, información necesaria vinculada con las investigaciones que se llevan a cabo; actualmente el secreto bancario o fiscal genera que los procesos de auditoria se demoren o directamente se detengan.

**En relación al diagnóstico f) Verdadera autarquía financiera.**

Al efectuar el diagnóstico, ya hemos aludido a los inconvenientes que en materia operativa origina a la AGN el condicionamiento presupuestario/financiero que en muchos casos dificulta o impide investigaciones. Si bien la Ley 24156 refiere a la “independencia financiera del órgano”, en la práctica esto se ha convertido sólo en una declamación.- Existirá una verdadera “independencia financiera” y por lo tanto se logrará una mayor celeridad en la gestión si se contemplan en la reglamentación y se cumplen pautas como las siguientes: asignación de un crédito presupuestario anual adecuado al rol que el órgano debe cumplir, posibilidad de readecuar partidas dentro del monto asignado con la obligación de justificar las modificaciones ante el órgano rector del sistema presupuestario, asimismo es imprescindible también que se agilice el mecanismo de utilización de los fondos presupuestarios para lo cuál proponemos que la asignación se haga en base a “sumas ciertas y liquidadas” y no sujeta a la aprobación de “cuotas” según lo que regula el art. 34 de la Ley 24156.-

*Sugerencia: En aras de coadyuvar al logro de los objetivos aludidos, se sugiere como inquietud complementaria la inclusión en la Ley 24156 de la AGN como una Jurisdicción Institucional más, de la misma manera que oportunamente sucediera con el Ministerio Público.*

*Según Proyecto Atchabaian: el proyecto alude en el art. 1, de la misma forma que lo hace la ley 24.156*

**En relación al diagnóstico g) La función jurisdiccional del órgano**

Ya se ha aludido anteriormente que la Ley 24156 lisa y llanamente elimina el sistema de responsabilidades (sólo se alude a la responsabilidad en dos artículos, el 130 y el 131) al suprimir la función jurisdiccional que la Ley de Contabilidad le asignaba al TCN.- Resulta preciso combatir la inseguridad jurídica y la impunidad de la que gozan funcionarios responsables de la administración de los dineros públicos, para lo cuál propiciamos la reinstauración de aquellas funciones a la AGN a través de la reglamentación que se debe impulsar y atendiendo a todos los argumentos que ya hemos expuesto.- Es dable destacar, que como mencionamos en puntos anteriores, la Constitución Nacional no impide expresamente que esto pueda realizarse; *el artículo 85 de la C.N. indica que la ley que reglamente el funcionamiento de la AGN deberá prever “las demás funciones que la ley le otorgue” o sea que puede perfectamente incorporarse la “función jurisdiccional”*. La medida implicará volver a contemplar el tratamiento de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos en instancia administrativa a través de los Juicios de Cuentas y Administrativo de Responsabilidad, debiéndose prever también el proceso posterior a las resoluciones condenatorias de la AGN. Siguiendo en buena medida los lineamientos de la Ley de Contabilidad la norma reglamentaria debería contemplar (tal como lo decimos más adelante): el concepto de responsabilidad y la condición de responsables de funcionarios que generen daños a la hacienda pública, responsables obligados a rendir cuentas de sus actos, el proceso del juicio de cuentas, el proceso del juicio administrativo de responsabilidad y por último la ejecución de las resoluciones condenatorias de la AGN.- Cabe destacar que el proyecto preliminar de reglamentación del Art. 85 elaborado por el Dr. Atchabahián contempla la necesaria restitución de estas atribuciones al órgano de control externo delegado. *Asimismo podemos afirmar que son varias las provincias argentinas que cuentan con órganos de control externo delegado con funciones jurisdiccionales, caso concreto la Provincia de Buenos Aires.*

*Según Proyecto Atchabaian: el proyecto contempla la restitución de la función jurisdiccional a la AGN (prevee el juicio de cuentas art. 21 al 38, el juicio de responsabilidad art. 39 al 52, y la ejecución de las resoluciones condenatorias de la AGN).*

**En relación al diagnóstico h) El alcance del control a realizar.**

En este contexto, es necesario reconocerle a la AGN la facultad de ordenar exámenes más allá del plan de acción anual aprobado por el Congreso como órgano autónomo de control, y que las asignaciones no signifiquen un condicionante para no poderlo hacer.

**Como puntos adicionales al diagnóstico podemos mencionar:**

\*) Publicidad de los informes del órgano.

En aras de garantizar la mayor transparencia posible en el accionar de los órganos de control y de contribuir a eliminar todo tipo de impunidad en los actos de gestión (en varias ocasiones se le impidió al Presidente de la AGN dar a publicidad informes), entendemos que de manera expresa en la Ley reglamentaria debería estipularse que los informes de la AGN deban ser públicos y suficientemente difundidos a la opinión pública.-Si bien en febrero de 2009 el Colegio de Auditores anunció la decisión de que en lo sucesivo las sesiones de dicho Colegio serán públicas, pudiendo

asistir quién tenga interés en hacerlo más allá de la limitación del espacio físico (lo cual admitimos es saludable); efectuamos dos consideraciones al respecto: por un lado que la medida adoptada no puede concebirse como una “concesión” del cuerpo, sino como un “derecho” que le asiste a la ciudadanía, derecho de informarse de los actos de gobierno que consagra la C.N. y por otro, reiteramos que tal medida, dada su trascendencia, debería ser incluida en el proyecto de reglamentación del Art. 85, porque concierne a las funciones y actividades del Colegio de Auditores.

*Según Proyecto Atchabaian: De alguna manera hace referencia a este tema en el Art. 10, incisos f) y g).*

Por otra parte y en relación a este punto compartimos la opinión del Dr. José María Las Heras en relación a la inclusión del concepto de “*auditoría social*” en el sentido que debería instalarse la cultura de que la mejor garantía del control y auditoría es la propia sociedad, destinataria de todas las políticas públicas. Debe desarrollarse un modelo sistémico de auditoría social en el cual el insumo básico sea la información. Los informes (con sus Observaciones, Comentarios y Recomendaciones) deben ser puestos a disposición de los ciudadanos, la prensa y todas las instituciones y organismos que así lo requieran. Esto redundará indudablemente en un mayor compromiso ciudadano.

\*) La responsabilidad de los funcionarios públicos.

Si abogamos por la reinstauración de la Función Jurisdiccional, entendemos que no podemos omitir de incluir en la ley reglamentaria, como paso previo (tal como lo aludimos precedentemente) a la consideración de aquella función, de disposiciones que precisen las características y el alcance de las responsabilidades en que puede incurrir todo estipendiario de la nación.- Cabe recordar que de esta forma estaba contemplado en la ley de contabilidad (más concretamente en el Capítulo X y a través de 8 artículos).- En su proyecto el Dr. Atchabahían considera tal circunstancia al incorporar los artículos 18, 19 y 20.- Al respecto proponemos la derogación de los artículos 130 y 131 de la actual ley 24156, los que deberían ser remplazados por la normativa sugerida.

## **VII) CONCLUSIONES FINALES**

**A)** La Argentina tiene todavía una deuda institucional con la sociedad. Hablamos y sufrimos por la deuda económico-financiera externa, se habla no con poca razón de la deuda social, pero poco de la deuda institucional estrechamente vinculada a la deuda moral. La Argentina es un país inseguro desde sus cimientos, sus instituciones son poco creíbles y respetadas. Las instituciones no ofrecen estabilidad ni garantía a la sociedad, y eso alimenta la rueda de deterioro, la gente no cree y por ende no respeta, no cumple, y las instituciones, más y más se debilitan a causa de ese descreimiento. Más allá de las cuestiones coyunturales de urgencia, a resolver en el corto plazo, ineludibles por cierto, como la asistencia social y alimentaria, los compromisos internacionales, la inflación y las demandas salariales justas, el cúmulo de problemas coyunturales será una rueda interminable si no solucionamos en paralelo los problemas estructurales de la sociedad y del Estado. La AGN conforma una de las deudas institucionales mencionadas, simplemente porque nació con una impronta de

cambio y se transformo, lamentablemente, en más de lo mismo, al desnaturalizarse en su esencia en tanto y en cuanto no puede ejercer plenamente y como correspondería el control externo delegado, por todos los condicionamientos a los que nos hemos referido en el presente trabajo.

**B)** La composición actual de la Auditoría es un espejo de como funcionó desde su génesis. De los siete integrantes, cuatro responden al partido de gobierno. Ahora bien, ¿habrá sido intención del constituyente que el gobierno se controle a si mismo?, deberíamos creer que no, o comenzar a desconfiar de la honestidad del constituyente. En síntesis, el control de actos de gobierno esta en manos del mismo gobierno, desvirtuando la intención del constituyente, que evidentemente pretendía que fuesen técnicos no oficialistas los funcionarios de la AGN. La solución es factible lograrla a través de la reglamentación, generando una auditoría adecuada al planteo del artículo 85 de la CN, pero claro, debemos contar con una clase política que permita su tratamiento en el Congreso Nacional y donde la mayoría acepte ceder privilegios en la conformación del órgano (como ya lo hemos explicado), y al mismo tiempo acepte establecer normativamente y con precisión las atribuciones que deben corresponderle atento al mandato constitucional.

**C)** Vinculado con el punto anterior debe quedar claro que no debemos confundir control externo de los actos de gobierno con el rol de la oposición, el pluripartidismo hace a la esencia del sistema democrático, por lo tanto los partidos con representación minoritaria cumplen el cometido de lograr un equilibrio en el parlamento procurando que las decisiones del órgano volitivo sean el producto del debate y del consenso y no de actitudes unilaterales y arbitrarias del oficialismo.- Cosa distinta es el control externo que debe ser realizado por un órgano autárquico que en su integración garantice la inexistencia de todo tipo de connivencia con el órgano controlado, y por lo tanto insistimos que en su integración debe prevalecer la participación de representantes de la oposición.- Un ejemplo analógico que viene a cuento citar, aunque la naturaleza de los casos es diferente, es el mentado Proyecto de Ley de Medios Audiovisuales, donde la casi totalidad de los partidos de oposición, con independencia de las posturas ideológicas, coinciden en destacar que para lograr un auténtico proceso de democratización de los medios en la República Argentina, es condición ineludible que la Autoridad de Aplicación de la norma sea integrada de modo tal que se garantice la participación federal y social, sin ningún tipo de preeminencia de la representación oficial, queriendo significar que debería tratarse de un ente autárquico, que funcionalmente dependa del Congreso.- Es en alguna medida un órgano de control en su ámbito de competencia y por lo tanto con un manifiesto grado de similitud con el órgano de control externo delegado.

*“De tanto ver triunfar las nulidades, de tanto ver prosperar la deshonra, de tanto ver crecer la injusticia, de tanto ver agigantarse los poderes en manos de los malos, el hombre llega a desanimarse de la virtud, a reírse de la honra, a tener vergüenza de ser honesto”. (Rui Barbosa - Jurista brasileño)*

*“Cuando advierta que para producir necesita obtener autorización de quienes no producen nada; cuándo compruebe que el dinero fluye hacia quienes trafican no bienes, sino favores; cuando perciba que muchos se hacen ricos por el soborno y por influencias más que por el trabajo, y que las leyes no lo protegen contra ellos, sino, por el contrario son ellos los que están protegidos contra ustedes; cuando repare que la corrupción es recompensada y la honradez se convierte en un autosacrificio, entonces podrá afirmar, sin temor a equivocarse, que su sociedad está condenada”..*  
*(Ayn Rand, Filósofa rusa - San Petersbugo - 1950).-)*

# ANEXO

## ENFOQUE SISTEMICO DEL CONTROL EXTERNO

