REPOSITORIO INSTITUCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

Lorenzo, Ricardo G.

LA DESNATURALIZACIÓN DEL CONTROL EXTERNO HORIZONTAL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL

XL Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública

3, 4 y 5 de septiembre de 2025

Lorenzo, R. G. (3, 4 y 5 de septiembre de 2025). *La desnaturalización del control externo horizontal del Sector Público Nacional* [Ponencia] . XL Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública Tucumán, Argentina. *https://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/7306*

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-Sin Derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)
https://creativecommons.org/censes/by-nc-nd/4.0/

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

LA DESNATURALIZACION DEL CONTROL EXTERNO HORIZONTAL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL

Cátedras: **ADMINISTRACION PÚBLICA - CONTABILIDAD PUBLICA**
Universidad Nacional del Sur

Autor: **PROF. RICARDO GUSTAVO LORENZO**

Bahía Blanca, Septiembre del año 2025

XL Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública – Tucumán – Septiembre de 2025

CONTENIDO DEL TRABAJO

1. Introducción. Objetivo del trabajo
2. Importancia del Control Público y sus diversas formas.
3. Trascendencia del Control Externo horizontal del poder administrador
4. El Control Sustancial/Político. Instancias y marco normativo.
5. El Control Externo derivado. Alcances y normativa aplicable.
6. Diagnóstico de la situación actual. Falencias evidenciadas
7. Conclusiones, sugerencias y propuestas de mejoramiento.

DESARROLLO

1. Introducción

Fundamentación

He elegido este tema para realizar el Trabajo motivos diversos. Primeramente, por la importancia que considero reviste el Control Externo, y por los distintos enfoques desde los cuales puede ser abordado. Por otra parte, es un tema que se ha debilitado en los últimos años, y es necesario reafirmarlo y darle el tratamiento adecuado. Por último, es un tema que mantiene una deuda institucional en nuestro país desde hace muchos años, y que necesita ser subsanada.

Planteamiento del tema y Objetivos

La hacienda pública presenta características notorias que la diferencian de la hacienda privada siendo quizás la más trascendente el interés que prevalece que es el colectivo por sobre el individual. Otra característica importante es la de configurar una hacienda dependiente, donde a diferencia de la independiente (privada), el órgano directivo (poder administrador o poder ejecutivo) responde a mandatos emanados del órgano volitivo (poder legislativo) en representación de la voluntad popular. En ese esquema entonces adquiere un rol protagónico el Control Público a efectos de garantizar que aquel mandato sea cumplido, y dentro de ese concepto genérico de manera específica el Control Externo.

A partir del esquema precedentemente delineado debemos decir que el objetivo del presente trabajo lo constituye el ***análisis de la desnaturalización del control externo horizontal del sector público nacional***, ya sea en lo doctrinario, en lo normativo (Constitución Nacional y Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control 24.156), y fundamentalmente en lo que atañe a evaluar en que medida se da cumplimiento en la actualidad a aquellos preceptos y doctrina que

determinan la trascendencia de este instituto en un sistema democrático y republicano.

Hacienda Pública: su carácter de dependiente y vinculación con la división de poderes

En toda República, la hacienda pública adquiere un carácter trascendente que es el de Dependiente. Esa premisa exige la existencia dentro del propio Estado de dos órganos con funciones bien diferenciadas, uno el volitivo que en representación de la comunidad ordene las actividades que deben desarrollarse y el modo de financiamiento, y otro el ejecutivo que dé cumplimiento a aquel mandato a través de la gestión, para finalmente ser controlado por el primero a efectos de evaluar el grado de cumplimiento de dicho mandato. Estamos en presencia de lo que políticamente se ha dado en llamar “la división de poderes”. Es precisamente la división de poderes uno de los pilares básicos de sustentación del sistema.

Sólo se concibe a la hacienda dependiente y a la división de poderes dentro de un contexto democrático y republicano, por lo tanto, debemos saber conceptualizar ese contexto: si bien democracia y república no son lo mismo, ambas figuras interactúan. La democracia deriva necesariamente en la república y ésta última no es tal sino se sustenta en aquella. ***La Democracia es un modo de elegir a los gobernantes***, significa que ninguna persona puede arrogarse por si el derecho a gobernar y que nadie más que el pueblo es el que elige a sus gobernantes. ***La República en cambio es un modo de gobernar***, se basa en la Constitución que busca convertir a los Estados modernos en Estados de Derecho, que se auto limitan jurídicamente mediante el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, de la soberanía popular, de la igualdad ante la ley, de la representación política y en modo especial de la división de poderes.

2. Importancia del Control Público y sus diversas formas

El control en el sector público persigue un doble propósito:

- Salvaguardar el interés colectivo.
- Determinar las responsabilidades en que deben incurrir los funcionarios que tienen a su cargo la gestión en este sector.

Estos dos propósitos se encuentran interrelacionados.

Necesidad del Control en la Hacienda Pública

El control en la hacienda pública suple el interés particular que existe en la hacienda privada. En la hacienda privada el acceso y retiro es libre, en la hacienda pública es coercitivo, se pertenece sin opción. Por ese motivo las normas de control deben ser distintas, en la hacienda privada la rentabilidad de la empresa es una norma de control, el accionista de la empresa puede permanecer en la misma si le parece satisfactoria la administración y retirarse si no le conviene, vendiendo sus acciones.

En la hacienda pública la pertenencia es coactiva y en consecuencia se le debe garantizar a cada ciudadano integrante de la misma que sus derechos serán respetados, que los fondos que les fueron compulsivamente extraídos sean invertidos en forma transparente y en bien de un objetivo común (bien común).

El control y su ejercicio pleno tiene una importancia fundamental en la hacienda pública, porque es la única garantía del ciudadano.

Al respecto, nos ilustra el Dr. Cayetano Licciardo (2000):

Es de toda evidencia que la Constitución Nacional une, en un solo precepto, el régimen de control para la gestión del Poder Ejecutivo. La norma, por su claridad y precisión, no deja lugar para la duda al establecer, como atribución del Congreso Nacional: "fijar anualmente el presupuesto de gastos de la administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión" […] Así, la función inicial y conclusiva resultan correlativas, prácticamente inseparables, porque no se puede suponer el ejercicio del control sin la existencia de los dos elementos. (pág. 21)

De acuerdo a lo ya expresado, convenimos en la importancia del Control en el Sector Público. Al respecto, dice con todo acierto el Dr. Gustavo Wierna (1992), que el control en el sector público es consustancial con el poder, y ello es así porque desde el mismo momento en que el Estado existe y tiene un rol que desempeñar tiende a detentar un poder sin límites lo cual exige un control de su gestión para evitar esa extralimitación y garantizar el adecuado uso de los dineros públicos.

Clasificaciones del control

En cuanto a su esquematización, el control público puede ser clasificado según diversos aspectos, dentro de los cuales destacamos los siguientes:

La clasificación fundamental según el TIPO DE CONTROL distingue:

Control sustancial o de fondo (directivo): que es el que orienta el gobierno general de la hacienda y 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, técnico).

En resumen, según el tipo de control podemos hablar de tres controles: Control Político/Funcional, Control de Mérito o Gestión y Control de Legalidad.

Otras clasificaciones de Control pueden ser:

1. Según la ubicación del sujeto que lo realiza: puede ser interno o externo.

2. Según el criterio del momento (oportunidad) en que se realiza: puede ser preventivo, concomitante o crítico/ulterior.

3. Según su origen: puede ser originario (del pueblo, a través de sus representantes directos) o derivado (por organismos específicos).

Otros criterios de clasificación:

4. Según el criterio de la continuidad puede ser alternado, sistemático, periódico o eventual.

5. Según el criterio de la intensidad puede ser analítico o sintético.

6. Según si el control es ejercido por dentro o por fuera del Estado, puede ser horizontal o vertical

3. Trascendencia del control externo horizontal del poder administrador

A efectos de poder dimensionar la trascendencia que tiene el control externo del poder administrador, primeramente analizaremos los conceptos de rendición de cuentas (y su relación con el control), luego aludiremos al concepto de control interno, posteriormente analizaremos los modelos de control externo, para finalmente centrarnos en el objetivo de este trabajo, el cual consiste en analizar el control externo horizontal, tanto en su versión de control originario (o también llamado control político o generado por la división de poderes) como en su versión de control derivado (o también control externo de órganos específicos).

La rendición de cuentas en un régimen democrático

El buen funcionamiento de los regímenes democráticos requiere la presencia de instituciones de gobierno que representen los intereses y demandas de los ciudadanos y respondan a ellos. Para eso, es necesario que existan mecanismos por medio de los cuales la sociedad pueda controlar las actuaciones de sus gobernantes. Un requisito indispensable para estos fines es la existencia de mecanismos de rendición de cuentas que permitan detectar y sancionar conductas irregulares en el ejercicio de las funciones públicas.

El concepto de rendición de cuentas (ACCOUNTABILITY)

La rendición de cuentas es un elemento esencial de un régimen democrático representativo. Más allá de las dificultades terminológicas, el concepto alude a un problema esencial: la necesidad de legitimar la discrecionalidad de quienes ejercen el poder por delegación de los ciudadanos.

¿Qué significa rendir cuentas?

El concepto de accountability, o rendición de cuentas, hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus

conductas y acciones, es decir que están obligados a informar y a justificar sus decisiones, y a que eventualmente puedan ser sancionados por ellas.

Cuando hablamos de rendición de cuentas, nos referimos a una relación entre órganos, instituciones o individuos: unos tienen la capacidad y/o el derecho de exigir o demandar información y la justificación de las decisiones adoptadas por los otros, y de sancionarlos en caso de cualquier trasgresión; los otros tienen la obligación de proporcionar información y justificar el cumplimiento de sus tareas y funciones.

El término control, por su parte, hace referencia a la demanda de rendición de cuentas, es decir, al ejercicio efectivo de la capacidad y el derecho de vigilar y exigir respuestas y responsabilidades.

Aunque ambos términos están relacionados, la rendición de cuentas sólo es efectiva si existe la capacidad de imponer sanciones en los casos en que la justificación de las decisiones no sea satisfactoria. Estas sanciones pueden ser no sólo directas, sino también indirectas, es decir que podrán ser aplicadas por agentes distintos de aquellos que ejercen directamente el control. Además, en tanto las sanciones se aplicarán sólo con posterioridad a los hechos, el control puede ocurrir por adelantado; en este caso, el control no se refiere sólo a acciones pasadas y resultados obtenidos, sino también a acciones y decisiones futuras. Es decir que no implica sólo una acción supervisora o sancionadora de hechos ya ocurridos, sino que se aplica de igual manera a la toma de decisiones y las condiciones en que ocurre, afectando el desarrollo de las políticas públicas.

El control interno

Este control puede ser de tipo jerárquico (ascendente o descendente) dentro de la propia estructura administrativa del Poder Administrador, 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 (realiza un control interno, de mérito, y formal, previo concomitante y posterior). Otro órgano que realiza control interno es la Oficina Nacional de Presupuesto (control interno, de mérito, concomitante y posterior). También podemos mencionar como órganos de Control Interno (ya que se encuentran dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Nacional) a la Oficina Anticorrupción y a la Unidad de Información Financiera (UIF)[1].

[1] El primero de estos órganos (Oficina Anticorrupción) 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, y actualmente tiene dependencia funcional con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Respecto de la UIF podemos mencionar que tiene como misión prevenir, detectar y contribuir a la represión penal del Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y a la recuperación de bienes

El control externo. Modelos de control externo

Guillermo O'Donnell (2007) distingue entre el control *vertical*, que es ejercido por los ciudadanos sobre el gobierno, desde fuera del Estado, y el control *horizontal,* que es el que ejercen entre sí las distintas agencias que son parte del Estado. En el primer caso, la ciudadanía controla a sus agentes o representantes, mientras que, en el segundo caso, agencias independientes en un mismo nivel ejercen funciones de control mutuo. Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2006) especifican aún más el modelo propuesto por O'Donnell, teniendo en cuenta tanto el agente que ejerce el control como el objeto del control.

Entre los mecanismos de control *vertical*, se distingue el control ejercido por los ciudadanos mediante las elecciones, por un lado, del control ejercido mediante la auditoría social, por el otro. Asimismo, entre los mecanismos de control *horizontal*, se distinguen los frenos y contrapesos de la *división de poderes*, por un lado, de los más específicos *organismos técnicos de control* (o agencias de control asignadas), por el otro.

Para resumir, los diferentes modelos de control, cuya actuación debe ser complementaria, pueden clasificarse de la siguiente manera:

• Control vertical

  Electoral

  Control o *accountability* social

• Control horizontal

  División de poderes (control constitucional)

  Organismos técnicos de control (o agencias de control asignadas)

Control vertical (electoral)

El control vertical puede ejercerse a través de dos tipos de mecanismos: electorales y sociales.

Los primeros se refieren al control que ejercen los electores mediante el voto. El control social (*social accountability*) corresponde al control que ejerce la sociedad civil mediante instrumentos como la auditoría social y la vigilancia ciudadana.

Las elecciones son el mecanismo tradicional y fundamental para ejercer el control en un régimen democrático representativo. Mediante las elecciones, los ciudadanos

---

producto del delito. Esta última fue creada por la Ley Nº 25.246 de encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo, sancionada por el Congreso de la Nación el 13 de abril de 2000 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 5 de mayo del mismo año (Decreto 370/00), y actualmente funciona dentro del Ministerio de Economía.

tienen la oportunidad de reemplazar a los gobernantes sin poner en peligro la continuidad y estabilidad del sistema político, además de facilitar la agregación de preferencias individuales para llegar a la toma de decisiones colectivas en condiciones de igualdad. Sin embargo, el tipo de control que se ejerce a través del acto electoral no es suficiente para garantizar la gobernabilidad. Las elecciones presentan limitaciones intrínsecas como mecanismo de control y rendición de cuentas. En primer lugar, existe un problema de asimetría de información, ya que resulta imposible para los ciudadanos conocer todas las decisiones tomadas por cada representante. En segundo lugar, las elecciones operan sólo como un mecanismo de control fuera de tiempo. El ciudadano deposita su confianza en los representantes sin darles instrucciones específicas y sin garantías de los resultados que vayan a producirse; en la práctica, delega su autoridad por completo durante los períodos que median entre las elecciones. Por último, la efectividad de las elecciones como mecanismo de control depende de la posibilidad real de reemplazar a los representantes elegidos de manera democrática. En la práctica, sin embargo, con frecuencia no hay más de un candidato viable para ocupar una determinada posición, lo que debilita la obligación de los representantes de informar sobre sus acciones y rendir cuentas ante sus votantes.

Además de las limitaciones que presentan las elecciones en sí mismas como instrumentos para hacer efectivo el control vertical, la naturaleza del sistema electoral y las características de la organización de los partidos en contextos particulares también afectan su capacidad para ofrecer a los ciudadanos un instrumento efectivo de control. El sistema electoral y la organización de los partidos son aspectos cruciales, en tanto que estructuran y definen la naturaleza del vínculo entre los ciudadanos como votantes y sus representantes, lo cual afecta las oportunidades para una efectiva rendición de cuentas vertical. Las limitaciones de las formas de control electoral, así como la preocupación generada por las crisis de representación y de los partidos políticos, han incrementado la atención que se dedica a otras formas de control en los regímenes democráticos.

Control vertical (social)

Este control se lleva a cabo verticalmente mediante la fiscalización o el monitoreo ciudadano de los actos de gobierno. Puede también contribuir a fortalecer el control horizontal que se ejerce a través de la división de poderes o mediante órganos de control. La recolección y difusión de información es un elemento clave.

¿Quiénes ejercen el control social? Además de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, el papel de los medios como agentes de control social ha cobrado gran relevancia. Los medios desempeñan un papel fundamental para el control social porque dan visibilidad a las denuncias de otros actores sociales, y ponen en evidencia los déficits de los órganos y mecanismos de control, lo que eleva los costos de la inacción por parte de éstos. En consecuencia, los medios contribuyen a estimular la actuación de los órganos especializados de control o de

otros organismos públicos con capacidad y poder para imponer sanciones. A pesar del potencial de los mecanismos de control social para hacer efectiva la rendición de cuentas, éstos presentan también limitaciones y algunos riesgos. Un riesgo evidente es el de captura de los agentes de control social por parte de las agencias a las que teóricamente se trata de monitorear y fiscalizar. Además, los mecanismos de control social tienen en muchos casos un poder de sanción sólo simbólico, por lo que resulta problemático hacer efectivas esas sanciones y obligar a los funcionarios públicos a cambiar sus decisiones. Por último, los medios como agentes de control social presentan problemas específicos, tales como el exceso de "denuncismo" o la captura por grupos de interés.

Control horizontal

Los controles horizontales han sido identificados tradicionalmente con el sistema clásico de control a través de la división de poderes, establecida para impedir que un poder prevalezca sobre otro. El sistema de frenos y contrapesos entre los poderes del Estado está pensado para restringir la actuación de cada uno de ellos y evitar el abuso de la autoridad que les ha sido delegada. Es un control esencialmente político.

Si bien la división de poderes es un elemento básico de la democracia moderna, en la práctica de los sistemas presidenciales está sujeta a dos problemas particulares: por un lado, la falta de acuerdo entre los distintos poderes puede llevar a un estancamiento o punto muerto que obstruye o impide la toma de decisiones y el desarrollo de la agenda de gobierno; por otro, cuando el Congreso está en manos del mismo partido del presidente, y no ejerce de manera efectiva su función de control y balance, la división institucional pierde su efecto en la práctica, lo cual deja a la presidencia con mayor margen de actuación. Un buen diseño institucional y la voluntad y capacidad política para solucionar diferencias son cruciales para una efectiva división de poderes.

La división de poderes es un elemento básico para la rendición de cuenta en los regímenes presidenciales. Sin embargo, presenta limitaciones: por un lado, depende de que el Congreso ejercite su función de contrapeso y corre también el riesgo opuesto de estancamiento si falta capacidad y voluntad política para dirimir diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo; por el otro, es un control amplio que no supervisa la totalidad de las labores de gobierno de forma detallada y comprensiva. Debido a estas limitaciones, una rendición de cuentas efectiva requiere servirse de otros mecanismos que complementen su función de control.

Organismos técnicos o especializados de control

Dadas las limitaciones intrínsecas al sistema de frenos y contrapesos, así como las debilidades de la división de poderes, la rendición de cuentas horizontal requiere una red de agencias u organismos especializados de control para ser efectiva.

Se trata de una serie de organismos especializados que tienen el mandato legal de supervisar, monitorear y, en su caso, denunciar y promover la sanción de irregularidades cometidas por acción u omisión de otras agencias estatales y de sus agentes. Una distinción importante es entre aquellos órganos que tienen poder para detectar, investigar y, en algunos casos, denunciar penalmente transgresiones por parte de los funcionarios públicos y aquellas que tienen un carácter más preventivo, de análisis, de coordinación o de ayuda técnica. Una condición fundamental para que estos organismos contribuyan efectivamente a la demanda de rendición de cuentas es la fortaleza del Poder Judicial y su capacidad de dar seguimiento a las irregularidades identificadas por los órganos de control y sancionarlas. Además, para garantizar la eficacia de los órganos especializados de control, entran en juego una serie de factores. Entre estas condiciones, podemos mencionar las siguientes:

i. Independencia política y funcional: estos órganos especializados deben estar libres de interferencias políticas. Deben tener plena autonomía funcional y operativa.

ii. Profesionalismo y estabilidad del personal.

iii. El presupuesto y los recursos materiales con que cuente el órgano deben adecuarse a sus responsabilidades y competencias.

iv. Competencias y poderes: las competencias y funciones asignadas por ley a estos órganos de control deben ser lo suficientemente robustas para poder cumplir con eficacia su mandato o misión principal.

¿Un solo sistema de control o múltiples?

Un aspecto muy importante es la relación entre distintas formas de control y, en particular, entre mecanismos de control social y de control horizontal. Los distintos modelos de control no son excluyentes, sino que coexisten y se refuerzan mutuamente.

En muchas ocasiones, cuando uno de estos modelos de control funciona, provoca un efecto disparador para que los otros mecanismos de control se pongan en marcha. Por ejemplo, el control social, a través de un informe de monitoreo de una organización de la sociedad civil, sirve para que un fiscal u otro organismo de control abran una investigación o auditoría. Otras veces son los organismos de auditoría quienes presentan una denuncia contra un funcionario del Poder Ejecutivo, la cual, si es difundida a través de los medios de comunicación, puede poner en marcha la maquinaria de control del Poder Legislativo, a través de pedidos de informes o la creación de comisiones de investigación. Un efecto importante del control social, que a su vez deviene en una de las condiciones necesarias para que éste sea efectivo, es la activación de mecanismos horizontales de control, los cuales pueden ser activados de modo directo o indirecto. De modo directo, al recurrir al Poder Judicial, y de manera indirecta, aumentando los costos reputacionales por medio de

la denuncia en los medios o la movilización social. La activación de instituciones con capacidad para imponer sanciones es fundamental para hacer efectivo el control social. La cooperación entre órganos de control especializado y agentes de control social presenta importantes beneficios, y contribuye a fortalecer la rendición de cuentas y, por ende, la gobernabilidad. Por ejemplo, la sociedad civil puede complementar y fortalecer el papel de los órganos de auditoría en hacer efectiva la rendición de cuentas horizontal. Se trata de una cooperación beneficiosa para ambos: por un lado, los órganos de control especializado proporcionan valiosa información que puede ser utilizada por la sociedad civil para demandar de los gobiernos que respondan a las irregularidades detectadas; a su vez, por medio de mecanismos de control social, la sociedad civil proporciona información a los órganos de control para cumplir sus funciones de modo más efectivo. El trabajo conjunto de la sociedad civil y las agencias especializadas de control requiere el establecimiento de canales, estrategias y mecanismos concretos de cooperación.

Órganos que ejercen el control externo horizontal del Poder Administrador

En nuestro país, el control externo horizontal de la gestión de la hacienda del Estado es ejercido de manera directa u originaria por el Congreso (externo, originario, sustancial político, previo, concomitante y posterior) y de manera indirecta o derivada a través de un órgano específico que es la Auditoría General de la Nación (externo, derivado, de mérito, formal y posterior).

Control externo Parlamentario, originario

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 (entre otros procedimientos) como control concomitante, y en el análisis de la Cuenta General del Ejercicio como control crítico o posterior.

Control externo no parlamentario o derivado

Es actualmente ejercido por un órgano específico cuál es la Auditoría General de la Nación, que otorga asistencia técnica al Congreso y posee autonomía funcional. Es órgano de control externo porque no depende del órgano controlado. En cuanto a la oportunidad del control, el mismo es solamente crítico o ulterior. Es a su vez formal o de legalidad porque tiene como propósito detectar la comisión de un daño a la hacienda pública ya sea por culpa, negligencia o dolo. Y también de gestión o mérito porque tiene como objetivo la evaluación del grado de cumplimiento de las pautas programáticas de gestión.

4) El control sustancial/político. Instancias y marco normativo

Habiendo convenido acerca de la trascendencia de una de las formas del control público cuál es el control político, cuya instauración tienen su origen en cuánto al advenimiento del sistema democrático, en la consolidación del orden republicano y en cuanto al marco normativo en la vigencia de la propia Constitución Nacional y sus posteriores reformas, en este capítulo se realizará un análisis conceptual y normativo de las tres instancias en que se desarrolla este tipo de control, esto es: preventivo, concomitante y crítico o ulterior.

El control preventivo (el Presupuesto)

Ya hemos resaltado el carácter de instrumento de control político preventivo del presupuesto al materializar el mandato otorgado a través de la ley que sanciona el Congreso, mandato conformado por dos componentes: cualitativo y cuantitativo. En el primer caso se trata de la planificación de la acción de gobierno a través de la determinación de metas y objetivos a cumplir en el corto plazo; en lo que se refiere al cuantitativo se trata de valorizar su contenido ya sea en materia de recursos como de gastos; ambos elementos son concurrentes y se interrelacionan. Al respecto, el Dr. Cayetano Licciardo otorgaba trascendencia a ambos componentes, pero asignaba mayor relevancia al cualitativo cuando afirmaba:

"...es importante el componente financiero del presupuesto, lograr una adecuada recaudación para asegurar el equilibrio y evitar las consecuencias nefastas que un desequilibrio general, pero convengamos que la esencia del presupuesto es otra: el Estado debe cumplir con eficacia, eficiencia y economicidad la misión encomendada, esto es los objetivos, las metas, las pautas programáticas, los lineamientos políticos trazados en el mandato…" [2]

Por otra parte, son cuatro las características con las que el instrumento se identifica:

- **Instrumento financiero:** es preciso determinar a priori cuáles son las necesidades que el poder administrador debe atender y cuáles los medios financieros con los que se podrá contar para financiarlas.

- **Instrumento económico:** orienta el destino de los recursos de una nación ya sea hacia las inversiones o hacia el consumo.

- **Instrumento jurídico:** configura un mandato obligatorio característico del sistema republicano; el Poder Administrador debe cumplir con ese mandato y luego rendir cuentas de su gestión y grado de cumplimiento al órgano volitivo.

[2] Extraído de la Conferencia titulada "Panorama del Presupuesto", efectuada por el Dr. Licciardo el 15/2/1999 en la UBA con motivo del Proyecto de Ley de Presupuesto del año 1999.

- **Instrumento político:** expresa en números y propósitos los anhelos de la sociedad, necesidades que deben ser exteriorizadas en este instrumento a través de sus representantes.

<u>Normativa</u>: *) Constitución Nacional

- Art. 75º) inciso 8): corresponde al Congreso fijar anualmente el presupuesto general de gastos y el cálculo de recursos de la administración nacional. (el otorgamiento del mandato).

- Art. 99º) inciso 10): corresponde al Poder Ejecutivo supervisar el ejercicio de la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) respecto de la recaudación de las rentas de la nación y su inversión con arreglo a la ley de presupuesto.

- Art.100º) inciso 6): corresponde al JGM enviar al Congreso el proyecto de ley de presupuesto nacional.

- Art.100º) inciso 7): corresponde al JGM hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional.

***) Ley 24156 de Administración Financiera y de los sistemas de Control del Sector Público Nacional: artículos 11 al 55 (Sistema Presupuestario)**

<u>El control concomitante (las interpelaciones y el juicio político)</u>

El control político concomitante lo podemos identificar de manera específica con el procedimiento de las interpelaciones y los pedidos de informes a funcionarios del poder administrador, y en sentido amplio también debemos incluir la figura del Juicio Político, por dos razones: primero porque involucra en lo que atañe al Poder Administrador al Presidente, Vice Presidente, JGM y Ministros, o sea que incluye al Presidente que no está mencionado en los casos de interpelaciones, y en segundo lugar porque configura una derivación del control concomitante pudiendo tener su origen en antecedentes y documentación reunida a través de interpelaciones previas o por algún otro canal de información.

La interpelación es un acto que lleva a cabo el Poder Legislativo que consiste en proceder a convocar al recinto para ser interrogado a algún miembro del Poder Ejecutivo acerca de un tema específico, con el fin de, eventualmente, censurar e incluso juzgar su responsabilidad política. Esta institución tiene su origen en el Parlamento del Reino Unido donde los miembros de la Cámara de los Comunes interrogan a ministros del gabinete de la Reina, estando estos últimos obligados a contestar. La interpelación presenta diferentes tratamientos según se trate de un sistema parlamentario o presidencialista. En países con régimen parlamentarios se suelen generar debates intensos y muy interesantes, acerca de la gestión política; ya citamos el caso del Reino Unido, aunque también sucede lo propio en países como España, Canadá, Francia entre otros; dichas interpelaciones pueden ir acompañadas de un voto de censura o directamente dar lugar a una moción de

remoción contra el funcionario interpelado. Tratándose de sistemas presidencialistas la interpelación no es un mecanismo habitual; sin embargo, algunos de esos países han institucionalizado la figura normativamente sin llegar a las facultades que tienen los legisladores en un régimen parlamentario. En nuestro país, tanto la interpelación como los pedidos de informes y el juicio político están previstos en la Constitución según veremos a continuación.

<u>Normativa</u>: *) Constitución Nacional

Artículos referidos a Interpelaciones y pedidos de informes:

Artículo 71- Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su Sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.

Artículo 101.- El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71, puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.

Artículo 104.- Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los ministros del despacho presentarle una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos.

Artículo 106.- Pueden los ministros concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar.

Artículos referidos a Juicio Político:

Artículo 53.- Solo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Artículo 59.- Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

Artículo 60.- Su fallo no tendrá mas efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor; de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

<u>Comentarios</u>:

Tal como se indica precedentemente, la interpelación está prevista en nuestra Constitución Nacional la que le otorga al Poder Legislativo la facultad de requerir la presencia de los ministros del Poder Ejecutivo a fin de recibir las explicaciones e informes que estime convenientes, facultad que corresponde a cada una de las

Cámaras (art. 71). En el caso del JGM se establece la obligación de hacerlo mensualmente (art. 101)[3].

En lo que atañe al Jefe de Gabinete, el art. 101 además de exigirle la concurrencia mensual a cada una de las Cámaras para informar acerca de la marcha del Gobierno (sin perjuicio de lo que prescribe el art. 71, o sea que puede ser convocado en cualquier momento) agrega algo más: puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras y "puede también ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras". Recordemos que la figura del JGM fue incorporada a la CN con la reforma del año 1994, de igual modo las sanciones que prevé este artículo. Tanto la obligación de concurrencia al Congreso como las sanciones que para tan alto funcionario del Poder Ejecutivo prevé el citado artículo, adquieren trascendencia, porque es independiente del instituto del Juicio Político que prescriben los artículos 53 y 59 de la Carta Magna. Ello significa que el JGM puede ser sancionado o incluso destituido por Juicio Político o por aplicación del Art. 101 de la Constitución Nacional.

Con relación al Juicio Político podemos afirmar que, básicamente es un proceso de naturaleza judicial que tiene por objeto el juzgamiento de los hechos o actos del imputado, que se encuentren en algunos casos tipificados penalmente o en otros no, en los cuáles se debe acreditar la comisión u omisión del hecho y la culpabilidad, en grado de dolo o culpa grave. El objetivo principal del proceso es privar al condenado del cargo, para dejarlo a disposición de los tribunales ordinarios para su juzgamiento, si corresponde. Accesoriamente puede inhabilitárselo a perpetuidad para desempeñar cargos a sueldo de la Nación. Los funcionarios pasibles de juicio político son: el presidente, el vicepresidente, el jefe de gabinete de ministros, los ministros y los miembros de la Corte Suprema.

Podemos a manera de síntesis concluir lo siguiente: el control político concomitante de manera específica contempla al JGM y a los Ministros según resulta de los artículos citados (procedimientos de interpelación y pedidos de informes), pero en forma ampliada involucra además de dichos funcionarios al Presidente de la Nación a través del instituto del Juicio Político. Convengamos que el mal desempeño de funciones se puede detectar no sólo al finalizar el ciclo de gestión, es decir a través

[3] Respecto del art. 71, el Reglamento de la Cámara de Diputados amplía la facultad al establecer en su artículo 204: "…todo diputado puede proponer la citación de uno o más ministros del Poder Ejecutivo y juntamente con ellos la de los secretarios de Estado que corresponda para que proporcionen las explicaciones e informes a que se refiere el artículo 71 de la Constitución. Puede, asimismo, proponer que se requieran del Poder Ejecutivo informes escritos. En uno u otro caso, en el proyecto pertinente se especificarán los puntos sobre los que se haya de informar. Cuando se trate de recabar informes escritos, la comisión a la cual la iniciativa hubiere sido girada podrá resolver por unanimidad darle forma definitiva y pasarla a la Presidencia para que, sin otro trámite, se curse el requerimiento al Poder Ejecutivo; pero no podrán introducirse modificaciones en el texto de la iniciativa sin la conformidad de su autor..."

del control crítico o ulterior, sino también durante la gestión, de allí la trascendencia que adquiere el control político en esta instancia.

El control critico o ulterior (la cuenta de inversión)

Como se ha indicado previamente, el Dr. Cayetano Licciardo en su trabajo "La Teoría del Control en el Sector Público" manifiesta que el ciclo presupuestario es el eje que regula la administración de los dineros públicos: comienza con la sanción del instrumento de control preventivo (presupuesto) y concluye con la evaluación del resultado de la gestión a través del análisis de la Cuenta de Inversión; entre ambas fases y en torno a la acción de gobierno se imponen los diversos tipos de control. También asevera el Dr. Gustavo Wierna (1992) que el control público ***es en esencia político*** y en la instancia posterior se materializa mediante el examen de la Cuenta de Inversión, rol que le compete al órgano volitivo y que a su vez tiene proyección para la planificación de futuros ciclos de gestión por cuánto posibilita ratificar algunas políticas ya adoptadas y reformular otras a partir de experiencias recogidas. Lo antedicho confirma la trascendencia de esta instancia y de este documento de control, y sugiere que el análisis del mismo en tiempo y forma es trascendente para que la ciudadanía a través de sus representantes pueda tomar conocimiento y evaluar el tratamiento que el Poder Administrador le ha otorgado a los dineros públicos que les pertenecen conforme al mandato popular.

Normativa: *) Constitución Nacional

Art. 75, inciso 8) (atribuciones del Congreso) establece la atribución de "…aprobar o desechar la cuenta de inversión...". Es de carácter imperativo, lo tiene que hacer de manera expresa.

Art. 85 (incorporado con la reforma del año 1994), prevé que el control externo del Sector Público Nacional será una atribución propia del Poder Legislativo, y que el examen y opinión del mismo sobre el desempeño de la administración pública se sustentará en dictámenes de la Auditoría General de la Nación (la AGN debe dictaminar la cuenta antes de su tratamiento parlamentario); concluye afirmando que la AGN deberá intervenir en el trámite (se entiende parlamentario) de aprobación o rechazo de la cuenta de inversión. Podemos afirmar que ambas normas constitucionales son compatibles y conducentes por un lado a precisar la obligatoriedad ineludible del tratamiento del documento y su calificación final, y por el otro a consagrar la trascendencia del control político ulterior a través de aquel procedimiento.

***) Ley 24156 de Administración Financiera y de los sistemas de Control del Sector Público Nacional:** como antecedente inmediato debemos recordar que según la Ley de Contabilidad (Decreto Ley 23.354, vigente hasta el año 1992) el contenido de la cuenta era netamente financiero; además se establecía que se consideraban aprobadas las cuentas sobre las cuales el Congreso Nacional no se hubiera pronunciado transcurridos cinco (5) períodos de sesiones ordinarias desde su presentación (lo cual colisionaba con el precepto constitucional ya aludido). Inversamente, el sistema actual no prevé ningún mecanismo de aprobación tácita. Se ha estimado que el Poder Legislativo no puede renunciar a la obligación impuesta por la Constitución Nacional en cuanto expresamente le encomienda aprobar o desechar la Cuenta de Inversión. Para muchos constitucionalistas, la convalidación automática por el sólo transcurso del tiempo importaría una renuncia del Congreso a una competencia atribuida por la Constitución Nacional. En relación al primer aspecto (contenido de la Cuenta), la actual ley agrega al componente financiero y por primera vez, comentarios y juicios de valor acerca del mérito de la gestión (informe de la oficina nacional de presupuesto)[4]. En cuanto al proceso de tratamiento de la Cuenta, debemos puntualizar que antes del 30/6 debe el Poder Ejecutivo presentarla al Congreso (lo hace el Jefe de Gabinete), luego la Cuenta se remite a la Auditoría General de la Nación (AGN) para que la analice y emita opinión, con el informe de la AGN la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) produce el dictamen que es elevado a ambas cámaras para aprobación o rechazo [5].

En cuanto a la práctica parlamentaria, el procedimiento seguido para la aprobación o rechazo de la Cuenta debería culminar en la sanción de una ley del Congreso, siguiendo los mecanismos que para la elaboración y sanción de las leyes prevé el art. 77 y siguientes de la CN. Como corolario de este tema debemos convenir en que no existe ningún precepto constitucional ni legal que posibilite el no tratamiento de la cuenta de inversión en tiempo y forma y la calificación expresa final por parte del órgano constitucionalmente competente.

5. El control externo derivado. Alcances y normativa aplicable

Importancia del control externo delegado

[4] Según se observa en el art. 95 de la Ley, que contempla de manera expresa el componente cualitativo.

[5] A su vez es muy interesante mencionar que el Art. 7, inciso a) de la Ley 25152 prescribe que una vez remitida al Congreso la Cuenta de Inversión, y en forma previa al envío del Proyecto de Ley de Presupuesto del nuevo año, el Jefe de Gabinete y el Ministro de Economía deben presentarse en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras para la exposición de un Informe Global (es decir que vincule un documento con el otro), norma que amplía y precisa lo que prescribe la Ley 24156 en su art. 24, tercer párrafo: "…se considerarán como elementos básicos para la formulación del presupuesto, el programa monetario, el presupuesto de divisas, *así como la Cuenta de Inversión del último ejercicio ejecutado…"*.

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.

<u>Normativa</u> (a partir de la vigencia de la Ley 24156 y de la reforma constitucional)

A partir del año 1993 al derogarse en su mayor parte la Ley de Contabilidad, el Tribunal de Cuentas de la Nación es sustituido por la Auditoria General de la Nación como órgano de control externo derivado, con rango constitucional a partir de la reforma de la Carta Magna producida en 1994. Veremos brevemente en que consiste el tratamiento normativo de este órgano, que actualmente se encuentra en plena vigencia, tanto en lo que respecta a las disposiciones de la Ley 24.156 como a lo establecido por la Constitución Nacional luego de la reforma del año 1994.

***) Ley 24156, Titulo VII, Capítulo I a III – Artículos 116 al 131 (no sujetos a reglamentación los artículos 116 al 129, según el art. 136 de la propia ley):**

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 auditoria, y en cuánto 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

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 en los Art. 117 y 118. El artículo 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, los cuales si tenía el Tribunal de Cuentas de la Nación. 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.

***) Constitución Nacional – Segunda Parte – Capítulo Sexto - Artículo 85 (reformado en el año 1994)**

Artículo 85.- El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoria General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente de organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

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

6. Diagnóstico de la situación actual. Falencias evidenciadas.

Situación actual del control externo horizontal originario (político o constitucional)

Instancia preventiva

Simbolizada por el Presupuesto Público, que configura el mandato de gestión que el órgano Volitivo ordena al Ejecutivo tal como se explicara (indicador fundamental de la división de poderes).

Hemos podido confirmar, desde hace muchos años hasta la actualidad, que el presupuesto público se ha venido desnaturalizando a partir de prácticas nocivas que se han llevado a cabo. Mencionaremos algunas de las causas que han generado esos efectos no deseados, a saber:

a) No aprobación de presupuestos en tiempo y forma (regla de la precedencia), lo que ha llevado a reiteración de presupuestos de años anteriores (ejemplos de los últimos años: años 2020, 2022, 2024 y 2025). En este caso se observan aplicaciones muy dispares de la mencionada regla de la precedencia, tanto para el caso del ejercicio 2020, como para los casos de los ejercicios 2022, 2024 y 2025.

Presupuesto año 2020. Aplicación de la regla de la precedencia

En este caso en cuestión, y debido a la falta de sanción parlamentaria de la Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2020 antes del cierre del ejercicio 2019, debió regir su similar Nº 27.467 de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2019, prorrogada en los términos del art. 27 de la Ley Nº 24.156.

Dicho acto se materializó mediante el dictado del Decreto Nº 4/2020 del 2 de enero de 2020. La distribución de créditos se instrumentó por medio de la Decisión Administrativa Nº 1/2020 del 13 de enero del 2020.

Posteriormente, con fecha 25/08/2020, se publicó en el boletín oficial la ley 27561, por medio de la cual se aprueba el presupuesto 2020 y se hacen los ajustes. Es importante porque en esta ocasión se aplica de manera correcta el artículo 27 de la ley 24156 (y su decreto reglamentario), dado que en un caso anterior donde se había aplicado esta regla (año 2011), la misma no se aplicó debidamente, y directamente se puso en vigencia a través de un DNU el proyecto de presupuesto que se había presentado, desvirtuando el espíritu del mencionado artículo 27.

Es importante mencionarlo, dado que el último párrafo del artículo 27 del decreto 1344 (reglamentario de la ley 24156) claramente da la pauta que los ajustes del articulo 27 son hasta que se apruebe por ley el presupuesto. Dice textualmente esto: ***"Una vez aprobada la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional, la SECRETARIA DE HACIENDA definirá los mecanismos necesarios***

para habilitar la distribución administrativa del presupuesto y con sus créditos absorber los gastos realizados durante la permanencia de la prórroga presupuestaria".

Lo que demuestra que la regla se aplica hasta que el congreso apruebe la ley. Eso es lo que finalmente ocurrió en este caso.

Presupuesto año 2022. Aplicación de la regla de la precedencia

En este caso en cuestión, y debido a la falta de sanción parlamentaria de la Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2022 antes del cierre del ejercicio 2021, debió regir su similar Nº 27.591 de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2021, prorrogada en los términos del art. 27 de la Ley Nº 24.156.

Dicho acto se materializó mediante el dictado del Decreto Nº 882/2021 del 23 de diciembre de 2021. Por otra parte, a lo largo del ejercicio 2022 se han dictado Decretos de Necesidad y Urgencia que han ajustado partidas del presupuesto de prórroga, tales como el caso del DNU 88/2022 (del 22/02/2022) o del DNU 331/2022 (del 16/06/2022).

En el caso del ejercicio 2022, durante todo el ejercicio se utilizó el Presupuesto de prorroga sin que se terminara sancionando una nueva ley de Presupuesto.

Presupuesto año 2024. Aplicación de la regla de la precedencia

En este caso en cuestión, y debido a la falta de sanción parlamentaria de la Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2024 antes del cierre del ejercicio 2023, debió regir su similar Nº 27.701 de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2023, prorrogada en los términos del art. 27 de la Ley Nº 24.156.

Dicho acto se materializó mediante el dictado del Decreto Nº 88/2023 del 26 de diciembre de 2023. La distribución de créditos se instrumentó por medio de la Decisión Admin. Nº 5/2024 del 11 de enero del 2024.

En el caso del ejercicio en cuestión, y como dato muy importante a mencionar, el Poder Ejecutivo del gobierno entrante nunca presento un Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio 2024, lo cual fue cumplido en relación al Presupuesto para el año 2025.

Presupuesto año 2025. Aplicación de la regla de la precedencia

En este caso en cuestión, y debido a la falta de sanción parlamentaria de la Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio 2025 antes del cierre del ejercicio 2024, debió regir su similar Nº 27.701 de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio

2023, prorrogada en los términos del art. 27 de la Ley Nº 24.156 por segundo año consecutivo.

Dicho acto se materializó mediante el dictado del Decreto Nº 1131/2024 del 30 de diciembre de 2024. La distribución de créditos se instrumentó por medio de la Decisión Admin. Nº 3/2025 del 15 de enero del 2025.

En el caso del ejercicio actual, a la fecha no se ha aprobado una nueva ley de Presupuesto. Por otra parte, a lo largo del ejercicio se han dictado Decretos de Necesidad y Urgencia que han ajustado partidas del presupuesto de prórroga, tales como el caso del DNU 186/2025 (del 13/03/2025) o del DNU 425/2025 (del 24/06/2025).

Finalmente, en este año y en relación al Presupuesto para el año 2026, por resolución 63/2025 (del 30/6/2025), el Ministerio de Economía presentó cronogramas de avances del Presupuesto 2026.

b) Elaboración de proyectos de presupuesto con pautas engañosas y de imposible cumplimiento, a título de ejemplo podemos mencionar: tipo de cambio, crecimiento del PBI o índices inflacionarios, todo ello frente a realidades manifiestas.

c) Atribuciones extraordinarias otorgadas al Poder Ejecutivo.

Las ejerce de manera concreta el responsable directo de la Administración del País, denominado por nuestra Constitución Nacional “Jefe de Gabinete de Ministros”. Esas atribuciones significan asumir facultades propias del órgano Volitivo. Se generan a partir de esas atribuciones procedimientos que generan modificaciones arbitrarias del presupuesto vigente, tales como, cambios en cuánto a su composición, redistribuciones de recursos a partidas diferentes a las asignadas y hasta incrementos globales de recursos y créditos. Actualmente se han morigerado en alguna medida, pero continúan vigentes. Al respecto podemos evidenciar las modificaciones que ha sufrido el artículo 37 de la Ley 24.156, desde su sanción original hasta la actualidad:

Ley 24156 (Ley de Administración financiera y de control, vigente desde el 1/1/1993). Establecía el art. 37º) “…la reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar modificaciones a la Ley de Presupuesto general, que resulten necesarias durante su ejecución…”. El texto del artículo continuaba fijando ciertos límites a esa delegación de atribuciones, decía al respecto: “…quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como lo cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades...”.

Ley 26124[6]: esta reforma hizo que fuera más notorio el avasallamiento de competencias entre poderes. Se le conceden atribuciones al JGM para disponer reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado por la Ley de Presupuesto que involucren gastos corrientes y de capital y aplicaciones financieras (recordemos que antes no era posible transferir partidas de gastos de capital a corrientes), y distribución por finalidades (antes estaba expresamente impedido). Si bien se mantiene la pauta de que quedan reservadas al Congreso las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto (en el caso del monto total podemos decir que no se cumplía dado que se empleaban excedentes de recaudación para el financiamiento de gastos no autorizados, empleando como herramienta y de manera abusiva los DNU, tal como analizaremos mas adelante. La reforma consagró de la manera más extrema la instauración de atribuciones extraordinarias a favor del PEN y de manera puntual al JGM.

Ley 27342[7]: esta ley establece (al igual que el originario art. 37, que quedan reservadas al Congreso las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto (se supone que se excluye cualquier tipo de mecanismos, incluso el uso de DNU). Ello en cuánto a las modificaciones verticales. En lo que atañe a las horizontales, es decir reestructuración de partidas, se indica que el JGM lo podrá hacer, pero le determina limitaciones porcentuales: hasta el 7,5 % del total del presupuesto para el ejercicio 2017 y hasta el 5 % para el ejercicio 2018 y siguientes. Y fija una segunda limitación: hasta el 15 % del presupuesto dentro de cada finalidad o cuando se trate de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital. Por último, se establece que el JGM tiene un plazo de 5 días hábiles para notificar acerca de las modificaciones a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras del Congreso.

Claramente esta ley sigue confiriendo atribuciones especiales en materia presupuestaria al PEN (JGM), si bien se han morigerado las atribuciones preexistentes. Asimismo, es dable destacar que las atribuciones así dispuestas no dejan de colisionar con los preceptos constitucionales a los que ya hemos hecho alusión.

d) Utilización desmedida por parte del Poder Ejecutivo de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) para validar lo señalado en los puntos anteriores, o simplemente modificar partidas y destinos de recursos excediendo notoriamente las facultades constitucionales.

---

[6] Vigente desde el 7 de agosto de 2006 hasta el 20 de diciembre de 2016. Modificatoria del art. 37 de la ley 24156, que ha tenido vigencia desde esa fecha hasta la sanción de la Ley 27342 que genera una nueva modificación

[7] Vigente desde el 21/12/2016 a la fecha. Deroga la Ley 26124 y modifica nuevamente el Art. 37 de la Ley 24156.

Instancia concomitante

Consideramos que en buena medida este tipo de control contemplado en nuestra Constitución Nacional se ha ido debilitando o directamente se ha omitido. Veamos a continuación lo que ha venido sucediendo en cada una de esas modalidades de control.

a) Interpelaciones del Congreso al JGM que puedan dar lugar a actos de censura y eventual remoción: nunca desde la reforma constitucional de 1994 esto ha sucedido.

b) Concurrencia obligatoria del JGM todos los meses alternativamente a cada Cámara (Diputados-Senadores) para informar sobre la gestión de gobierno: durante muchos años se omitió, en algunas Administraciones se ha respetado, y en algunos casos se ha cumplido de manera parcial o incompleta.

c) Interpelaciones ordinarias a Ministros del PEN para explicar situaciones generadas en sus áreas de gestión: escasas veces esto ha sucedido, no obstante realidades conflictivas existentes, o bien se ha intentado y luego se desactivó su puesta en práctica. Las capacidades institucionales de las interpelaciones son limitadas. Sus efectos se reducen a la imposición de la obligación de concurrir personalmente al Congreso para la interpelación, y no hay sanciones efectivas por incumplimiento del requerimiento de presentarse.

   El último ejemplo de este tipo ocurrió cuando el jefe de Gabinete, Guillermo Francos, se presentó el martes 29 de abril en la Cámara de Diputados para una interpelación por el caso $Libra. También debían asistir el ministro de Economía, Luis Caputo y el ministro de Justicia, Mariano Cúneo Libarona, pero no concurrieron y enviaron notas justificando su inasistencia.

d) Pedidos de informes escritos a Ministros: son muy pocos los que han prosperado, y en caso de suceder las respuestas resultan extemporáneas, por lo tanto, carecen de valor. Frente a ello el Congreso Nacional sancionó oportunamente la Ley 24.157, que reglamentaba los pedidos de informes y ponía plazo para que sean respondidos; *dicha ley, lamentablemente, fue vetada totalmente por el Poder Ejecutivo mediante decreto número 1955 del año 1992*.

e) Juicio Político: desde la restauración de la Democracia en nuestro país (han pasado más de 40 años) ningún miembro del PEN ha sido sometido a este juicio, habiéndose evidenciado sin dudas diversas circunstancias que sugieren este procedimiento o al menos promoverlo.

Instancia critica o ulterior

Las falencias evidenciadas en esta instancia del control político son notorias, en razón de no darse cumplimiento adecuado a los preceptos constitucionales que lo contemplan. Establece la CN que el Congreso debe aprobar o rechazar de manera expresa la Cuenta de Inversión, documento que como ya se explicara configura la contraparte del Presupuesto, siendo por ende el único que posibilita este tan importante control.

En la práctica este tipo de control se desvirtúa totalmente dado que existen tres circunstancias que se ponen en evidencia: una es la extemporaneidad en el tratamiento; la otra circunstancia es la forma en que muchas cuentas han sido tratadas (muchas han sido aprobadas en bloque) y finalmente el hecho de que muchas de ellas no han sido siquiera consideradas.

A continuación, detallamos las últimas 15 cuentas de inversión que han sido aprobadas a la fecha:

Cuenta de Inversión	Ley de Aprobación	Fecha
1999	**Ley N° 26.328**	**20/12/2007**
2000	**Ley N° 26.328**	**20/12/2007**
2001	**Ley N° 26.328**	**20/12/2007**
2002	**Ley N° 26.328**	**20/12/2007**
2003	**Ley N° 26.328**	**20/12/2007**
2004	**Ley N° 26.328**	**20/12/2007**
2005	**Ley N° 26.830**	**14/01/2013**
2006	**Ley N° 26.830**	**14/01/2013**
2007	**Ley N° 26.789**	**07/12/2012**
2008	**Ley N° 26.789**	**07/12/2012**
2009	**Ley Nº 27.121**	**29/12/2014**
2010	**Ley Nº 27.121**	**29/12/2014**
2011	**Ley Nº 27.144**	**10/06/2015**
2012	**Ley Nº 27.175**	**26/08/2015**
2013	**Ley Nº 27.180**	**23/09/2015**

Por otra parte, las cuentas de inversión de los años 2014 y 2015 fueron aprobadas por el Senado, pero falta el tratamiento en la Cámara de Diputados. Y la cuenta de inversión del año 2016 fue rechazada por el Senado (sin tratamiento en Diputados).

Se puede concluir al respecto que este documento tan importante no ha sido debidamente debatido en el Congreso, y fueron recurrentemente aprobados a "libro cerrado". Se evidencian cuentas de varios ejercicios aprobadas por una misma ley, aprobaciones extemporáneas, cuentas sin aprobar, la última cuenta de inversión aprobada actualmente tiene doce años de antiguedad, por citar algunos ejemplos. Proceder de este modo (y de manera tardía) torna irrelevante o inexistente esta instancia del control. Nada se evalúa acerca de la gestión, la aprobación es formal, funcionarios responsables no se encuentran en funciones al momento de aprobarse la Cuenta. Sabido es que "la oportunidad" en materia de control es de capital importancia. En síntesis, es notorio a la luz de lo descripto que el Poder Legislativo no cumple en tiempo y forma con el Control Político Posterior.

Situación actual del control externo derivado

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

a) Las autoridades de la Auditoría General de la Nación.

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 24.156 en los artículos 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 sí, o al menos no se compatibilizan*.

Actualmente la Auditoría General de la Nación se encuentra funcionando sin el colegio de auditores, solo está en funciones su Presidente, y restan nombrar a los seis auditores restantes (3 por la Cámara de Diputados y 3 por el Senado). La urgencia actual es la designación de los auditores faltantes, porque es un organismo de la Constitución que está prácticamente funcionando con un solo miembro, su presidente.

En marzo del año pasado cesaron su función los 3 auditores designados por la Cámara de Diputados, y nunca se nombraron los reemplazantes, por lo que el

cuerpo funciono con 4 de un total de 7 miembros. En marzo de este año vencieron los mandatos de los 3 auditores designados por el Senado, y a la fecha tampoco han sido designados sus reemplazantes, por lo cual actualmente solo queda vigente el mandato del Presidente del cuerpo. Los últimos informes aprobados fueron con fecha marzo de 2025.

b) El control previo.

Según resulta del Artículo 117 de la ley 24.156, el control de legalidad y de gestión que realiza la AGN es posterior. A diferencia de lo que ahora sucede, la Ley de Contabilidad anterior (Decreto Ley 23354) le asignaba al Tribunal de Cuentas de la Nación, como ya hemos visto, 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 auditoría 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".

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 AGN carece de la atribución de la observación legal del acto en el momento en que se produce. Resulta oportuno analizar la opinión de dos conocidos docentes y especialistas sobre el control:

Dice el Dr. Cayetano Licciardo: "La eliminación de la intervención previa y la observación legal genera en lo sucesivo que la realización de transgresiones quede sin control hasta el análisis posterior del acto"[8];

Por su parte, 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

[8] Referencia tomada del trabajo *Las Garantías objetivas a que tiene derecho la ciudadanía en el orden de la consecución y el empleo de los fondos públicos*, presentado por el Dr. Licciardo en el marco del Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública efectuado en el año 1995 en la Universidad Nacional de Misiones.

afectaron los dineros del pueblo y ya no exista remedio alguno, ni puedan tampoco determinarse las responsabilidades emergentes" [9] (García y Lorenzo, 2009:8)

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

Con la ley actual (24156) la AGN carece de legitimidad procesal (la cual tiene el Defensor del Pueblo por imperio de la CN, según lo establece su artículo 86, por citar un ejemplo). 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. Dada la limitación que actualmente existe en relación a la oportunidad del control, siendo solo posterior, resultaría fundamental dotar a la AGN de la legitimidad procesal para poder ser parte en los procesos que se inicien como consecuencia de denuncias derivadas de sus tareas de control.

e) La función jurisdiccional del órgano:

Ya hemos analizado que la reforma del año 1992 suprime la función jurisdiccional del órgano, quedando derogado el tratamiento de la responsabilidad civil en el ámbito administrativo y 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, la Ley 24156 solamente alude a las mismas en dos artículos: 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 que la normativa anterior dedicaba 5 capítulos (46 artículos en total) 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:

"Otro aspecto que se está descuidando, particularmente a partir de la sanción de la ley 24156, es el estudio de la responsabilidad como *función final de crítica* o censura" (Licciardo, 2000:15).

[9] Cita extraída de la ponencia *El control externo delegado en el orden nacional: análisis y evaluación del estado de situación actual*, presentada por García y Lorenzo en el marco del XXVI Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública efectuado en el año 2009.

Entretanto, el destacado jurista y docente Dr. Granoni justifica la asignación de funciones jurisdiccionales en instancia administrativa al afirmar:

"…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), y también faculta al PEN a indultar y conmutar penas, actos éstos de esencia jurisdiccional."[10]

Vacío legal que se evidencia

Habiéndose excedido en más de treinta años de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, notamos claramente que el Congreso Nacional no cumplió con el mandato expresado por el artículo 85 de la Constitución, motivo por el cual no se pudo dar cumplimiento a estructurar el Control de la Hacienda Pública en la forma que lo dispone dicha Carta Magna. También podemos agregar que el Poder Legislativo no cumplió con el inciso 32º del artículo 75º que textualmente obliga al mencionado Poder a "Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los comprendidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina".

El artículo 85 de la Constitución Nacional (reforma del año 1994), dispone que la Auditoría General de la Nación como organismo de asistencia de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, ***integrada del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara, tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la administración pública*** e intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

En concreto se trata de dictar una Ley Orgánica de la Auditoría General, que bien podría cumplirse dictando una Ley especial (pero que quedaría al margen del contexto general de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, cuando en la realidad lo que se modifica es precisamente un Sistema de Control), o bien a través de la modificación parcial de la Ley de Administración Financiera, incluyendo en la misma lo dispuesto por la Constitución con relación a la Auditoría General de la Nación.

Esto aún no ha ocurrido (habiendo pasado más de treinta años). Inclusive es importante destacar que, según la exigencia constitucional, esta ley especial deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada cámara (art. 85 CN, tercer párrafo). Si analizamos el proceso de aprobación de la Ley 24.156 (que se viene usando desde hace mas de 30 años como ley regulatoria de la AGN), notamos que en la aprobación por parte de la Cámara de Diputados, la misma se produjo con

[10] Disertación realizada por el Dr. Granoni en ocasión del I Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública, realizado en Bahía Blanca en el año 1981.

una mayoría de 80 legisladores (habiendo 70 votos en negativo y algunas abstenciones), lo cual no llega a configurar la mayoría absoluta exigida por la CN.

Esto es muy grave, denotando presunción de que la actitud gubernamental, no configura un accidental olvido, sino una actitud deliberada para debilitar y perturbar los sistemas de control de la gestión del poder administrador, defraudando y perjudicando sin lugar a dudas a la ciudadanía, a quién en un sistema democrático que se precie de tal, les resulta imprescindible la vigencia de un ordenamiento de control adecuado del accionar de sus representantes.

Otro aspecto no menor a considerar es el siguiente: el tercer párrafo del Artículo 85 de la Constitución Nacional dispone que la Auditoría General de la Nación tenga a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública. Respecto de este punto es importante observar lo siguiente:

Con relación al control de legalidad: compartimos a varios tratadistas nacionales y extranjeros que sostienen que el control de la legalidad es fundamentalmente preventivo y concomitante. No puede ser solo posterior, porque el acto ya fue realizado y produjo sus efectos. No es un control el que se pueda ejercitar en una etapa posterior, porque carece de capacidad para corregir o encausar algo que pertenece al pasado. Deja de ser control porque ya pertenece a la etapa del juzgamiento de una política ya ejecutada o de un comportamiento contrario a las normas y que según los vicios que haya padecido el acto, hecho u omisión puede dar lugar a declararlos nulos o anulables e incluso a actuaciones administrativas y/o judiciales.

Con relación al control de la gestión: este control es posible y es eficiente de efectuarse cuando es concomitante (y luego posterior), cuando comenzamos comparando lo que se pretendía hacer conforme lo dispuesto por la conducción política, con lo que se está ejecutando. Es decir, cuando se tiene la capacidad suficiente para detectar, corregir y modificar los desvíos producidos. Intentar hacer este control únicamente en forma posterior es condenarlo a no ser ya un control, para convertirse en un juzgamiento de una gestión, que únicamente sirve para asignar responsabilidades, pero que no brinda ninguna solución a los errores o desvíos que son actos, hechos u omisiones, que ya produjeron.

Con relación al control de auditoría: este control si claramente es posterior en cuanto a la oportunidad del mismo.

Por lo expuesto, concluimos que la palabra posterior colocada en el artículo 117 de la Ley 24.156 se encuentra en colisión con el artículo 85 de la Constitución que la excluyó. En este caso, y en todos los similares, deben aplicarse las disposiciones de la Constitución, ya que la Ley 24.156 solamente se encuentra vigente en lo que no se oponga a la Carta Magna.

7. Conclusiones, sugerencias y propuestas de mejoramiento

Conclusiones

La Argentina es una democracia representativa con un régimen presidencial, que posee una estructura institucional de control tal como se ha descripto a lo largo de este trabajo. Se reconoce el derecho de la ciudadanía a elegir sus autoridades, y el ejercicio del poder se estructura a partir de controles horizontales con un sistema de frenos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En la práctica, sin embargo, en el ámbito nacional no siempre existe un verdadero equilibrio de poderes ni un funcionamiento efectivo del sistema de pesos y contrapesos. En general, se observa un predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado. Razones históricas explican este predominio del Poder Ejecutivo en la Argentina. A pesar de los reiterados intentos de limitar las facultades del presidente, tanto el texto constitucional mismo de 1853 y sus varias reformas, incluyendo la última de 1994, mantuvieron el protagonismo exacerbado del presidente. Cuando las mayorías parlamentarias son del mismo color político que el Poder Ejecutivo, esto suele derivar en un Congreso que se limita a votar y aprobar con escaso debate los proyectos enviados desde el gobierno. Así, en estas circunstancias, el Congreso descuida sus funciones de control sobre el Ejecutivo. Por otra parte, cuando el Poder Ejecutivo no tiene mayorías parlamentarias de su partido en el Poder Legislativo, se busca utilizar mecanismos tales como el veto o judicializar algún proceder del Congreso, lo que en el fondo demuestra que se hace caso omiso al accionar de un poder del Estado, a pesar que las resoluciones del Congreso deben ser acatadas por todos los poderes del Estado, incluyendo el Ejecutivo. Además, en el contexto de sucesivas crisis económicas, la necesidad de tomar decisiones más rápidamente ha servido para justificar que el Congreso ceda sus competencias constitucionales a favor del Poder Ejecutivo, o que directamente este último tome decisiones propias del legislador, a través de distintos mecanismos tales como: **i.** Leyes de delegación de facultades, previstas en el artículo 76 de la Constitución Nacional; **ii.** El dictado de decretos de necesidad y urgencia, previstos en el artículo 99, inciso 3º de la Constitución; **iii.** La facultad de reasignar partidas presupuestarias establecidas por el Congreso al aprobar la ley de presupuesto, por citar algunos.

Si a este cuadro de situación, le agregamos el hecho que el Poder Legislativo (órgano volitivo) tiene como una de sus funciones principales (además del dictado de las leyes) la de controlar al Poder Ejecutivo (órgano directivo), notamos que por el accionar descripto precedentemente, dicha función de control político se encuentra desnaturalizada.

Esto ha llevado a una situación actual en la cual prácticamente el control externo ha quedado limitado al control vertical (tanto electoral como social), con todas las falencias que ello conlleva y que han sido analizadas en este Trabajo.

En resumen, el Trabajo analiza los modelos de control externo horizontal, tanto en su forma de control político (también llamado control originario), como a través de organismos técnicos de control (también llamado control derivado), y también se menciona al control externo vertical, tanto en su forma de control electoral, como en su forma de control social. Luego se plantea si conviene un solo sistema de control o múltiples, ante lo cual, y debido a las falencias y limitaciones que tienen todos los modelos de control analizados, se considera como más conveniente una combinación de los sistemas de control existentes. Los límites del control electoral, así como las deficiencias propias y del contexto político particular de la división de poderes en la Argentina, hacen que se vuelva particularmente importante el ejercicio de otros mecanismos de control. Dadas las características del sistema político, se imponen mayores exigencias y expectativas sobre los organismos especializados de control.

Sugerencias y propuestas de mejoramiento

En relación al control político o constitucional

Se elaboran en este último capítulo del trabajo algunas sugerencias conducentes a generar a futuro mejoras en cuanto a la instrumentación y ejercicio del control político o constitucional. Se sugiere la implementación de las siguientes medidas:

a) Es preciso retomar la práctica republicana de discutir y aprobar anualmente los Presupuestos, y por otro lado elaborar un presupuesto que se ajuste cuali y cuantitativamente a las reales necesidades de la sociedad, y que no contenga pautas engañosas o de imposible cumplimiento. En caso de no tener un presupuesto aprobado al inicio del ejercicio, se podría aplicar una sanción monetaria a todos los funcionarios involucrados en el proceso de preparación y aprobación del mismo (tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo), hasta tanto se subsane esta situación.

b) Revisar la reglamentación de los Decretos de necesidad y urgencia (Ley 26122), estableciendo de manera precisa y taxativa los casos de urgencia, fuerza mayor y/o emergencia pública que hagan viable dichas disposiciones, como así también la obligatoriedad de aprobación de ambas cámaras de manera expresa y con un plazo para que las mismas se expidan.

c) Que se establezca un plazo perentorio para brindar respuesta a los pedidos de informes dirigidos a cualquier área perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional en virtud de resolución aprobada por cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Nación, y que tanto la respuesta al pedido de informes como su incumplimiento de parte del Poder Ejecutivo Nacional serán comunicados a la Auditoría General de la Nación y a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

d) Que la asistencia de los funcionarios ante pedidos de interpelaciones, en primer término, se cumplan conforme a lo que prescribe la Constitución Nacional, y al

mismo tiempo, que tanto los informes como el resultado de las interpelaciones sean dadas a publicidad para conocimiento de la comunidad a través de algún medio masivo y oficial de comunicación.

e) Que la Contaduría General de la Nación (CGN) realice cierres semestrales de la Cuenta de Inversión. Esto permitiría a la CGN acortar los tiempos de elaboración de la Cuenta de Inversión final y, de esta manera, el proceso de aprobación se daría en un tiempo más cercano. Por otra parte, que la Auditoría General de la Nación comience las tareas de auditoría de la cuenta durante el curso del ejercicio anual correspondiente, aprovechando las cuentas de inversión semestrales elaboradas por la CGN.

f) Que la Contaduría General de la Nación envíe simultáneamente la Cuenta de Inversión al Congreso y a la AGN. En la actualidad, el envío se realiza directamente al Congreso y a través de éste llega a la AGN, lo cual como ya hemos señalado, imprime una gran lentitud al proceso.

g) Teniendo en cuenta la desaprensión que existe en cuánto al cumplimiento de esta instancia del control político, resulta aconsejable para garantizar la aplicación del precepto constitucional (Art. 75, inciso 8, último párrafo) establecer por ley un plazo dentro del cual el órgano volitivo deba obligatoriamente pronunciarse, y en el caso que dicho plazo sea superado, aquí también se podría aplicar una sanción monetaria a los funcionarios involucrados en el proceso de aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión. Es menester procurar que los trabajos que deben realizar el PEN, la AGN y el Congreso en cuánto a la "rendición, control y aprobación o rechazo de la cuenta" no sean percibidos por la sociedad como desnaturalizados y desactualizados, recordemos que la oportunidad es inherente al control.

En relación al control externo derivado

a) Primeramente se debe solucionar el problema referido a la composición de los miembros de la AGN. Si bien todos los temas vinculados y desarrollados en este trabajo sobre este organismo de control tienen su significación, entendemos que uno de ellos sobresale porque hace a la esencia de este tipo de control, sustentada en la objetividad e imparcialidad, nos referimos a la composición del órgano. La composición actual de la Auditoría es un espejo de como funcionó desde su génesis. Este estado de situación debe revertirse a través de la citada reglamentación para de ese modo adecuarse al espíritu que emana de la propia Constitución Nacional. Para ello es necesario que los representantes del pueblo se despojen de actitudes mezquinas y de conveniencia, y entiendan que resulta imperiosa la reglamentación, y por medio de ella, definitivamente se cumpla con la Carta Magna y el gobierno de turno, sea quien fuere, deje de tener injerencia en el control de sus propios actos.

Comúnmente solemos confundir los conceptos de oposición con el de control externo de los actos de gobierno como si se tratara de lo mismo: hablar de oposición es aludir al **pluripartidismo** (uno de los pilares del sistema democrático), donde los

partidos con representación minoritaria permiten lograr un equilibrio en el parlamento procurando que las decisiones sean producto del consenso y del debate. Cosa diferente es hablar de control (externo derivado en nuestro caso) de los actos de gobierno del poder administrador, es aludir a la **división de poderes**: debe ser necesariamente ejercido por un órgano donde convivan oficialismo y oposición debiendo prevalecer esta última para garantizar su independencia. Reiteramos: oposición vinculado al pluripartidismo y control a la división de poderes.

b) Resulta imperioso el dictado de la Ley que reglamente el funcionamiento de la Auditoría General de la Nación. Dado el tiempo transcurrido desde la sanción de la reforma de la Constitución, es indudable que el Poder Legislativo ha incumplido con la obligación impuesta por al artículo 75, inciso 32 de la Constitución Nacional, al no dictar aún la Ley que impuso el artículo 85 de la mencionada Carta Magna, referente a la Auditoría General de la Nación. Es por lo mencionado que le solicitamos al Congreso Nacional la urgente sanción de la Ley que prescribe el segundo párrafo del artículo 85, incluyendo las funciones que dispone el párrafo tercero del mismo artículo, e incluyendo entre los Sistemas de la Ley el Sistema de Control integral e integrado. Con relación al Control, tanto la Constitución como las Leyes se refieren a un control integral de todo el accionar dentro del territorio de la Nación, política, jurídica y socialmente organizada. El Control Público comparte la naturaleza del Gobernar y no del mandar, y no es solamente una etapa del proceso de administrar, sino que se encuentra desde la idea que mueve la decisión política, hasta la evaluación de sus resultados. Finalmente consideramos que la palabra posterior colocada en el artículo 117 de la Ley 24.156 se encuentra en colisión con el artículo 85 de la Constitución que la excluyó. En este caso, y en todos los similares, deben aplicarse las disposiciones de la Constitución, ya que la Ley 24.156 solamente se encuentra vigente en lo que no se oponga a la Carta Magna.

En relación al control externo horizontal en su conjunto

Como sugerencia y propuesta de mejora del control externo horizontal en su conjunto, proponemos que el mismo sea visto y analizado de manera completa (tanto el control político como el control derivado) como un único sistema, el cual debe ser integral e integrado. Esto es, aplicar la visión sistémica y la teoría de sistemas para la totalidad del control externo horizontal del sector público nacional, incluyendo en este único sistema de control externo, tanto al control político o constitucional (control originario) como al control por organismos especializados (control derivado).

Reflexión final

Con procedimientos y comportamientos como los evidenciados en materia de control externo horizontal en nuestro país (tanto político como derivado), se alteran dos aspectos fundamentales del orden Republicano: el gobierno de las leyes y el

principio de separación de poderes. El objetivo que este orden procuró, fue el de limitar el poder absoluto del Monarca, otorgándole a los representantes del pueblo la facultad de dictar normas y crear órganos que constituyan una valla para evitar el abuso de poder; se transitó del gobierno del mero arbitrio y voluntad de una persona al gobierno de las leyes. Con conductas opuestas a estos principios creemos estar desandando aquel camino trazado. Es preciso por ello generar cambios en esos comportamientos conducentes a afianzar el Sistema Democrático y el orden Republicano.

Referencias bibliográficas

Atchabahian, A. (2013). *Régimen Jurídico de la gestión y del control en la Hacienda Pública*. Buenos Aires. La Ley.

Bidart Campos, G. (2000). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires. Ediar.

Cortes de Trejo, L. (2008). *Cuestiones de Contabilidad Gubernamental y sus incógnitas.* Buenos Aires.

Collazo, O. J. (1974). *Administración Pública* (Vol. I) Buenos Aires. Macchi.

Collazo, O. J. (1981). *Administración Pública* (Vol. II) Buenos Aires. Macchi.

García y Lorenzo (2009). *El control externo delegado en el orden nacional: análisis y evaluación del estado de situación actual*. XXVI Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. Neuquén.

Las Heras, J. M. (2018) *Estado Eficiente – 4º Edición*. Buenos Aires. Osmar Buyatti

Licciardo, C. (2000). *Pensador preclaro. Homenaje a su trayectoria. Selección de sus trabajos escritos en su fructífera trayectoria al servicio de la República*. Buenos Aires. Ediciones Macchi.

Licciardo, C. (1999). *Panorama del Presupuesto.* Conferencia en la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Licciardo, C (1995). *Las garantías objetivas a que tiene derecho la ciudadanía en el orden de la consecución y el empleo de los fondos públicos.* Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. Misiones.

O'Donnell, G. (2007). *Críticas democráticas a la democracia,* Buenos Aires. Prometeo Libros.

Sanchez Viamonte, C. (1953). *Las instituciones políticas en la historia universal.* Buenos Aires. Bibliográfica Argentina.

Sanchez Viamonte, C. (1956). *Los derechos del hombre en la revolución francesa.* México. Facultad de Derecho.

Documentos legales

Constitución de la Nación Argentina (sancionada en 1953 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994).

Ley Nº 24156. Ley de Administración Financiera. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.

Ley Nº 26122. Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.

Ley Nº 24157 – Dto. 1955/1992. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.

Leyes de presupuesto anuales. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.

Leyes de aprobación de Cuentas de Inversión. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, s.f.