



Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires

**Asociación Argentina de Presupuesto y Administración
Financiera Pública (ASAP)**

**Carrera de Especialización en Administración Financiera
del Sector Público**

Director de carrera: Dr. Alfredo Le Pera
Profesor Trabajo Investigación: Dr. Ángel Ginestar

Trabajo final de investigación:

**“La responsabilidad de la función pública en la Ley 24.156 de
Administración Financiera y Control de Sector Público”
(Aspectos controvertidos de los sistemas de “control interno” y
de “control externo”)**

Años 2008-2009



Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires

Alumno: Cdor. Ignacio J. Herlax (U.B.A.)

Contacto: ignacio.herlax@cponline.org.ar

Teléfono: 011-15-5960-3171



Índice

I. Introducción

II. Aspectos generales de la función pública

III. Las responsabilidades de los funcionarios públicos:

La responsabilidad política

La responsabilidad administrativa o disciplinaria

La responsabilidad Penal

La responsabilidad Civil

La responsabilidad Profesional

IV. Ley N°24.156 de Administración Financiera y Control de Sector Público:

Generalidades de la Ley N°24.156

Responsabilidad del Funcionario Público antes de la vigencia de la Ley 24.156:

La Contaduría General de la Nación

El Tribunal de Cuentas de la Nación

La Corporación de Empresas Nacionales

La SIGEP

Responsabilidad del Funcionario Público a partir de la vigencia de la Ley 24.156

Aspectos generales

Los órganos de control interno y externo:

Funciones de la SIGEN

Funciones de la AGN

V. Debate parlamentario de la Ley 24.156

Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Dip. Nac. Moisés Eduardo Fontela

Dip. Nac. Alberto Aramouni

Dip. Nac. Matilde Quarracino

Dip. Nac. Melchor René Cruchaga

Dip. Nac. Jorge Horacio Gentile

Dip. Nac. Alberto Adolfo Natale

Dip. Nac. Federico Clerici

Dip. Nac. Raúl Eduardo Baglini



Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires

Dip. Nac. Oscar Santiago Lamberto
Dip. Nac. Antonio Tomás Berhongaray

VI. Conclusiones- Recomendaciones

VII. Bibliografía

Anexo

Anexo I: versiones taquigráficas del tratamiento en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.



I. Introducción

A partir de la sanción en el año 1992 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público las finanzas públicas de la Nación se ordenan con un enfoque sistémico, considerando la administración financiera como un conjunto de sistemas interrelacionados en el cual el desarrollo correcto y eficiente de cada uno de ellos impacta en el desempeño del resto. La ley introdujo los siguientes sistemas: presupuestario, crédito público, tesorería, contabilidad, control interno y externo.

El debate parlamentario de esta ley se prolongó por varios meses y entre los temas más controvertidos se destacan los cambios introducidos en lo relacionado a los órganos de control. Con anterioridad a la sanción de esta ley los órganos que efectuaban el control de la hacienda pública eran la Contaduría General de la Nación, la Sindicatura General de Empresas y el Tribunal de Cuentas de la Nación. Este último tenía como función el control externo hoy realizado por la Auditoría General de la Nación. El TCN cuyos miembros eran elegidos por el Poder Ejecutivo tenía competencia en dos tipos de juicios, el juicio de cuentas y el de responsabilidad. El primero de ellos estaba destinado a examinar las rendiciones de cuentas presentadas por los jefes de los servicios administrativos de cada jurisdicción y las autoridades de los organismos descentralizados y centralizados. Por otra parte, el juicio de responsabilidad, que podía dirigirse contra los funcionarios públicos que con su acción o su omisión hubiesen perjudicado a la hacienda pública, era el procedimiento vigente para hacer efectiva la responsabilidad, tanto en cuanto a la determinación del alcance como de la cuantía del monto que el responsable debía ingresar al fisco, en reparación del daño ocasionado. Otra función importante que cumplía el Tribunal de Cuentas de la Nación era el control previo que ejercía sobre actos administrativos de distintos órganos del estado y que afectara a su gestión económica-financiera.

La Ley 24.156 introduce, por un lado el sistema de control interno ejercido por la SIGEN dependiente del Poder Ejecutivo, y por otro lado, el control externo a cargo de la Auditoría General de la Nación con dependencia del Congreso Nacional. Los defensores de este nuevo sistema sostuvieron la necesidad de lograr de un control estatal acorde a un Estado más eficiente y menos burocratizado. Es verdad que esta ley introdujo modificaciones que estaban en sintonía con un nuevo paradigma de la hacienda pública y con lo que sucedía en el resto de los países del mundo. Sin embargo una década después se puede analizar que estos cambios no fueron del todo favorables. La eliminación del control previo sobre operaciones de envergadura, la eliminación de la atribución jurisdiccional con los que contaba el TCN en los juicios de cuentas y de responsabilidad ha tenido un efecto negativo en lo que hoy se conocemos como control externo, acotando sus funciones a un mero control posterior y elaboración de informes sin consecuencias contundentes.



Si bien los nuevos mecanismos de control responden a una organización estatal más ágil y eficiente no cuentan con las facultades y atribuciones suficientes para actuar ante situaciones irregulares.

Quizás con algunos cambios en las funciones y facultades de los órganos de control actuales, sobre todo la AGN, podríamos contar con un control externo ágil y efectivo para evitar irregularidades en el manejo de la hacienda pública. Cambios que podrían haberse introducido durante el tratamiento de esta ley allá por el año 1992, donde muchos varios legisladores insistían en estos temas. A modo de ejemplo se puede mencionar: otorgar a la Auditoría General de la Nación facultades para realizar el control previo sobre determinados actos de gobierno de mayor envergadura, fortalecer la capacitación y la formación del cuerpo de auditores de la SIGEN y AGN evitando la contratación de servicios de auditoría privada, otorgarle a los órganos de control interno y externo facultades para sancionar, suspender y apartar de su cargo aquellos funcionarios por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones.

A diferencia de las organizaciones privadas donde sus integrantes toman responsabilidades en pos del objetivo principal de estas que constituye maximizar utilidades, en la Administración Pública se presenta la particularidad de que todas las funciones de los entes, entidades u organismos que la conforman deben estar orientados a maximizar el bienestar de la sociedad, es por eso que cobra relevancia la responsabilidad de las personas que asumen funciones en la Administración Pública, ya que deberán cumplir un rol fundamental en la búsqueda de eficacia y eficiencia en las metas de las políticas públicas. Es aquí donde el Control interno y externo de la hacienda pública juega un rol fundamental: el control de cumplimiento de las políticas públicas, control de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal, en otras palabras debe garantizar a la ciudadanía el correcto manejo de los recursos y gastos públicos. Para esto es necesario dotar a estos órganos de mayor autonomía política respecto de los gobiernos de turno y facultades disciplinarias que le permitan actuar en tiempo y forma.



II. Aspectos generales de la función pública

La evolución histórica de las funciones públicas suele determinarse en tres etapas¹: la función familiar, la función municipal y la función del estado.

La función familiar se da entre los pueblos primitivos, generalmente agrícolas, de costumbre patriarcales, sometidos sus miembros al poder del más anciano (que era padre, administrador, juez y jefe militar).

La función municipal, generalmente electiva, de corta duración para asegurar la igualdad de los diferentes ciudadanos, con atribuciones complejas, sin exigencias de una educación especial.

La función del Estado aparece cuando la sociedad se agranda, se transforma, las necesidades sociales son más numerosas y más extensas, pasa a ser retribuida y cada vez más especializada y provista de titulares, conforme a la Ley.

Al hablar de necesidades públicas Le Pera² sostiene que estas corresponden a los fines políticos del sector público, no preexisten al sector público, son consecuencia de la determinación de sus fines que son mutables respondiendo a la relatividad histórica. La actividad financiera tiene como sujeto activo al sector público, cabe deducir, por lo tanto que responde a sus fines políticos y depende de sus decisiones que varíe según las fuerzas políticas y socio-económicas que ejercen el poder. A su vez el autor considera como necesidad pública las que el sector público percibe como consecuencia de su existencia y mantenimiento y de los fines que persigue. Las necesidades públicas lo son porque el Estado las asume como propios y no asumidas por el Estado por ser pública.

Según Parada Vázquez³ la función pública puede definirse como un conjunto de hombres a disposición del estado que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos, como el régimen jurídico al que están sometidos.

Por otro lado Ivanega⁴, define la función pública en sentido amplio como todas las funciones del estado (administrativas, legislativas, judiciales, etc.) ejercidas en el contexto de la competencia legalmente asignada, mientras que en un criterio

¹ Bullrich Rodolfo. 1932. *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Biblioteca Jurídica Argentina.

² Le Pera Alfredo. 2007. *Estudio de la Administración Financiera Pública*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

³ Parada Vázquez, José R. *Derecho Administrativo. Organización y Empleo*. Marcial Pons, Madrid, 1988.

⁴ Miriam Mabel Ivanega. 2003. *"Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad"*. Buenos Aires: Editorial Abaco.



restringido nos remite exclusivamente a las actividades administrativas, siendo indistinto si son cumplidas por el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

La Ley 25.188 de Ética de la Función Pública⁵ define en su artículo 1 la Función Pública como toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. Esta definición es adoptada textualmente por lo definido en el Tratado Convención Interamericana contra la Corrupción⁶, ratificado por nuestro país.

Puede observarse que a medida que las sociedades crecen, la administración pública se convierte en el medio más apto para garantizar la satisfacción de las necesidades cada vez más exigentes de la población. En consecuencia la organización administrativa y el desempeño de las personas físicas en la Administración Pública juegan un rol preponderante.

III. Las responsabilidades de los funcionarios públicos

La responsabilidad política

La responsabilidad política se funda en el principio de control recíproco de los actos de los poderes de gobierno. Loewenstein⁷ la define como aquella en la cual un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada.

Para entender bien de que se trata este tipo de responsabilidad es útil revisar lo que establece el artículo 53 de la Constitución Nacional, dispone que corresponde a la Cámara de Diputados el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, Jefe de Gabinete, Ministros y miembros de la Corte Suprema en 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 mayorías de dos terceras partes.

En el mismo sentido según el artículo 59 de la Constitución Nacional le corresponde al Senado juzgar en juicio político 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

⁵ Ley 25.188 de Ética de la Función Pública. Sancionada el 29 de Setiembre de 1999.

⁶ Tratado Convención Interamericana contra la Corrupción. Consultar en:
<http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>

⁷ Ekmekdjian, Miguel A. 1997. *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalma.



presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes. Luego el artículo 60 dispone que su fallo no tendrá más 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.

Además, el artículo 70 establece que cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.

Otro artículo interesante que hace a la responsabilidad política es lo establecido en el artículo 115 de la CN: los jueces de los tribunales inferiores de la Nación serán removidos por las causales expresadas en el Artículo 53, por un jurado de enjuiciamiento integrado por legisladores, magistrados y abogados de la matrícula federal.

Su fallo, que será irrecurrible, no tendrá más efecto que destituir al acusado. Pero la parte condenada quedará no obstante sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

En síntesis, cuando se habla de responsabilidad política, esta tipología se encuentra estrechamente relacionada con la forma de gobierno adoptada por nuestro país y establecida en el artículo 1 de la Constitución Nacional, es decir, a la forma representativa, republicana y federal. El ejemplo más claro de este tipo de responsabilidad es el juicio político que tiene como causales el mal desempeño, comisión de delitos en ejercicio de sus funciones y comisión de delitos comunes por parte de los funcionarios públicos. Lamentablemente en la actualidad la responsabilidad política se encuentra vulnerada debido a la falta de independencia entre los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

La responsabilidad administrativa o disciplinaria

Esta responsabilidad se hace efectiva mediante el poder disciplinario de la administración y se presenta ante una falta de servicio cometida por el agente en transgresión a las reglas de la función pública.

La Sala V de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal entendió que "las sanciones disciplinarias nacen del poder de supremacía especial que posee la administración en relación de empleo público, instituida con la finalidad de mantener la continuidad del servicio a su cargo y, en general, de



proteger su estructura organizativa, tanto personal como patrimonial (voto del Juez Grecco)⁸.

En nuestro país la Ley 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional establece en su artículo 3 que las disposiciones de la misma tendrán carácter general y que serán adecuadas de acuerdo a los distintos sectores de la Administración Pública Nacional.

El capítulo V de la Ley, en su artículo 23⁹ establece los deberes de los agentes públicos, el artículo 24¹⁰ establece prohibiciones, el artículo 30¹¹ dispone las medidas disciplinarias aplicables al personal de la Administración Pública.

⁸ "Marcos, Norma G. c/Estado Nacional- Ministerio de Educación y Justicia s/Empleo Público, CN Cont. Adm. Fed., Sala V, causa 17981/97, 13/4/98.

⁹ **Artículo 23.** — Los agentes tienen los siguientes deberes, sin perjuicio de los que en función de las particularidades de la actividad desempeñada, se establezcan en las convenciones colectivas de trabajo:

- a) Prestar el servicio personalmente, encuadrando su cumplimiento en principios de eficiencia, eficacia y rendimiento laboral, en las condiciones y modalidades que se determinen.
- b) Observar las normas legales y reglamentarias y conducirse con colaboración, respeto y cortesía en sus relaciones con el público y con el resto del personal.
- c) Responder por la eficacia, rendimiento de la gestión y del personal del área a su cargo.
- d) Respetar y hacer cumplir, dentro del marco de competencia de su función, el sistema jurídico vigente.
- e) Obedecer toda orden emanada del superior jerárquico competente, que reúna las formalidades del caso y tenga por objeto la realización de actos de servicio compatibles con la función del agente.
- f) Observar el deber de fidelidad que se derive de la índole de las tareas que le fueron asignadas y guardar la discreción correspondiente o la reserva absoluta, en su caso, de todo asunto del servicio que así lo requiera, en función de su naturaleza o de instrucciones específicas, con independencia de lo que establezcan las disposiciones vigentes en materia de secreto o reserva administrativa.
- g) Declarar bajo juramento su situación patrimonial y modificaciones ulteriores con los alcances que determine la reglamentación.
- h) Llevar a conocimiento de la superioridad todo acto, omisión o procedimiento que causare o pudiere causar perjuicio al Estado, configurar delito, o resultar una aplicación ineficiente de los recursos públicos. Cuando el acto, omisión o procedimiento involucrase a sus superiores inmediatos podrá hacerlo conocer directamente a la Sindicatura General de la Nación, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y/o a la Auditoría General de la Nación.
- i) Concurrir a la citación por la instrucción de un sumario, cuando se lo requiera en calidad de testigo.
- j) Someterse a examen psicofísico en la forma que determine la reglamentación.
- k) Excusarse de intervenir en toda actuación que pueda originar interpretaciones de parcialidad.
- l) Velar por el cuidado y la conservación de los bienes que integran el patrimonio del Estado y de los terceros que específicamente se pongan bajo su custodia.
- m) Seguir la vía jerárquica correspondiente en las peticiones y tramitaciones realizadas.
- n) Encuadrarse en las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidad y acumulación de cargos.

¹⁰ **Artículo 24.** — El personal queda sujeto a las siguientes prohibiciones, sin perjuicio de las que en función de las particularidades de la actividad desempeñada se establezcan en las convenciones colectivas de trabajo:

- a) Patrocinar trámites o gestiones administrativas referentes a asuntos de terceros que se vinculen con sus funciones.
- b) Dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados o no, personas de existencia visible o jurídica que gestionen o exploten concesiones o privilegios de administración en el orden nacional, provincial municipal, o que fueran proveedores o contratistas de las mismas.
- c) Recibir directa o indirectamente beneficios originados en contratos, concesiones o franquicias que celebre u otorgue la administración en orden nacional, provincial o municipal.
- d) Mantener vinculaciones que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el ministerio, dependencia o entidad en el que se encuentre prestando servicios.
- e) Valerse directa o indirectamente de facultades o prerrogativas inherentes a sus funciones para fines ajenos a dicha función o para realizar proselitismo o acción política.
- f) Aceptar dádivas, obsequios u otros beneficios u obtener ventajas de cualquier índole con motivo u ocasión del desempeño de sus funciones.
- g) Representar, patrocinar a litigantes o intervenir en gestiones extrajudiciales contra la Administración Pública Nacional.



Responsabilidad Penal

Se incurre en ella por los actos o conductas, dolosos o culposos, que constituyan infracciones consideradas “delitos” por el Código Penal o leyes especiales. Su estudio corresponde al derecho penal sustantivo y su juzgamiento al Poder Judicial.

Los delitos previstos en el Código Penal vinculados con los agentes públicos se clasifican en dos grupos¹²: los delitos propios de estos y aquellos delitos en los que la figura del agente público puede producir un agravamiento de la sanción. Dentro de los primeros se ubican los del título XI del Código: el abuso de autoridad y violación de los deberes públicos, cohecho y tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales y enriquecimiento ilícito.

En el segundo grupo se encuentran los delitos de violación de domicilio, de secretos, atentado y resistencia a la autoridad, usurpación de autoridad, títulos y honores; denegación y retardo de justicia; evasión y quebrantamiento de pena; encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo; defraudación; rebelión, y falsificación de sellos.

Responsabilidad Civil

Se vincula con los daños ocasionados a terceros ajenos a la Administración por el mal actuar del funcionario. El comportamiento puede tanto doloso como culposo. Suele incluirse dentro de esta figura a la responsabilidad patrimonial, de esta forma la civil considera a los terceros ajenos a la administración, mientras que la patrimonial considera a la Administración como sujeto dañado.

Respecto a la responsabilidad patrimonial, que desarrollaremos en profundidad más adelante, el artículo 130 de la ley 24.156 establece que:

-
- h) Desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
 - i) Hacer uso indebido o con fines particulares del patrimonio estatal.

¹¹ **Artículo 30.** — El personal podrá ser objeto de las siguientes medidas disciplinarias:

- a) **Apercibimiento.**
- b) **Suspensión de hasta treinta (30) días en un año, contados a partir de la primera suspensión.**
- c) **Cesantía.**
- d) **Exoneración.**

La suspensión se hará efectiva sin prestación de servicios ni goce de haberes, en las normas y términos que se determinen y sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que fije la legislación vigente.

¹² Miriam Mabel Ivanega. 2003. *“Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad”*. Buenos Aires: Editorial Abaco.



“toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados siempre que no se encontrare comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial”.

Parte de la Doctrina considera aplicable el artículo 1112 del Código Civil al momento de hablar de responsabilidad civil del funcionario público. Al respecto el artículo 1112 establece: *Los hechos y las omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, por no cumplir sino de una manera irregular las obligaciones legales que les están impuestas, son comprendidos en las disposiciones de este título.*

Hutchinson¹³ señala que la responsabilidad civil comprende todo perjuicio en el patrimonio de un tercero (administrados, otros agentes o el Estado), que no se basa en la relación de empleo público, y que es dable calificarla según:

- a) Que los daños sean causados a terceros por el accionar ilegítimo de un funcionario en ocasión del ejercicio de su función;
- b) Daños causados respecto del Estado, que no deriven de una relación de empleo público;
- c) Daños a otros agentes públicos;
- d) Daños causados a terceros por actos, hechos u omisiones que no resulten de una manifestación del desempeño o ejercicio del cargo, giro o tráfico administrativo. En realidad se trataría de un caso de responsabilidad de un particular frente a otro.

Responsabilidad Profesional

Esta responsabilidad se relaciona con el ejercicio de cada profesión en particular y los reglamentos, normas y códigos que cada Consejo Profesional o Colegios aplican a sus matriculados.

Para dar un ejemplo el Código de Ética¹⁴ del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece en su artículo 3 que:

Los profesionales deben actuar siempre con integridad, veracidad, independencia de criterio y objetividad. Tienen la obligación de mantener su nivel de competencia profesional a lo largo de toda su carrera.

¹³ Hutchinson, Tomás. 2002. *Breves Consideraciones acerca de la responsabilidad administrativa patrimonial del agente público*. Buenos Aires: Revista de Derecho Administrativo, Lexis Nexis.

¹⁴ <http://www.consejo.org.ar/elconsejo/etica.htm>.



A su vez el artículo 26 del mismo código dispone lo siguiente: Toda transgresión a este Código es pasible de las correcciones disciplinarias enunciadas en el art. 16° de la Ley 20.476.

IV. Ley N°24.156 de Administración Financiera y Control de Sector Público

Generalidades de la Ley N°24.156

El 30 de Setiembre de 1992 fue sancionada la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público, fue promulgada el 26 de Octubre de 1992 y puesta en vigencia el 1 de Enero de 1993. Esta Ley fue sancionada en un contexto de reforma del Estado iniciado con la Ley 23.696 por la que se declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económico-financiera de la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, empresas y sociedades del Estado con participación estatal mayoritaria y los servicios de cuentas especiales, entre otras¹⁵.

Como señala Ivanega¹⁶ la Ley 24.156 incorpora el concepto de la Teoría de los Sistemas, concibiendo la Administración Financiera como un macrosistema mediante el cual la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control tienen como objetivo una gestión eficiente de los recursos financieros de la Nación. Este macrosistema, en consecuencia, se halla conformado por un conjunto de sistemas interrelacionados, de lo cual deriva que el desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada uno de ellos influye obligatoriamente en los otros.

En relación al tema Makón¹⁷ concibe la administración financiera como un conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible.

¹⁵ Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público. Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado. SIGEN. <http://www.sigen.gov.ar/ley24156.asp>

¹⁶ Miriam Mabel Ivanega. 2003. "Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad". Buenos Aires: Editorial Abaco.

¹⁷ Marcos Pedro Makón. 2000. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. ILPES, CEPAL.



Por otro lado Ginestar¹⁸ define la Administración Financiera Pública, como un proceso administrativo que tiene que ver con el planeamiento, la ejecución y el control. Estas tres fases o etapas se deben corresponder con la administración de: el desarrollo de los productos públicos, la determinación de la asignación de insumos de forma eficiente, la identificación de unidades de gestión como núcleos de decisión y ejecución, ordenar los procesos de modo de evaluar ex post los resultados mediante los índices de efectividad.

Ludwing von Bertalanffy, en los años veinte, sentó los cimientos de la denominada "teoría general de los sistemas", formulando una idea novedosa en el ámbito de la investigación biológica, el carácter fundamental de un objeto viviente es su organización, sin que examen de las partes y procesos aislados puedan dar una explicación completa de los fenómenos vitales. La amplia aceptación de esta concepción originó su aplicación más allá de la biología, por contener una pretensión de universalidad¹⁹.

En este sentido el artículo 2 de la Ley dispone que la Administración Financiera comprende un conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. A su vez el artículo 5 establece que la Administración Financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí:

- Sistema presupuestario;
- Sistema de crédito público;
- Sistema de tesorería;
- Sistema de contabilidad.

Por último el artículo 7 establece que La Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación serán los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente.

¹⁸ Ángel Ginestar. 1998. *Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público*. UBA-CITAF.OEA.

¹⁹ González Navarro, Francisco. 1995. *El derecho administrativo español*. Pamplona: Editorial Eunsa.



Como señala Makón²⁰ la puesta en vigencia de la Ley 24.156 posibilitó a la autoridad económica contar con información oportuna de la Administración Pública Nacional para la administración de las restricciones macroeconómicas; no obstante, las rigideces que acompañaron a su implementación han obstaculizado la profundización de la reforma micro en las organizaciones públicas.

En sintonía con los cambios introducidos por la Ley 24.156 en el año 1994 se sanciona la Ley 24.354 que instauró el Sistema Nacional de Inversiones Públicas que tuvo como objetivo ordenar los proyectos de inversión pública nacional como así también gestionar y elaborar un plan anual de inversiones públicas. A grandes rasgos se puede decir que esta ley organizó el sistema de inversiones públicas permitiendo determinar las obras públicas prioritarias, límites presupuestarios, evaluación de los programas y su financiamiento, brindar información de la ejecución y cumplimiento de las metas, etc. Como sostiene Le Pera²¹ el Sistema de Inversiones interviene en los proyectos de inversión en su ciclo completo: preinversión, formulación y evaluación, estudios de factibilidad e impacto ambiental, financiamientos alternativos, programación de la ejecución en uno o más ejercicios y control "ex post". Si bien no es intención profundizar sobre este tema en el presente trabajo, es dable destacar que actualmente existe una significativa subejecución del plan de obras públicas, discrecionalidad en la asignación de obras entre las provincias y en el caso de obras que afectan más de un ejercicio se observa que la mayor parte del presupuesto se estima ejecutar en los últimos años de las obras, lo que implica comprometer gobiernos futuros a costa de anunciar un gran cantidad de obras.

Responsabilidad del Funcionario Público antes de la vigencia de la Ley 24.156

Con anterioridad a la sanción de la Ley 24.156, señala Fernández Cotonat²², el sistema de responsabilidad del funcionario público estaba basado en la obligación de rendir cuentas de la gestión, existiendo distintos tipos de responsabilidades, la penal, la disciplinaria, la civil hacia terceros y la administrativa patrimonial, relacionada con el sistema del control de la Hacienda Pública. Cada una de estas responsabilidades tenía bienes jurídicos protegidos distintos y procedimientos distintos. Tanto la responsabilidad administrativa como la contable era investigada, bajo la vigencia de la Ley de Contabilidad, por el Tribunal de Cuentas, por órganos

²⁰ Marcos Pedro Makón. 2000. *El Modelo de Gestión por Resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. República Dominicana.

²¹ Le Pera Alfredo. 2007. *Estudio de la Administración Financiera Pública*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

²² Fernández Cotonat, Noemí Eugenia. *Responsabilidad del Funcionario Público en la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público*.



específicos y mediante procedimientos específicos: *el juicio de cuentas y el juicio de responsabilidad.*

Según el texto anotado, comentado y revisado de la Ley 24.156²³ la responsabilidad del funcionario antes de la vigencia de la Ley 24.156 puede resumirse de la siguiente forma:

La Contaduría General de la Nación

En el año 1870 se dictó la Ley 428, considerada como la primer Ley de Contabilidad del Estado Nacional, esta ley tuvo vigencia hasta el año 1947 cuando fue dictada la Ley 12.961, esta última dispone con mayor claridad las funciones de la Contaduría General de la Nación a la que confería conjuntamente atribuciones jurisdiccionales, de censura y asesoramiento, contables y de control interno.

El Tribunal de Cuentas de la Nación

Posteriormente en el año 1956 se creó el Tribunal de Cuentas de la Nación definido como órgano de control externo de la hacienda pública, dotándolo de independencia para llevar a cabo su misión.

Así, se dispuso que sus miembros fueran nombrados por el Poder Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda con acuerdo del Senado, y que conservaran sus empleos mientras durara su buena conducta, y su remoción se haría mediante el procedimiento establecido para los magistrados del Poder Judicial.

La Ley que 12.961 introdujo un nuevo concepto de control y su profesionalización, asumiendo el nuevo organismo, las funciones jurisdiccionales, mientras que la Contaduría General de la Nación preservó su rol en materia de registración contable y de control interno, es decir, como órgano mixto de gestión y control.

El Tribunal de Cuentas tenía competencia en dos tipos de juicios: *el juicio de cuentas y de responsabilidad.*

El juicio de cuentas estaba destinado a examinar las rendiciones de cuentas presentadas por los jefes de los servicios administrativos de cada jurisdicción y las autoridades de los organismos descentralizados y centralizados, quienes estaban obligados por la Ley de Contabilidad (Decreto Ley 23.354/56, ratificado por Ley 14.467) a rendir cuenta documentada o comprobante de su gestión. A su vez, el

²³Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público. Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado. SIGEN. <http://www.sigen.gov.ar/ley24156.asp>



órgano jurisdiccional estaba facultado a imponer multas, solicitar medidas disciplinarias e iniciar de oficio las actuaciones.

Por otra parte, el juicio de responsabilidad, que podía instituirse contra los agentes públicos -aun los no obligados a rendir cuenta- que con su acción o su omisión hubiesen perjudicado a la hacienda pública, constituía el procedimiento vigente para hacer efectiva la responsabilidad, tanto en cuanto a la determinación del alcance como de la cuantía del monto que el responsable debía ingresar a las arcas públicas, en reparación del daño ocasionado. Asimismo, aun para aquellos casos en que la conducta observada no implicara un perjuicio patrimonial al erario público, demostrado el incumplimiento legal, se preveía la imposición de multas (Art. 84, inciso j) de la Ley de Contabilidad.

Es dable destacar que con la desaparición del Tribunal de Cuentas de la Nación, fueron eliminados los juicios de cuentas y responsabilidad.

Otra función importante que cumplía el Tribunal de Cuentas de la Nación era *el control previo* que ejercía sobre actos administrativos de distintos órganos del estado y que afectara a su gestión económica-financiera. Correspondía al Tribunal de Cuentas ejercer la vigilancia continua sobre la gestión de la hacienda del Estado Federal, fiscalizando todas las operaciones económico-financieras que éste realizara. Estas facultades se traducían en la potestad de observar los actos administrativos de contenido presuntivamente lesivo de las normas legales y reglamentarias que regían la gestión económica de los órganos directivos y ejecutivos.

Estas observaciones tenían el efecto de suspender el cumplimiento del acto, en el todo o en la parte observada. El Poder Ejecutivo, bajo su exclusiva responsabilidad, podía insistir en el cumplimiento de los actos observados por el Tribunal de Cuentas. En tales hipótesis, este último comunicaba al Congreso la observación y la insistencia, acompañando copia de los antecedentes.

El Tribunal de Cuentas de la Nación también contaba entre sus atribuciones, con la facultad de fiscalizar las empresas del Estado, por medio de auditores o síndicos, y es aquí donde se produce un nuevo avance en materia de control.

La Corporación de empresas nacionales

En el transcurso del año 1974, se creó la Corporación de Empresas Nacionales (Ley 20.558), un órgano de conducción y control de las empresas y sociedades del Gobierno Nacional, creado como entidad descentralizada dentro de la Jurisdicción del Ministerio de Economía.



Esto significó que las empresas pasaran del ámbito de competencia del Tribunal al control de una dependencia específica de la Corporación, denominada Sindicatura General, que debía abocarse al análisis y fiscalización de la gestión empresarial y de la legalidad de los actos de las empresas. En ese marco, se determinó la necesidad de contar con un control integral y ágil, concebido como un sistema que se basaba en su unicidad, en el entendimiento que no puede haber juzgamiento parcializado de la gestión empresarial.

Al efecto, el artículo 14 de la Ley 20.558, dotaba a los síndicos designados en las empresas con los deberes y atribuciones que para los síndicos en general establece la Ley de Sociedades (19.550), como así también por otras leyes especiales, y normas estatutarias.

La Sindicatura General de Empresas Públicas-SIGeP

Posteriormente, mediante el dictado de la Ley 21.801 (mayo del año 1978) se reemplazó a la Corporación de Empresas Nacionales por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SiGeP), entidad administrativa descentralizada, con personería jurídica propia, que tomó toda la experiencia y capacidad de la ex -Sindicatura de la Corporación.

La SiGeP, como ente autárquico, desarrollaba el control en tres áreas: legalidad, auditoría y de gestión; buscando de esta forma integrar el control para poder dar cumplimiento a las ideas de «unicidad» e interdisciplina. Tenía a su cargo las funciones de controlar la gestión y legalidad de los actos de las empresas.

En relación a los resultados obtenidos producto de las actividades de control precedentemente reseñadas, la Ley 21.801, en su artículo 12, preveía que todo acto u omisión que contraviniera las disposiciones legales, reglamentarias, estatutarias, convencionales o decisiones de las asambleas a que deben ajustarse las empresas sujetas al régimen de la citada ley o que contrariasen objetivamente los principios de una buena gestión empresarial, así como también los procedimientos seguidos por las mismas en oposición con las técnicas contables, eran pasibles de observación.

Asimismo, en su artículo 13, establecía el trámite a que debía ajustarse la emisión y comunicación de las observaciones, destacándose que para aquellos casos en que se advirtiere que el acto de la empresa controlada podía afectar gravemente al patrimonio estatal, podía solicitar la inmediata suspensión de la ejecución del mismo al Poder Ejecutivo Nacional.



Responsabilidad del Funcionario Público a partir de la vigencia de la Ley 24.156

Aspectos generales

Esta ley fue sancionada en un contexto de reforma del Estado Argentino iniciada por la Ley 23.696, por la que se declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económico-financiera de la Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, empresas y sociedades del Estado con participación estatal mayoritaria y los servicios de cuentas especiales, entre otras.

Esa normativa de emergencia significó, también, el punto de partida para el proceso de privatizaciones. En efecto, la Ley 23.696 estableció el procedimiento a aplicar, las modalidades de la contratación, las facultades del Poder Ejecutivo nacional, la autoridad de aplicación y dispuso la creación de una Comisión Bicameral del Congreso de la Nación para que, conjuntamente con el Poder Ejecutivo, coordinara el cumplimiento de la ley y los resultados de la privatización.

La Ley 24.156 derogó - art. 137- al Decreto - Ley 23.354/56, ratificado por la Ley 14.467, con excepción de los arts. 51 a 54 (Gestión de bienes del Estado) y 55 a 64 (De las contrataciones) y la Ley 21.801, reformada por la Ley 22.639. De esta forma el control que ejercía la Contaduría General, el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas, fue sustituido por los nuevos órganos de control interno y externo, Sindicatura General de la Nación y Auditoría General de la Nación, respectivamente.

Como señala Lerner²⁴ la creación de la Auditoría General de la Nación responde a un modelo anglo-americano, incorporando una competencia de control integral, que comprende los aspectos legales, financieros, presupuestarios, económicos, contables y de eficiencia, eficacia y economía de los actos y operaciones.

Lerner señala también que la discusión parlamentaria sobre la supresión de la función jurisdiccional surge como fundamento el criterio de que la realización de los respectivos juicios implica el ejercicio de funciones que deben quedar en manos del Poder Judicial, puesto que las acciones de administrar, controlar y juzgar corresponden a tres poderes independientes.

²⁴ Emilia Lerner y Enrique Groisman. 2000. "Responsabilización" por medio de los controles clásicos. Documento publicado en el libro "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". CLAD-BID-EUDEBA.



La ley establece y regula la administración financiera, a la que define como el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

Quedaron, al momento de su sanción, pendientes la creación de otros dos sistemas con sus correspondientes órganos rectores: *el de Contrataciones del Estado y el de Administración de Bienes*, manteniéndose vigentes los Capítulos V (arts.51 a 54) y VI (arts. 55 a 64) de la Ley de Contabilidad por imperio de lo dispuesto en el artículo 137, inc. a) de la Ley 24.156. El Decreto N 1023/01 derogó, posteriormente, el segundo de los mencionados capítulos.

Los órganos de control interno y externo

La Ley 24.156 en el título VI regula **el sistema de control interno** que es llevado a cabo por la Sindicatura General de la Nación. La SIGEN funciona como órgano de control interno dependiente del Poder Ejecutivo.

Se encuentran en el ámbito de su control las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo. Además de la SIGEN el control interno será llevado a cabo por las unidades de auditoría interna creadas en cada jurisdicción y entidad que dependa del Poder Ejecutivo. Las unidades de auditoría interna dependen de la autoridad máxima de cada organismo y trabajarán en forma coordinada con la SIGEN.

EL artículo 101 de la Ley dispone que la autoridad superior de cada entidad u organismo dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable de un adecuado sistema de control interno que incluirá instrumentos de control previo y posterior.

Funciones de la SIGEN

EL artículo 104 de la Ley establece las funciones que le corresponden a la Sindicatura General de la Nación:

- Dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación;
- Emitir y supervisar la aplicación, por parte de las unidades correspondientes, de las normas de auditoría interna;
- Realizar o coordinar la realización por parte de estudios profesionales de auditores independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión,



Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires

investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones;

- Vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación;
- Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades de la Auditoría General de la Nación;
- Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría interna;
- Aprobar los planes anuales de trabajo de las unidades de auditoría interna, orientar y supervisar su ejecución y resultado;
- Comprobar la puesta en práctica, por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las unidades de auditoría interna y acordadas con los respectivos responsables;
- Atender los pedidos de asesoría que le formulen el Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones y entidades en materia de control y auditoría;
- Formular directamente a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia;
- Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público;
- Mantener un registro central de auditores y consultores a efectos de la utilización de sus servicios;
- Ejercer las funciones del art. 20 de la ley 23.696 en materia de privatizaciones, sin perjuicio de la actuación del ente de control externo.

La Sindicatura General de la Nación estará a cargo de un funcionario designado por el Poder Ejecutivo. Para ejercer esta función será necesario contar con título universitario en el área de ciencias económicas o derecho y una experiencia en la administración financiera y auditoría no inferior a 8 años. El Síndico General será asistido por tres síndicos generales adjuntos.

El Título VII de la ley 24.156 regula **el control externo** del sector público que estará a cargo de la Auditoría General de la Nación y dependerá del Congreso Nacional. Se encuentra en el ámbito de su control la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.



Funciones de la AGN

El artículo 118 establece que serán funciones de la Auditoría General de la Nación las siguientes:

- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes;
- Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría;
- Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos;
- Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;
- Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo;
- Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquélla;
- Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;
- Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado;
- Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de éstos;
- Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro; secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de



empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de asumir su cargo o de la sanción de la presente ley una declaración jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.

La Auditoría General de la Nación estará a cargo de siete (7) miembros designados cada uno como auditor general, los que deberán ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y control. Durarán ocho (8) años en su función y podrán ser reelegidos.

Seis de dichos auditores generales serán designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres (3) a la Cámara de Senadores y tres (3) a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara. Al nombrarse los primeros auditores generales se determinará, por sorteo, los tres (3) que permanecerán en sus cargos durante cuatro (4) años, correspondiéndoles ocho (8) años a los cuatro (4) restantes.

V. Debate Parlamentario de la Ley 24.156

Honorable Cámara de Diputados de la Nación

En el anexo I del presente trabajo presentamos un extracto de las discusiones más controvertidas de la Ley 24.156²⁵ de Administración Financiera y Control del Sector Público en la Cámara de Diputados que tuvieron lugar en el año 1991, que como observaremos a continuación principalmente giraron en torno a la creación de los dos órganos de control, interno y externo, y sus debilidades.

El **Diputado Moisés Fontela** critica la desaparición del control concomitante de apropiación que realizaba el Tribunal de Cuentas y reducción de las funciones de la Contaduría General a la mera registración.

Los Diputados **Alberto Aramouni y Matilde Quarraccino**, del partido demócrata popular, en varias ocasiones tuvieron intervenciones en el debate. El 23 de Octubre presentan observaciones al Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda aprobado por la mayoría de los Diputados. El aspecto más relevante que destacan los Diputados es la creación de los entes de auditoría interna y externa. Se critica la posibilidad de los mismos de contratar servicios de estudios

²⁵ Expediente 0083-PE-1990. Trámite Parlamentario 248. Mensaje 632. Orden del día N°1789. Año 1991.



profesionales para esas funciones siendo la antesala de un inminente proceso de privatización, la desaparición del control preventivo salvo a pedido del Poder Ejecutivo como lo establece el artículo 104 inciso i)²⁶. Se hace mención también la falta de razonabilidad de no incorporar dentro del tratamiento de este proyecto un nuevo régimen de contrataciones y administración de bienes del estado, evitando así un vacío legal e incubadora de corrupción.

En el debate llevado a cabo en el recinto el 13 de noviembre de 1991, el **Diputado Alberto Aramouni** amplía y profundiza los aspectos mencionados en el informe de rechazo del Dictamen de la mayoría.

Se menciona el artículo 104 inciso c)²⁷ que otorga a la Sindicatura General de la Nación la facultad de coordinar auditorías contratando a estudios profesionales de auditores independientes, que de alguna manera no responderán a los intereses de la Nación sino de grupos económicos extranjero que se caracterizan por ser saqueadores del Estado y del pueblo de los Argentinos. El artículo 105²⁸ también establece la facultad de contratar estudios de consultoría y auditoría. El artículo 121 inciso c)²⁹ le otorga la facultad a la Auditoría General de la Nación la facultad para contratar profesionales independientes de auditoría para controlar programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito.

Por otro lado el Diputado destaca la no existencia de un control previo sino posterior como lo establece el artículo 102 cuando habla que la auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas. También el artículo 118 hace referencia a que es competencia de control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión. Luego el Diputado introduce

²⁶i) Atender los pedidos de asesoría que le formulen el Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones y entidades en materia de control y auditoría;

²⁷c) Realizar o coordinar la realización por parte de estudios profesionales de auditores independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones.

²⁸La Sindicatura queda facultada para contratar estudios de consultoría y auditoría bajo específicos términos de referencia, planificar y controlar la realización de los trabajos, así como cuidar de la calidad del informe final.

²⁹c) Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos.



Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires

un concepto que resulta fundamental, es que el estado con la creación de estos nuevos entes de control pierde el *poder jurisdiccional*. La jurisdicción, explica el Diputado, es la potestad pública de conocer y fallar los asuntos conforme a la ley. La jurisdicción no solo la tienen los jueces (jurisdicción judicial), sino que existe jurisdicción administrativa y parlamentaria como la que ejerce el Congreso en el juicio político. El proyecto de ley presente al eliminar el Tribunal de Cuentas elimina la jurisdicción administrativa. En el ámbito de la administración pública, en los juicios de cuenta los tribunales específicos enjuician las cuentas y en tal sentido ejercen jurisdicción. De esta forma la jurisdicción administrativa la puede ejercer un órgano centralizado o uno especial desprendido de la administración central, como es el Tribunal de Cuentas. El Diputado considera que este organismo no debería ser disuelto y menos aún abolir las facultades para realizar el juicio de cuentas. El Diputado considera que el Estado nunca debe renunciar el atributo de la jurisdicción que no solo corresponde al Poder Judicial sino también al ejecutivo y al Legislativo.

En otro momento del debate el Diputado sigue sosteniendo que la falta de control previo generará una serie de irregularidades que serán la cuna de actos contrarios a la moral y a la sana administración pública, por lo tanto considera la necesidad de introducir modificaciones a los artículos 102 y 118 del proyecto. Hace referencia nuevamente a la facultad de la SIGEN y AGN para contratar estudios de consultoría. El proyecto en ninguna parte hace referencia a la Ley 22.640 referida a la contratación de servicios de consultoras privadas en el ámbito estatal. Nada se dice de las condiciones que deben reunir los estudios profesionales, a las relaciones que pueden o no mantener con grupos económicos dominantes o a la independencia que deberán tener de las empresas concesionarias de servicios públicos o que exploten obras y servicios públicos.

El Diputado Melchor René Cruchaga del partido Radical, hace una crítica a la dependencia que plantea el proyecto del control interno respecto al controlado, es decir, el Poder Ejecutivo Nacional. El Diputado sostiene que en ningún lugar del mundo existe un control que dependa jerárquicamente del controlado. Al igual que el diputado Aramouni resalta la eliminación del control previo y la facultad de la SIGEN y AGN para la contratación de estudios de consultoría y auditoría. Los patrimonios y recursos públicos tienen en todo el mundo reglas propias y deben ser regulados por funcionarios públicos, de ninguna manera deben estar en manos privadas. Este capítulo del proyecto significa la privatización del control que resulta contradictorio con la Constitución, la práctica parlamentaria y las normas legales.

El Diputado Jorge Horacio Gentile, del partido Demócrata Cristiano, en su discurso denuncia la presión de lobbies para sancionar la presente ley. El Diputado menciona que no tiene sentido la creación de la Sindicatura General de la Nación ya que las funciones que cumpliría ya son realizadas por la Contaduría General de la Nación, es decir, habría superposición de funciones. Además critica



la dependencia del órgano de control interno (SIGEN) sobre el controlado (Poder Ejecutivo Nacional). Según el Diputado el lobby para la creación de este órgano de control proviene de los funcionarios de la SIGEP que buscan la manera de subsistir administrativamente. También critica la auditoría interna por el hecho de existir el control de los auditores externos que reemplazarán al Tribunal de Cuentas. Por otro lado el Diputado critica la contratación de servicios de auditorías privadas para realizar tareas de control ya que consiste en una delegación propia de funciones del Estado, esto proviene de un lobby del Banco Mundial. Las facultades del Estado son indelegables, la moda de las privatizaciones no tienen que quitar facultades estatales que no tienen otro sentido que la protección del bien común y la sociedad.

El Diputado **Alberto Adolfo Natale**, del partido demócrata progresista, critica la redacción del artículo 100 que establece que el sistema de control interno estará constituido por la Sindicatura General de la Nación y por las unidades de auditoría interna creadas en cada jurisdicción y entidades dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, las unidades dependerán jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actuarán técnicamente de la SIGEN. El organismo de control en ningún caso puede depender, como supone el proyecto, del órgano controlado. El Diputado establece que debería modificarse la última parte de este artículo de la siguiente forma: "Estas unidades dependerán jerárquicamente de la Sindicatura General".

El Diputado **Federico Clérico**, además de coincidir con las observaciones del Diputado Natale sobre el artículo 100 propone la incorporación de un nuevo artículo a continuación del 104 con la siguiente redacción:

"Todo acto u omisión que contravenga normas legales, reglamentarias, de procedimiento y/o estatutarias, convencionales, o cualquier otra resolución vinculante, o que contrarién objetivamente los principios de una buena gestión administrativa y/o empresaria, será pasible de observación."

"La sindicatura general podrá también efectuar recomendaciones. Toda observación y/o recomendación será comunicada por el síndico general a la jurisdicción, entidad o empresa reprochada, para su obligatorio descargo, en el lapso y con el procedimiento que a este efecto fije el decreto reglamentario."

El Diputado **Raúl Eduardo Baglini**, de la Unión Cívica Radical, solicita que se tengan en cuenta las observaciones vertidas sobre la falta de control previo, control de legalidad y dependencia del órgano de control sobre el controlado. Reconoce como esenciales los cambios propuestos por el Diputado Clérico, ya que tendría un sentido de control previo y simultáneamente el de legalidad. Posteriormente el Diputado critica la facultad que establece el artículo 104 inciso c) para que la SIGEN contrate estudios profesionales de auditores independientes.



Luego el **Diputado Oscar Santiago Lamberto**, miembro informante del oficialismo, no acepta ninguna observación ni modificación al proyecto. Sostiene que el hecho de la dependencia del órgano de control interno sobre la autoridad máxima de la repartición cuida la espalda del alto funcionario acerca de lo que pasa en su jurisdicción. Respecto a la crítica por la contratación de estudios profesionales para realizar estudios de auditoría el diputado señala que ya lo hace la SIGEP y resulta una práctica eficiente y útil.

El **Diputado Antonio Tomás Berhongaray**, de la Unión Cívica Radical, considera el Título VII del proyecto sobre control externo, como el más polémico. Establece la necesidad de denominar a este órgano como Contraloría de la Nación. Hay una estrecha relación entre el órgano que se pretende controlar y el Congreso de la Nación, cuya función es la de controlar y no la de realizar auditoría. Así lo consideran otros países de la región, incluso el mensaje del proyecto enviado por Poder Ejecutivo, ya que auditoría es un término anglosajón. Solo cuatro países de origen anglosajón lo denominan auditoría el resto lo llama auditoría. Otro punto que manifiesta el Diputado es la eliminación de control previo: algunos sostiene que no existe control sin que exista control previo ya que solo con el control ex post o a posteriori nos encontramos con hechos consumados y de nada vale protestar. Por otro lado están aquellos que sostienen que el control previo no sirve, porque hasta ahora lo llevó a cabo el Tribunal de Cuentas y no se ha podido erradicar los hechos de corrupción e irregularidades administrativas que se ha cometido en el país. Desde esta óptica nos dicen que el control previo sirve para burocratizar los sistemas de control, coadministrar, y en definitiva trabar todo. Actualmente rige en control previo y no alcanza para ser una garantía de honradez o de eficiencia administrativa. El control previo no es eficiente, economizador y eficaz, con lo que choca con el sistema administrativo moderno. No cumple con el modelo de las tres "E".

El problema, sostiene el Diputado, es conciliar estas dos posturas, una forma sería introducir una modificación al artículo 121 inciso g), en el texto vigente establecido como artículo 118 inciso g), que establece como funciones de la Auditoría General de la Nación realizar análisis especiales de actos y contratos de significación económica por sí o petición de las cámaras del Congreso de la Nación. Se refiere este punto a un control a posteriori. Es necesario llevar esto a un punto de equilibrio, pues el control previo de todo en última instancia no controla nada. Además es imposible realizar un control previo de todos los actos que realice la administración central, organismos descentralizados y otros bajo su competencia. Fácticamente es imposible un control previo de todos los actos de la administración pública. Pero tampoco nos podemos pasar a la vereda de enfrente, es decir, que puede existir algún tipo de control previo y/o concomitante. No debería controlarse operaciones de caja chica o poco significativas. En síntesis, el Diputado considera necesario que el artículo mencionado establezca como función de la Auditoría General de la Nación el análisis previo o en forma simultánea, de



Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires

los actos, contratos, y tramitaciones de gran significación económica, por sí o por decisión de una de las Cámaras del Congreso de la Nación. También agregar el siguiente párrafo: “si del análisis resultare grave irregularidad, peligro o inconveniencia a los intereses públicos, el contralor y auditor, previo informe al Congreso, podrá ordenar la suspensión por 30 días no renovables de la simple tramitación del acto o de la resolución.”

Mediante esta modificación, sostiene el Diputado, estamos conciliando las dos posiciones. No caemos en el control previo que obstaculiza todo, ni en el control previo que puede transformarse en un poder coadministrador por la vinculación parlamentaria de este órgano. Tampoco nos vamos a encontrar con los “muertos en la morgue”, nos vamos a encontrar con la posibilidad de que los grandes muertos no existan, porque este órgano va poder realizar un control previo concomitante cuando se trate de hechos de gran significación económica. Creemos que el único control en serio es la publicidad de los actos de gobierno. La democracia tiene un solo sistema de control: el control social. Los sistemas de control que establezcamos carecerán de eficacia si no existe el control social que se realiza a través de la publicidad de los actos de gobierno.

Un punto importante que menciona el Diputado es que el órgano de control externo no puede tener funciones jurisdiccionales porque depende del Congreso de la Nación. Se estaría violando de Constitución si se le otorgare la facultad para fijar multas, sanciones y juicios de responsabilidad, porque estaríamos en problema de colisión de poderes.

El Diputado Jorge Horacio Gentile, en otro momento del debate considera la necesidad de crear un jurado de enjuiciamiento integrado por representantes del Congreso, diputados y senadores, y del Poder Judicial, con el objeto del juzgamiento de las conductas a las que se refiere el artículo 129 (actualmente artículo 130 del texto vigente de la Ley). También propone agregar un nuevo artículo de la siguiente forma: “La Contraloría General de la República puede requerir a título de colaboración la actuación de los tribunales de cuenta de las provincias o de las contralorías o tribunales de cuentas de las municipalidades en cuestiones de su competencia, y recíprocamente puede hacerlo a pedido de estos órganos.”

El Diputado Melchor René Cruchaga, en otro fragmento del discurso considera que con la sanción de esta ley se está consagrando la desaparición del control en nuestro país. Si bien pueden admitirse algunas características del control interno dependiente del Poder Ejecutivo, lo más grave es que se están enterrando las facultades del artículo 67 que la Constitución Nacional otorga al Congreso Nacional. Hoy no mejoramos los mecanismos de control, los estamos haciendo desaparecer. En la discusión en particular el Diputado sostiene la conveniencia de no aprobar el título completo referido al Control Externo. El Diputado menciona



que no ha encontrado ningún autor nacional o internacional que avale el modelo de control que determina este proyecto. Las provincias cuentan con distintos modelos de control a los que se quiere aprobar hoy, de esta manera este proyecto no responde a iniciativas nacionales, sino a organismos nacionales, incluso se estaría hablando que la aprobación estaría unida a la posibilidad de conseguir algunos créditos. Los señores diputados Vanossi, Gentile y el Senador Eduardo Menem han formulado propuestas concretas para la institución de defensores del pueblo, defensores parlamentarios y contralores que no cuentan con las atribuciones que esta noche están tratando de negar. No es cierto que los controles previos generan burocracias. Estamos de acuerdo con crear sistemas modernos de control amplio que contemplen los de legalidad, de gestión y presupuestario y los relativos a la eficiencia y eficacia. Toda la doctrina sostiene que el control debe ser previo y general para evitar perjuicio patrimonial. La otra injusticia que se está consagrando esta noche es sostener que en la Argentina los controles han tenido la responsabilidad por la existencia de corrupción. Nos olvidamos de los periodos de discontinuidad constitucional. Atribuimos a los organismos de control la responsabilidad de no haber neutralizado los capítulos de corrupción. Nadie habla de la lista de 600 funcionarios, que con cargos específicos están siendo investigados por los órganos de control. A esto hay que sumarle una lista entre 1.200 y 1.300 funcionarios que no han rendido cuentas.

El **Diputado Raúl Eduardo Baglini**, de la Unión Cívica Radical, propone agregar un artículo donde se exprese que los órganos y entes a que se refiere el artículo 118 estén obligados a suministrar la Contraloría General de la Nación y a sus representantes toda la información que sea necesaria, para lo cual estos dispondrán de acceso directo a los datos, documentos y antecedentes relacionados con el ejercicio de sus funciones. Para ello todos los agentes y/o autoridades de esos organismos deberán prestar colaboración, considerándose la conducta adversa como falta grave. También es necesario agregar una facultad a la Contraloría General de la Nación de demandar judicialmente la nulidad de todo hecho, acto o contrato que este organismo de control externo considere lesivo para el patrimonio del sector público nacional. Sin este mínimo recaudo este organismo se convertirá en un mero espectador y no en un partícipe de una actividad de control efectivo. También es necesario agregar un inciso que establezca que este organismo deberá requerir con carácter conminatorio una rendición de cuentas en un plazo perentorio a quienes tengan obligación de hacerlo. No es posible exigir la rendición de cuentas sin la facultad de conminar el cumplimiento de esa obligación.

VI. Conclusiones



Como puede observarse en el debate parlamentario de la Ley 24.156 los temas más controvertidos fueron los cambios introducidos a los sistemas de control interno y externo; y, por otro lado la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Los defensores del antiguo esquema de control a cargo del Tribunal de Cuentas remarcaban el control previo que este órgano llevaba a cabo para determinados actos de Gobierno, además del Poder Jurisdiccional para juzgar el mal desempeño de los funcionarios públicos. El control previo y concomitante para determinadas operaciones y por otro lado la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión son funciones característicos de un sistema de control que permiten realizar un seguimiento permanente de actos significativos de gobierno permitiendo así tomar decisiones correctivas antes de ejecutarlos.

Los que respaldaron la creación de la SIGEN y la AGN sostuvieron la necesidad de lograr de un control estatal acorde a un Estado más eficiente y menos burocratizado. El control previo entorpece e impide el desenvolvimiento normal de los actos realizados en diferentes áreas y sectores del estado.

Más allá de las diversas opiniones que existen sobre el cambio de paradigma en el control de la hacienda pública en nuestro país, es verdad que la Ley 24.156 introdujo un nuevo modelo de control acorde con los cambios institucionales que Estado Nacional atravesó en ese momento y en sintonía con los cambios que se producían en otros países. Esta Ley que elimina el Tribunal de Cuentas y la Sindicatura General de Empresas establece un enfoque sistémico de la administración financiera y del control del estado. Se elimina la intervención previa que permitía revocar o sanear determinados actos, se elimina la atribución jurisdiccional, es decir, los juicios de cuentas (responsabilidad contable, cuidado en la administración de los bienes públicos) y los juicios de responsabilidad (responsabilidad administrativa, violación de deberes en el ejercicio de su función).

De acuerdo a la opinión de Lerner³⁰ la experiencia del ejercicio de atribuciones jurisdiccionales no parece haber generado impactos significativos, entre los años 1982 y 1992 los funcionarios públicos imputados en juicios de responsabilidad ascendieron a 2.183, de los cuales el mayor peso recayó sobre los funcionarios de menor jerarquía, de acuerdo al siguiente detalle:

³⁰ Emilia Lerner y Enrique Groisman. 2000. "Responsabilización" por medio de los controles clásicos. Documento publicado en el libro "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". CLAD-BID-EUDEBA.



MINISTROS	1	PROFESION.S/DISCR.	31
SECRETARIOS	17	COORDINADORES	15
SUBSECRETARIOS	8	ASESORES	10
DIPLOMÁTICOS	31	CONTRATADOS	2
FUNCIONARIOS	229	DERECHO HABIENTES	19
JEFES	141	AG. ADMINISTRAT.	963
TESOREROS	10	AGENTES P.F.A.	267
GERENTES	6	AGENTES P.N.A.	148
CHOFERES	92	OTROS	126
DOCENTES	67	<u>TOTAL</u>	<u>2183</u>

Como señala Le Pera³¹ las atribuciones de la Auditoría General de la Nación se debilitaron en el texto legal respecto al proyecto original enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo Nacional. Luego de la discusión parlamentaria fueron eliminadas algunas facultades muy importantes: mayores facultades para exigir el acceso a la información, control previo para operaciones de gran importancia, posibilidad de actuar como querellante al iniciar acciones judiciales penales, separación temporal de los funcionarios que incurrieran en faltas graves, mayores recaudos en la selección de auditores.

Como se puede observar los nuevos órganos de control responden a un modelo de control más eficiente y ágil, pero es evidente la falta de mecanismos que permitan tomar decisiones correctivas a tiempo, y además determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos por su desempeño en la administración pública.

³¹ Le Pera Alfredo. 2007. Estudio de la Administración Financiera Pública. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.

Recomendaciones

De esta forma podrían introducirse algunos cambios a la Ley 24.156 de manera de mejorar los mecanismos de control vigentes en nuestro país, como ser:

- Establecer como facultad de la Auditoría General de la Nación el control previo solo para determinados actos de gobierno, que por su significación resulten importantes. Puede fijarse una cláusula de acuerdo al monto de la operación, es decir, operaciones que impliquen hasta un monto en pesos determinado; o pueden numerarse ciertas actos considerados de riesgo sin importar el monto involucrado en la operación.
- Eliminar la posibilidad de contratar servicios de consultoría y auditoría privada para llevar a cabo tareas de control en el ámbito de la administración pública nacional. Fortalecer la capacitación, formación y perfeccionamiento del cuerpo de auditores de SIGEN y la AGN.
- Otorgarle a los órganos de control interno y externo facultades para sancionar, suspender y apartar de su cargo, en forma ágil y sencilla, aquellos funcionarios por su mal desempeño en el ejercicio de sus funciones.

Es dable destacar los puntos de mejora que propone Fernández Cotonat³² en su trabajo de investigación sobre la responsabilidad del funcionario público y los mecanismos de control. En el mismo dispone una serie de medidas entre las cuales pueden mencionarse:

- *Otorgarles la competencia a los órganos de control para iniciar acciones judiciales tendientes a sancionar actos lesivos, actuando como querellantes.*
- *Conferirles mayores facultades, tales como las que ostenta la Contraloría General de Costa Rica, carácter vinculante de sus informes -cuyo incumplimiento constituye una falta grave susceptible de motivar la destitución del funcionario responsable, cualquiera que sea su rango o condición-, obligación de los auditados de remitir informes periódicos sobre el grado de avance de las recomendaciones formuladas por la Contraloría.*
- *Exigir mayores recaudos para la selección de las máximas autoridades de los organismos de control, tales como concurso público abierto, formación específica, probada experiencia en la función, etc.*

³² Dra. Noemí Eugenia Fernández Cotonat. Consulta CV y trabajos realizados en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/aq/docs/cvs/ff/fernandez_cotonat_noemi.pdf



- *Posibilitar la realización de auditorías en tiempo útil para que no sirvan sólo para investigar hechos ya ocurridos, sino para que cumplan con otros de los fines del control: recomendar, corregir y cambiar.*
- *Imponer a los organismos de control interno y externo la obligación de difundir y publicitar los informes de auditoría con el objeto de transparentar la gestión del Estado y lograr una participación ciudadana responsable.*
- *Otorgar independencia y estabilidad en la función al auditor interno, ya sea mediante un cambio en la dependencia jerárquica o efectuando su selección mediante concurso público a un cargo con estabilidad temporal.*

En pos de efectuar el seguimiento y fiscalización de las acciones judiciales que persiguen la responsabilidad patrimonial del funcionario público se propone:

- *Creación de un organismo de control con competencia para la ejecución y seguimiento de las acciones judiciales tendientes a hacer efectiva la responsabilidad administrativa patrimonial de los funcionarios públicos o atribución a un organismo de control existente de esa competencia. Dicho organismo podría estar encargado de determinar la responsabilidad, el perjuicio fiscal y llevar a cabo las acciones judiciales pertinentes o efectuar el seguimiento de las mismas, dotándolo, en el último supuesto, de facultades sancionatorias y coercitivas a ser aplicadas a los responsables de los organismos renuentes. Un ejemplo en este sentido, se verifica en el derecho público provincial. La Provincia de Salta contiene un artículo en la Constitución Provincial que otorga al organismo de control externo legitimación procesal para comparecer en juicio en los casos en que se detecte posible daño patrimonial al Fisco. La ley 7.103 lo reglamenta estableciendo la competencia de la Auditoría General de la Provincia para realizar investigaciones preliminares e iniciar acciones judiciales tendientes a hacer efectiva la responsabilidad civil de los agentes y funcionarios en los casos en que se presuma verosímilmente la existencia de perjuicio fiscal, así como cuando mediare condena judicial contra el Estado por hechos imputables a sus agentes y funcionarios, pudiéndose constituir en actor civil en el proceso penal para la investigación de un delito en perjuicio del Fisco.*

En síntesis, actualmente es necesaria la voluntad política de nuestros gobernantes para introducir modificaciones a los sistemas de control interno y externo de manera de fortalecer los mecanismos que garanticen eficacia, eficiencia y transparencia de los actos de la administración pública nacional. Además de contemplar los temas pendientes que quedaron pendientes con la sanción de la Ley 24.156, como ser los sistemas de gestión de bienes del estado y contrataciones regulados por el Decreto-Ley 23.354/56 ratificado por la Ley 14.467. La rendición de cuentas existe, pero por medio de la aprobación de la



Facultad de Ciencias Económicas *Universidad de Buenos Aires*

cuenta inversión que realiza el Congreso de la Nación. La Auditoría General de la Nación tiene como facultad observar la cuenta inversión, pero no tiene ningún efecto coercitivo ni sancionatorio, por carecer de poder jurisdiccional. Es decir, que la aprobación de la cuenta inversión solo tiene carácter político sin efectos jurídicos.

Otro punto importante es que en la actualidad los funcionarios no responden ante los desvíos presupuestarios. Si bien está vigente la responsabilidad disciplinaria, penal y civil, en el caso de la penal, es muy difícil el delito de malversación de caudales públicos (aplicación de recursos a un fin no previsto en el presupuesto) a raíz de la posibilidad que tienen los funcionarios públicos de introducir ajustes presupuestarios. Esta situación se agravó con los superpoderes que otorga la redacción vigente del artículo 37 de la ley 24.156 posibilitando introducir modificaciones presupuestarias sin intervención del congreso nacional, en la actualidad el Jefe de Gabinete cuenta con la facultad de introducir modificaciones presupuestarias incluso la distribución por finalidad.



VII- Bibliografía

- Alfredo Le Pera. 2007. Estudio de la Administración Financiera Pública. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Ángel Ginestar. 1998. *Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público*. UBA-CITAF.OEA.
- Bullrich Rodolfo. 1932. *Curso de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Biblioteca Jurídica Argentina.
- Emilia Lerner y Enrique Groisman. 2000. "Responsabilización" por medio de los controles clásicos. Documento publicado en el libro "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". CLAD-BID-EUDEBA.
- Ekmekdjian, Miguel A. 1997. *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Depalma.
- Fernández Cotonat, Noemí Eugenia. 2006. *Responsabilidad del Funcionario Público en la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público*. Buenos Aires: Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública.
- González Navarro, Francisco. 1995. *El derecho administrativo español*. Pamplona: Editorial Eunsa.
- Hutchinson, Tomás. 2002. *Breves Consideraciones acerca de la responsabilidad administrativa patrimonial del agente público*. Buenos Aires: Revista de Derecho Administrativo, Lexis Nexis.
- Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público. Texto Institucional Anotado, Comentado y Concordado. SIGEN. <http://www.sigen.gov.ar/ley24156.asp>.
- Miriam Mabel Ivanega. 2003. *"Mecanismos de Control Público y Argumentaciones de Responsabilidad"*. Buenos Aires: Editorial Abaco.
- "Marcos, Norma G. c/Estado Nacional- Ministerio de Educación y Justicia s/Empleo Público, CN Cont. Adm. Fed. , Sala V, causa 17981/97, 13/4/98.
- Marcos Pedro Makón. 2000. *El Modelo de Gestión por Resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. República Dominicana.
- Marcos Pedro Makón. 2000. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. ILPES, CEPAL.
- Parada Vázquez, José R. 1988. *Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Tratado Convención Interamericana contra la Corrupción. Consultar en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>

**“La responsabilidad de la función pública en la Ley 24.156 de
Administración Financiera y Control de Sector Público”
(Aspectos controvertidos de los sistemas de “control interno” y
de “control externo”)**

Anexo I

Diputado Moisés E. Fontela (Partido Justicialista) (1991):

Señor presidente:

Vengo a formular observación al dictamen contenido en el Orden del Día Nº 1.789, por el cual se aconseja la sanción del proyecto de ley, ingresado por mensaje del Poder Ejecutivo 632, expediente 83-P.E.-1990, sobre administración financiera y control de gestión del sector público nacional.

La objeción fundamental reside en la politización extrema, so pretexto de jerarquización, que se hace del organismo de control de gestión del Estado al someterlo directamente al Poder Ejecutivo. Este Congreso conoce y ha sufrido los avances del actual gobierno sobre otros Poderes del Estado y sus intentos de instrumentarlos y reducir el control que ejercen sobre su poder. Este proyecto parece inscrito en esa tendencia.

La desaparición del control concomitante de apropiación que realizaba el Tribunal de Cuentas, restando sólo su control a posteriores, y la reducción de funciones de la Contaduría General a la mera registración, son transformaciones preocupantes que marcan el avance de la discrecionalidad administrativa liberada de controles efectivos de los funcionarios del Poder Ejecutivo.

Por estas razones, y las que ampliaré en el tratamiento del proyecto en sesión, dejo planteada la presente observación.

Moisés E. Fontela

Diputados Alberto Aramouni-Matilde Quarraccino:

Buenos Aires, 23 de octubre de 1991.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Pierri.

S/D.

De nuestra consideración:

Nos dirigimos a usted a fin de presentar observaciones al dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, publicado en el Orden del Día N° 1.789, sin perjuicio de lo que se exponga en el recinto en el momento de su tratamiento.

Resumir en un sólo cuerpo legal diversas normas que hasta la fecha han estado dispersas es un hecho significativo. No obstante creemos oportuno puntualizar algunos aspectos de interés que trascienden la mera coyuntura.

El punto más significativo del proyecto está dado en dos entes nuevos o recreación de anteriores organizaciones del Estado: la auditoría interna y externa. Esta fuerza centripeta privatizadora no repara en algunos límites propios de la existencia del Estado. En este sentido se pretende insertar la contratación de estudios profesionales para esas funciones (artículos 104 y 121, inciso "C").

Creemos que este control lo deben realizar los funcionarios dependientes del propio Poder Ejecutivo (auditoría interna) o del Poder Legislativo (auditoría externa) donde se formen en la propia dinámica de las normas jurídicas que ampara el accionar del Estado, para que este último sea realmente eficaz, debe aprobarse nuestro proyecto de ley sobre "Consejo Técnico Asesor del Congreso", expediente 744-D-1990.

También se ha delineado en este proyecto una estructura funcional donde oficinas creadas por la ley tendrían autonomía y responsabilidad no compartidas por los funcionarios políticos que son quienes homologan los actos jurídicos y económicos de su jurisdicción, salvo que se pretenda deslindar el manejo de fondos de dichos funcionarios (artículo 18).

Se incorpora un artículo para que el Parlamento cuente con información adecuada cuando un mínimo del

diez por ciento del total de las bancas de cada cámara solicite al Poder Ejecutivo o autoridades del Poder Legislativo datos necesarios para el análisis del mismo. Asimismo se agrega otro artículo para que cualquier contratación que se origine en el ámbito de esta ley cuente con licitación previa, salvo que se declare desierta, siendo en tal caso factible la contratación directa.

En el artículo 26, el tercer párrafo es inconstitucional puesto que pone automáticamente en vigencia el presupuesto en caso de que no fuere aprobado por el Congreso antes del 15 de diciembre del año anterior, cuando es exclusiva atribución del Congreso "fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión", tal como lo indica el inciso 7º del artículo 67 de la Constitución Nacional. No corresponde entonces al Poder Ejecutivo poner en vigencia el Presupuesto Nacional, cuando éste no sea aprobado por el Congreso.

El artículo 40 declara la incobrabilidad por acto unilateral del ejecutivo o funcionario que determine la justicia, debiendo agotarse las gestiones inherentes al cobro por todos los medios que dispone el propio aparato administrativo del gobierno.

En lo que respecta a la confección del presupuesto para las empresas y sociedades del Estado cuando éstas no lo hagan en término, resulta imperativo si antes no se intima a los responsables (artículo 49).

Otras cuestiones relevantes para la operatoria de este Parlamento, son las opiniones previas de la autoridad monetaria (Banco Central) que limitan y condicionan su propia independencia (artículo 61).

El proyecto de ley articula un sistema de control posterior. *No hay auditoría preventiva* (artículo 104), salvo el requerimiento de asesoramiento previo del Poder Ejecutivo (artículo 104, inciso "1") que no implica el control de gestión con anterioridad.

En los casos de realizarse la auditoría por auditores independientes siempre la conducción de las tareas y la responsabilidad debe estar a cargo del respectivo órgano de control estatal.

Análisis particular

Artículo 2º: Habla de sistemas que hacen posible "...la obtención de recursos públicos...", debería decir "la administración financiera comprende el conjunto de leyes y reglamentos que fundamentan los sistemas, órganos."

Nota: los recursos públicos se originan en leyes y no en sistemas.

Artículo 3º: Debería comenzar "las normas legales que conforman los sistemas de control...".

Artículo 18: Parecería que el ministro o secretario de Estado ya no es más responsable de los fondos, pues se indica como tal a las unidades que cumplen funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del sector público nacional.

Artículo 19: Aunque en la actualidad no se pretenda usar, debería considerarse un título IV con el presu-

puesto de gastos y recursos de los fondos específicos o cuentas especiales pues el artículo 23 lo menciona en su apartado d).

Artículo 20: Las urgencias de su tratamiento y la experiencia acumulada en este tema, hace que la legalidad que debe imperar en un estado de derecho, las disposiciones generales no puedan contener reformas, o derogar leyes vigentes, crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos. Además de limitativa para el Poder Legislativo.

Artículo 25: Se debería agregar: "Los legisladores que representen un mínimo del diez por ciento del total de bancas de cada Cámara podrán solicitar aclaraciones al Poder Ejecutivo a autoridades del Poder Legislativo, sobre los temas que consideren de su interés, aun siendo aprobado el mismo. La falta de contestación en el término de 30 días por parte del Poder Ejecutivo o Legislativo dará lugar a las sanciones que establece el Código Penal en el título XI, capítulo IV (Abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos).

Artículo 37: Esto es una modificación a la ley por un decreto. En la medida que no modifique el monto del presupuesto o el endeudamiento o cambio entre el gasto corriente y de capital o distribución de finalidades no es atribución del Parlamento. Por ejemplo: para este artículo pueden destinarse las partidas asignadas por presupuesto a Educación y luego por decreto se la destina a Defensa.

Artículo 39: Es inconveniente disponer autorizaciones para algunos casos contemplados en este artículo, en especial el a) y el d). Con este artículo se pretende ratificar la política de intervenciones a las provincias y declaraciones de estado de sitio, sin participación del Congreso Nacional.

Artículo 40: El Poder Ejecutivo no puede declarar incobrable ninguna deuda salvo instancia judicial pertinente. Por tal motivo este artículo debería contemplar la gestión judicial previa de cobro. La mención de "una vez agotados los medios para lograr su cobro" no resulta suficiente para certificar la instancia judicial y medidas cautelares u precautorias, aun las de carácter personal que puedan lograrse.

En este artículo no hay injerencia de ninguna estructura ministerial o de secretaría de Estado u órgano superior dependiente. El directorio o su máxima autoridad se entienda directamente con la Oficina Nacional de Presupuesto.

Artículo 49: (último párrafo). Podría contemplar un plazo previo: "Si las empresas y sociedades del Estado no presentaren sus proyectos de presupuesto en el plazo previsto, deberá intimarse a la misma para que en un plazo de 20 días presente el mismo. En caso de incumplimiento al vencimiento del plazo señalado la Oficina Nacional...".

Artículo 51: Agregar como último párrafo el siguiente: "El Poder Legislativo deberá tener conocimiento previo de los presupuestos de las empresas a que alude el párrafo anterior debiéndose incorporar al presupuesto

anual un detalle discriminado de ingresos y gastos corrientes y de capital".

Artículo 55: El presupuesto consolidado debe venir para su tratamiento y aprobar las cifras en él volcadas y no para su solo conocimiento.

Artículo 60: El último párrafo debe excluirse.

Artículo 61: Esta opinión debe remitirse al Poder Legislativo nacional. Las opiniones son valederas pero la deuda la trata el Legislativo. No es fundamental esa opinión pues limita la soberanía e independencia de otro poder.

Artículo 63: Debe excluirse por limitativo. Se impide la intervención del Poder Legislativo.

Artículo 65: Es una forma de limitar la acción del Poder Ejecutivo, no puede negociar solo. Además los cómputos son muy subjetivos.

Artículo 66: Es una falacia. ¿Qué pasa si se hace con otra ley?

Artículo 104, incisos c) y l): Se involucra a estudios privados de auditoría. Se privatiza el control del Estado. Es una antesala para la privatización del Estado.

Artículo 105: Merece igual crítica al artículo anterior pues faculta para contratar estudios profesionales. Debido a ello nada impide a que termine haciendo la auditoría la misma que depende de los contratistas del Estado.

Artículo 121, inciso f): Creemos que con la subjetividad que se manejan las informaciones se pueden alterar muchas carreras políticas o persecuciones de toda índole a opositores circunstanciales.

Artículo 125: Debe incorporarse el concurso público de antecedentes y oposición para todos los cargos a desempeñar.

Artículo s/n: Todos los cargos que origine la aplicación de esta ley deberán realizarse por concurso público de antecedentes y oposición.

Artículos 127 y 128: Creemos que la falta de permanencia en el cargo conspira con la especialización. Además la movilidad de los puestos provocará incertidumbre en la aplicación de normas legales o reglamentarias.

Artículo s/n: Toda contratación que se origine en el ámbito de la presente ley deberá llamarse a licitación previa, admitiéndose solamente la contratación directa en caso de declararse desierta la misma.

Pareciera que esta ley pretendiera tener como objeto brindar información sobre el crédito público a las entidades crediticias internacionales o dicho en otras palabras que se trataría de una exigencia del Banco Mundial.

Conclusiones

El 16 de abril de 1991 tuvo su entrada en el Congreso de la Nación el proyecto citado registrado bajo el número 83 Poder Ejecutivo, el proyecto establece una profunda modificación en todo el sistema de administración y control del sector público, derogando la denominada Ley de Contabilidad, la Ley de Creación

de la Sindicatura General de Empresas Públicas y la ley 11.672 complementaria permanente de presupuesto en lo que se oponga a la citada ley.

La derogación de la Ley de Contabilidad no es total, pues por el artículo 138 del proyecto se mantienen en vigencia los artículos 51 al 54 inclusive (capítulo V - De la gestión de los bienes del Estado) y 55 al 64 inclusive (capítulo VI - De las contrataciones), y concordantemente en el artículo 136 se establece que el Poder Ejecutivo en el plazo de 60 días a partir de la fecha de promulgación de la ley presentará al Congreso un proyecto de ley que regule el sistema de contrataciones del Estado y otro que organice la administración de bienes del Estado.

Quiere decir que si tenemos en cuenta las contrataciones y que el proyecto que estamos tratando se aprobara este año, prácticamente se produciría un vacío de control (en lo referente a contrataciones), pues las normas que se mantienen en vigencia se inscriben en un cuerpo normativo, el que se deroga, que poco tiene que ver con el que se va a establecer.

Lo expuesto no encuentra razonable explicación si se tiene en cuenta que desde el 16 de abril de 1991 (fecha en que se presentó el proyecto) hasta el día de hoy ha transcurrido tiempo más que suficiente, más de medio año, para que el Ejecutivo remitiera un proyecto sobre contrataciones y administración de bienes del Estado acorde con el espíritu de la nueva normativa. Evitando de tal forma un peligroso vacío que por experiencia (en lo que a contrataciones se refiere) siempre ha sido oneroso para el Estado y una buena cuna e incubadora para la corrupción.

Este tema de los plazos es el más preocupante ya que por lo profundo del cambio resulta prácticamente imposible, si la ley se aprobara y promulgara antes del 31 de diciembre, que el sistema pudiera entrar en vigencia el día 1º de enero de 1992 con una razonable solvencia; por otra parte de ella es que los órganos de control, por el artículo 139 disponen de seis meses desde promulgada la ley para suscribir los convenios que posibiliten reasignar los recursos humanos que se transfieran en función del modelo de control establecido. La pregunta lógica es: ¿Qué ocurre durante esos seis meses? Pues la dinámica del sector público productivo y erogativo indican que el mismo seguirá funcionando, que las privatizaciones, tal vez sigan efectuándose. Si el modelo de control no opera en plenitud por lo que ya dijimos precedentemente y el personal aún no ha sido asignado, ¿cuál será el grado de control que se ejerza? Porque, pongámonos de acuerdo, una cosa es el control a posteriori que propugna la ley, y otra cosa es el control ineficiente que puede derivar de una incorrecta implementación.

Resulta loable que se busque la implementación de controles ágiles, eficientes e interdisciplinarios, no nos explicamos entonces por qué se limita como títulos requeridos los de ciencias económicas para las cabezas de los dos órganos de control. La redacción del artículo 111 deja la duda de si los síndicos generales adjuntos únicamente podrán ser egresados de ciencias económicas, entonces ¿dónde está la interdisciplinariedad?

Tampoco queda claro, en el caso de auditor general, si será sustituido o no por los auditores generales adjuntos, pues la única referencia, artículo 130, poco aclara el tema.

Si bien en el mensaje del Poder Ejecutivo se hace clara mención a que la Sindicatura General de la Nación es resultante de la reestructuración de la Sindicatura General de Empresas Públicas; y que el organismo de control externo (Contraloría General de la Nación o Auditoría General de la Nación) es el resultante de un cambio fundamental en el enfoque de las atribuciones del Tribunal de Cuentas de la Nación para convertirse en el auténtico organismo de auditoría externa del país, falta en el proyecto un artículo que establezca lo expresado en el mensaje, o sea que los órganos que se crean son los sucesores de los anteriores T.C.N. y SIGEP.

En este orden de ideas también sería bueno preguntar: ¿por qué no se mantuvo el nombre del Tribunal de Cuentas respetando una sana tradición? No sería serio aducir que es porque los tribunales juzgan, ya que también es juzgar el establecer la razonabilidad de las cuentas públicas.

Por todo lo expuesto, expresamos nuestro rechazo total al dictamen de comisión.

Alberto Aramouni. — Matilde Quirraezino.

Sr. Diputado Aramouni (13/11/1991):

Además, hay aspectos del proyecto que significan ni más ni menos que otorgar a estudios profesionales independientes el control en la auditoría interna y externa. Así, el artículo 104, inciso c) establece que es función de la Sindicatura General de la Nación "realizar o coordinar la realización por parte de estudios profesionales de auditores independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias...", etcétera.

Esto refleja que no se van a realizar los estudios, análisis y controles preventivos sino que ellos serán posteriores y, al mismo tiempo, que tales análisis podrán estar a cargo de estudios profesionales independientes, los cuales —podemos tener la seguridad— no van a responder a los intereses de la Nación, sino que van a responder a los intereses de los grupos económicos dominantes, de esos grupos que en la República Argentina se caracterizaron por ser los saqueadores del Estado y del pueblo argentinos.

En el artículo 105 se establece que la sindicatura queda facultada para contratar estudios de consultoría y auditoría bajo específicos términos de referencia, etcétera.

En el artículo 121, inciso c), se habla de que son funciones de la Auditoría General de la Nación auditar, por sí o mediante estudios profesionales de auditoría independiente, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito. Seguramente esos organismos internacionales de crédito serán los que van a imponer su criterio en los estudios profesionales que tendrán a su cargo la auditoría.

Había señalado que en este proyecto de ley no existe un control preventivo sino posterior. A eso se refiere el artículo 102 cuando habla de que la auditoría interna es un servicio a toda

la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas.

También señala esto el artículo 118 al sostener que es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión. Todo ello pone en evidencia que el Estado va a perder lo que se llama el poder jurisdiccional.

¿Qué es la jurisdicción? Es la potestad pública de conocer y fallar los asuntos conforme a la ley. La jurisdicción no solamente la tienen los jueces sino que también la poseen las autoridades de otro poder, aunque no se trate del judicial. Por ello existe no solamente la jurisdicción judicial sino también la administrativa y la parlamentaria, como la que ejerce el Congreso en el caso del juicio político. Cuando la Cámara de Diputados acusa ante el Senado y éste enjuicia al magistrado o al funcionario destituyéndolo de su cargo e inhabilitándolo de por vida para el ejercicio de la función pública, está utilizando una función jurisdiccional.

En el tratamiento de este proyecto de ley, denominado de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, nos tenemos que referir a la jurisdicción administrativa que, repito, también existe en el poder administrador, porque así está definido en este concepto que hace a la esencia misma del Estado.

En el ámbito del poder administrador las decisiones jurisdiccionales —no judiciales— en asuntos administrativos están sujetas a revisión judicial de modo que en la administración pública hay actos jurisdiccionales que no son contenciosos, aunque haya defensa o contestación; tales son las decisiones que se dictan en la administración pública en el recurso jerárquico.

O sea que en el ámbito del poder administrador también existe la jurisdicción. De esta jurisdicción está imbuido el Tribunal de Cuentas de la Nación, órgano que de sancionarse este proyecto de ley quedará disuelto.

En el ámbito de la administración pública, en el juicio de cuentas los tribunales específicos enjuician, precisamente, las cuentas y en tal sentido ejercen una verdadera jurisdicción en lo que respecta a esa materia. De manera tal que la jurisdicción administrativa la puede ejercer un órgano centralizado o uno especial desprendido de la administración central, como es el Tribunal de Cuentas.

Este organismo jamás debió haber sido disuelto y menos aún cuando ello importa abolir las facultades para realizar el juicio de cuentas a las que hice referencia.

Existe una tendencia universal respecto a la creación de comisiones y consejos con funciones jurisdiccionales. En cambio, por medio del proyecto de ley en consideración no solamente se contradicen dichas tendencias sino que, además, se traslada el poder jurisdiccional del Estado a estudios profesionales independientes que actúan al margen del Estado.

Por lo expuesto, considero que el Estado jamás puede renunciar a este atributo de la jurisdicción que no solamente reside en el Poder Judicial sino también en el Ejecutivo y en el Legislativo.

Quisiera referirme de un modo especial a los caracteres esenciales que debe tener un tribunal de cuentas, organismo, precisamente, que el proyecto de ley en consideración termina disolviendo.

Los tribunales de cuentas, como organismos descentralizados pero con facultades jurisdiccionales en cuanto a la gestión administrativa y financiera del Estado, se caracterizan por poseer una estructura de tribunal con inamovilidad de carácter judicial para los funcionarios que juzgan esas gestiones. Se trata, en definitiva, de la potestad de decidir.

También tienen la atribución de informar *motu proprio* al Congreso Nacional respecto de toda anomalía grave registrada en la gestión administrativa sujeta a ese contralor. Existe cierta potestad reglamentaria, lo que significa que un régimen jurisdiccional de esta índole debe poseer su raíz en el propio sistema constitucional.

Algunas constituciones, como la de la provincia de Buenos Aires, han otorgado al Tribunal de Cuentas la jerarquía de organismo constitucional. Asimismo, la reciente Constitución de la provincia de Córdoba le ha conferido al Tribunal de Cuentas, a través de su artículo 126, el carácter de organismo constitucional. Esta es la manera en que se debe ejercer el poder jurisdiccional a través de un organismo —como en el caso de la provincia de Córdoba— elegido directamente mediante el voto del pueblo.

Estas son atribuciones del Estado, a las que éste no puede ni debe renunciar, y menos aún dejar en manos de estudios de profesionales independientes.

¿Cuáles son las principales atribuciones que debe tener un tribunal de cuentas? Ejercer el control externo de la marcha general de la administración nacional, efectuar la fiscalización

y vigilancia de las operaciones patrimoniales y financieras llevadas a cabo por el Estado y, de manera especial, lo que he manifestado anteriormente: el examen y juicio de cuentas de los responsables. La declaración de responsabilidad y/o formulación de los cargos constituye una función específica de este órgano.

También lo es el análisis de todos los actos administrativos referidos a la hacienda pública, observándolos cuando contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias.

Lo que importa es que se observen las anomalías, que se le comuniquen al Congreso de la Nación si son actos del Poder Ejecutivo, y a este último si lo son de un órgano de la administración pública central o descentralizada.

También es uno de sus atributos requerir con carácter conminatorio la rendición de cuentas y fijar plazos perentorios de presentación a los remisos o morosos. Esto es lo que comprende el examen y juicio de las cuentas.

Con respecto al control legislativo del presupuesto, debo señalar que el proyecto de ley recoge antecedentes que vienen de muchos años; algunos de ellos, desde principios de siglo. Sin embargo, no interesa el hecho que históricamente en el país se haya llevado a cabo el control legislativo de esa u otra manera; es ahora, con el avance de la democracia, que debemos modificar las imperfecciones y de ninguna manera acentuarlas.

Precisamente el control del presupuesto debe terminar en el Congreso, ya que éste es el poder que fija los gastos y los recursos. Por esa razón debe controlar el cumplimiento de sus propias decisiones, es decir, verificar cómo el poder administrador ha realizado la gestión legalmente autorizada. En este sentido, el inciso 7º del artículo 67 de la Constitución Nacional atribuye esas facultades al Parlamento cuando dice: "Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión".

La Ley de Contabilidad vigente establece que la cuenta general del ejercicio será preparada por la Contaduría General de la Nación, que la remitirá al Tribunal de Cuentas antes del 31 de marzo. A su vez, el Poder Ejecutivo nacional la enviará al Congreso antes del 31 de mayo. Eso es lo que indican los artículos 37 y 38 de la Ley de Contabilidad. Por su parte, el artículo 95 del proyecto en discusión indica que la cuenta de inversión debe ser remitida antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento.

Con respecto a ese tema, considero que la cuenta que se debe rendir es la de gastos y de inversión y no sólo esta última, ya que los dos conceptos guardan una diferencia de carácter económico-financiero: el concepto de gastos se refiere a lo consumido e, incluso, a lo pagado por sueldos; en cambio, el de inversión denota la idea de empleo de caudales en algo productivo, no consumible, o compensado con otro bien equivalente.

En consecuencia, debe interpretarse que la cuenta que se tiene que rendir ante el Parlamento para su análisis es la de gastos y de inversión. Quiere decir que el contralor parlamentario de la gestión administrativo-financiera del Poder Ejecutivo es el acto final de la vida del presupuesto. Algunos dirán que para eso existe la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Efectivamente, esta comisión tiene su origen en la ley 3.956 del año 1900. Luego, en el año 1952, se sancionó la ley 14.179, que estableció reglas propias de las funciones que la Constitución atribuye al Poder Legislativo.

La ley 14.179 incurre en un doble error en el artículo 1º al declarar que la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas está investida de las facultades que ambas Cámaras delegan en las comisiones permanentes y especiales. Ocurre que según el sistema de nuestra Constitución no existen comisiones permanentes sino comisiones de asesoramiento que funcionan internamente en cada Cámara, y si se les otorga alguna atribución ello debe ser determinado expresamente. Estas comisiones no tienen la facultad pretendida por la ley 14.179 ni por la última parte del artículo 95 del proyecto de ley en consideración, que reproduce el artículo 40 de la actual Ley de Contabilidad y se refiere a la aprobación automática. Este es uno de los vicios que recoge el proyecto de ley en sus antecedentes al remitirse el caso de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Pública en lo referente a la aprobación automática, donde reproduce —repito— disposiciones del artículo 40 de la Ley de Contabilidad, que a su vez reproduce el artículo 66 de la anterior ley de contabilidad.

No obstante su historia y los años transcurridos, no puedo legitimar una norma que considero arbitraria, contraria al espíritu republicano, antijurídica e inmoral. También es inconstitucional porque pretendió y pretende legitimar la renuncia al ejercicio de una atri-

cesario poseer título universitario en Ciencias Económicas. Nosotros agregamos en Ciencias Jurídicas, pero también queremos que se abra la posibilidad para todas las demás disciplinas.

Estos organismos, que después van a ser asistidos por tres síndicos generales adjuntos, deben ser multidisciplinarios. En la práctica siempre lo han sido. En la SIGEP existen 19 ingenieros que perderán la posibilidad de actuar siquiera como agentes porque este carácter multidisciplinario que señalamos se ha trasuntado en la redacción final de este Título.

Podríamos plantear algunas otras objeciones pero, en honor a la brevedad, no agregaré otras observaciones.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: son varias las objeciones que quiero formular a este título.

En primer lugar, me voy a referir al control posterior que se establece en los artículos 102 y 118, aunque este último corresponda a otro título. De esta manera, se establece la eliminación del control previo, con todo lo que esto implica para la transparencia de los actos que corresponden al poder administrador. Dicha transparencia, que debe ser viva y constante en cada uno de los actos del Poder Ejecutivo, no permite que se elimine tanto en la auditoría interna como en el control externo el control previo.

Me temo que esta sustancial reforma introducida en la ley va a generar una serie de irregularidades que serán la cuna de actos contrarios a la moral y a la sana administración pública. Por lo tanto, propiciaré las modificaciones a los artículos 102 y 118 cuando consideremos el título siguiente.

En cuanto al control a cargo de los estudios privados de auditoría, el artículo 104 inciso c) se refiere a la posibilidad de realizar o coordinar la realización por parte de estudios profesionales de auditores independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones.

Por su parte, el artículo 105 establece que la sindicatura queda facultada para contratar estudios de consultoría y auditoría. En su inciso c) el artículo 121 —si bien está comprendido en otro título— determina la función de auditar por sí o mediante estudios profesionales de auditoría independiente.

Durante la consideración en general y en relación con la actividad de los estudios privados, señale el peligro de prácticamente entregar el poder jurisdiccional del Estado. Me referí asimismo a la jurisdicción como facultad y atributo del Estado inherente no sólo al Poder Judicial, sino también al Legislativo y, sobre todo, al poder administrador.

El Estado nunca puede delegar tal atribución jurisdiccional ya que ello no sólo significa la cesión de dicha atribución, sino también su propio aniquilamiento. Sería algo así como si la Argentina fuera *res nullius*, es decir, cosa de nadie. Además, en la redacción de este proyecto ni siquiera se tienen en cuenta las disposiciones de la ley 22.460, referida a la regulación y contratación de los servicios de consultoras privadas en el ámbito estatal. Nada se dice en cuanto a las condiciones que deben reunir los estudios profesionales, a las relaciones que pueden o no mantener con grupos económicos dominantes o a la independencia que deberán tener de las empresas concesionarias de servicios públicos o que exploten obras y servicios públicos.

Tampoco se hace mención a las garantías vinculadas con la contratación de estudios privados. Es así que nos preguntamos a quiénes van a responder. Responderán a los grupos económicos dominantes de siempre o al Estado? ¿A los intereses privados o a los de la Nación?

Desco referirme también a los artículos 109 y 111. Se habla de las necesidades de contratar por medio de profesionales de distintas disciplinas y sólo se ha aceptado modificar el artículo 126, que corresponde al título siguiente. En este artículo se aceptan los títulos universitarios del área de ciencias económicas o derecho. Lo mismo debería ocurrir en los artículos 109 y 111, en los que sólo se contempla el título universitario en ciencias económicas, de modo que las distintas disciplinas del derecho y de ciencias económicas puedan intervenir en estas funciones relativas a la sindicatura interna y a la auditoría u control externos.

No sé si el señor miembro informante de la comisión ha escuchado las observaciones que he formulado en relación con estos dos artículos, pues no está a la vista, y en consecuencia, seguramente no ha prestado atención. Sería conveniente que formulara las aclaraciones pertinentes con respecto a las objeciones que estoy señalando, y si él es coherente debería aceptar las modificaciones que propongo a efectos de posibilitar la intervención de los profesionales de derecho. Rogaría a la Presidencia que le llama-

Si usáramos el método de supresión mental, veríamos que al testar este título se produciría algo saludable, porque el sistema que contiene el proyecto tendría fluidez.

En cuanto a la posibilidad de auditar por medio de particulares, es algo así como un caballo de Troya, porque la contratación de las consultorías es algo que solicitó el Banco Mundial, lo que significa delegar facultades propias del Estado.

No estoy en contra de las privatizaciones. El Estado argentino debe delegar todo lo que pueda en manos de la sociedad, pero no las facultades específicas que le corresponden. Si hemos admitido delegar facultades judiciales creando la figura del querellante particular, y si delegamos también facultades de control, no nos debe extrañar que un día nos aparezcan con un proyecto de reglamento para esta Cámara a fin de que los consultores se sienten en estas bancas para debatir y defender intereses particulares en reemplazo de los legisladores. Las facultades del Estado son indelegables, y la moda de las privatizaciones no tiene que torcernos el brazo y quitarnos facultades estatales que no tienen otro sentido que la protección del bien común y de la sociedad.

Por lo expuesto, insisto en mi proposición: la supresión total del título que consideramos.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Natale. — Señor presidente: en el debate en general formulamos algunas observaciones a artículos de este título y propusimos reformas a la comisión.

La piedra fundamental de toda esta cuestión reside en la redacción que se dé al artículo 100, esto es, que los organismos de control funcionen como han sido concebidos por los autores de esta iniciativa o, de lo contrario, que no constituyan ninguna clase de organismos de control.

Debemos observar detenidamente el artículo 100. No es posible —lo decía con precisión el señor diputado Cruchaga hace unos instantes— que el órgano de control dependa del órgano controlado. No es posible que el síndico que debe controlar a Obras Sanitarias de la Nación dependa del directorio de Obras Sanitarias de la Nación o del interventor de dicha empresa. No es posible que el síndico que debe controlar una determinada área del Ministerio de Salud y Acción Social dependa del ministro o subsecretario de esa área a controlar. O sea que en los casos mencionados se produciría una colisión de intereses entre el interés funcional y el interés laboral, entre la obligación jerárquica que tiene el

inferior con respecto al superior, entre la obligación del controlante con relación al controlado.

Se equivoca de plano la comisión si insiste en la redacción original del artículo 100.

Por ello voy a reiterar la proposición que hice durante la consideración en general de este proyecto. Entiendo que debe suprimirse la última parte del artículo 100, cuando dice: "Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General."

Aquí está el meollo de la cuestión: si el síndico de cada empresa o de cada organismo administrativo depende jerárquicamente de la Sindicatura General, está asegurado el mecanismo de control. Si depende jerárquicamente del titular de la empresa o del organismo administrativo controlado, no existe posibilidad real de control.

Creo que se ha deslizado un error fundamental, que altera todo el sistema normativo que estamos creando. Por eso, tal como lo señalé durante mi intervención en el tratamiento en general, sugiero que la comisión contemple esta propuesta, que consiste en suprimir el último párrafo del artículo 100, sustituyéndolo por el siguiente: "Estas unidades dependerán jerárquicamente de la Sindicatura General." Si así lo hacemos, salvaremos el espíritu de la ley; de lo contrario, será una sanción vana.

Apelo entonces a la comprensión de la Cámara y ca particular de la comisión, como para tener en cuenta esta propuesta.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Clérico. — Señor presidente: además de coincidir con las propuestas de los señores diputados Berhongaray y Natale, modificatorias del artículo 100, deseo proponer un nuevo artículo, a continuación del artículo 104. Este nuevo artículo, que a mi entender se explica por sí mismo, en cuanto a las atribuciones de la Sindicatura General, tiene la siguiente redacción: "Todo acto u omisión que contravenga disposiciones legales, reglamentarias, de procedimiento y/o estatutarias, convencionales, o cualquier otra resolución vinculante, o que contrarién objetivamente los principios de una buena gestión administrativa y/o empresaria, será pasible de observación.

"La Sindicatura General podrá también efectuar recomendaciones. Toda observación y/o recomendación será comunicada por el síndico general a la jurisdicción, entidad o empresa reprochada, para su obligatorio descargo, en el lapso y con el procedimiento que a éste efecto fije el decreto reglamentario."

ra la atención al miembro informante de la comisión para que vuelva a su banca.

Sr. Presidente (Pierri). — Señor diputado: límitese a la consideración del tema en debate.

Sr. Aramouni. — Sucede que necesito una aclaración.

Sr. Presidente (Pierri). — Las aclaraciones tendrán lugar luego que los demás señores diputados que se hallan anotados en la lista de oradores para referirse al título en consideración finalicen sus respectivas exposiciones.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Cruchaga. — Señor presidente: durante la discusión en general habíamos adelantado algunas de las observaciones que formularíamos en relación con este título y los siguientes. En esa oportunidad manifesté que, a mi criterio, no existe un sistema de control interno así como tampoco de control externo, como luego trataré de demostrar. Aclaro que a efectos de no confundir ambas cuestiones, separaré el tema de los controles interno y externo.

En el Título VI, en el mejor de los casos, se prevé un sistema informativo que el Poder Ejecutivo ha ideado mediante esta iniciativa. Como señalara durante el debate en general, dentro de este menú de posibilidades era factible un sistema de control de tipo informativo o contable; el error —es nuestra obligación insistir en esta cuestión— consiste en que alguien pueda llegar a creer que esto es control, cuando en realidad no lo es.

Debemos tomar conciencia de que con el sistema informativo proyectado estamos perdiendo algunos de los institutos previstos en las leyes vigentes, que mediante la Contaduría General de la Nación o el Tribunal de Cuentas agregan a la tarea de control algunas de las características que la doctrina menciona como imprescindibles y necesarias. Nunca un organismo de control puede depender del sujeto controlado; ésta es la principal observación que a mi criterio debemos formular acerca de este título. En ningún lugar del mundo existe un control que dependa jerárquicamente del controlado. En todo caso podríamos decir que en los sistemas administrativos informativos o contables como los que se pretenden instaurar con este proyecto, el funcionario auditor o síndico hará llegar la observación a quien le está brindando el servicio; pero de ninguna manera puede decirse que esta función tenga las características de un control.

A efectos de no sobreadundar en cuestiones que ya hemos señalado durante el debate en general, sólo advierto que no debemos confun-

dir los términos. Incluso, en el menú de opciones, ya el miembro informante de mi bloque adelantó que podríamos llegar a aceptar un sistema de control interno que tuviera una organización jerárquica vertical, es decir, un funcionario —que podría ser el síndico— de quien dependen los agentes que ejerzan control en las distintas unidades operativas.

De la simple lectura de los artículos que componen el título en consideración surge una verdadera incongruencia. El artículo 96 establece un órgano de control interno del Poder Ejecutivo, como se ratifica también en los fundamentos del proyecto, pero el artículo 101 expresa: "La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo nacional será responsable del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno...". ¿De quién dependen los funcionarios afectados a las distintas unidades operativas? ¿Dependen del síndico general, del ministro, del administrador o de un directorio?

En la consideración en general advertimos que puede producirse una peligrosa confusión que afectará la futura interpretación de la ley en relación con el control, pero además creará una verdadera distorsión de las funciones y funcionarios que estarán afectados a este sistema de control interno.

Pero también existen otras contradicciones que son peligrosas. Para que este sistema informativo o pseudocontrol tenga efecto tiene que ser concomitante o previo al acto, contrato o disposición patrimonial o presupuestaria. Es lo que sostiene toda la doctrina, y ya ha sido señalado en la reunión anterior, pero en artículos sucesivos se señala lo contrario.

El artículo 101 expresa que estas unidades operativas de los distintos ministerios o entidades tienen que incluir instrumentos de control previo y posterior a los actos, pero en el artículo 102 —contradiciendo lo dicho anteriormente— se establece en forma imperativa que la auditoría interna consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a las que el proyecto se refiere. Hubiera resultado saludable otorgar a estas actividades de fiscalización —que no son de control sino informativas— algunas de las características del control conocidas por toda la doctrina. Pero además debería haberse establecido la independencia requerida a fin de que el funcionario controlante no dependiera del controlado. Se ha dicho de mil maneras que ningún funcionario de control puede ejercer efectivamente esa función si está sujeto a influencias de tipo político,

contractual o económico que incidan sobre su independencia de criterio.

Si se aceptaran algunas de las observaciones que estamos formulando podríamos mejorar en parte este sistema de información contable y financiera que se crea en el ámbito del Poder Ejecutivo, y lo obligaríamos a adoptar un método más estricto.

Comparto las observaciones formuladas por los señores diputados Gentile y Aramouni en relación con las facultades que se otorgan a la sindicatura por el artículo 104 inciso c) y por el 105. A mi criterio, constituyen una verdadera delegación que está prohibida por nuestra Constitución. Aquí no estamos posibilitando la actividad privada de distintos profesionales, que por intermedio de pericias acompañan en casos especiales sus conocimientos técnicos cuando la administración pública carece de ellos. Se está delegando la actividad propia de la administración pública cuando, en nuestra opinión, esta actividad jurisdiccional es indelegable al sector privado.

De la discusión en general como de la en particular se desprende que en este tema hay una enorme confusión. Los patrimonios y los recursos públicos tienen en todo el mundo reglas propias, y son vigilados por los funcionarios públicos; de ninguna manera pueden estar en manos privadas.

Tanto en este capítulo como en el siguiente está implícita la privatización del control, lo cual no está autorizado ni por nuestra Constitución, ni por nuestra práctica parlamentaria, ni por las normas legales, que hoy van a quedar en el archivo si efectivamente se aprueba esta iniciativa.

Con lo expuesto dejamos planteada nuestra oposición íntegra al Título VI.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Gentile. — Señor presidente: con respecto a este título quiero recordar a la Cámara que hemos recibido y seguimos recibiendo graves imputaciones por parte de la prensa relacionadas con el dictado del decreto 2248/91 sobre desregulación de la economía. Se ha dicho que los lobbies prácticamente mandan en el Congreso y que casi somos el misero ratón con el que juega el gato maula de los lobbies. Incluso se ha llegado a decir que para evitar la influencia de los lobbies el Poder Ejecutivo ha tenido que mandar a Italia al redactor de este decreto. En el presente capítulo encontramos una referencia concreta a lo que he explicado.

Aquí nos encontramos con que tenemos un lobby dentro del Poder Ejecutivo. En este título no se está haciendo otra cosa que mantener la estructura de la SIGEP. Ya se ha hecho una observación concreta respecto de qué va a pasar con ciertos funcionarios de la SIGEP, a la que le estamos cambiando el nombre. No tiene razón de ser el hecho de que se le aumente la jerarquía para darle una dependencia al Poder Ejecutivo, cuando a su vez en el artículo 97 se la declara ente autárquico con personería jurídica propia.

¿Qué sentido tiene esto? ¿Cómo puede haber un control efectivo cuando el órgano de control depende de quienes está queriendo controlar? ¿En qué parte del mundo existe un control de esta naturaleza? El mismo proyecto nos está explicando esta superposición de funciones, este lobby que han hecho los funcionarios de la SIGEP para seguir subsistiendo administrativamente.

La función específica más importante que figura en esta parte del proyecto es vigilar el cumplimiento de las normas contables emanadas de la Contaduría General de la Nación, órgano que también se dicta su propio reglamento y que es el encargado de controlar todo el sistema contable de la administración pública nacional. ¿Qué sentido tiene crear otro órgano que tenga las mismas funciones que la Contaduría General de la Nación? ¿Qué sentido tiene hacerle hacer auditoría interna, que es una función que en definitiva también tiene el auditor general, quien va a terminar reemplazando al Tribunal de Cuentas?

Creo que no tenemos que admitir la presión de los lobbies, tal como está implícita en el proyecto del Poder Ejecutivo, cuando no se quiere disolver ninguno de los dos órganos de control que existen actualmente: la SIGEP y el Tribunal de Cuentas. Entonces se landó manteniendo los dos organismos, cambiándoles prácticamente el nombre y superponiéndolos en sus funciones.

Tenía más sentido el proyecto que en su momento presentó la democracia cristiana, que establecía un órgano de control autónomo, separado del Poder Ejecutivo, en una relación fluida con el Poder Legislativo, que es con quien, en definitiva, tendrá que cumplir la tarea de controlar las finanzas públicas del Estado.

Por lo expuesto, en esta oportunidad voy a solicitar al señor miembro informante la supresión total de este título, ya que si así se procediera no se cambiaría el sentido del proyecto.

Diputados Natale/Clérici:

Si usáramos el método de supresión mental, veríamos que al testar este título se produciría algo saludable, porque el sistema que contiene el proyecto tendría fluidez.

En cuanto a la posibilidad de auditar por medio de particulares, es algo así como un caballo de Troya, porque la contratación de las consultorías es algo que solicitó el Banco Mundial, lo que significa delegar facultades propias del Estado.

No estoy en contra de las privatizaciones. El Estado argentino debe delegar todo lo que pueda en manos de la sociedad, pero no las facultades específicas que le corresponden. Si hemos admitido delegar facultades judiciales creando la figura del querellante particular, y si delegamos también facultades de control, no nos debe extrañar que un día nos aparezcan con un proyecto de reglamento para esta Cámara a fin de que los consultores se sienten en estas bancas para debatir y defender intereses particulares en reemplazo de los legisladores. Las facultades del Estado son indelegables, y la moda de las privatizaciones no tiene que torcernos el brazo y quitarnos facultades estatales que no tienen otro sentido que la protección del bien común y de la sociedad.

Por lo expuesto, insisto en mi proposición: la supresión total del título que consideramos.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Natale. — Señor presidente: en el debate en general formulamos algunas observaciones a artículos de este título y propusimos reformas a la comisión.

La piedra fundamental de toda esta cuestión reside en la redacción que se dé al artículo 100, esto es, que los organismos de control funcionen como han sido concebidos por los autores de esta iniciativa o, de lo contrario, que no constituyan ninguna clase de organismos de control.

Debemos observar detenidamente el artículo 100. No es posible —lo decía con precisión el señor diputado Cruchaga hace unos instantes— que el órgano de control dependa del órgano controlado. No es posible que el síndico que debe controlar a Obras Sanitarias de la Nación dependa del directorio de Obras Sanitarias de la Nación o del interventor de dicha empresa. No es posible que el síndico que debe controlar una determinada área del Ministerio de Salud y Acción Social dependa del ministro o subsecretario de esa área a controlar. O sea que en los casos mencionados se produciría una colisión de intereses entre el interés funcional y el interés laboral, entre la obligación jerárquica que tiene el

inferior con respecto al superior, entre la obligación del controlante con relación al controlado.

Se equivoca de plano la comisión si insiste en la redacción original del artículo 100.

Por ello voy a reiterar la proposición que hice durante la consideración en general de este proyecto. Entiendo que debe suprimirse la última parte del artículo 100, cuando dice: "Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General."

Aquí está el meollo de la cuestión: si el síndico de cada empresa o de cada organismo administrativo depende jerárquicamente de la Sindicatura General, está asegurado el mecanismo de control. Si depende jerárquicamente del titular de la empresa o del organismo administrativo controlado, no existe posibilidad real de control.

Creo que se ha deslizado un error fundamental, que altera todo el sistema normativo que estamos creando. Por eso, tal como lo señalé durante mi intervención en el tratamiento en general, sugiero que la comisión contemple esta propuesta, que consiste en suprimir el último párrafo del artículo 100, sustituyéndolo por el siguiente: "Estas unidades dependerán jerárquicamente de la Sindicatura General." Si así lo hacemos, salvaremos el espíritu de la ley; de lo contrario, será una sanción vana.

Apelo entonces a la comprensión de la Cámara y en particular de la comisión, como para tener en cuenta esta propuesta.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Clérici. — Señor presidente: además de coincidir con las propuestas de los señores diputados Berhongaray y Natale, modificatorias del artículo 100, deseo proponer un nuevo artículo, a continuación del artículo 104. Este nuevo artículo, que a mi entender se explica por sí mismo, en cuanto a las atribuciones de la Sindicatura General, tiene la siguiente redacción: "Todo acto u omisión que contravenga disposiciones legales, reglamentarias, de procedimiento y/o estatutarias, convencionales, o cualquier otra resolución vinculante, o que contraríen objetivamente los principios de una buena gestión administrativa y/o empresaria, será pasible de observación."

"La Sindicatura General podrá también efectuar recomendaciones. Toda observación y/o recomendación será comunicada por el síndico general a la jurisdicción, entidad o empresa reprochada, para su obligatorio descargo, en el lapso y con el procedimiento que a éste efecto fije el decreto reglamentario."

Diputados Baglini/Lamberto:

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Baglini. — Señor presidente: evidentemente las quejas que se han vertido sobre los detalles de pulimento de este título, en cuanto a la omisión del control previo y del control de legalidad, y también en cuanto a la poco lograda o poco plasmada independencia del órgano de control sobre el controlado, merecerían por lo menos que la comisión considerara la aceptación de alguna de las propuestas que se formularon aquí.

Rescato esencialmente dos propuestas: la que acaba de hacer el señor diputado Clérici, porque lógicamente tendría un contenido y elemento de control previo y simultáneamente, el de legalidad, que es muy posible que siga siendo necesario en la Argentina durante mucho tiempo, sobre todo si se advierte que equipos multidisciplinarios de cien o más profesionales, que cobran en dólares, se olvidan de la existencia y hasta de la derogación de leyes y decretos en la Argentina. Esto es lo que ha pasado con el famoso decreto de desregulación, que cita normas derogadas y otras que nada tienen que ver con el contenido que se pretende instrumentar. Si esto es lo que ha pasado con un equipo multidisciplinario de cien personas, ¿qué no va a pasar en la soledad del despacho de algunos funcionarios que de milagro tienen tiempo de enterarse de los cambios legislativos y muchas veces no cuentan con la gimnasia del control de legalidad que hay que efectuar para evitar infringir la ley?

Tal cual está redactada, creemos que la norma resulta anacrónica a la luz de la propia desregulación. El artículo 104, inciso c), habla de la contratación de estudios profesionales de auditores independientes, mientras que el inciso b) del mismo artículo prevé el mantenimiento de un registro central de auditores y consultores. Es decir, por un lado, invitamos a que venga todo el mundo con la sola exigencia del CUIT, pero por otro, creamos un registro de auditores.

Estas recomendaciones tienden a preservar el control de legalidad y a instrumentar de alguna manera el control previo. No vaya a ser que al cabo de un tiempo tengamos que revisar el funcionamiento de organismos que teóricamente tienen que producir más control y más ahorro de gastos en el Estado, pero que pueden terminar contradiciendo esos propósitos.

Sr. Presidente (Pierri). — Corresponde que la comisión se expida sobre las propuestas formuladas por los señores diputados.

Sr. Lamberto. — La comisión no va a aceptar modificaciones ni observaciones en este título por las siguientes razones.

A pesar del trabajo de la comisión, y de las distintas consultas, se sigue sin entender la filosofía básica del proyecto. Es un todo orgánico en el cual el sistema de control interno no implica la creación de una policía interna, como pretendía crearse aquí. El sistema de control interno garantiza el funcionamiento a un nivel jerárquico. En definitiva, esto es lo que cuida la espalda del más alto funcionario con respecto a lo que ocurre en su repartición. Por eso, debe tener una dependencia funcional con el más alto funcionario. ¿Quién controla a los más altos funcionarios? El control interno. Esta es la razón por la que ha de tener vinculación con la más alta jerarquía, sin estar en dependencia externa, porque si no, habría dos controles externos y una colisión de jurisdicciones.

Con respecto a la crítica referida a la posible contratación de estudios de auditoría, hay que señalar que esto ya lo hace la SIGEP. Es algo que existe hoy y no estamos innovando. He escuchado varias ponderaciones al trabajo de la SIGEP; esto no modificará una práctica que ha demostrado ser eficiente y útil. Sin duda, el Parlamento debe brindar igualdad de oportunidad a todas aquellas personas que cuenten con competencia científica y técnica para atender en casos de informes de auditoría.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: creo que es una contradicción que se acepte la modificación del artículo 126 —que según tengo entendido va a ser propuesta por la comisión— y que no se haga lo propio con los artículos 109 y 111.

Sr. Presidente (Pierri). — La comisión ya se ha expedido, señor diputado.

No habiendo número en el recinto, se va a llamar a votar.

—Se llama para votar.

—Mientras se llama para votar:

3

INDICACION

Sr. Gentile. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Diputado

Berhondaray:

Sr. Gentile. — Señor presidente: mientras se llama para votar quisiera aprovechar la oportunidad para señalar que el día sábado próximo pasado, exactamente el 16 de noviembre, se ha cumplido un aniversario más de la creación de la Asociación Argentina de Taquígrafos Parlamentarios.

Esta institución se creó en el año 1947 y dejó de funcionar varias veces con motivo de los golpes de Estado. El cuerpo de taquígrafos ha permitido que se escriba durante años y décadas la historia de lo que ocurre en esta casa. Por eso voy a pedir que se inserte en el Diario de Sesiones un discurso que he escrito en homenaje al Cuerpo de Taquígrafos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación que, históricamente, estuvo integrado entre otros por personalidades tales como José Hernández, su hermano Rafael Hernández, Florentino Ameghino, Luis Podestá Costa y Ramón Columba. *(Aplausos.)*

Sr. Presidente (Pierri). — Oportunamente se procederá conforme lo solicitado por el señor diputado por Córdoba.

4

MANIFESTACIONES

Sr. Budiño. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Budiño. — Señor presidente: en tren de rendir homenajes no podemos dejar pasar por alto la fecha de hoy, 20 de noviembre, que es el Día de la Soberanía.

Soy nativo de los pagos de la Vuelta de Obligado, donde se libró la batalla cerca de mediados del siglo pasado, que reafirmó la posición del entonces gobierno de la Confederación Argentina.

Sin perjuicio de los homenajes que se puedan rendir sobre otros temas, es necesario recordar esta fecha, que es clave para la historia argentina, en la que no sólo se derramó la sangre de nuestros compatriotas sino que reafirmamos un principio que se sostuvo en muchas otras guerras, entre ellas la de Malvinas, indicativa de que el territorio argentino no es de cualquiera y que tiene que ser respetado por todos los países del mundo. *(Aplausos.)*

—Se continúa hablando. Luego de unos instantes:

5

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

(Continuación)

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar el título VI del proyecto de ley aprobado en general, comprensivo de los artículos 96 a 115.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el Título VII del proyecto aprobado en general, que comprende los artículos 116 a 137.

Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Berhongaray. — Señor presidente: éste es el título más polémico y en el que probablemente haya más puntos encontrados, tal como quedó demostrado en el debate en general. Las controversias son de terminología, semánticas y de fondo.

Hemos hecho un esfuerzo por consensuar las distintas posiciones y se han logrado algunos resultados, pero quedan puntos pendientes, algunos de los cuales son muy importantes. Insistimos en la necesidad de denominar a este instituto Contraloría de la Nación. Así lo sostuvimos en un proyecto que presentamos hace dos años y que contó con un apoyo unánime. Hay una estrecha vinculación en este caso con el Congreso de la Nación, cuya función, además de legislar, es la de controlar y no la de realizar auditoría. Así lo han entendido la mayoría de los países de la región y así lo entendió el Poder Ejecutivo, ya que en el mensaje que acompaña al proyecto establece que debe denominarse contraloría, dejando de lado la tradición anglosajona que utiliza el término auditoría.

En conversaciones previas, el miembro informante señaló —en tren conciliatorio— que admitiría denominar este instituto como contraloría y auditoría. Insistimos en que debe llamarse contraloría, a secas.

Sólo cuatro países, de origen anglosajón, lo denominan auditoría; todos los demás lo llaman contraloría. Su carácter parlamentario y su estrecha vinculación con este Congreso demuestran que no se trata de un problema puramente semántico, sino que se vincula con su función principal, que es la de controlar. Es cierto que también realiza auditorías, pero no se agota allí su labor.

Éstos argumentos los hemos esgrimido en el debate en general, y en honor a la brevedad no reiteraré los conceptos.

Sé que hay un tema que generará puntos de vista encontrados; ya se enunció al tratarse la cuestión del órgano de control interno. Nos referimos al control previo. Toda la estructura de este capítulo se fundamenta en el control *ex post*, es decir control a posteriori, que realiza este órgano de raigambre parlamentaria que no depende del Poder Ejecutivo, tal como dependía el Tribunal de Cuentas que ahora desaparece. Tal dependencia no debe existir; así lo demuestran experiencias recientes en nuestro país: cuatro de los cinco miembros del Tribunal de Cuentas fueron cesanteados por no seguir el criterio del Poder Ejecutivo, es decir, del órgano controlado.

No queremos que ello ocurra y por tal motivo propusimos que pasara a jurisdicción del Congreso y que dependiera de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, que es la que debe analizar y sugerir a este cuerpo la aprobación de las cuentas de inversión.

Hemos dicho que el tema del control previo es el más controvertido. Hay dos posiciones absolutamente claras. Algunos sostienen que sin control previo no hay control porque nos encontramos con hechos consumados y de nada vale protestar.

Por otra parte, desde la vereda de enfrente dicen que el control previo no sirve, porque hasta ahora el Tribunal de Cuentas lo llevó a la práctica y no por eso pudo erradicarse la mayor parte de los actos de corrupción y las irregularidades administrativas que se han cometido en el país. Actualmente rige el control previo y no alcanza para ser una garantía de honradez o de eficiencia administrativa.

De esa misma vereda de enfrente nos dicen que para lo único que sirve el control previo es para burocratizar los sistemas de control, coadministrar y, en definitiva, trabar todo. No es eficiente, economizador y eficaz; con lo cual choca con el concepto de las tres "e" que debe ser aplicado a todo sistema administrativo moderno. ¿Cómo conciliar estas dos posiciones? Por un lado se sostiene que sin control previo no existe el control, y por el otro se argumenta que sólo sirve para burocratizar los sistemas administrativos y para que un órgano ajeno al Poder Ejecutivo se convierta en coadministrador, lo cual está vedado por la Constitución Nacional.

Nosotros hemos hecho un esfuerzo de conciliación, razón por la cual propondremos una modificación al inciso g) del artículo 121, que entre las funciones de la Auditoría General de la Nación establece la realización de análisis especiales de actos y contratos de significación económica por sí o a petición de las Cámaras del Con-

greso de la Nación. Obviamente, siempre se está haciendo referencia a los actos que aquel organismo realice a posteriori. Entendemos que es necesario hallar un punto de equilibrio, pues el control previo de todo en última instancia no controla nada. Es imposible que éste o cualquier otro organismo desarrolle un control previo sobre todos los entes de la Administración Central, órganos descentralizados y todos aquellos a los que se extiende su competencia por razones fundadas, así como también sobre aquellas entidades privadas que reciban aportes o subsidios estatales.

En la actualidad, esa amplísima competencia no podría ser asumida por el Tribunal de Cuentas de la Nación, aunque quisiera hacerlo, aunque no se hubiera reemplazado a ninguno de sus miembros y aunque hubiese puesto el mayor celo y empeño, de lo que no dudamos. Por más que lo quiera, no puede llegar a controlar todos los actos, porque la competencia es enorme y supera todas sus posibilidades. Entonces, en la práctica esto se transforma en un *bill* de indemnidad, pues algunos funcionarios podrán decir que no están haciendo mal las cosas ya que nadie los ha controlado previamente, y esto no es así.

Fácticamente, es imposible el control previo para todos los actos. Pero tampoco nos pasamos a la vereda de enfrente; creemos que algún tipo de control puede llegar a realizarse en forma concomitante y aun previa, pero no en relación con todos los actos. Por ejemplo, no deberían controlarse cuestiones de caja chica —como señalara durante el debate en general un señor diputado perteneciente a nuestro bloque— u operaciones pequeñas.

Por lo expuesto, proponemos que mediante el inciso g) del artículo 121 se establezca como función de la Auditoría General de la Nación el análisis, con carácter previo o de modo simultáneo, de los actos, contratos y tramitaciones de gran significación económica, por sí o por decisión de una de las Cámaras del Congreso de la Nación. A continuación proponemos agregar el siguiente párrafo: "Si del análisis resultare grave irregularidad, peligro o inconveniencia a los intereses públicos, el contralor y auditor, previo informe al Congreso, podrá ordenar la suspensión por 30 días no renovables de la simple tramitación del acto o de la resolución." Mediante esta modificación estamos conciliando las dos posiciones. No caemos en el control previo, que obstaculiza y constituye un *bill* de indemnidad a todo, ni en el control previo que puede llegar a transformarse en un

poder coadministrador por la vinculación parlamentaria de este órgano. Tampoco nos vamos a encontrar —como señalaba un señor diputado— con los muertos en la morgue; nos vamos a encontrar con la posibilidad de que los grandes muertos no existan, porque este órgano va a poder realizar un control previo concomitante cuando se trate de hechos de importante significación económica.

De esta manera conciliamos ambas posiciones y establecemos una única facultad a fin de que este órgano de control externo pueda suspender el acto por 30 días no renovables, sin que ello signifique paralizarlo para siempre.

Creemos que el único control en serio que se ejerce en una democracia está dado por la publicidad de los actos de gobierno, porque cuando algún tema aparece en los diarios hay que comenzar a dar explicaciones. La democracia tiene un solo sistema de control: el control social.

Los sistemas que establezcamos carecerán de eficacia si no existe el control social que se realiza a través de la publicidad de los actos de gobierno. Por ello, la participación del organismo de control vinculado con el Congreso —y no con el órgano que lo designa—, así como también la posibilidad de suspender los actos por 30 días hacen que tengamos garantizadas muchas de las cosas que algunos dicen que el control previo asegura, pero que a través del Tribunal de Cuentas y de la SIGEP hemos visto que no es así.

Asimismo tenemos que lograr eliminar los obstáculos de tipo burocrático que pueden entorpecer por el solo hecho de pretender controlar algo que es imposible, de acuerdo con el nivel de competencia previsto en el presente título para el organismo de control.

Podríamos hablar también de la necesidad de que se tenga en cuenta el carácter multidisciplinario del órgano de control y que se elimine la cláusula que establece que para integrarlo no se puede haber pertenecido a la administración pública en los cinco años anteriores. No debemos castigar la experiencia; por el contrario, la gente que estuvo en la administración pública durante los cinco años anteriores es la que está más capacitada para ocupar puestos de contralor o subcontralor.

Podríamos sugerir muchas modificaciones, pero preferimos centralizar nuestra fundamentación en el control previo y en los actos jurisdiccionales porque son los temas centrales.

Este organismo no puede realizar ninguna actividad jurisdiccional; porque es de clara natu-

gambre parlamentaria. Estaríamos violando la Constitución si se dispusiera que este organismo, a través de la actividad jurisdiccional, puede establecer multas o juicios de responsabilidad, porque entraríamos en un problema de colisión de poderes. Mediante un proyecto presentado en su oportunidad por el señor diputado Vanossi establecemos que puede impulsar no sólo —como lo hace cualquier ciudadano— acciones penales sino también un sistema de responsabilidad.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, doctor Jorge Raúl Yoma.

Sr. Berhongaray. — Por Secretaría vamos a hacer llegar los artículos que proponemos a fin de complementar la redacción de este título en relación con el tema de la responsabilidad.

Sr. Presidente (Yoma). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Durañona y Vedia. — Señor presidente: en la consideración en general di mi opinión con respecto al Título VIII del sistema de control externo, fundando mis reservas especialmente en la imprecisión del texto acerca de cuál es el gobierno de esta entidad o sobre quién recae la responsabilidad de su conducción, es decir, si es el Congreso, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración o la Auditoría por sí misma. Incluso expresé que el texto de este proyecto de ley traía una descompaginación al sistema institucional del funcionamiento del Congreso. Voy a proponer reformas o modificaciones a este título que en alguna medida cumplan con el propósito de subsanar los defectos que he mencionado.

Con respecto al artículo 117 propongo que se eliminen ciertas palabras que traen imprecisión y discusiones, innecesarias para definir lo que es en síntesis la personería. Me parece que agregar "jurídica propia, autárquica administrativa y funcional e independencia financiera" no hace más que traer confusión a un texto que perfectamente podría ser claro con la única mención de "personería jurídica", que en definitiva significa tener las atribuciones que la propia ley le otorga.

Propongo asimismo que en este texto se elimine la dependencia de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración porque me parece impropio que una entidad de esta naturaleza pueda depender de una comisión, por más que ésta sea mixta o bicameral.

Pienso que es conveniente entonces que sea el Congreso de la Nación el que tenga a su

cargo la consideración y aprobación del plan de acción y del presupuesto anual de la Auditoría, porque de esta forma quedaría perfectamente claro que la cuestión esencial —o sea el plan de acción y el presupuesto— es una competencia indudable del Congreso de la Nación, y que de lo contrario no tendría objeto ubicar a la Auditoría General de la Nación dentro de ese ámbito.

Por lo expuesto propongo que el texto del artículo 117 sea reemplazado por el siguiente: "La Auditoría General de la Nación es una entidad con personería jurídica. Funcionará como órgano técnico de apoyo de la Comisión Parlamentaria Mixta de la Administración. A fin de asegurar su independencia e imparcialidad su plan de acción y presupuesto anual serán considerados y aprobados por el Congreso Nacional y remitidos al Poder Ejecutivo para su incorporación al proyecto de ley de presupuesto general."

Con el mismo sentido propongo que en el artículo 119 donde dice que: "La Auditoría General de la Nación podrá extender su competencia, mediante resolución fundada...", se consigne en lugar de la palabra "fundada" que será mediante resolución del Congreso. De esta forma el texto guarda congruencia con la reforma del artículo 117. Es decir, quedaría de la siguiente manera: "La Auditoría General de la Nación podrá extender su competencia mediante resolución del Congreso...", y lo demás sigue como está. Así se entiende que la decisión de extender la competencia únicamente puede provenir del órgano que le atribuye competencia, que es el Congreso.

Con respecto al artículo 120 considero que el texto debería quedar de la siguiente forma: "Su patrimonio estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Congreso". De esta manera se evita la discusión acerca de si el propio Estado controlado le está asignando bienes al órgano controlante. Como el Estado nacional no puede asignar bienes sino por ley del Congreso, me parece que también sería congruente decir: "Su patrimonio..." —no su activo— "...estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Congreso."

En orden a estas mismas ideas en el inciso g) del artículo 121 se debería suprimir las palabras "por sí o a petición de las Cámaras del Congreso Nacional", ya que es innecesario, impreciso y superfluo.

Con respecto al inciso f) de este artículo 121 propongo que la redacción sea la siguiente: "Disponer investigaciones dirigidas a verificar enriquecimientos indebidos u otras irregularidades que se presuma como cometidas por fun-

cionarios públicos." Todo esto bastaría con enunciarlo de esta forma, porque no es posible que en uno de estos incisos se introduzca todo un sistema de registro patrimonial de funcionarios, lo que a mi juicio debe ser materia de una ley específica. No me parece conveniente que se hable de mantener un registro patrimonial y de crear obligaciones para los funcionarios, cuando no se establece un procedimiento en esta materia, cuando no se dice cuáles serán las sanciones para los funcionarios que omitan sus obligaciones y cuando no existe un régimen orgánico en la materia.

En orden a las ideas que se han expuesto esta tarde me parece que el inciso c) del artículo 122 debe comenzar de la siguiente forma: "Promover acción para solicitar a la autoridad judicial competente...", porque si no parecería que la autoridad judicial debe seguir los dictados de este organismo, lo que sería contrario a la Constitución y al principio de división de poderes, ya que la Auditoría General de la Nación con su personería jurídica puede solicitar al Poder Judicial la realización de allanamientos y el secuestro de documentación necesario, pero no imponerle directivas con respecto a lo que el Poder Judicial debe resolver.

Con relación al artículo 125 propongo que su redacción sea la siguiente: "La Auditoría General de la Nación estará a cargo de un auditor general, designado por la Cámara de Diputados de la Nación, por mayoría absoluta." Tratándose de un control que se va a ejercer como una garantía en nombre del pueblo argentino, considero que esta Cámara, a cuyos miembros se elige en forma directa por parte del pueblo, debe ejercerlo, para evitar todo este complejo mecanismo de imposible aplicación que incluye este proyecto de ley.

En lo que respecta al artículo 128 voy a proponer que se suprima la expresión "electivo o no", porque me parece que el auditor general después de ejercer ese cargo puede tener algún impedimento para acceder a cargos en la administración, pero de ninguna manera puede imponerse de por vida una limitación para ser representante del pueblo u ocupar algún cargo que provenga de la elección popular.

Asimismo para ser congruente con las reformas, también propongo que el artículo 129 termine con las palabras "los procedimientos establecidos por el Congreso para su designación". Es decir que la forma de designación tendría que ser propuesta por el Congreso, y en última instancia si se aprueba la indicación que he hecho para el artículo 125, el artículo 129 podría quedar como está porque el procedimiento es-

establecido para la designación sería por la Cámara de Diputados por mayoría absoluta.

Me siento muy tentado también de proponer que uno de los tres auditores generales adjuntos sea mujer para cumplir con el cupo del 30 por ciento establecido por la ley sancionada días pasados por esta Cámara. Pero me parece que no podrá ser porque hoy no se encuentra en las galerías la bulliciosa barra femenina para ejercer presión sobre los señores diputados. Así que creo que esta reforma no contará con el número suficiente para ser aprobada.

Con estas palabras he dado las fundamentaciones para las modificaciones que propongo en este Título VII, y en oportunidad del tratamiento del Título VIII también voy a proponer algunas reformas a los artículos que comprende.

Sr. Presidente (Yoma). — La Presidencia advierte al orador que ha vencido el tiempo de que disponía.

Sr. Durañona y Vedia. — ¿A qué tiempo se refiere, señor presidente?

Sr. Presidente (Yoma). — Al tiempo que determina el reglamento para su intervención, señor diputado.

Sr. Durañona y Vedia. — Entonces, habrá que consultar el reglamento.

Sr. Presidente (Yoma). — ¡Consulte el reloj, señor diputado! (Risas.)

Sr. Durañona y Vedia. — De todas maneras, si bien tendría que agregar alguna consideración, me parece que basta con las propuestas que he formulado.

Sra. Gómez Miranda. — Pido la palabra para una aclaración.

Sr. Presidente (Yoma). — Para una aclaración tiene la palabra la señora diputada por la Capital.

Sra. Gómez Miranda. — Señor presidente: quería aclararle al señor diputado que los 170 varones que votaron el cupo del 30 por ciento no creo que hayan sido sensibles a las barras, como piensa el señor diputado.

Sr. Durañona y Vedia. — Dios conserve la ingenuidad a la señora diputada.

Sr. Presidente (Yoma). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: doy por reproducidas las expresiones vertidas durante el tratamiento de este proyecto en general, cuando me referí a la necesidad de insistir en un organismo como el Tribunal de Cuentas. En tal sentido, explicité las funciones jurisdiccionales y los caracteres esenciales que definen a este organismo.

También me referí a las atribuciones principales y señalé asimismo que hay una tendencia casi universal hacia la creación de consejos y comisiones con funciones precisamente jurisdiccionales, poniendo como ejemplos la Constitución de la provincia de Buenos Aires, que incorpora como un organismo de la Constitución al Tribunal de Cuentas, y también la reciente Constitución de la provincia de Córdoba, en su artículo 126.

Precisamente, si hay algo que debe caracterizar a un organismo similar como el Tribunal de Cuentas es el examen y juicio de cuentas de los responsables, la declaración de responsabilidad y/o formulación de cargos.

Es necesario que las facultades que actualmente tiene el Tribunal de Cuentas estén insertas en este proyecto. Entiendo que es fundamental y que hace a la esencia misma de cualquier tipo de control externo.

Me sigo oponiendo a la contratación de estudios profesionales de auditoría independiente, prevista en el inciso c) del artículo 121, como también me opuse a similar disposición referida al control interno.

En cuanto al artículo 121, inciso 1), quiero llamar la atención de esta Cámara porque faltó la decisión política de sancionar la ley de registro patrimonial de los funcionarios públicos. Fueron varios los proyectos de ley presentados en tal sentido, y en la Comisión de Legislación General que integro hemos producido despachos consensuados y unánimes sobre una serie de iniciativas. Faltó la voluntad política de sancionar la ley y siempre sucede algo que no por habitual resulta admisible. Cada vez que se produce la renovación parcial de la Cámara, es como si caducaran automáticamente todos los proyectos y todos los despachos, aun aquellos que cuentan con la aprobación unánime de las respectivas comisiones.

Ahora ocurrirá otro tanto. Es algo así como si no hubiera continuidad jurídica. Si hay algo que habla en favor de esta continuidad es precisamente la renovación parcial. Entonces nos preguntamos por qué no se sanciona la ley de registro patrimonial, no sólo para los funcionarios del Poder Ejecutivo sino también para los legisladores y los jueces de la Nación. Sólo así podrá haber transparencia en el ejercicio de la función pública.

También sé que es insuficiente el registro previsto en el inciso 1) del artículo 121 y en los diversos proyectos presentados. En efecto, hay algo que no se registra y que generalmente no ofrece transparencia: es el nivel de vida que tienen determinados funcionarios y determinados

establecido para la designación sería por la Cámara de Diputados por mayoría absoluta.

Me siento muy tentado también de proponer que uno de los tres auditores generales adjuntos sea mujer para cumplir con el cupo del 30 por ciento establecido por la ley sancionada días pasados por esta Cámara. Pero me parece que no podrá ser porque hoy no se encuentra en las galerías la bulliciosa barra femenina para ejercer presión sobre los señores diputados. Así que creo que esta reforma no contará con el número suficiente para ser aprobada.

Con estas palabras he dado las fundamentaciones para las modificaciones que propongo en este Título VII, y en oportunidad del tratamiento del Título VIII también voy a proponer algunas reformas a los artículos que comprende.

Sr. Presidente (Yoma). — La Presidencia advierte al orador que ha vencido el tiempo de que disponía.

Sr. Durañona y Vedia. — ¿A qué tiempo se refiere, señor presidente?

Sr. Presidente (Yoma). — Al tiempo que determina el reglamento para su intervención, señor diputado.

Sr. Durañona y Vedia. — Entonces, habrá que consultar el reglamento.

Sr. Presidente (Yoma). — ¡Consulte el reloj, señor diputado! (Risas.)

Sr. Durañona y Vedia. — De todas maneras, si bien tendría que agregar alguna consideración, me parece que basta con las propuestas que he formulado.

Sra. Gómez Miranda. — Pido la palabra para una aclaración.

Sr. Presidente (Yoma). — Para una aclaración tiene la palabra la señora diputada por la Capital.

Sra. Gómez Miranda. — Señor presidente: quería aclararle al señor diputado que los 170 varones que votaron el cupo del 30 por ciento no creo que hayan sido sensibles a las barras, como piensa el señor diputado.

Sr. Durañona y Vedia. — Dios conserve la ingenuidad a la señora diputada.

Sr. Presidente (Yoma). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: doy por reproducidas las expresiones vertidas durante el tratamiento de este proyecto en general, cuando me referí a la necesidad de insistir en un organismo como el Tribunal de Cuentas. En tal sentido, explicité las funciones jurisdiccionales y los caracteres esenciales que definen a este organismo.

También me referí a las atribuciones principales y señalé asimismo que hay una tendencia casi universal hacia la creación de consejos y comisiones con funciones precisamente jurisdiccionales, poniendo como ejemplos la Constitución de la provincia de Buenos Aires, que incorpora como un organismo de la Constitución al Tribunal de Cuentas, y también la reciente Constitución de la provincia de Córdoba, en su artículo 126.

Precisamente, si hay algo que debe caracterizar a un organismo similar como el Tribunal de Cuentas es el examen y juicio de cuentas de los responsables, la declaración de responsabilidad y/o formulación de cargos.

Es necesario que las facultades que actualmente tiene el Tribunal de Cuentas estén insertas en este proyecto. Entiendo que es fundamental y que hace a la esencia misma de cualquier tipo de control externo.

Me sigo oponiendo a la contratación de estudios profesionales de auditoría independiente, prevista en el inciso c) del artículo 121, como también me opuse a similar disposición referida al control interno.

En cuanto al artículo 121, inciso 1), quiero llamar la atención de esta Cámara porque faltó la decisión política de sancionar la ley de registro patrimonial de los funcionarios públicos. Fueron varios los proyectos de ley presentados en tal sentido, y en la Comisión de Legislación General que integro hemos producido despachos consensuados y unánimes sobre una serie de iniciativas. Faltó la voluntad política de sancionar la ley y siempre sucede algo que no por habitual resulta admisible. Cada vez que se produce la renovación parcial de la Cámara, es como si caducaran automáticamente todos los proyectos y todos los despachos, aun aquellos que cuentan con la aprobación unánime de las respectivas comisiones.

Ahora ocurrirá otro tanto. Es algo así como si no hubiera continuidad jurídica. Si hay algo que habla en favor de esta continuidad es precisamente la renovación parcial. Entonces nos preguntamos por qué no se sanciona la ley de registro patrimonial, no sólo para los funcionarios del Poder Ejecutivo sino también para los legisladores y los jueces de la Nación. Sólo así podrá haber transparencia en el ejercicio de la función pública.

También sé que es insuficiente el registro previsto en el inciso 1) del artículo 121 y en los diversos proyectos presentados. En efecto, hay algo que no se registra y que generalmente no ofrece transparencia: es el nivel de vida que tienen determinados funcionarios y determinados

Diputado

Cruchaga:

Sr. Durazón y Vedia. — Señor presidente: la misma inquietud que plantea el señor diputado Gentile se me presentó al analizar este tema, pero deseo señalar que el auditor general y los auditores adjuntos son funcionarios públicos que no están exceptuados de las reglas generales. Por lo tanto, creo que el procedimiento indicado por el proyecto para remover a estos empleados es el de la votación de la Cámara, pero dicha votación no podría tener lugar si no hubiera un sumario previo —como sucede en todos los casos—, salvo que se trató del ministro de Justicia en los supuestos de remoción de fiscales, que parece que lo hace sin más trámite.

Sr. Presidente (Yoma). — El señor diputado Lamberto le solicita una interrupción por intermedio de esta Presidencia, señor diputado Gentile.

Sr. Gentile. — No tengo inconveniente alguno, señor presidente.

Sr. Presidente (Yoma). — Para una interrupción, tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: simplemente deseo solicitarle que haga cumplir el reglamento en lo que se refiere al debate en particular, pues considero que el hecho de insistir sobre cuestiones que ya fueron largamente discutidas durante el tratamiento en general del proyecto de ley constituye una falta de respeto hacia la comisión y la Cámara. No nos estamos ajustando al procedimiento reglamentario, y con ello estamos prolongando el debate y abusando de la paciencia de muchos señores diputados. El asunto ya fue debatido en comisión, y durante la consideración en general los señores diputados tuvieron posibilidad de manifestar sus objeciones. En consecuencia, teniendo en cuenta que con esta actitud se está agravando el funcionamiento de la Cámara, exijo que se cumpla el reglamento.

Sr. Presidente (Yoma). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Gentile. — Señor presidente: casualmente estimábamos como conveniente la creación de un jurado de enjuiciamiento integrado por representantes del Congreso, diputados y senadores, y del Poder Judicial, con el objeto del juzgamiento de estas conductas a las que se refiere el artículo 129. Esto no lo dijimos durante el debate en general, pero lo manifestamos en esta oportunidad. Por ello, creo que está de más la observación que acaba de formular el señor diputado por Santa Fe, si es que ha querido aludir a la exposición que estoy realizando.

Por último, proponemos el agregado de un nuevo artículo que viene a recoger una experiencia del Tribunal de Cuentas de la Nación. Se trata de la realización de una tarea coordinada entre lo que será la Auditoría General de la Nación y los tribunales de cuentas provinciales. El artículo dice así: "La Contraloría General de la República puede requerir a título de colaboración la actuación de los tribunales de cuentas de provincia o de las contralorías o tribunales de cuentas de las municipalidades en cuestiones de su competencia, y recíprocamente puede hacerle a pedido de estos órganos." Estas son las observaciones y solicitudes de modificación que deseábamos plantear en relación con el título en tratamiento.

Sr. Presidente (Yoma). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Cruchaga. — Señor presidente: de la manera más breve posible voy a reiterar las observaciones que ya formuláramos durante la discusión en general. Repito que mi posición es absolutamente personal, pues el bloque al que pertenezco me ha liberado de todo compromiso.

Nuestras objeciones en relación con este título no son formales sino sustanciales: esta noche estamos consagrando la desaparición del control en nuestro país. Si bien podemos admitir algunas de las características del diseño de control interno que el Poder Ejecutivo ha impulsado mediante esta iniciativa, lo más grave es que hoy estamos enterrando las facultades que el artículo 67 de la Constitución otorga al Congreso de la Nación. Esta ocasión hubiera sido el momento para consagrar legislativamente algunos de los distintos modelos que por décadas existen en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, los cuales hubieran mejorado y enriquecido verdaderamente el control en la Argentina.

Hoy no mejoramos las funciones de control; las estamos haciendo desaparecer. Pero lo más grave es que estamos enterrando, repito, las atribuciones que le corresponden a este Congreso.

No se trata de reiterar conceptos sino de alertar a la Honorable Cámara; por ello es preferible tomar una decisión institucional inteligente y dejar sin efecto el título en consideración a fin de que sea analizado en una ocasión posterior; ello no sería obstáculo para que el proyecto se convirtiera en ley con los títulos que ya fueron aprobados.

En los fundamentos remitidos por el Poder Ejecutivo no encontré el nombre de ningún

autor nacional o extranjero que avale este modelo. En una reunión anterior expresé que cuento con documentación en la que el señor presidente de la Nación señala algo diferente a lo que aquí se propone. De igual manera se han expresado el ex ministro Roberto Dromi, los constitucionalistas más renombrados y los administrativistas más encumbrados de nuestro país. Además de los trabajos de los autores que tratan este tema en nuestro país y en Latinoamérica, tengo en mi poder una publicación que me llegó en forma inesperada —me fue proporcionada por el señor diputado Jorge Vanossi, quien también ha realizado un trabajo sobre este tema—, que va a contramano de lo que esta noche estamos considerando, y que lleva la firma del secretario legal y técnico de la Presidencia de la Nación.

Este trabajo fue publicado en Buenos Aires en agosto del presente año, está auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert, se titula *El defensor del pueblo en la República Argentina* y contiene trabajos de Antonio Cartañá, Jorge Maiorano, Jorge Vanossi y proyectos presentados por el señor senador Menem y otros senadores justicialistas.

No voy a ocupar la atención de esta Cámara dando lectura de la publicación mencionada, pero propongo a los señores diputados que tomen conocimiento de los conceptos de otros funcionarios del gobierno que, coincidiendo con Carlos Saúl Menem, están indicando un modelo de control distinto al que hoy se intenta aprobar en esta Cámara. En consecuencia, estamos a contramano de lo que señala la doctrina nacional más calificada.

Los señores diputados del interior pregonan con insistencia la vigencia del federalismo, y sus provincias cuentan con modernas constituciones que establecen modelos distintos al que hoy se está intentando consagrar. Por ello, cabe preguntarse a quién están respondiendo con esta iniciativa. Evidentemente, no responden a iniciativas nacionales; dicen por ahí que éstas son exigencias de organismos internacionales y que la aprobación de este proyecto estaría unida a la posibilidad de conseguir algunos créditos.

Estamos despreciando lo más granado, calificado y valioso de nuestra historia institucional, jurídica y doctrinaria. No encontré un solo autor argentino que avale el despropósito que probablemente se apruebe esta noche.

Además, se insiste con la confusión sobre los conceptos del control y su naturaleza jurídica; pero lo que es más grave aún, se lesionan atribuciones que son propias del Parlamento.

Los señores diputados Vanossi y Gentile y el señor senador Eduardo Menem han formulado propuestas concretas para la institución de defensores del pueblo, defensores parlamentarios y contralores que no cuentan con las atribuciones que esta noche se están tratando de negar. En consecuencia, sin interferir con las exigencias que el Poder Ejecutivo pueda tener, ¿por qué no nos ponemos responsablemente —no creo que con esto nadie se ofenda— a analizar todo lo necesario para instaurar un verdadero control externo, digno de la democracia que todos estamos tratando de consolidar?

Ninguna de las pautas de control que mencionamos en el debate en general están contempladas en estos artículos. Pido disculpas si algún colega se siente ofendido por lo que voy a decir. No es cierto que los controles previos generen burocracia. El doctor Agustín Gordillo, en el trabajo que mencioné y que pongo a disposición de los señores diputados, sostiene que en los países latinoamericanos el exceso del control de legalidad o formal —es cierto que hubo un exceso de este tipo de controles— generó burocracia.

Pero hoy no estamos perfeccionando los controles legales que generaron burocracia. Estamos de acuerdo con crear sistemas modernos de control amplio que contemplen los de legalidad, de gestión y presupuestario y los relativos a la eficiencia y eficacia. Por esta razón debo decir con toda franqueza que discrepo totalmente con que los controles previos generen burocracia. Al decir esto no tomo partido por ninguna corporación y a pesar de haber sido titular de un organismo de control constitucional hablo con la mayor objetividad. No es cierto que se genere burocracia con los controles previos. Es más: toda esta doctrina —incluida la del presidente de la Nación— sostiene que el control debe ser previo y de carácter general para evitar el perjuicio patrimonial.

En consecuencia, si hay una contradicción con la doctrina, con el derecho público provincial y con lo sostenido por los hombres del justicialismo de reciente data, ¿por qué esta insistencia en creer que el control previo no es útil? ¿De dónde sale este concepto de que el control amplio y moderno genera burocracia? Los controles previos y concomitantes impiden los perjuicios patrimoniales y no solamente actúan contra el abuso o el incumplimiento de la ley.

La otra injusticia que esta noche se está consagrandose es volver a reiterar que en la Argentina los controles han tenido la responsabi-

lidad por la existencia de corrupción. Esto no es cierto. Nos olvidamos de los períodos de discontinuidad constitucional. Atribuimos a los organismos de control —que han sido sometidos a los vaivenes de nuestra alterada vida política— la responsabilidad de no haber neutralizado los capítulos de corrupción. Para contrarrestar esto ofrecí al señor miembro informante —que pertenece a la bancada oficialista— una larga lista de negocios que fueron observados por los organismos de control. Nadie supo darnos una explicación coherente. Hay 600 funcionarios que, con cargos específicos, están siendo investigados por los actuales organismos de control. ¿Qué se hizo con esa lista? ¿A cuánto ascienden los perjuicios? A aquéllos hay que sumar más de 1.200 o 1.300 —no tengo el dato exacto— funcionarios que no rindieron cuentas.

¿Dónde está la falla del control? Queremos adjudicar a los órganos de control la responsabilidad cuando sabemos que debe radicársela en el ámbito político —porque de aquí surgió el manejo de las empresas del Estado, más precisamente en el del Ejecutivo, donde se generaron las acciones de corrupción que todo el mundo conoce.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1º de la Honorable Cámara, don Luis Alberto Martínez.

Sr. Cruchaga. — En consecuencia, debo decir que el control no es efectivo si es posterior. Está dicho en todos los idiomas: el control posterior es histórico, no detiene nada: ni el acto ni el contrato ni al funcionario.

Entonces dijimos la otra noche, cuando había pocos diputados en este recinto —permitame la repetición en este caso, señor diputado Lamberto— que lo que este Congreso estaba consagrando eran las autopsias legales de aquellos expedientes que lesionaron el patrimonio de la Nación, y allí nos vamos a encontrar con expedientes y actos realizados por funcionarios que ya no están en sus cargos.

Desde ya que esto no es un control; por ello me voy a permitir leer una parte del mensaje del Poder Ejecutivo que dice lo siguiente: "La Contraloría General de la Nación se mantendrá estrictamente, como un órgano de auditoría y evaluación *ex post*, ágil y eficiente." Esto significa una evaluación posterior.

Si no estamos dispuestos a que el Congreso se convierta en una morgue nacional, debemos reaccionar; si no, lamentablemente vamos a enterrar esta magnífica posibilidad que hoy tene-

mos, de ejercer los controles parlamentarios que se merece nuestro país.

Con la absoluta independencia de criterio que felizmente me ha dado mi bloque dije una serie de cosas la otra madrugada, ante un escaso número de diputados, y las reitero hoy, en que hay una concurrencia mayor: cuando hubo control previo, ¿hubo burocracia?, ¿hubo desorden institucional?, ¿algún contador impugnó algún acto de un gobernador?, ¿dónde se produjo el cogobierno? Considero que no hay un solo ejemplo de lo que se ha dicho anteriormente.

He mencionado casos concretos de mi provincia, donde felizmente existe una perfecta armonía en una relación política que permitió lo que sostuve en la anterior reunión de esta Cámara y que no se refleja en este proyecto: allí el control lo ejercen parcialmente las fuerzas de la oposición.

Algunos proyectos que se han presentado en esta Cámara hablan de la posibilidad de que las fuerzas minoritarias ejerzan el control. Pero hoy, en este dictamen ni por asomo se vislumbra dicha alternativa.

En consecuencia, el control previo no significa burocracia sino que es necesario, ya que el control posterior es simplemente un análisis de lo que pasó. En todo caso, esos análisis posteriores de lo que ocurrió podrán ser efectuados por el Poder Ejecutivo pero no en el ámbito del Congreso de la Nación, donde tenemos otras facultades que ejercer.

Me resulta muy difícil enmendar el título que consideramos. Todo esto lo digo con franqueza, y sin comprometer a nadie manifiesto que si no existe el control previo y el funcionario que tiene las facultades de este Congreso no puede suspender transitoriamente el acto en cuestión y no le damos atribuciones para presentarse ante la Justicia —como se sostiene en los proyectos presentados en esta Cámara y en el Senado— todo carecerá de efecto jurídico.

No hagamos burocracia y no generemos un modelo que lo que significa es —con el respeto que todos me merecen— gatopardismo. Acá no habrá control si no otorgamos al funcionario la posibilidad de accionar judicialmente.

A esta altura de mi exposición me permito solicitar la inserción en el Diario de Sesiones de una proposición que se refiere al sistema de control externo, que debe ser colegiado y no unipersonal.

Hoy estamos desaprovechando una magnífica oportunidad desde el punto de vista político e institucional. Tal vez sin quererlo estamos declarando una amnistía en aquellas causas y expedientes donde estos flacos organismos de con-

tról en algunas oportunidades encontraron funcionarios responsables. ¿Se ha tomado conciencia de que hoy podemos estar dictando una amnistía patrimonial para quienes tal vez causaron grave daño al patrimonio de la Nación? ¿Estamos contestes de que por lo que dice el dictamen se van a archivar más de dos mil causas que están indicando funcionarios y actos cuestionados?

Por eso llamo a la reflexión, aunque no quiero aburrir. Ante la concentración de poder y ante sociedades que quedarán debilitadas por estos vaivenes, ésta es la ocasión para que los genuinos representantes del pueblo hoy defendamos a la sociedad. Lamentablemente, si el oficialismo insiste en votar el dictamen tal como está redactado, perderemos esta oportunidad. Sólo ruega a Dios que ello nos suceda sólo temporalmente para que algún día podamos recuperar las facultades que la Constitución nos dio. *(Aplausos prolongados.)*

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Baglini. — Señor presidente: voy a ser breve. Las palabras huelgan un poco, después de lo que acabamos de escuchar, que refleja en parte algunas de las inquietudes que estuvieron en discusión en la comisión y que han motivado disidencias parciales al dictamen.

Me voy a limitar a señalar tres o cuatro puntos que resulta imprescindible modificar para que se subsane lo que aquí se ha señalado.

En primer lugar, a diferencia de lo que está establecido para el de control interno, el organismo de control externo no está resguardado con la obligatoriedad de que todos los entes controlados le emitan informes y suministren todos los datos que sean requeridos por éste.

Nuestra propuesta es que se agregue un artículo, donde se exprese que los órganos y entes a que se refiere el artículo 118 estén obligados a suministrar a la Contraloría General de la Nación y a sus representantes toda la información que sea necesaria, para lo cual éstos dispondrán de acceso directo a los datos, documentos y antecedentes relacionados con el ejercicio de sus funciones. Para ello todos los agentes y/o autoridades de esos organismos deberán prestar colaboración, considerándose la conducta adversa como falta grave.

En segundo lugar, está claro que en la nueva estructura que tiene la administración pública no solamente un ministro o un secretario, un subsecretario o un integrante de un cuerpo directivo con rango de director en una entidad autárquica o descentralizada de la administración

central tienen responsabilidad por el manejo de fondos, lo que debe llevarlos a la declaración patrimonial exigida por el inciso i) del artículo 121. Hay directores de la administración nacional que manejan mil millones de dólares —como, por ejemplo, el director de administración financiera del FONAVI— y que no tienen, según la redacción del dictamen, la responsabilidad de presentar el referido informe patrimonial. Por lo menos aquí hay que agregar a los directores nacionales.

Además nos parece que cualquiera sea la suerte del título, en el artículo 122 por lo menos hay que agregar entre los deberes —no las facultades— de la Contraloría General de la Nación, el de demandar judicialmente la nulidad de todo hecho, acto o contrato que este organismo de control externo considere lesivo para el patrimonio del sector público nacional. Sin este mínimo recaudo este organismo se transformará en un mero espectador y no en un partícipe de una actividad de control efectivo.

También hay que agregar un inciso que establezca que este organismo deberá requerir con carácter conminatorio una rendición de cuentas en un plazo perentorio a quienes tengan obligación de hacerlo. No es posible exigir la rendición de cuentas sin la facultad de conminar el cumplimiento de esa obligación.

Asimismo, quiero reiterar la necesidad —expresada por el señor diputado Berhongaray— de suprimir la sobreexigencia que implica la última parte del artículo 132, en cuanto dispone que no podrán ser designados auditores quienes en los cinco años anteriores hubieran desempeñado virtualmente cualquier cargo de responsabilidad no solamente en la administración central sino en cualquier organismo o empresa del Estado. La supresión de esta disposición abriría la posibilidad de que el Congreso pueda ir más allá de estos diques formales, que no necesariamente van a mejorar la calidad subjetiva de quienes tienen que cumplir la función de contralor.

Desde luego, lo expuesto son sólo matices o pinceladas dentro del cuadro pintado por el señor diputado Cruchaga, pero sin duda se podrá dar a esta norma otra tonalidad que supla lo que no logramos en los títulos anteriores.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Tiene la palabra el señor miembro informante.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: vamos a aceptar modificaciones en algunos artículos. Para no hacer demasiado extenso este análisis en particular, solicito la inserción de dos trabajos sobre la naturaleza del control externo.

Diputado

Berhongaray:

Sr. Lamberto. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Berhongaray. — Señor presidente: simplemente desear reiterar una propuesta de reforma que consideramos fundamental, vinculada con el inciso g) del artículo 121. Desde distintas ópticas hemos tratado de conciliar nuestra propuesta, la que establece: "Realizar con carácter previo o de modo simultáneo análisis especiales de actos, contratos y tramitaciones de gran significación económica, por sí o por decisión de una de las Cámaras del Congreso de la Nación. Si del análisis resultare grave irregularidad, peligro o inconveniencia a los intereses públicos el controlador y auditor, previo informe al Congreso, podrá ordenar la suspensión por treinta días revoables".

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: las cuatro propuestas efectuadas por el señor diputado Baglini, esto es, la referente al inciso f) del artículo 121, la de demandar judicialmente las nulidades mencionadas, la de requerir con carácter conminatorio la rendición de cuentas —que se agrega como inciso h) y la eliminación del último párrafo del artículo 132, son aceptadas por la comisión.

Con respecto al mecanismo que se prevé en el artículo 125, a fin de conciliar las distintas posturas proponemos que la disposición establezca: "La Auditoría y Contraloría General de la Nación estará a cargo de un auditor y controlador general, designado por ley de la Nación, siendo la Cámara de Diputados la de origen."

A su vez, el artículo 126 queda redactado de la siguiente manera: "Para ser auditor y controlador general, se necesita ser argentino, con título universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y auditoría y una experiencia no inferior a ocho (8) años en el sector público."

Esas son las únicas modificaciones que la comisión incorpora.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. López de Zavalia. — Señor presidente: entiendo que el miembro informante ha incurrido en una omisión.

Según el dictamen este título llegaba al artículo 137; luego recibí la información de que

en realidad comprendía sólo hasta el 136 porque la comisión había decidido proponer la supresión del artículo 135. Sobre esto no he oído al señor diputado Lamberto hacer la pertinente aclaración, ya que se habría producido un corrimiento en la numeración. Señalo esta circunstancia porque precisamente una reflexión del señor diputado Durañona y Vedia me hizo pensar que realmente estamos confundidos hasta en la numeración de los artículos.

Por ello solicito que en este entierro de algunas instituciones por lo menos se salven las matemáticas.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Tiene la palabra el señor miembro informante.

Sr. Lamberto. — El señor diputado López de Zavalia está en lo cierto ya que en principio estaríamos votando hasta el artículo 137. Entre las modificaciones que la comisión propone figura la eliminación del artículo 135, con lo cual la Presidencia queda facultada para realizar el correspondiente reordenamiento numérico.

Sr. Durañona y Vedia. — Pido la palabra para una aclaración sobre este particular.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Durañona y Vedia. — Señor presidente: desear advertir sobre dos cuestiones al señor miembro informante. La primera de ellas es que establecer que la designación será hecha por ley del Congreso y no por resolución conjunta de ambas Cámaras destruye el sistema, ya que el Poder Ejecutivo es colegislador y podría presentar un proyecto de ley e inclusive podría observarlo. Se trata de una competencia que se atribuye al Congreso y por lo tanto la decisión debería adoptarse por medio de una resolución conjunta de ambas cámaras.

La segunda advertencia consiste en que el cambio de nombre importa la reconsideración de artículos ya votados. Esto debe quedar perfectamente aclarado porque hay artículos anteriores que se refieren a la Auditoría General de la Nación y que se han aprobado durante el tratamiento en particular. Consigno esta circunstancia a modo de simple advertencia.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — La Presidencia recuerda a los señores diputados que el debate ha concluido y se ha agotado la lista de oradores, a pesar de lo cual estamos contribuyendo a reabrir la discusión. Sin embargo, y a pesar de la circunstancia señalada, el señor miembro informante debería responder a las manifestaciones del señor diputado por Buenos Aires.

traloría general de la Nación actuando en función *ex post* . . .”.

El mensaje que acompaña al proyecto en consideración trata de mantener la continuidad legal atendiendo, entre otras cosas, a la finalización de los procedimientos en trámite y a las propias funciones que tanto a la Sindicatura como a la Auditoría General se les asigna en este proyecto.

El artículo 137 establece la derogación de las exclusiones al control y fiscalización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Sindicatura General de Empresas Públicas. Es decir, que si se propone la derogación de las exclusiones al control es porque ahora tienen control. Ergo, si tienen control debe haber continuidad entre estos nuevos organismos y los viejos, porque si no fuera así esta norma carecería de sentido.

Propongo que el primer párrafo del artículo 137 quede tal cual está redactado, y a continuación se realice el siguiente agregado: “A todos los efectos legales que pudieran corresponder, la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación son respectivamente los continuadores legales del Tribunal de Cuentas de la Nación, creado por decreto ley 23.354/56 (ratificado por ley 14.467), de la Sindicatura General de Empresas Públicas, creada por ley 21.801, y de la Contaduría General de la Nación, contemplada en el texto legal mencionado en primer término.”

Sr. Presidente (Martínez L.A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: tanto la redacción del artículo 139 del dictamen de comisión —ahora 138— como la que acaba de proponer el señor presidente de la comisión, establecen seis meses desde promulgada la ley para la reasignación de los recursos humanos de la Sindicatura General de Empresas Públicas y del Tribunal de Cuentas de la Nación. Entonces, cabe preguntarse qué va a ocurrir durante esos seis meses.

Coincido con lo expresado por los señores diputados Cruchaga y Gentile en el sentido de que se va a otorgar la declaración de impunidad respecto de los juicios de cuentas y de responsabilidad de varios funcionarios, y en relación con muchas de las cuentas sobre las que aún debe expedirse el Tribunal de Cuentas como asimismo la propia Sindicatura General de Empresas Públicas.

Esto va a significar un verdadero blanqueo, y va a quedar un lapso de seis meses en que puede llegar a ocurrir de todo —como dije anteriormente—, tal como si la Argentina fuese cosa de nadie. No habrá ningún organismo que

realice un control. Quedará este bache de seis meses en el que valdrá todo. Esto debe corregirse; no basta con que se haga una simple modificación a la redacción del artículo original, que por otra parte aun cuando pretende salvaguardar el nivel jerárquico, manteniéndose los derechos que hagan a la representación y defensa de los intereses colectivos del personal, excluye expresamente lo relacionado con su estabilidad, lo cual debe ser incorporado en su nueva redacción.

Tanto el personal de la Sindicatura General de Empresas Públicas como el del Tribunal de Cuentas debe preservar su estabilidad mientras dure su buena conducta; esto debe decirlo la ley. Sólo de esta forma se podrá asegurar la reasignación de recursos humanos, respetando el derecho inalienable de los funcionarios y empleados de la Sindicatura y del Tribunal de Cuentas.

También quiero propiciar una modificación al artículo 141 —ahora 140—, que dice que las disposiciones contenidas en este proyecto de ley regirán a partir del primer ejercicio financiero que se inicie con posterioridad a la sanción de la ley respectiva. Si la ley se sanciona el 31 de diciembre y se dispone de seis meses para reasignar el personal —tanto de la Sindicatura General de Empresas Públicas como del Tribunal de Cuentas— es probable que el bache para el blanqueo de irregularidades y para la impunidad se prolongue, debido a que no estarán en condiciones de responder en ese plazo.

Es mi deseo proponer nuevos artículos, luego del 144. El primero diría lo siguiente: “Todos los cargos que origine la aplicación de esta ley deberán cubrirse por concurso público de antecedentes y oposición.”

Otro de los artículos diría lo siguiente: “En toda contratación que se origine en el ámbito de la presente ley deberá llamarse a licitación previa, admitiéndose solamente la contratación directa en caso de declararse desierta la misma.”

Hay otro artículo que quiero proponer cuyos fundamentos ya expresé en el tratamiento en general. Si tanto interesa la transparencia de los actos del poder administrador, que se deroguen todas las disposiciones que facultan créditos destinados a atender gastos de carácter reservado y/o secreto. De esta manera se van a eliminar no solamente las suspicacias sino el manejo no transparente de estos fondos.

Por ello propicio un nuevo artículo que diga lo siguiente: “Derógase toda disposición que faculte créditos destinados a atender gastos de carácter reservado y/o secreto.”

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO CRUCHAGA

Proposición del señor diputado sobre control externo
del sector público nacional

TÍTULO VII

Del Sistema de Control Externo

CAPÍTULO I

Del Sistema de Control Externo.

Art. 116. — Créase la Contraloría General de la Nación ente independiente de control externo del sector público nacional, en jurisdicción del Congreso de la Nación.

Art. 117. — La Contraloría General de la Nación es una entidad autónoma. Funcionará como entidad técnica de apoyo y se vinculará con el Congreso de la Nación a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. A fin de asegurar su independencia e imparcialidad, su plan de acción y presupuesto anual serán considerados por dicha comisión del Congreso y, una vez acordado, remitido al Poder Ejecutivo para su incorporación al proyecto de ley del presupuesto general.

Art. 118. — Es materia de su competencia el control externo concomitante de la gestión legal, presupuestaria,

económica, financiera, patrimonial y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables-financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de los servicios públicos y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

Art. 119. — La Contraloría General de la Nación podrá extender su competencia, mediante resolución fundada, a las entidades de derecho público no estatales o de derecho privado, en cuya dirección y administración tenga responsabilidad el Estado nacional, o a las que éste se hubiere asociado o garantizado su solvencia, incluso aquellas a las que se les haya otorgado aportes o subsidios, para su instalación o funcionamiento.

Art. 120. — Su patrimonio estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado nacional y por aquellos que les sean transferidos o adquiera por cualquier causa jurídica.

Art. 121. — Son funciones de la Contraloría General de la Nación:

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado;
- b) Realizar auditorías financieras, de legalidad y de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de estudios profesionales de auditoría independiente;
- c) Auditar, por sí o mediante estudios profesionales de auditoría independiente, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito, conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se lleguen entre la Nación Argentina y estos prestatarios;
- d) Examinar y emitir dictamen sobre los estados contables-financieros de la administración central, preparados al cierre de cada ejercicio por la Contraloría General de la Nación;
- e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes específicos que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y el Banco Central, la información que estime necesaria en relación a los convenios de endeudamiento interno y externo;
- f) Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables-financieros del Banco Central de la República Argentina, independientemente de cualquier auditoría externa anual que puede ser contratada con una calificada firma de auditoría privada, por la citada institución financiera oficial;
- g) Realizar análisis especiales de procedimientos, actos y contratos de significación económica, por sí o a petición de las Cámaras del Congreso;

h) Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables-financieros, así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de empresas y sociedades de Estado;

i) Mantener registro patrimonial de los funcionarios públicos y disponer investigaciones dirigidas a verificar enriquecimientos indebidos u otras irregularidades que se presuma como cometidas por aquéllos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro, secretario, subsecretario, director nacional, autoridades superiores de entidades autárquicas o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de asumir su cargo o de la sanción de la presente ley, una declaración jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de sus funciones.

Art. 122. — Para el desempeño de estas funciones, la Contraloría General podrá:

1. Realizar todo acto, contrato y operación que se relacionen con su misión.
2. Exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrarle los datos, documentos, antecedentes, e informes relacionados con la materia controlable.

Además, deberá:

- a) Presentar al Congreso de la Nación, antes del 30 de junio de cada año, la memoria de su actuación;
- b) Demandar judicialmente la nulidad de todo hecho, acto o contrato que considere lesivo al patrimonio del sector público nacional, de conformidad con el capítulo II de este título;
- c) Dar a publicidad aquellos informes que disponga el Congreso, o cuya publicación considere de interés general.

Art. 123. — La actividad de fiscalización a cargo de la Contraloría General de la Nación, deberá sustentarse en una planificación anual efectuada sobre la base de la aplicación de técnicas en las cuales se atiende preferentemente los conceptos de riesgo de auditoría e importancia relativa.

Art. 124. — La Contraloría General de la Nación, estará a cargo de ocho (8) contralores generales. Tres (3) de ellos deberán poseer el título de contador público nacional y tres (3) el título de abogado.

La Cámara de Senadores elegirá cuatro (4) miembros mediante mayoría simple de votos y la Cámara de Diputados elegirá los cuatro (4) restantes mediante la mayoría simple de votos. En ambas Cámaras la designación se hará de acuerdo a la representación proporcional en cada uno de los cuerpos.

Los miembros de la Contraloría General de la Nación serán elegidos con mandato de cuatro (4) años,

podiendo ser reelegidos y serán renovados cuatro (4) cada dos (2) años. Al nombrarse los primeros controladores se determinará por sorteo quiénes ejercerán el cargo por dos (2) años y quiénes permanecerán por todo el período.

Art. 125. — Para ser contralor general, se necesita ser argentino, con título universitario, con probada experiencia en administración financiera o control.

Art. 126. — El presidente de la Contraloría designado anualmente por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas entre uno de los miembros a propuesta del bloque segundo en número de la Cámara de Diputados, y tendrá a su cargo la representación de la entidad.

Art. 127. — Los contralores generales podrán ser removidos, en caso de inconducta grave o incumplimiento manifiesto de sus deberes por los procedimientos que establezca el Congreso.

Art. 128. — Corresponde al plenario de contralores generales, por simple mayoría:

- a) Conformar el plan anual de acción y el proyecto de presupuesto de la entidad;
- b) Establecer la estructura orgánica, dictar las normas internas, atribuir las facultades y responsabilidades de los funcionarios, así como la delegación de autoridad;
- c) Formular los criterios de control y auditoría y establecer las normas de auditoría externa, a ser utilizadas por la entidad. Tales criterios y las normas derivadas, deberán atender un modelo de control y auditoría externa integrada que abarque los aspectos financieros, de legalidad y de economía, de eficiencia y eficacia;
- d) Licitación, adjudicación, adquirir suministros, contratar servicios profesionales, vender, permutar, transferir, locar y disponer respecto de los bienes muebles o inmuebles necesarios para el funcionamiento de la entidad, pudiendo aceptar donaciones con o sin cargo;
- e) Designar el personal y atender las cuestiones referentes a éste, con arreglo a las normas internas en la materia, en especial cuidando de que exista una equilibrada composición multidisciplinaria que permita la realización de auditorías y evaluaciones integradas de la gestión pública;
- f) Designar representantes y jefes de auditorías especiales;
- g) En general, resolver todo asunto concerniente al régimen administrativo de la entidad;
- h) Dirigirse directamente a las autoridades nacionales.

Art. 129. — No podrán ser designados contralores personas que se encuentren inhabilitadas, en estado de quiebra o concursadas civilmente, con procesos judiciales pendientes o que hayan sido condenadas en sede penal.

Art. 130. — El control de las actividades de la Contraloría, estará a cargo del Congreso, en la forma que éste lo establezca.

CAPÍTULO II

De la demanda de nulidad

Art. 131. — Las demandas que promueva la Contraloría General de la Nación pretendiendo la declaración judicial de nulidad de hecho, actos o contratos del sector público nacional tramitarán en instancia única y juicio pleno por ante la Cámara Nacional de

Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal, bajo las normas del proceso sumario. Representará a la Contraloría General el contralor general que, con título de abogado, designe el organismo en pleno. No será necesaria para la procedencia formal de estas acciones ninguna tramitación previa en sede administrativa.

La Contraloría General, como parte actora, podrá requerir la suspensión de los efectos del hecho, acto o contrato impugnado, lo que deberá ser resuelto por el tribunal como de previo y especial pronunciamiento, y dentro de los diez (10) días de interpuesta la acción.

En caso de hacerse lugar a la demanda, se declarará la nulidad del hecho, acto o contrato impugnado. No existirá condena en costas en este proceso.

Serán de aplicación las normas del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en cuanto no se opongan a la presente ley.

TÍTULO VIII

Disposiciones varias

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Art. 132. — Con la entrada en vigencia de la presente ley quedarán derogadas todas las normas que hubieran establecido exclusiones al control y fiscalización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Sindicatura General de Empresas Públicas.

Art. 133. — Invítase a las provincias y municipios a establecer en sus respectivos ámbitos, sistemas similares y compatibles con los previstos en la presente ley.

CAPÍTULO II

Disposiciones transitorias

Art. 134. — Las disposiciones contenidas en esta ley deberán tener principio de ejecución a partir del primer ejercicio financiero que se inicie con posterioridad a la sanción de la misma.

Art. 135. — El Poder Ejecutivo nacional, en el plazo de sesenta (60) días a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, presentará al Congreso un proyecto de ley que regule el sistema de contrataciones del Estado y otro que organice la administración de bienes del Estado.

Art. 136. — El Poder Ejecutivo nacional reglamentará la presente ley en un plazo de noventa (90) días, a partir de la fecha de su promulgación.

CAPÍTULO III

Disposiciones finales

Art. 137. — Se derogan los siguientes ordenamientos legales:

- a) Decreto ley 23.354 del 31 de diciembre de 1950, ratificado por ley 14.467 (Ley de Contabilidad), con excepción de sus artículos 51 a 54 inclusive (Capítulo V - "De la gestión de bienes del Estado") y 55 a 64 inclusive (Capítulo VI - "De las contrataciones");
- b) Ley 21.801, reformada por la ley 22.039, que crea la Sindicatura General de Empresas Públicas;

c) Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto, en lo que se oponga a la presente ley;

d) Todas las demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

Art. 138. — Esta ley conforma un todo orgánico. Cualquier observación que pudiere el Poder Ejecutivo efectuar a sus disposiciones ocasionará la suspensión automática de su entrada en vigencia hasta que el Congreso se haya expedido sobre los puntos observados.

Art. 139. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO JORGE A. LOPEZ

Opinión del señor Diputado acerca del proyecto de ley sobre administración financiera del sector público nacional.

El sistema presupuestario integra junto al sistema de crédito público, al sistema de tesorería y al sistema de contabilidad, la administración financiera del Estado nacional prevista en el proyecto que se trata.

Me referiré al análisis de este sistema reseñando los aspectos más importantes del mismo, que hacen aconsejable su aprobación.

En la sección I del capítulo I, del título II, se establecen los principios a los cuales se deberán sujetar los aspectos referidos a gastos y recursos incluidos en los presupuestos.

Un primer punto a destacar es la obligación de que se explicita "el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas" (artículo 12).

De esta manera se está jerarquizando a este instrumento como una herramienta de gobierno y control de gestión, a la vez que hace más transparente la acción gubernamental ante la opinión pública, facilitando la debida publicidad.

Este principio resulta reforzado más adelante, cuando en el artículo 14 se impone la utilización de normas y técnicas tendientes a demostrar el debido cumplimiento de las políticas y planes, referidos a la actividad producida por el Estado, así como en qué medida se respeta el principio de que cada gasto debe vincularse con su respectivo financiamiento.

Esta idea se advierte con mayor claridad, cuando en el artículo 15 se tratan aquellos gastos de ejecución en varios ejercicios financieros, en donde en forma exhaustiva se establece la información que será imprescindible acompañar para su aprobación.

En la sección II de este título que analizo, se organiza la estructura de responsabilidad de este sistema, creando la Oficina Nacional de Presupuesto.

Con acertado criterio se centralizan en esta dependencia las funciones de análisis de anteproyectos, preparación, formulación, dictado de normas técnicas, consultas y programación de la ejecución, referidas al pre-

supuesto nacional, además de otras a las que me referiré más adelante.

De esta manera se está proveyendo a los responsables de alto nivel político, de un apoyo imprescindible para la oportuna y eficiente toma de decisiones que es deseable tener en esta materia.

La existencia de este órgano además, mejorará la calidad de las decisiones que se adopten a todo nivel, en razón de que estará garantizada la uniformidad en el tratamiento de la información y datos que provee todo el sistema.

En la sección en donde se estructura el presupuesto de la administración nacional, cabe destacar que se establece el principio de unidad de caja para la registración de recursos con la sola excepción de los provenientes del crédito público, las donaciones con destino específico y los que por leyes especiales tengan afectación específica.

En la sección de formulación del presupuesto se aporta un gran avance en el rol informativo del Poder Ejecutivo nacional hacia el Congreso de la Nación, puesto que por ley le está obligando a elaborar informes con la incidencia que la ejecución del presupuesto producirá en las variables macroeconómicas, así como también el grado de cumplimiento de los planes y programas aprobados en el presupuesto.

Llegado a este punto cabe señalar que el dictamen de comisión, en su artículo 26, provee un sistema automático de aprobación del presupuesto por vencimiento de plazos, norma que se ha dispuesto eliminar debido al conflicto que podría originarse con algunos principios constitucionales, a sugerencia de legisladores de diversas bancadas.

Todo aumento de gastos, y toda ley que determine gastos, deberá contar con el financiamiento respectivo, es esta una sana política que hará más responsable la gestión legislativa.

En cuanto a la ejecución del gasto se continúa con el sistema de registración del gasto devengado, así como también del compromiso y el pago.

Por otra parte impone a las entidades y jurisdicciones la obligación de programar la ejecución física y financiera de lo presupuestado con el fin de lograr los objetivos previstos.

Art. 134. — Hasta tanto se opere la efectiva puesta en práctica de los sistemas de administración financiera y control establecidos en esta ley, continuarán aplicándose las disposiciones legales y reglamentarias vigentes a la fecha de entrada en vigor de la misma; las que resultarán de aplicación para los procedimientos en trámite cuya sustanciación se operará por áreas de las entidades creadas por la presente, a las cuales se le deberá asignar ese cometido.

Art. 135. — El Poder Ejecutivo nacional, en el plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que regule el sistema de contrataciones del Estado y otro que organice la administración de bienes del Estado.

Art. 136. — El Poder Ejecutivo nacional reglamentará la presente ley en un plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de su promulgación.

Los artículos 118 a 129, ambos inclusive, no serán objeto de reglamentación por parte del Poder Ejecutivo nacional

CAPÍTULO III

Disposiciones finales

Art. 137. — Se derogan expresamente los siguientes ordenamientos legales:

- a) Decreto ley 23.354, del 31 de diciembre de 1956, ratificado por ley 14.467 (Ley de Contabilidad), con excepción de sus artículos 51 a 54 inclusive (capítulo V - De la gestión de bienes del Estado) y 55 a 64 inclusive (capítulo VI - De las contrataciones);
- b) Ley 21.801, reformada por la ley 22.639, que crea la Sindicatura General de Empresas Públicas;
- c) Ley 11.672, Complementaria Permanente del Presupuesto en lo que se oponga a la presente ley, con excepción de lo dispuesto por el artículo 20 de la ley 13.992 y por los artículos 16 y 17 de la ley 16.432, los que continuarán en vigencia. El Poder Ejecutivo nacional procederá a ordenar el texto no derogado de la ley;
- d) Todas las demás disposiciones que se opongan a la presente ley con excepción de lo dispuesto en el artículo 5º, primer párrafo de la ley 23.853, que continuará en vigencia.

Art. 138. — Las causas administrativas y judiciales pendientes de resolución o promovidas por la Sindicatura General de Empresas Públicas serán resueltas o continuadas por la Sindicatura General de la Nación.

El Poder Ejecutivo nacional dispondrá el tratamiento a darse a las causas administrativas y judiciales radicadas o promovidas ante el Tribunal de Cuentas de la Nación.

Art. 139. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

ORALDO N. BRITOS.
Juan J. Canals.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración las modificaciones introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que le fue pasado en revisión, mensaje 632 sobre administración financiera y control de gestión del sector público nacional.

Las aludidas modificaciones no alteran sustancialmente la sanción original y en todo caso perfeccionan el proyecto, por cuyo motivo se solicita su aceptación.

Oscar S. Lambert.º

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado las modificaciones introducidas por el Honorable Senado en el proyecto de ley que fue pasado en revisión sobre administración financiera y control de gestión del sector público; y, por las razones expuestas, y las que dará el miembro informante, aconseja aceptar las modificaciones introducidas, excepto las que a continuación se mencionan: 1) la eliminación del artículo 123 y 2) la sustitución de los artículos 118, 121, 122 y 133 por los 117, 118, 119 y 127 de la versión del Senado.

Sala de la comisión, 16 de septiembre de 1992.

Raúl E. Baglini. — Carlos A. Becerra. —
Antonio T. Berhongaray. — José D. Cana-
ta. — Marcelo B. Muñoz. — Enrique J.
Olivera. — Rodolfo H. Quezada. —
Eduardo Santín. — José M. Soria Arch.

INFORME

Honorable Cámara:

En el tratamiento de este proyecto el bloque radical ha tenido una especial actitud positiva y constructiva. Esta es una ley necesaria para la Nación.

La revisión del Senado ha mejorado en algunos aspectos importantes el proyecto original, en especial en la conformación de la Auditoría, órgano de control externo del sector público nacional.

Previamente, en los títulos que van del I al VI, sólo se modifican dos artículos: el 33 y el 34 manteniendo la actual autonomía presupuestaria del Poder Legislativo y Judicial, que también puede ser aprobado.

Luego se cambia el nombre de la Auditoría y Controlaría que pasa a llamarse Auditoría, lo cual también puede ser aceptado.

Pero en el título VII, Sistema de control externo, también se introducen modificaciones, con las cuales no podemos estar de acuerdo porque cuestionan la capacidad de la Auditoría para desarrollar su tarea. Este organismo será fundamental en el fortalecimiento del sistema republicano de nuestro país, por lo tanto su capacidad debe ser definitiva de tal modo que garantice un control eficaz de los actos de gobierno, sin dejar afuera áreas que pudieran covertirse en refugio de irregularidades.

El artículo 117, de la versión del Senado, introduce modificaciones positivas en cuanto a la determinación del control del Parlamento y del Poder Judicial. Sin embargo, en el segundo párrafo se excluye del control de gestión al presidente, al vicepresidente y a los ministros, ya que se dice que ésta sólo podrá ser evaluada por las Cámaras. La Auditoría no tiene la función de enjuiciar la labor de dichas personas, como establece el artículo 45 de la Constitución, dicha tarea le corresponde al Congreso, lo que sí puede, y debe hacer, es informar al Parlamento sobre la gestión de estos funcionarios. Podría darse que aquellas cuestiones álgidas, como el otorgamiento de avales, ascendan en la escala y se ubiquen en el nivel del ministro de Economía, con lo cual la Auditoría no podría solicitar información sobre dichos actos de gobierno. Por lo expuesto rechazamos la modificación del Senado e insistimos con la redacción según el artículo 118 de la sanción original de nuestra Cámara.

Del mismo modo, en el artículo 118, según la revisión del Senado se limita el ejercicio de las funciones de la Auditoría. En el artículo 121 de la sanción de la Honorable Cámara de Diputados se establecen las funciones de la Auditoría, con lo cual los funcionarios que la conduzcan deberán encargarse de lo que en él se indica. En la versión del Senado las funciones quedan limitadas al plan de trabajo que le establezcan las comisiones Revisora de Cuentas y de Presupuesto. Con lo cual, si por ejemplo, ellas no plantean el control de la Aduana el mismo no se haría. La ley que crea la DGI le indica qué tareas debe encarar, más allá de cuál sea el plan que le establezca el Poder Ejecutivo nacional no puede dejar de controlar a los restantes contribuyentes. Por otra parte, la versión del Senado elimina el inciso h) de Diputados que obliga a emitir opinión sobre los informes de las empresas públicas.

Asimismo, en el mismo artículo se elimina el inciso j) de Diputados que obligaba a promover investigaciones y acciones judiciales. Esta facultad surgió de un fuerte debate donde tuvo una fundamental participación el diputado Cruchaga. Según su intención debía imponerse el control concomitante, el oficialismo rechazó esta postura pero aceptó, que detectadas irregularidades, la Auditoría debía promover la acción judicial correspondiente, como se ve esta facultad es indispensable y no puede ser sustraída.

También se cambia el inciso i) que proponía que la Auditoría mantuviera el registro patrimonial de los funcionarios. Por el inciso j) del Senado que dice que sólo deberá "verificar que los órganos de la administración mantengan registro patrimonial", sin decir quién en los órganos debe mantener el registro patrimonial. El enriquecimiento indebido de los funcionarios debe ser una cuestión fundamental de control del órgano externo, por lo cual también debe insistirse en este caso con la sanción de nuestra Cámara.

En el artículo 119 el Senado elimina el inciso f) donde se obliga a demandar judicialmente. De nuevo aquí aparece la cuestión planteada por el diputado Cruchaga en el tratamiento original. Se elimina también el h) de Diputados que autoriza a requerir información

en forma conminatoria. Ambas funciones son fundamentales para el buen control por lo cual creemos que es necesario rechazar la modificación del Senado.

El artículo 123 de la sanción de Diputados le otorgaba a la Auditoría la capacidad de requerir al Poder Ejecutivo nacional el apartamiento de funcionarios que hubieran incurrido probadamente en irregularidades. El Senado elimina esta facultad reapareciendo otra vez el debate que, como ya dijimos, planteó el diputado Cruchaga en nuestra primera asunción.

Con respecto a la integración y modo de funcionamiento de la Auditoría es mejor la propuesta del Senado, un órgano colegiado que toma las decisiones con tal. El modo de elección de diputados es mejor, por ley, siendo origen la de Diputados. Lamentablemente no se pueden hacer combinaciones de ambas porque el artículo 125 de Diputados establece el modo de elección y la condición unipersonal de la Auditoría. Puestos en este brete creemos que es mejor lo de Senado.

En el artículo 127 del Senado se pone a la Auditoría bajo el control de la Comisión Revisora de Cuentas, a este respecto consideramos que debe mantenerse la propuesta de Diputados donde lo era por el Congreso de la Nación, la composición de las comisiones no siempre representa a la pluralidad de los partidos componentes del cuerpo.

Por las razones mencionadas es que solicitamos el rechazo parcial de la propuesta del Senado.

Raúl E. Baglini. — Rodolfo H. Quezada,
— Eduardo Santín.

ANTECEDENTE

Buenos Aires, 20 de noviembre de 1991.

Señor presidente del Honorable Senado.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, comunicándole que esta Honorable Cámara ha sancionado en sesión de la fecha el siguiente proyecto de ley que paso en revisión al Honorable Senado.

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL.

TITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º.—La presente ley establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional.

Art. 2º.—La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

Art. 3º.—Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

Establécese la facultad para que cada poder del Estado fije los límites cualitativos y cuantitativos para comprometer gastos.

Un aspecto fundamental, digno de señalar, es la facultad exclusiva, otorgada al Congreso para tomar aquellas decisiones que puedan afectar el monto total del presupuesto, o los cambios de composición entre gastos corrientes y de capital, o cualquier modificación en las finalidades de los gastos.

Este es otro de los puntos a través de los cuales el proyecto destaca el papel de control que le corresponde al Poder Legislativo en la materia.

Más adelante, al igual que la ley vigente, se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a efectuar gastos no previstos sólo para los casos de los artículos 6 y 23 de la Constitución Nacional, para el cumplimiento de leyes electorales, para socorrer por catástrofes y cuando hay riesgo de seguridad del Estado. A diferencia de la vigente no contempla el cumplimiento de sentencias judiciales firmes.

Al igual que en la ley vigente, se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a declarar incobrables, al mero efecto contable, las sumas que no se pudieran recaudar, sin extinguir los derechos del Estado ni la responsabilidad que le quepa a algún funcionario.

El cierre de cuentas está previsto para el 31 de diciembre y no podrán asumirse gastos imputables a un ejercicio cerrado, los no devengados se imputarán al ejercicio siguiente.

Toda la información sobre los gastos del ejercicio será centralizada por la Oficina Nacional de Presupuesto que será la encargada de evaluar la ejecución presupuestaria y elaborar la cuenta de inversión.

La evaluación de la ejecución presupuestaria estará a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto en forma periódica y al final del ejercicio, para ello los organismos llevarán registro de la gestión física de la ejecución presupuestaria.

También las empresas del Estado deberán presentar su presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del 30 de septiembre, juntamente con otras informaciones referidas a planes de acción, estimaciones de caja, recursos humanos y a los resultados económicos, operativos y financieros.

En la mencionada oficina se confeccionará la consolidación del sector público, se analizará si los presupuestos recibidos están dentro de las políticas globales fijadas, se aconsejarán los ajustes pertinentes y su posterior aprobación por el Poder Ejecutivo.

Se ha previsto un capítulo destinado al régimen presupuestario de las empresas y sociedades del Estado,

estableciéndose los recaudos que deberán cumplimentar los proyectos de presupuestos, de financiamiento y de gastos, destacándose diversas exigencias referidas al manejo que los funcionarios deberán hacer durante su gestión.

Esto constituye una novedad que indudablemente contribuirá a que la comunidad y los organismos específicos cuenten con los elementos de juicio necesarios para su información y control, en un tema que tantos conflictos ha originado.

Ha sido una práctica inveterada en este tema el manejo casi discrecional de los recursos y gastos de estas empresas por parte de los responsables.

Este principio queda corroborado cuando se establece que las empresas o sociedades del Estado que no tengan aprobado su presupuesto no podrán recibir aportes o transferencias de otras entidades estatales, ni tampoco podrán acceder al crédito público.

El diputado Siracusano ha observado la viabilidad del artículo 49 que faculta al Poder Ejecutivo nacional a aprobar los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado por estimar, a su criterio, que viola el artículo 67, inciso 7, de la Constitución Nacional.

Al respecto cabe señalar en principio, que supeditar la gestión económica y financiera de las empresas estatales a la aprobación presupuestaria del Congreso de la Nación, cargaría de incertidumbre los negocios en un mercado muy sensible.

No obstante está resguardada la preocupación y control de la actividad de dichas empresas con la existencia de la auditoría permanente sobre las mismas, prevista en el artículo 121, inciso h), de este proyecto dentro de las funciones de la Auditoría General de la Nación.

Por otra parte, el artículo 67, inciso 7, de la Constitución Nacional se refiere a "gastos de administración de la Nación", lo que a nuestro criterio no incluye a los presupuestos de las empresas o sociedades del Estado.

El presupuesto consolidado preparado por la Oficina Nacional de Presupuesto mostrará la incidencia neta del sector público en el resto de la economía y lo enviará al Congreso de la Nación el primer trimestre del ejercicio financiero de que se trató.

Señor presidente, señores diputados: por la relevancia jurídica, administrativa y contable del proyecto en su tratamiento, por la necesidad de actualizar la legislación referida a la gestión financiera y de contralor del Estado, es que solicito el voto favorable en general y en particular del presente proyecto.

Dictamen en Minoría

Radicalismo: