

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
**ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

---

**CARRERA DE ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION**  
**FINANCIERA**

---

**TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION**  
**FINANCIERA PUBLICA**

---

**Control Externo: Control Preventivo: La Importancia de su**  
**Aplicación**

---

AUTOR: PIERINA NOHELI PERRIG  
DOCENTE DEL TALLER: CRISTINA ROLANDI

---

JULIO DE 2023

## **INDICE**

### **I. Introducción**

- 1. Justificación/Fundamentación**
- 2. Planteamiento del Tema/Problema**
- 3. Objetivos**
- 4. Hipótesis**
- 5. Metodología y técnicas a utilizar**

### **II. MARCO TEORICO**

### **III. DIAGNOSTICO**

### **IV. PROPUESTA**

### **V. CONCLUSIONES**

### **VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y BIBLIOGRAFIA**

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1. Justificación / Fundamentación**

A partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley de Administración Financiera N° 3.755 y su Ley modificatoria N° 3.810 y decreto reglamentario, deviene importante, conveniente y necesario efectuar algunas observaciones o análisis respecto de la importancia de continuar con la aplicación del control previo llevada adelante por el Tribunal de Cuentas y que, luego de la sanción de la mencionada ley, dicho control ha sido subsumido por el control concomitante y control posterior.

Cabe destacar que, la intervención del Tribunal de Cuentas se encuentra dispuesta por el artículo 19 inciso 1 de la Ley N° 500, Ley de creación de dicho organismo, y a su vez, esta nueva Ley N° 3.755 de Administración Financiera (LAF), en su artículo 120 establece las competencias y facultades del órgano rector del sistema de control externo, agregando que las mismas se regirán conforme a lo dispuesto en la Constitución Provincial, su respectiva Ley Orgánica y la mencionada ley, su modificatoria y su reglamentación. Asimismo, el art. 121 modificado por la Ley N° 3.810, establece que el Tribunal de Cuentas –órgano rector- deberá compatibilizar sus normas, procedimientos y acciones de control. Además, estará facultado a dictar su propio reglamento a los efectos de adecuar su labor de fiscalización externa de acuerdo a los postulados establecidos en la LAF.

Previo a la entrada en vigencia de la LAF el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz realizaba el Control Preventivo o Previo al pago de manera obligatoria a todas las erogaciones que superen los montos establecidos para la contratación directa, lo cual aplicaba para todas las jurisdicciones quedando exceptuados algunos organismos y/o supuestos especiales.

Que, a partir de la promulgación de la nueva Ley de Administración Financiera y ante los nuevos paradigmas y cambios que la misma establece, en particular al enfoque sistémico que se le otorga a la Administración Pública, deviene oportuno identificar y analizar el proceso de control previo que se aplicaba –hasta hace unos meses- en la provincia de Santa Cruz y examinar lo que sucede en otras provincias del país.

## **2. Planteamiento del tema / Problema**

El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz, aplicaba –hasta la sanción de la LAF- el Control Previo de manera obligatoria a todas las erogaciones que superen los montos establecidos para la contratación directa, quedando exceptuados de su aplicación los siguientes organismos y/o en los siguientes supuestos:

- Sociedades del Estado y/o Sociedades Comerciales cuyo capital social pertenezca –directa o indirectamente- en forma íntegra al Estado Provincial;
- Municipios y Comisiones de Fomento;
- Las órdenes de pago que no superen el importe establecido para la contratación directa por la normativa respectiva;
- Los pagos de Servicios de gas, energía eléctrica, internet, telefonía y policía adicional;
- Las órdenes de pago que tengan por objeto prestaciones de naturaleza médico-asistenciales que sean de carácter impostergables y/o urgentes.

En este marco, procederé a identificar el proceso de intervención previa, y revisar lo que sucede en otras provincias, de manera de efectuar un breve análisis y sugerencia para continuar con su aplicación a fin de lograr un procedimiento de control más eficaz y eficiente.

En este sentido, y entendiendo que existe una tendencia en la que este control preventivo queda subsumido a los otros tipos de control, en la provincia de Santa Cruz esto sucede luego de sancionada la ley, su modificatoria y reglamentación, pese a que el control previo es considerado por varios auditores de suma importancia, sobre todo al tratarse de contrataciones de gran significación económica, como por ejemplos obras públicas.

## **3. Objetivos**

El presente trabajo tiene como objetivo revisar el proceso de control previo que se aplicaba en la provincia de Santa Cruz hasta la entrada en vigencia de la Ley de Administración Financiera, y a su vez, analizar el proceso de control previo que se realiza actualmente en otras provincias del país. Ello, a fines de sugerir eventuales modificaciones en

el control externo actual o en su defecto proponer un marco legal más preciso para continuar con su aplicación, en trámites específicos.

- Significación económica del acto administrativo
- Similitud del acto administrativo con otros que hayan sido objetados
- Actos administrativos que en virtud de la experticia y criterio técnico del Auditor considere necesario incluir en el análisis de legalidad

#### **4. Hipótesis**

Necesidad de analizar la continuidad o no de aplicar el procedimiento del control previo en los actos administrativos, luego de ser subsumido por el control concomitante y control posterior a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley de Administración Financiera.

#### **5. Metodología y técnicas a utilizar**

El tipo de estudio a desarrollarse será con enfoque cuantitativo, descriptivo, explicativo. El tipo de diseño a utilizar durante el presente trabajo será no experimental, longitudinal prospectivo.

## **II. MARCO TEÓRICO**

### **a. Del Control Público**

Para comenzar a desarrollar el presente trabajo, en principio cabe cuestionarse ¿Por qué es necesario controlar al Estado?, ante ello se tiene dicho que el control público tiene un fundamento democrático. La sociedad entrega al Estado una parte de sus recursos para que los administre y los utilice en la obtención de bienes y servicios que satisfagan los intereses comunitarios.<sup>1</sup>

Es destacable lo que al respecto ha dicho Le Pera: *“Va de suyo entonces, que el Estado se encuentra obligado a informar, rendir cuenta sobre la utilización de esos recursos. A través del control público externo se puede verificar si los derechos de los particulares se*

---

<sup>1</sup> Le Pera Alfredo, Control Público y capacitación en El control público en la Argentina, Jornadas 2002, Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, mayo 2003, p. 179 (5) Le Pera Alfredo, Control público ...op.cit., p. 179 y ss.

*encuentran debidamente protegidos. Pero además, el control también resulta necesario para los procesos de toma de decisiones; es necesario que el responsable de fijar las políticas públicas, cuente con información precisa que le permita según el caso fortalecer o modificar los objetivos, rediseñar procedimientos y técnicas y evaluar las necesidades de la sociedad. Finalmente, respecto a su vinculación con la Administración Financiera, acertadamente se ha señalado que el control se convierte en un sistema retroalimentador de ella, en la medida que aquel consiste en un conjunto de actos cuyo objeto es identificar la realidad, examinarla y compararla, con un criterio preestablecido, para luego modificarla conforme a él. La auditoría es una parte de él, como luego veremos.”<sup>2</sup>*

Siguiendo este mismo sendero de ideas Miriam Mabel Ivanega expresó: “*El concepto de control, no es unívoco. Su definición puede responder a variados parámetros: en función del órgano constitucional que lo ejerce, del objeto que se controla, de la posición del controlante respecto del controlado, etc.*

*Poder y responsabilidad suponen control. Éste encuentra parte de la necesidad de garantizar el buen uso del poder, encargándose de hacer materialmente comprobables los desvíos o transgresiones, permitiendo la asignación de responsabilidades personales concretas. (1)*

*Debe considerarse también que la necesidad de control se encuentra ligada a la presencia de recursos escasos, el grado de discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones, la existencia de diferentes objetivos, necesidades y motivaciones de los integrantes de una organización, así como de la propia estructura organizativa.*

*No obstante, sí es cierto que en toda organización administrativa debe existir un sistema de controles que constituya un conjunto de garantías de legitimidad y de oportunidad en la actividad administrativa, que permita también lograr la eficiencia y la moralidad dentro de la Administración (2).*

---

<sup>2</sup> Le Pera Alfredo, Control público ...op.cit., p. 179 y ss.

*En el marco del control público, y habiendo pasado más de diez años de la sanción de la [ley 24.156](#), he de acercar algunas consideraciones acerca del ejercicio del control externo consagrado en la referida norma.*

*En esa línea, plantearé el tema a partir de algunos interrogantes, cuya respuesta abrirán seguramente nuevas inquietudes sobre el ejercicio de dicho control y sus consecuencias*

*I. Los interrogantes del control: Para qué, qué, cómo y quién (3) I.a. ¿Para qué controlar? El control público tiene un fundamento democrático. La sociedad entrega al Estado una parte de sus recursos para que los administre y los utilice en la obtención de bienes y servicios que satisfagan los intereses comunitarios (4).*

*Va de suyo entonces, que el Estado se encuentra obligado a informar, rendir cuenta sobre la utilización de esos recursos. A través del control público externo se puede verificar si los derechos de los particulares se encuentran debidamente protegidos. Pero además, el control también resulta necesario para los procesos de toma de decisiones; es necesario que el responsable de fijar las políticas públicas, cuente con información precisa que le permita según el caso fortalecer o modificar los objetivos, rediseñar procedimientos y técnicas y evaluar las necesidades de la sociedad. Finalmente, respecto a su vinculación con la Administración Financiera, acertadamente se ha señalado que el control se convierte en un sistema retroalimentador de ella, en la medida que aquel consiste en un conjunto de actos cuyo objeto es identificar la realidad, examinarla y compararla, con un criterio preestablecido, para luego modificarla conforme a él. La auditoría es una parte de él, como luego veremos (5).*

*Es importante enfatizar que la función de control se inserta como función propia del Estado, que no es ajena a él, sino que por el contrario se forma desde y para la organización estatal. En forma específica, el control externo constituye un medio idóneo para limitar al poder.*

*En nuestro país, ese tipo de control reside en el Congreso de la Nación, por ser éste el depositario de la soberanía popular y por ende el Poder que debe tomar conocimiento del devenir de la Administración Pública.*

*I.b. ¿Quién controla? Cuando se hace referencia a los organismos de control externo, surge la inquietud de cómo se inserta en la estructura estatal y bajo la dependencia de cuál de los poderes constitucionales debe ubicarse.*

*Básicamente se identifican tres modelos básicos: a) el francés, con la Cour de Comptes creada por Napoleón en 1807, que integra la Administración Pública; b) el italiano de la Corte di Conti, independiente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y c) el modelo angloamericano, con las Auditorías o Contralorías Generales que dependen de las Cámaras legislativas (6).*

*Nuestro país, a partir del año 1993 se inclinó por este último sistema.*

*Es decir que el Poder Legislativo es, en sentido estricto, el órgano de control externo en los términos del [artículo 85 de la Constitución Nacional](#) y de la ley 24.156.*

*Sin perjuicio de esa atribución, el Congreso Nacional ejerce otro tipo de controles (además de los denominados "controles políticos" que le son propios) de diferentes alcances. Entre ellos cabe mencionar dos mecanismos esenciales en la fiscalización de la Administración pública: el presupuesto y la cuenta de inversión.*

*El presupuesto es un instrumento de programación económica y social, de gobierno y de administración. En este último aspecto, al fijar el presupuesto el Congreso está verificando la validez del programa de gobierno contenido en él y los medios que se utilizarán para llevarlo a cabo. Por eso la aprobación del presupuesto, tanto a nivel municipal, provincial y nacional, constituye un acto legislativo indispensable.*

*La Cuenta de Inversión -que es elevada por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda ese documento- es una relevante fuente de información sobre la administración en general dado que concentra datos de la Administración Central, Organismos Descentralizados, Instituciones de Seguridad Social, Universidades Nacionales, Sociedades y Empresas del Estado, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos.*

*El Congreso nacional a través de este instrumento cuenta con información relacionada con los estados de ejecución del presupuesto, los movimientos y situación del Tesoro de la administración central, el estado de la deuda pública, la gestión financiera del sector público nacional, comentarios sobre el grado de cumplimiento de objetivos y metas, el comportamiento de costos e indicadores de eficiencia de la producción pública.*

*Volviendo al control externo que ejerce ese poder, con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control dispuso la creación de la Auditoría General de la Nación (AGN), organismo que constituye el brazo técnico del Congreso Nacional en esta materia.*

*La Auditoría es una entidad autárquica, posee autonomía financiera y funcional, esta última le permite ejercer su función técnica de control sin intervenciones de los poderes del Estado. Su competencia abarca la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal 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 servicios públicos, y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos (7).*

*Sus informes son remitidos a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, al Jefe de Gabinete, al Ministro del área que corresponda y al órgano o ente auditado.*

*El tipo de control que ejerce es externo (porque ese organismo no pertenece, o esta fuera, a la organización de la institución que es controlada), administrativo (traduce el ejercicio de una función administrativa) y posterior (es ejercido luego de ejecutado un acto o concretada una operación).*

*¿Qué controlar? El qué se vincula necesariamente con la competencia de los órganos de control. La clasificación tradicional distingue entre el control de cumplimiento, el financiero y de gestión.*

*El primero "persigue comprobar si la Administración ajusta su actividad a las reglas imperativas del ordenamiento" (8). Mediante él se señalan los incumplimientos legales producidos, indicando las causas y posibles daños causados.*

*El control financiero o contable analiza si los estados contables e informes financieros se confeccionaron conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados y si representan la realidad económica del organismo.*

*A través del control de gestión se examinan programas, planes, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente, y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso" (9).*

*La gestión comprende todas las actividades de una organización: a) el establecimiento de metas y objetivos, b) el análisis de los recursos disponibles, c) la apropiación económica de los mismos, d) la evaluación de su cumplimiento y desempeño institucional y e) la adecuada operación que garantice el funcionamiento de la organización. El control de gestión en un sentido amplio, incluye no solamente las conocidas 3 E sino 5 E: economía, eficacia, eficiencia, entorno, equidad (10). En ese sentido, este control necesita que se matice entre lo que hay que hacer y cómo hacerlo, exigiendo objetivos claros así como un conjunto de sistemas idóneos para desarrollar las acciones (11).*

*La gestión pública como alternativa de Administración Pública alude a la capacidad de manejar variados problemas, contrarrestando las diferentes eventualidades. Su control comprende la economía, eficiencia y eficacia.*

*Controlar la economía es verificar si los costos insumidos han sido los mínimos posible, es decir si se ha erogado lo necesario o prudente para alcanzar una meta u objetivo. Economía no implica no gastar, sino hacerlo razonablemente.*

*La eficacia consiste en alcanzar los objetivos propuestos, las metas programadas, o los resultados deseados. De esta forma, se verifica la efectividad de una actividad, un proyecto o un programa, en función de la obtención de los propósitos, metas o resultados.*

*Parejo Alfonso, señala que la eficacia está relacionada con la efectividad, y por ende con lo "real" y "verdadero," en oposición a lo quimérico, dudoso o nominal (12).*

*La eficiencia, se relaciona con la productividad de las operaciones o actividades con una medida, criterio o estándar de desempeño.*

*Entre las nociones de eficacia y eficiencia existe un estrecho vínculo, pues mientras "la eficacia alude a la producción real o efectiva de un efecto, la eficiencia se refiere más bien a la idoneidad de la actividad dirigida a tal fin" (13) En el caso de AGN el control abarca no solo la gestión pública sino también la privada en el caso de los concesionarios de servicios públicos".<sup>3</sup>*

Es sabido que el control público es una Institución fundamental del Estado Democrático moderno, cuando reúne las siguientes características: independencia, imparcialidad, apolítico, probidad administrativa, amparo de los administrados, no obstaculiza la gestión, darse a publicidad, las que en conjunto, estas cualidades hacen a la transparencia del Estado.

Es importante enfatizar que la función de control se inserta como función propia del Estado, que no es ajena a él, sino que por el contrario se forma desde y para la organización estatal. En forma específica, el control externo constituye un medio idóneo para restringir el poder, balanceando el mismo, y limitando su uso al cumplimiento de las demandas sociales, utilizando los fondos públicos para la realización de las políticas públicas.

Cabe destacar que actualmente –a partir de la sanción de la ley de administración financiera- en nuestra provincia el control público externo se realiza de manera concomitante (durante el proceso y ejecución del acto administrativo) y posterior (verificación de las consecuencias).

## **b. Control Externo**

El control externo del Sector Público Nacional está representado por la Auditoría General de la Nación, cuya creación normativa se remonta al artículo 116 de la Ley 24.156 de

---

<sup>3</sup> Mayo de 2004 - jurisprudencia argentina, suplemento derecho administrativo- lexis nexis - id saij: dacf070005

Administración Financiera y de los Sistemas de control del sector público nacional, el cual disponía: “*Créase la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional*”, en tanto el artículo 117 establecía como materia de su competencia “... *el control externo posterior de 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 (...)* El control externo posterior del Congreso de la Nación será ejercido por la Auditoría General de la Nación...”.

Con la reforma constitucional de 1994, la Auditoría General de la Nación adquirió jerarquía constitucional,<sup>4</sup> al incorporarse a su texto a través del art. 85: “*El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos*”.

---

<sup>4</sup> Gelli, op. cit., ps. 781-782: Sobre la constitucionalización de la Auditoría General, tal circunstancia tuvo por finalidad “... jerarquizar un órgano de control destinado a combatir la corrupción administrativa, en idéntica dirección que la que otorgó independencia al Ministerio Público (art. 120) y definió como ataque a la democracia, los delitos dolosos que conlleven enriquecimiento ilícito (art. 36), ambos de la Constitución Nacional. El sistema de equilibrio y contrapesos entre los poderes del estado se hace efectivo mediante los mecanismos de control los cuales, conviene reiterarlo, han constituido una deuda pendiente de eficacia de la democracia argentina, a pesar de que la Constitución histórica los ha establecido y se dictaron leyes para reglamentarlos. La importancia de los controles económicos y financieros sobre el sector público mediante mecanismos idóneos, se hace evidente en cuanto se repara en los costos sociales que produce la corrupción administrativa. Ésta no constituye sólo un problema moral de los gobernantes que usan su posición de poder para delinquir en beneficio propio. En efecto, la corrupción administrativa es una cuestión de interés general, pues expande el desánimo en la población, desacredita las instituciones, agrava las cargas públicas en términos de presión tributaria y sustrae recursos que, de lo contrario, podrían aplicarse a satisfacer necesidades sociales en áreas tan cruciales como la salud, la educación y la creación de trabajo con inversión pública genuina. (...) No obstante (...) la Auditoría General parece más un organismo de asesoramiento legislativo, dado que como el mismo art. 85 lo dispone, el control externo del sector público nacional es una atribución del Congreso Federal y la Auditoría emite dictámenes que sustentarán ese control. Aunque también puede formular recomendaciones a fin de producir cambios en orden a una administración más eficiente. ...”

La necesaria intervención de la AGN –como órgano de asistencia técnica del legislador– en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos se relaciona con la atribución del Congreso de fijar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional y aprobar o desechar la cuenta de inversión (artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional).

Ahora bien, con la vigencia de la nueva Ley de Administración Financiera, su modificatoria y su reglamentación, el Control Externo es ejercido principalmente por el Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Cruz, ello en conformidad a lo prescripto la *SECCION III DEL CONTROL EXTERNO*, en el Art. 119 de la Ley de Administración Financiera que reza: *“El órgano rector del sistema de control externo del sector público provincial, será el Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Cruz, conforme a lo dispuesto el Artículo 123 de la Constitución Provincial”*.

La reglamentación del mencionado artículo 119 dispone: *“En su carácter de órgano rector del sistema de control externo del Sector Público Provincial, le corresponde al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Cruz la supervisión y coordinación de dicho sistema. Es un organismo con independencia funcional y organizativa de las entidades auditadas en virtud de la jerarquía otorgada por la Constitución de la Provincia”*.

Que, lo cierto es que la Constitución provincial, en su art. 123 dispone que será un Tribunal de Cuentas, quien tendrá a su cargo el examen de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y municipales. La ley determinará su organización y constitución, así como la obligación de comunicar inmediatamente a la Cámara los actos que realice el Poder Ejecutivo contrariando la expresa oposición del Tribunal. Sus miembros serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara, salvo uno que lo será a propuesta del partido político que constituya la primera minoría en la Provincia.

Que, específicamente es la Ley 500, denominada ley orgánica o de creación del Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Cruz, y en donde se establece la organización de dicho organismo, el ámbito de aplicación, sus facultades y atribuciones, marco general del proceso de juicio de cuentas, etc.

Por su parte el art. 120 de la LAF, se hace mención al cuerpo normativo de donde surgen las competencias y facultades del Órgano rector del Control Externo, expresando: *“Las competencias y facultades del órgano rector del sistema de control externo, se regirán conforme a lo dispuesto en la Constitución Provincial, su respectiva Ley Orgánica, la presente y su reglamentación”*. La reglamentación de este artículo 120 dispone: *Conforme a las facultades acordadas por la Ley Orgánica N° 500 y las funciones que le otorga la Ley N° 3.755 y modificatoria, el Control posterior será ejercido a través de los procesos de ejecución de auditorías, estudio y juicio de las cuentas, juicio administrativo de responsabilidad patrimonial e informe sobre la Cuenta de Inversión”*.

### **c. Control Previo**

El Control Preventivo consiste en la intervención previa de los actos administrativos antes de entrar en ejecución mediante el análisis de los antecedentes pertinentes y observarlos cuando contraríen o vulneren disposiciones legales o reglamentarias.

El Tribunal de Cuentas ejerce una función de control externo, permanente, previo, concomitante y posterior, de manera de determinar la adecuación de los actos económico-financieros y toda otra operación que afecte la hacienda pública provincial, respecto del marco legal aplicable. *“El Tribunal de Cuentas ejerce control de legitimidad de los actos de gobierno en materia de hacienda pública y fiscaliza la gestión del presupuesto del Estado en sus diferentes niveles y jerarquías”*<sup>5</sup>.

Es sabido que el Control Preventivo consiste en la intervención previa de los actos administrativos antes de entrar en ejecución mediante el análisis de los antecedentes pertinentes y observarlos cuando contraríen o vulneren disposiciones legales o reglamentarias.

Los tipos de control llevados adelante por el Tribunal de Cuentas de la provincia son: control previo, control concomitante y control posterior.

En particular la intervención del Tribunal de Cuentas en el control preventivo, se encuentra dispuesta en el *Capítulo IV – ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS*, art. 19 inc. a), punto 1° de la Ley 500, que específicamente expresa: 1°) *“Seguir*

---

<sup>5</sup> (Romero, 1976, p. 509)

*el desarrollo y registros de las operaciones financiero-patrimoniales, analizando todos los actos administrativos referentes a la hacienda pública de la jurisdicción y elevando al Tribunal de Cuentas los que consideren violatorios de disposiciones legales o reglamentarias dentro de las dos (2) días de haber tomado conocimiento del acto administrativo correspondiente, a cuyos efectos los organismos respectivos darán intervención a la Delegación, una vez dictado el acto administrativo, **pero previo a su ejecución**. El Tribunal deberá expedirse efectuando la observación dentro de los quince (15) días de haber tomado conocimiento de los mismos” (la negrita me pertenece).*

El Tribunal de Cuentas, ha ido emitiendo distintas resoluciones a fin de eximir de este tipo de control a ciertas jurisdicciones, o indicado ciertos supuestos excepcionales en donde se acredite la urgencia en la contratación.

Que en este sentido la Resolución N° 048-T.C.-19, estableció en su artículo PRIMERO: *“el procedimiento de intervención previa, bajo firma y sello de los Auditores respectivos, de las Órdenes de Pago y los Actos Administrativos que acompañen a los Libramientos de entrega de fondos para la totalidad de los Organismos sujetos a la jurisdicción de este tribunal de cuentas que posean su sede de Administración en la ciudad de Río Gallegos”.*

Seguidamente en el artículo TERCERO, se EXCEPTÚA del mecanismo de intervención previa: a) Sociedades del Estado y/o Sociedades Comerciales cuyo capital social pertenezca – directa o indirectamente – en forma íntegra al Estado Provincial, b) Municipios y Comisiones de Fomento; c) Las órdenes de pago que no superen el importe establecido para la contratación directa por la normativa respectiva; d) Los pagos de servicios de gas, energía eléctrica, internet, telefonía y policía adicional”.

Finalmente, en el artículo CUARTO, se establece la intervención del tribunal de cuentas por intermedio de las respectivas Auditorías asignadas a cada Organismo, en todos los trámites de Licitaciones Públicas que se diligencien en los Organismos sujetos a la Jurisdicción de este Tribunal, materializándose ésta entre el momento de Pre-adjudicación y antes de la notificación del resultado de la misma a los oferentes.

En este mismo sentido, mediante Resolución N° 131-T.C.-19, se resolvió modificar la resolución anterior e incorporar a las excepciones del mecanismo de intervención previa a las

órdenes de pago que tengan por objeto prestaciones de naturaleza médico – asistenciales que sean de carácter impostergable y/o urgente procederá siempre que se acredite de manera manifiesta y motivada la urgencia en la contratación.

Que estas modificaciones se fueron realizando ante ciertas circunstancias que indicaban que el procedimiento de intervención previa se aplicaba a varios expedientes, en ocasiones de manera innecesaria, siendo que se trataban de expedientes con objeto de contratación similar, o que su intervención previa se tornaba casi imposible, como es el caso de su aplicación en jurisdicciones ubicadas fuera de la ciudad de Río Gallegos.

De esta manera se restringió el procedimiento de control previo a los organismos y supuestos antes mencionados, de manera de no obstaculizar y enlentecer el sistema de control externo, ejerciendo en este sentido las facultades de reglamentar cada uno de los procedimientos de control efectuados por el Tribunal de Cuentas.

Este tipo de control ha generado opiniones contrapuestas respecto a la conveniencia o no en su aplicación, pues algunos autores la han tildado de ineficiente, de contribuir aún más en la burocracia propia de la administración pública en cuanto a su retardo.

#### **d. Aplicación del Control Previo en otras Provincias**

Actualmente la provincia se encuentra en un proceso de transición, en el que todas las áreas y funciones del Sector público están siendo revisadas y mejoradas por lo que es este momento el que resulta oportuno revisar lo atinente a la aplicación del control previo y evaluar la continuidad y oportunidad de su aplicación mediante una reglamentación específica de dicho control.

Tal como se ha indicado a lo largo del presente trabajo a partir de la implementación de la LAF, el control previo fue subsumido y reemplazado por el control concomitante y el control posterior.

Que, es en este contexto en el que resulta conveniente analizar e investigar lo que sucede en otras provincias del país a fin de evaluar y sugerir la continuidad en su implementación en nuestra provincia.

En base a lo expuesto, podemos decir que el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires realiza un control externo concomitante y control posterior (tanto parcial como total), siendo la Contaduría quien interviene en la etapa del gasto mandado a pagar (control preventivo), y cuentan con un software para dicho control.

Por el contrario, el Tribunal de Cuentas de la provincia de La Rioja realiza un control preventivo y de legalidad, si bien no contaban con expediente digital, fue a partir de la pandemia que se implementó el trámite virtual para el control preventivo, obteniendo en el año 2021, 4.446 controles preventivos con trámite virtual y 1.659 controles preventivos de obras públicas.

En la mencionada provincia, el procedimiento de control preventivo se encuentra reglado, específicamente en la Resolución 11/11 – *“Reglamento General de Rendiciones de Cuentas”*, CAPITULO VI, a partir del art. 26 en adelante. Y, particularmente, en *el art A)- Por La Dirección De Control Preventivo; A -1)- Alcance Del Control; Art. 35°.-Las contrataciones (Excepto Obras Públicas y Subsidios) que superen tres (3) veces el Monto Máximo para la Contratación Directa (Art. 28 punto 3 inc. A de la Ley 3.462 y su modificatoria N° 3.648), serán giradas por el Servicio Administrativo a la Dirección de Control Preventivo, a los fines que el análisis se instrumente en ella, con las modalidades previstas en el presente Título. También serán elevados ante la referida Dirección, los actos administrativos que a ella le corresponden, previstos en el Título II “Del Control Preventivo En Particular” – Primera Parte.*

Por su parte, el Tribunal de Cuentas de la provincia de Tucumán realiza los tres tipos de controles: control preventivo, concomitante y posterior de todo acto administrativo. Al igual que la provincia de La Rioja, el procedimiento de control previo se encuentra establecido en la Ley 6.970, la que no posee reglamentación.

La provincia de Tierra del Fuego ejerce un control preventivo y posterior y al igual que las provincias de Tucumán y La Rioja, el control preventivo se encuentra reglamentado mediante Resolución, 01/2011 normativa que establece el procedimiento de aplicación. Asimismo, en la Resolución 123/2016 emitida por el Tribunal de Cuentas de dicha provincia, se reglamenta la excepción por parte del Organismo sujeto a la fiscalización, de la

aplicabilidad del control previo siempre y cuando tal petición se encuentra debidamente fundada.

Completamente diferente es la situación del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Entre Ríos, provincia que al día de la fecha no se encuentra adherida a la Ley de Administración Financiera de la Nación. No obstante, cuentan con su propia Ley de Administración Financiera. Además, el Tribunal de Cuentas realiza el control externo aplicando un control posterior, no realizan control preventivo, pues es la Contaduría quien, en definitiva, realiza el control previo. Cabe destacar que, en algún momento se quiso implementar el control preventivo lo cual fue intentando mediante una acordada expedida por el Tribunal de Cuentas. Ante dicha situación, el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos le solicitó al Órgano de Control externo que su implementación se realice a través de una ley, la cual fue aprobada en la Cámara pero luego fue vetada por la gobernación.

El Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe realiza un control de legalidad y posterior, no ejercen el control preventivo.

En esa misma línea se encuentra el Tribunal de Cuentas de Catamarca, quien realiza un control concomitante y posterior, por el contrario, no realizan control preventivo.

### **III. DIAGNOSTICO**

Entonces, como se ha mencionado en el título anterior, actualmente en la Provincia de Santa Cruz, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley de Administración Financiera se dejó de realizar el procedimiento de control previo.

A los efectos de evaluar la continuidad de su aplicación y en todo caso de sugerir los trámites en los que quizás no resultaría conveniente su aplicación en atención a que significaría un retardo en su ejecución y/o dispendio de recursos tanto para el organismo de contralor como para el organismo controlado.

En el presente trabajo se procedió a analizar lo que sucede en la Jurisdicción de Auditoria de Entes Centralizados y en particular a la aplicación del procedimiento de control preventivo en el organismo de Vialidad Provincial durante el período invernal,

específicamente en los meses junio, julio, agosto y septiembre del año 2.022, período en el cual ya había sido sancionada la Ley 3755, pero aún no se encontraba operativa.

En ese período de tiempo el ingreso de expedientes en el Tribunal de Cuentas para efectuar el procedimiento de control previo se aplicaba en aquellos trámites en los que se tramitaba la compra de sal gruesa, anticongelante, ropa de trabajo técnica, barredora –entre otros elementos- entendiendo que su adquisición respondía al Plan Integral de Mantenimiento Invernal.

Que, ahora bien, de un total de 15 expedientes, en donde se tramita la compra de los recursos mencionados y siendo que su compra resulta imprescindible ante la inminencia del invierno y considerando que es un trámite típico por parte del organismo controlado, se detectó los expedientes ya no son observados –como sí lo eran en años anteriores- por el órgano de contralor externo, entendiendo así que el control previo ya no resultaría necesario.

En este sentido, se arribó a dicha medida luego de que se efectuara un trabajo mancomunado entre el órgano controlado y el Tribunal de Cuentas, que luego de señalar observaciones en dichas contrataciones, y siendo que son trámites anuales que necesariamente deben iniciarse, el organismo controlado ya no comete errores o al menos son detectados en el circuito de su tramitación.

En conclusión, en los expedientes en los cuales ya resultan típicos y responden a requerimientos anuales como sucede en el caso que aquí se plantea, se entiende que no resultaría conveniente destinar tiempo y recursos para realizar el control previo a trámites en los cuales, para el organismo controlado resultan rutinarios y por entender, además, que el objeto de las contrataciones resulta similar.

De esta manera restringiendo la aplicación del procedimiento del control previo en los casos mencionados anteriormente, los auditores dispondrían de mayor tiempo, dedicación y control para destinar a los expedientes de licitación pública para la obra pública, los que por lo general requieren de un análisis y control minucioso en atención a la magnitud de la obra y en consecuencia del presupuesto destinado a los mismos.

Que, entonces, entiendo que sería conveniente continuar con la aplicación del control previo en trámites específicos, principalmente en aquellos casos en los que se destinen fondos públicos de gran significación económica.

Independientemente de lo que sucede en otras provincias del país, entiendo que sería conveniente continuar con su aplicación en aquellos trámites en los que el quantum de fondos públicos destinados a obra pública, por ejemplo, son elevados y por ende el seguimiento del expediente desde su inicio resultaría propicio.

Considero que la idea de aplicar este procedimiento, podría resultar engorroso para algunos por entender que demora su tramitación pero no debe perderse de vista que en casos específicos debería aplicarse el control previo, más aun teniendo en cuenta que se trata de verificar las erogaciones del estado.

#### **IV. PROPUESTA**

Actualmente hay una tendencia a que este proceso no se cumpla o en otras palabras, a que este tipo de control no se realice. Lo cierto es que en la provincia de Santa Cruz esto, podría estudiarse, y analizar la posibilidad de que su aplicación continúe, específicamente en aquellos casos en los cuales los fondos públicos desembolsados por el estado sean sumas considerables. Por lo expuesto, entiendo sería conveniente la elaboración de un reglamento, en el cual se detalle un procedimiento minucioso de aplicación del control previo como herramienta esencial para que el estado se informe y eventualmente proceda a erradicar errores, efectúe las observaciones pertinentes, tornando su función de contralor más eficiente y eficaz.

Que, debería establecerse en la eventual reglamentación, plazos de presentación, casos particulares en los cuales resultaría procedente aplicar el procedimiento de control previo, de manera de evitar lagunas jurídicas o grises legales que entorpezcan su aplicación.

Sin embargo, además, entiendo que sería conveniente capacitar tanto a los agentes de los organismos controlados como también a los del propio Tribunal de Cuentas.

## V. CONCLUSIONES

Si bien es cierto que actualmente algunas provincias no aplican el control previo, y conforme lo indican algunos autores, ha habido una tendencia a dejar de hacerlo, considero que es importante que en nuestra provincia se continúe empleando este procedimiento de control, ello en atención a la importancia de intervenir en contrataciones en las que se destinen fondos públicos de gran significación económica.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la provincia de Santa Cruz
- Ley N° 500
- Ley N° 3755
- Ley N° 3810 (modificatoria de la Ley N° 3755)
- Decreto N° 1678/22, Reglamento de la Ley N° 3755
- **Páginas Web Consultadas:**
- <http://www.saij.gob.ar/miriam-mabel-ivanega-reflexiones-entorno-al-control-externo-administracion-publica-sus-consecuencias-dacf070005-2004-05/123456789-0abc-defg5000-70fcanirtcod>
- <https://noticias.santacruz.gob.ar/gestion/gobierno/item/24011-el-gobierno-de-santa-cruz-presento-el-plan-invernal-2022>
- [https://elauditor.info/control-federal/-tenemos-que-visibilizar-la-funcion-del-tribunal-ante-la-sociedad-de-la-rioja-\\_a62c84e1f2a3615a619d9f084](https://elauditor.info/control-federal/-tenemos-que-visibilizar-la-funcion-del-tribunal-ante-la-sociedad-de-la-rioja-_a62c84e1f2a3615a619d9f084)
- <http://www.saij.gob.ar/miriam-mabel-ivanega-reflexiones-entorno-al-control-externo-administracion-publica-sus-consecuencias-dacf070005-2004-05/123456789-0abc-defg5000-70fcanirtcod>