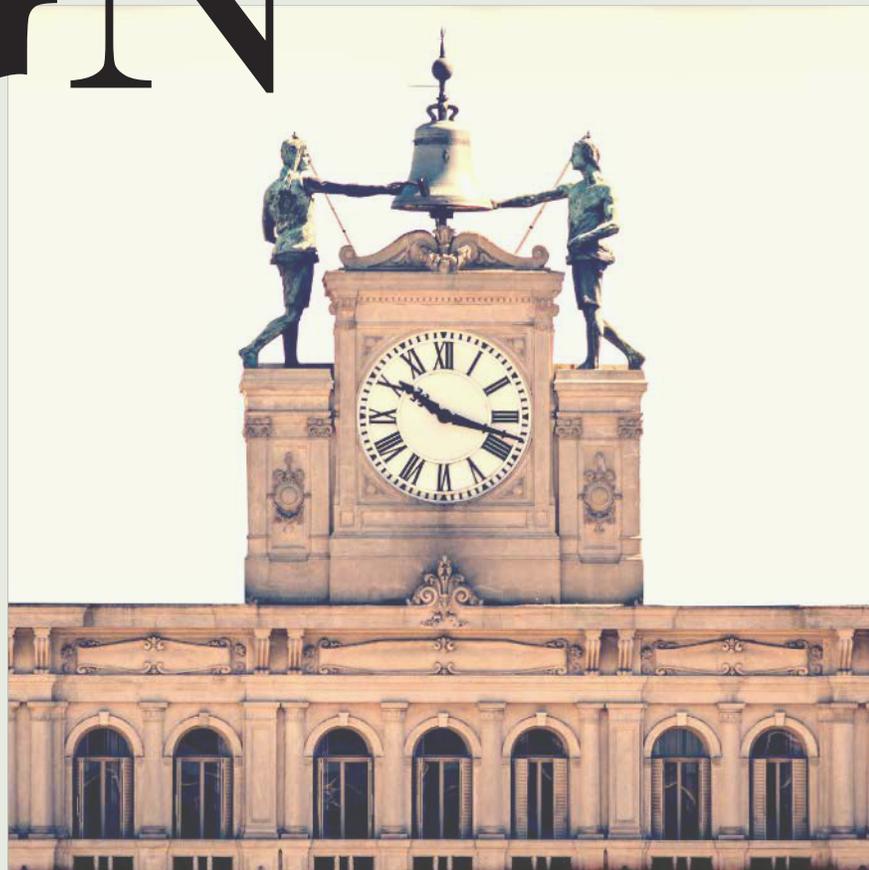


Resoluciones de la

# AGN

*La necesidad  
de reglamentar*



**PABLO DURÁN**  
MARZO 2018

**cece**

## RESOLUCIONES DE LA AGN NECESIDAD DE REGLAMENTAR SU TRATAMIENTO Y APROBACIÓN EN EL ÁMBITO DEL PODER LEGISLATIVO NACIONAL<sup>1</sup>

*“Antes de Llegar a lima, las cuentas de los oficiales reales de Buenos Aires se veían expuestas al azar de un viaje largo y peligroso, en el que no faltaban los ataques de indios rebeldes, que más de una vez ocasionaron la pérdida de los recados originales comprobantes de las cuentas. Aunque éstas arribaran con éxito a su destino, transcurría tanto tiempo entre el viaje, la revisión y el ulterior envió a la contaduría del Consejo de indias, que ni resultaban útiles las noticias que contenían, ni era ya posible reparar los defectos que pudieran observarse.”<sup>2</sup>*

José Urquijo: “El tribunal Mayor y Audiencia Real de Cuentas de Buenos Aires”

*Dr. Pablo Marcelo Duran<sup>3</sup>*

### Introducción

La real academia española define diagnosticar como: **“Recopilar y analizar datos para evaluar problemas de diversa naturaleza”**. En un sentido práctico, diagnosticar, puede hacernos llegar a un conocimiento real y concreto de una situación en un contexto dado. Frente a un problema, identificarlo es esencial, en un proceso de planificación de cambio. El control externo de la gestión público nacional no escapa a la “necesidad” de efectuar un diagnóstico. Requerimos que los fondos públicos se empleen de forma eficaz, eficiente, económica y que los organismos de control identifiquen desviaciones de ese objetivo con el fin de que el administrador corrija su accionar. Si no pasa, en todo o en parte, la pregunta es ¿por qué? Diagnosticar es el primer paso para luego pensar posibles herramientas como aportes de soluciones. Esta pregunta nos planteamos, en particular, respecto a los plazos que transcurren en el trámite de aprobación de los informes de la Auditoría General de la Nación (AGN), en el ámbito del Poder Legislativo Nacional (PLN). En principio, entendemos, que al no estar estipulados los plazos, las observaciones y recomendaciones que contienen los informes de la AGN, llegan tarde al organismo auditado desvirtuando el objetivo del control.

Para comprender la problemática aquí planteada describimos brevemente el marco conceptual, normativo e institucional del control externo del sector público nacional, el tratamiento de la cuenta de inversión y de los informes de la AGN, para finalizar con un caso práctico que nos permite observar los pasos y plazos de aprobación de un informe

---

<sup>1</sup> El presente trabajo obtuvo el segundo premio del concurso de monografías **“Importancia de la Auditoría General de la Nación (AGN) en la organización institucional de la República Argentina analizada a 25 años de su creación”**.

<sup>2</sup> José M. Mariluz Urquijo: “El tribunal Mayor y Audiencia Real de Cuentas de Buenos Aires” Pagina 133.

<sup>3</sup> Abogado – UBA Derecho – Especialización: Administración Financiera del Sector Público - UBA Económica; Curso Internacional: “Gestión Pública por Resultados y Políticas Presupuestarias” – CEPAL – Naciones Unidas. Curso internacional de Normas internacionales de Auditoría – INTOSAI; Subdirector de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Asesor Auditor General. Email: pduran@agn.gov.ar. Tel: 1540476329

de auditoría, en el Congreso de la Nación. Finalizamos con una conclusión y propuestas. Sería muy pretencioso señalar que el presente trabajo “caracteriza” todo el sistema de control externo del sector público. Entendemos que el análisis en particular que a continuación realizamos permite tener una aproximación de la problemática planteada. Tampoco escapa a nuestro análisis que los “plazos que transcurren...” en el ámbito de la administración de todo el sector público es un problema endémico<sup>4</sup> que requiere, de inicio, de una apertura al cambio difícil de transitar.

### **Qué es el control**

El diccionario de la real academia señala que el término control proviene del francés *contrôle* y significa: Comprobación, inspección, fiscalización, intervención. Rafael Bielsa dice que el control tiene por objeto cerciorarse de que todo se está llevando a cabo de acuerdo con un plan acordado, las órdenes dadas y los principios establecidos. En general es un acto que realiza un poder, un órgano, o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos<sup>5</sup>.

En el caso particular del control externo del sector público es el PLN el que verifica si el recurso y gastos que han sido ejecutados por el gobierno se realizaron en forma eficiente, eficaz y económica y en conformidad con las leyes y reglamentos, como así también, cerciora si los objetivos, costos y resultados propuestos se cumplen.

Señala la Declaración internacional de Lima<sup>6</sup> sobre las normas básicas de fiscalización que la *“tarea principal de la auditoría gubernamental externa consiste en controlar si los fondos públicos se aplican de forma eficaz, eficiente, económica y de acuerdo a los principios de la legalidad y regularidad...que los objetivos específicos de la fiscalización, a saber, la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información...El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.”*

### **La función del control del Poder Legislativo Nacional**

En los estados modernos, el actual sistema de fiscalización de las cuentas públicas, es el resultado de un proceso histórico que tuvo como eje alcanzar una gestión de la administración transparente, eficiente, eficaz y económica. La atribución del parlamento de aprobar la gestión de los recursos y gastos a través del presupuesto nacional es la piedra fundacional, a la que luego se le sumó el seguimiento de la ejecución, la aprobación de la gestión financiera y patrimonial del PEN (Cuenta de Inversión) y el control externo del sector público nacional. En lo que hace a la evolución en materia de

<sup>4</sup> Como hecho negativo es un problema que se repite frecuentemente.

<sup>5</sup> Bielsa Rafael, compendio de derecho público, TIII - Derecho Fiscal- bs, as, 1952 página 217.

<sup>6</sup> <http://www.intosai.org>: Organización internacional de las entidades Fiscalizadoras Superiores – Declaración de Lima

control externo se dio particularmente en Inglaterra y Francia, a partir de la creación de órganos específicos y con capacidad técnica para dicha función, tema que veremos en el próximo punto.

La función de control externo del sector público en el ámbito del Parlamento<sup>7</sup> tiene como objetivo garantizar al ciudadano el correcto empleo de los recursos públicos por parte de la administración central. El principio de control indica que si un gobierno maneja dineros ajenos debe demostrar su mejor empleo al dueño de ese dinero. ¿Quién garantiza la correcta aplicación de los recursos? El que los provee; es decir, el contribuyente, y lo hace a través de sus representantes. Radica en esto la facultad del control externo que se le asigna, en el esquema de división de poderes, al PLN.

La Constitución Nacional (CN) atribuye al PLN la competencia de autorizar el recurso del Estado a través del tratamiento y aprobación del Presupuesto Nacional y de controlar externamente del sector público nacional a través del examen de la gestión económica y financiera de la administración pública (artículos 75 inciso 8 y 85 de la CN)<sup>8</sup>. Dada la complejidad de todas estas atribuciones, la función técnica respecto del análisis del presupuesto para su aprobación en el Congreso de la Nación deberá realizarlo a través de reciente creada Oficina de presupuesto del Congreso<sup>9</sup> (ley 27.343) y el control externo de la gestión del PEN y el análisis de la Cuenta de Inversión a través de AGN. La creación y las principales funciones de la AGN han sido instituidas en la CN en su artículo 85: ***“El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la 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>7</sup> El Poder Legislativo no solo tiene la función de legislar, sino también de controlar. Ejemplo de ello se da con los Pedidos de informes al Poder Ejecutivo, El juicio político, la moción de censura, la interpelación Ministerial, la creación y funciones de las comisiones investigadoras, la aprobación del presupuesto y de la Cuenta de Inversión.

<sup>8</sup>Constitución Nacional: CAPITULO CUARTO: Atribuciones del Congreso Artículo 75.- Corresponde al Congreso: inciso 8. Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas **y aprobar o desechar la cuenta de inversión.**

<sup>9</sup>ARTÍCULO 2° — Son funciones, responsabilidades y facultades de la Oficina de Presupuesto del Congreso: 1. Analizar las estimaciones de ingresos, gastos, metas físicas y deuda pública contenidas en el proyecto de ley anual de presupuesto.

En el ámbito del PLN, la AGN, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) y ambas Cámaras del Congreso de la Nación, son los participantes necesarios en materia de control externo. El artículo 85 de la CN, la ley de administración financiera pública y control del sector público nacional (ley 24.156), la ley que reglamenta las actividades de la CPMRC (ley 23.847 y 24.156), las normas básicas de auditoría (Resolución 26/15), la Resolución Conjunta de ambas Presidencias de la Cámara N°13/07-CPMRC y los reglamentos de ambas Cámaras del Congreso, son el plexo normativo que regula las funciones, objetos, tratamiento, alcance, aprobación, etc. de los informes de la AGN y de la cuenta de inversión.

### **Los Modelos de control externo del sector público nacional**

Los modelos de control externo del sector público son el jurisdiccional<sup>10</sup> francés y el Anglosajón no jurisdiccional. La evolución de ambos, tuvieron puntos de coincidencia respecto a la necesidad de garantizarles autonomía funcional e idoneidad técnica al organismo a cargo del control externo y diferencias respecto a la atribución de juzgar o no los actos de los funcionarios.

La ***Cour des Comptes*** (tribunal de cuentas) es el órgano técnico/jurisdiccional de control francés. Nació durante la edad media ante la necesidad del Rey de controlar los ingresos y los gastos del reino y diferenciarlos de los fondos propios<sup>11</sup>. Así surge un órgano especializado que constituye el antecedente del tribunal de cuentas<sup>12</sup>. Fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789 la que instauró en Francia, en su artículo XIV, el derecho de todos los ciudadanos a ***“comprobar, por sí mismos, o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su cuota, la base, la recaudación y la duración”***. Esto originó la creación de la *bureau de comptabilité* (oficina de contabilidad), posteriormente la *Commissaires de la comptabilité nationale* (comisarios de las cuentas nacionales) y finalmente el tribunal de cuentas<sup>13</sup>.

El artículo 47-2<sup>14</sup> de la Constitución Francesa prescribe que el tribunal de cuentas asistirá, al Parlamento, en el control de la acción del Gobierno, del presupuesto y en la aplicación de las leyes de financiamiento de la seguridad social, así como en la evaluación de las políticas públicas.

Conformado por siete cámaras (La de Finanzas y Presupuesto, Defensa, Industria, Energía, Educación, Salud y Transporte) y diecinueve salas, el tribunal está presidido

---

<sup>10</sup> Es la potestad, derivada de la soberanía del Estado, de aplicar el derecho en el caso concreto, resolviendo de modo definitivo e irrevocable una controversia, que es ejercida en forma exclusiva por los tribunales de justicia integrados por jueces autónomos e independientes

<sup>11</sup> La orden de 1190 aprobó el procedimiento de rendición de cuentas públicas.

<sup>12</sup> Los modelos de control externo de la fiscalización. Inglaterra y Francia como referentes de México. José y Miguel Anaya Ríos - Revista el Cotidiano. Julio –agosto año 2016. Página 89.

<sup>13</sup> Resumen extraído de “Control externo del gasto público y estado constitucional - Dr. Francesc Valles Vives – tesis doctoral”

<sup>14</sup> Constitución de Francia artículo 47-2. El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento en el control de la acción del Gobierno. Asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, así como en la evaluación de las políticas públicas. Por sus informes públicos, contribuirá a la información de los ciudadanos. Las cuentas de las administraciones públicas serán regulares y sinceras. Darán una imagen fiel del resultado de su gestión, su patrimonio y su situación financiera.

por un presidente y ministros, designado ambos, por decreto presidencial. Su función es controlar las cuentas públicas, la gestión de los organismos y juzgar<sup>15</sup> la responsabilidad de los funcionarios y la aplicación de las sanciones correspondientes. Puede controlar organismo de derecho privado, siempre y cuando hayan recibido asistencia financiera pública. Elabora cada año un informe sobre la ejecución presupuestaria del año anterior y de los estados contables<sup>16</sup>.

El modelo de control externo británico se sustenta en un órgano auxiliar vinculado al Parlamento. La primera referencia histórica de fiscalización del erario público deviene del año 1178, donde los representantes del Rey de las distintas provincias eran requeridos por el *Exchequer* (secretario del fisco/hacienda) para que reintegren los excedentes, una vez deducidas las deudas que el Rey hubiese contraído, en sus distritos. En el año 1314 se nombró al responsable de fiscalizar los gastos públicos, el *auditor of the exchequer* (auditor de la hacienda). En 1860 el parlamento consiguió participar en el control del gasto a través de la reforma de William E. Gladstone quien afirmaba que **“es indiscutiblemente asunto de esta cámara ser responsable del acometimiento de todo gasto público y es también su deber seguir el empleo de los caudales levantados por la vía de los impuestos y pedir cuentas de ellos...hasta el último centésimo”**. Los resultados obtenidos mediante el proceso de fiscalización del auditor de hacienda eran examinados por una comisión parlamentaria específica, creada también por la reforma de Gladstone, *a committe of public accounts (comité de contabilidad)* que estaba integrada por contadores. En el año 1921 una nueva reforma del sistema de fiscalización de las cuentas públicas creó la *Exchequer and audit departments act* (departamento de hacienda y auditoría) presidida por el *comptroller and auditor* (controlador y auditor). Para su labor tomaban como base las auditorías internas, las transacciones y operaciones financieras y contables. En el año 1983 se creó la actual Oficina Nacional de Auditoría<sup>17</sup> (NAO) que fiscaliza en forma independiente los ingresos y gastos del Gobierno. Sus informes son los fundamentos de los pedidos de informe que realiza la comisión de cuentas públicas de la cámara de los comunes al gobierno central, el cual, deberá dar respuesta detallada explicando lo que piensa hacer frente a las observaciones y recomendaciones<sup>18</sup>. La NAO es presidida por un controlador general, nombrado por la Reina por recomendación del Primer Ministro en consulta con el presidente del comité de la cuentas públicas<sup>19</sup>. Su nombramiento no tiene término de

---

<sup>15</sup> El tribunal de cuentas de Francia realiza funciones de enjuiciamiento. Puede decidir sobre la responsabilidad de los decisores y gestores públicos cuando detecta infracciones o faltas en la gestión. El enjuiciamiento conlleva la necesidad de pronunciarse sobre la responsabilidad del contable, con la finalidad de eximirle o exonerarle de responsabilidad, de manera que, si la actuación ha sido correcta, se recomienda la exoneración. Por el contrario, si un magistrado considera que un contable ha actuado ilegalmente, se lo hará saber a su Cámara, que si manifiesta su conformidad realizará un enjuiciamiento provisional en el que se concreta la ofensa y las cantidades afectadas, concediendo un plazo para alegaciones. Confirmado este juicio provisional, el contable deberá proceder a abonar las cantidades más los intereses correspondientes

<sup>16</sup> <http://hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/09/FHD-AnalisisTribunalCuentas-VF.pdf>

<sup>17</sup> Reino Unido Ley Nacional de Auditoría de 1983 - CAPÍTULO 44:

<sup>18</sup> La fiscalización de las privatizaciones en el Reino Unido. Jim Marshall. Revista “Las privatizaciones de las empresas y servicios públicos”

<sup>19</sup> Parte I Autoridades Nacionales de Auditoría: Designación y responsabilidades del Interventor y Auditor General. 1- Las facultades de Su Majestad –conforme al artículo 6 de la Ley de los Departamentos de Hacienda y Auditoría de 1866 (designación del Interventor y Auditor General)- serán ejercidas según los

finalización salvo remoción a instancias de la Reina o de las dos Cámaras Legislativas. La National Audit Act (ley de auditoría general) es su marco normativo, la que establece el deber del auditor general de informar al parlamento la evolución del gasto, la gestión de los fondos públicos y la aplicación de las normas. Audita la mayoría de las cuentas gubernamentales<sup>20</sup> y aquellos organismos, que sin ser públicos, reciben del estado una parte importante de sus ingresos<sup>21</sup>. La interacción entre el Parlamento y la NAO se realiza a través de la comisión.

### **Evolución del control en Argentina**

La corona de España se valió de instituciones como el juicio de residencia, las visitas y la rendición de cuentas para controlar la hacienda real en sus territorios coloniales. El juicio de residencia consistía en examinar las cuentas del funcionario público al concluir su desempeño. En el instituto de la visita, un juez controlaba en cualquier momento de la gestión del funcionario público. Los funcionarios visitados permanecían en sus puestos, a diferencia de los residenciados, que debían hacer abandono de ellos durante el juicio. A través del juicio de residencia y las visitas se recopilaba toda la información y se observaba el cumplimiento de los estados de cuentas y de las normas. En caso de detectar irregularidades tenían potestad para enviar contadores especiales. El Consejo de Indias decidía sobre la posible sanción. Un Contador, Tesorero, Factor y Veedor completaban la organización burocrática de la Real Hacienda en los territorios indios. El Contador controlaba la que entrada y salida de Caja; certificaba y cuidaba de los papeles y ordenaba las libranzas. Llevaba una cuenta detallada de lo que entraba en poder del tesorero y del factor. El Tesorero recibía los cobros y efectuaba los pagos que se libraban. El Factor tenía a su cargo todo lo relacionado con los ingresos de mercancía, almacenamiento y confiscaciones de la Real Hacienda y su posterior venta. Además, custodiaban los almacenes de armas y las municiones. Todos estos oficiales reales, designados por el Rey, eran el canal a través del cual la Corona Española, recaudaba percibirá y controlaba sus rentas en América<sup>22</sup>.

El 12 de noviembre de 1767, se crea la contaduría de las Indias en Buenos Aires, Paraguay y Tucumán<sup>23</sup> en la cual los funcionarios debían rendir cuentas de su gestión.

---

términos de la presentación de la Cámara de los Comunes, y sólo el Primer Ministro -con el acuerdo del Presidente del Comité de Cuentas Públicas- podrá proponer una moción al respecto.

(2) El Interventor y Auditor General, en virtud de su cargo, será funcionario de la Cámara de los Comunes.

<sup>20</sup> 6. Departamentos Públicos, etc. (1) El Interventor y Auditor General podrá llevar a cabo evaluaciones sobre la economía, eficiencia y efectividad con las que un departamento, autoridad u otro organismo -al cual se aplique este artículo- hubiera utilizado sus recursos en el desempeño de sus funciones.

<sup>21</sup> 7. Otros organismos financiados principalmente con fondos públicos (1) Si el Interventor y Auditor General tuviese fundamentos razonables para creer que más de la mitad de los ingresos de una autoridad u organismo al cual se aplica este artículo hubiera provenido, durante algunos de sus años fiscales, de fondos públicos podrá realizar una evaluación de la economía, eficiencia y efectividad con las que dicho organismo hubiese utilizado sus recursos en el cumplimiento de sus funciones.

<sup>22</sup> Alberto Donoso Anes "Organización y funcionamiento administrativo y contable de la Real hacienda de indias en tiempo de los Austrias a la luz de la legislación aplicable. Páginas 8/9/10.

<sup>23</sup> Berardo, C. (1948). La hacienda pública y su control (noticia histórica de su evolución en nuestro país). Revista de Economía y estadística, segunda época, Vol. 1, No. 2-3-4. Páginas 171-203. El crecimiento de la administración hace necesario, para la mayor eficacia de su control, la instalación general de la contaduría de indias, creando lo tribunales y así en 1767 se dicta la instrucción General de la contaduría de las Indias, creando los tribunales de la contaduría Mayor de Cuentas para las provincias del Río de la

En 1780 la contaduría mayor de Buenos Aires se transformó en tribunal de cuentas. Contaba con cinco contadores, dos oficiales para ordenar las cuentas y un portero que se encargaba de ejecutar lo ordenado por los contadores<sup>24</sup>. Posteriormente, por resoluciones del 25 de mayo de 1810 se dispuso que la junta de gobierno debía publicar, a principios de cada mes, un estado de la administración de la hacienda pública.

La ley general de pagos (N° 217<sup>25</sup>) sancionada el año 1859 y luego la ley de contabilidad y organización de la contaduría nacional (N° 428<sup>26</sup>) estableció el nuevo sistema de contabilidad y rendición de cuentas. Esta última prescribía, entre otras cosas, que en mayo de cada año el PEN debía remitir el presupuesto al Congreso Nacional conjuntamente con la cuenta inversión del año anterior como así también una rendición de cuentas del año corriente y de los gastos del próximo, de cada ministerio. Determinó las formalidades de los libros y las ordenes de pago, responsabilidad, etc. La ley de contabilidad nacional (N°12.961<sup>27</sup>) modificó la organización y competencia de la contaduría general de la nación y estableció pautas y contenidos del presupuesto.

El decreto ley de contabilidad y organización del tribunal de cuentas de la nación y contaduría general (N° 23.354/56<sup>28</sup>) creó como órgano de control externo el Tribunal de Cuentas de la Nación. Sus miembros, designados por el PEN con acuerdo del Senado, conformaban un cuerpo colegiado presidido por un presidente y cinco vocales, dos secretarios, un contador fiscal general, un cuerpo de contadores fiscales y el personal auxiliar que fijase la ley de presupuesto. El tribunal analizaba todos los actos administrativos que se refiriesen a la hacienda pública y observaba las violaciones a las disposiciones legales o reglamentarias. Dividido en salas, el tribunal tenía como función ejercer el control externo de la administración nacional, empresas prestadoras de servicios públicos y, el examen y juicio de las cuentas.

La ley de administración financiera y sistemas de control del sector público (N° 24.156), sancionada en septiembre de 1992, resultó un cambio de modelo de control externo. De tribunal de cuentas con jurisdicción e injerencia del PEN se pasó a una órgano de control no jurisdiccional con dependencia del PLN. Vigente, la ley tiene un enfoque sistémico<sup>29</sup> de la administración financiera del sector público, con subsistemas: Presupuesto, Crédito Público, Tesorería y Contabilidad Gubernamental. Solo quedaron afuera de la ley dos

---

Plata, Paraguay y Tucumán, con lo cual las cajas de estas provincias dejan de rendir sus cuentas ante el tribunal de Lima.

<sup>24</sup> José Urquijo en **“El tribunal Mayor y audiencia Real de cuentas de Buenos Aires”**

<sup>25</sup> Sancionada en Paraná, 24 de setiembre de 1859 por parte de la Confederación Argentina, sin la provincia de Buenos Aires.

<sup>26</sup> De la rendición de las cuentas y de las fianzas: Art. 87: La Administración de Correos, la Tesorería General, la Administración de Socios y las de Rentas o Aduanas, el Encargado del Parque, la Comisaría General y las oficinas o encargados de hacer pagos de las caudales públicos, así como los demás que haya o hubiere, para administrar rentas, especies o efectos pertenecientes a la Nación, rendirán a la Contaduría General de esa administración. Sin embargo, el Poder Ejecutivo podrá ordenar si lo creyere conveniente, que antes del tiempo expresado se examine periódicamente parte de la cuenta, por lo que respecta a la recaudación

<sup>27</sup> Boletín oficial 15736 del 2 de abril del año 1947.

<sup>28</sup> Decreto ley sancionado el 31 de diciembre del año 1956, fue posteriormente ratificada el 5 de septiembre del año 1958 por ley 14.467.

<sup>29</sup> Que tiene relación con la totalidad de un sistema.

subsistemas: bienes y contrataciones (capítulo V y VI del decreto ley 23.354/56) y la dirección nacional de inversión pública (ley 24.354). Su órgano rector es la Secretaría de Hacienda de la Nación. Respecto al sistema de control, la ley establece un control interno a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y uno de control externo que es la AGN<sup>30</sup>. Asimismo, instituye la composición y funciones de la CPMRC<sup>31</sup>.

La reforma de la Constitución Nacional del año 1994 otorgó rango constitucional al instituto de control externo y refundo la AGN como órgano de asistencia técnica con autonomía funcional en el ámbito del PLN. La misma Constitución determina que el Congreso debe aprobar una ley que reglamente el funcionamiento de la AGN, la que hasta ahora no ha sido sancionada.

### **Organismos que intervienen en el control externo del sector público**

La AGN y la CPMRC, en el ámbito del PLN, y la entidad auditada, en el ámbito del PEN, son los organismo que intervienen en el control externo del sector público.

El artículo 85 de la CN señala que la AGN: ***...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.*** Dado que aún no se ha sancionado la ley que reglamenta, es la ley 24.156 - Título VII- Del Control Externo- Capítulo I, Artículos 116 al 127, la que rige, respecto las facultades y funciones, en tanto no se oponga a lo señalado por el artículo 85 de la CN. Un presidente preside un cuerpo colegiado de seis auditores generales<sup>32</sup>. Sus tareas la

---

<sup>30</sup> El control interno se realiza antes o durante la ejecución del acto administrativo a través de la SIGEN y las unidades de auditoría interna y el control externo posteriormente al acto a través de la AGN.

<sup>31</sup> Ley 24.156 Capítulo II - Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Artículo 128.- La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas estará formada por seis (6) senadores y seis (6) diputados cuyos mandatos durarán hasta la próxima renovación de la Cámara a la que pertenezcan y serán elegidos simultáneamente en igual forma que los miembros de las comisiones permanentes. Anualmente la Comisión elegirá un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario que pueden ser reelectos. Mientras estas designaciones no se realicen, ejercerán los cargos los legisladores con mayor antigüedad en la función y a igualdad de ésta, los de mayor edad. La Comisión contará con el personal administrativo y técnico que establezca el presupuesto general y estará investida con las facultades que ambas Cámaras delegan en sus comisiones permanentes y especiales. Artículo 129.- Para el desempeño de sus funciones la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas debe: a) Aprobar juntamente con las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras el programa de acción anual de control externo a desarrollar por la Auditoría General de la Nación; b) Analizar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría General de la Nación y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en el presupuesto general de la Nación; c) Encomendar a la Auditoría General de la Nación la realización de estudios, investigaciones y dictámenes especiales sobre materias de su competencia, fijando los plazos para su realización; d) Requerir de la Auditoría General de la Nación toda la información que estime oportuno sobre las actividades realizadas por dicho ente; e) Analizar los informes periódicos de cumplimiento del programa de trabajo aprobado, efectuar las observaciones que pueden merecer e indicar las modificaciones que estime conveniente introducir; f) Analizar la memoria anual que la Auditoría General de la Nación deberá elevarle antes del 1° de mayo de cada año.

<sup>32</sup> Ley 24.156: Artículo 121.- 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

realiza a partir de una estructura organica de nueve gerencias por materia (No financiero/Financiero del no financiero/Sector financiero y recursos/ Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos/Deuda pública/Transferencia de fondos nacionales/Cuenta de Inversión/Planificación y proyectos especiales/Coordinación)<sup>33</sup>, con un personal, es en su mayoría profesionales de distintas áreas (Contadores, Lic. en Economía, Abogados, Ingenieros, Actuarios, etc.) que se capacitan en forma constante, de acuerdo a la materia que auditan.

El proceso de auditoría básicamente se divide en cuatro etapas<sup>34</sup>: La etapa de planificación a partir de un Programa de Acción Anual (PAA)<sup>35</sup> y Programa Operativo Anual (POA)<sup>36</sup> en donde, a partir de un mapa de riesgos y solicitudes del Congreso de la Nación, se determinan las auditorias a realizar y los recursos humanos necesarios. Prosigue con la etapa de ejecución, donde equipos interdisciplinarios realizan los trabajos de auditoria y elaboran un proyecto de informe que ponen a consideracion de la comision de supervisión. Aprobado el proyecto se corre vista al auditado para que realice el descargo y luego elabora el proyecto definitivo el que analizará el colegio de auditores generales<sup>37</sup>. Por último la etapa de información pública en donde la resolución aprobada se incorpora al sitio web de la AGN<sup>38</sup> y se remite al Congreso de la Nación, particularmente a la Cámara de Senadores de la Nación, Cámara de la que depende administrativamente la CPMRC<sup>39</sup>.

---

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.

ARTICULO 122.- 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.

ARTICULO 123.- El séptimo Auditor General será designado por resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados y será el presidente del ente.

Es el órgano de representación y de ejecución de las decisiones de los auditores.

<sup>33</sup> [http://www.agn.gov.ar/files/organigrama\\_2016.pdf](http://www.agn.gov.ar/files/organigrama_2016.pdf)

<sup>34</sup> La resolución 77/02 regula la planificación institucional y los procesos de auditoría y para la formación de actuaciones de auditoría. En la misma se establece el trámite, plazos, etc. de los informes de auditoría.

<sup>35</sup> La aprobación del PAA es competencia de las Comisiones de Presupuesto de ambas cámaras del Congreso de la Nación y de la CPMRC conforme lo establecen los artículos 116 y 118 de la ley 24.156. Asimismo, el artículo 3 de las normas básicas para la planificación Institucional, sistemas de control de los procesos de auditoria y para la formación de actuaciones de auditoria (Resolución 77/02-texto actualizado) establece que el PAA será sometido a consideración de las comisiones competentes del Congreso Nacional antes del 30 de septiembre de cada año.

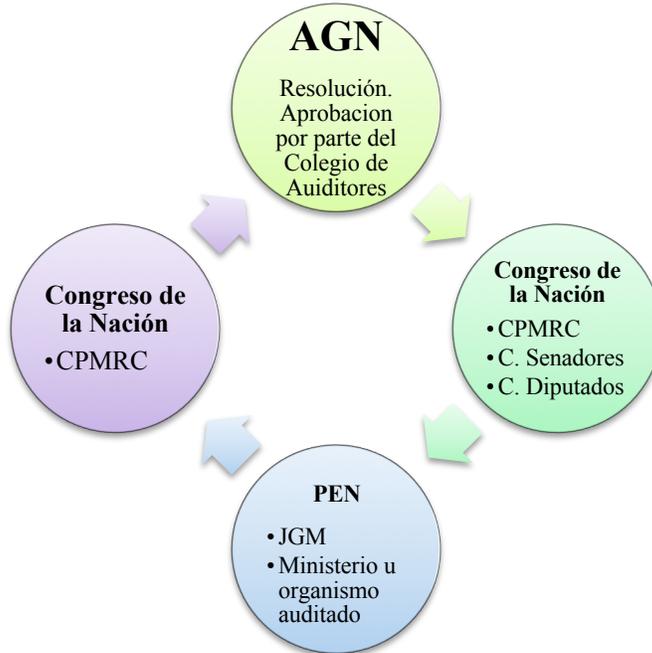
<sup>36</sup> Las normas básicas para la planificación Institucional, sistemas de control de los procesos de auditoria y para la formación de actuaciones de auditoria (Resolución 77/02-texto actualizado) regula, en sus artículos 4 al 10, la formulación, contenido, ejecución y modificación del POA.

<sup>37</sup> Las normas básicas para la planificación Institucional, sistemas de control de los procesos de auditoria y para la formación de actuaciones de auditoria (Resolución 77/02-texto actualizado) regula, en sus artículos 12 al 27 las etapas del proceso de desarrollo, tratamiento, aprobación y comunicación de los informes de auditoría en la AGN.

<sup>38</sup> [http://www.agn.gov.ar/n\\_informes.htm](http://www.agn.gov.ar/n_informes.htm)

<sup>39</sup> Resolución RCPP-50/04. Artículo 5: La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas funcionará en jurisdicción del Honorable Senado de la Nación.

La ley de Comisión revisora de las cuentas generales de la Nación (N°923<sup>40</sup>) del año 1878, creó la hoy denominada CPMRC. Inicialmente presidida por dos Senadores y tres Diputados, contaba con tres contadores que realizaban el análisis de la Cuenta de Inversión para que ambas Cámaras del Congreso fundamentaran su aprobación o rechazo. La ley de reforma al examen de las cuentas de la Nación (N° 3956<sup>41</sup>) derogó la 923, creó dos comisiones que con la colaboración de la contaduría del Congreso debían analizar y enviar, antes del 30 de abril, las cuentas retrasadas y la cuenta del año 1899 para su tratamiento en ambas Cámaras<sup>42</sup>.



Posteriormente, la ley de creación de la comisión parlamentaria mixta revisora de las cuentas de la administración (N° 14.179<sup>43</sup>) debía abocarse a realizar un examen de la cuenta de inversión a la que se refería el inciso 7 del artículo 68 de la CN (Actual 75 inciso 8) y presentar antes del 30 de abril a ambas Cámaras un dictamen o en su defecto un informe de las razones por las cuales no pudo realizar el dictamen<sup>44</sup>. Finalmente la ley de administración financiera y de control del sector público nacional (N° 24.156), en su título VII capítulo II crea la actual CPMRC, su conformación y, conjuntamente con la ley que establece las actividades de la CPMRC (N° 23.847), sus funciones y facultades.

<sup>40</sup> Ley 923: La ley la denominaba Comisión Revisora de las Cuentas Generales de la Nación.

<sup>41</sup> Ley 3956 del 8 de octubre de 1900. Boletín oficial N° 2128. Reforma de la ley relativa al examen de cuentas de la Nación.

<sup>42</sup> Ley 12.961 artículo 66: La cuenta y las relaciones de hablan los artículos anteriores se enviarán al congreso antes del 30 de junio de cada año, a los fines del examen conforme al artículo 67 inciso 7° de la CN. Las cuentas de inversión presentadas por el PEN respecto de las cuales no se hubiere pronunciado el Congreso dentro de los cinco años posteriores a su presentación, se considerarán aprobadas.

<sup>43</sup> Ley 14.179 del 21 de octubre de 1952. Boletín oficial N° 17.261 – Creación de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.

<sup>44</sup> La cuenta enviada por el PEN al PLN debía tener lo estipulado en la ley 12.961 artículo 64: La contaduría general cerrará sus libros en la fecha que exprese el artículo anterior y formará una cuenta o estado que manifieste, por cada anexo del presupuesto, lo que se haya autorizado a gastar por cada crédito abierto, y lo que se haya autorizado a gastar por cada crédito abierto, y lo que se haya imputado por cuenta de cada uno; y otro estado que demuestre lo calculado por cada ramo de entrada y lo que se hubiese recaudado. Artículo 65: A dicha cuenta de inversión se agregará relación: a) de las observaciones opuestas; b) de las existencias en tesorería o cajas nacionales, que quedan a favor del tesoro público al 31 de diciembre; c) de los que por anexo se queda debiendo en la misma fecha, esto es, de lo librado y no pagado; d) de las entradas y salidas del tesoro público en el año del presupuesto; y e) del activo y pasivo del tesoro al 31 de diciembre.

### **Tramite de la Cuenta de Inversión en la actualidad y de los informes de la AGN:**

El tratamiento de la cuenta de inversión tiene estipulado los pasos y plazos en el Congreso de la Nación. Señala Hutchinson que la cuenta de inversión es: “el documento a través del cual el jefe de Gabinete presenta anualmente al Congreso, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados o invertidos en los programas en la forma aprobada en el presupuesto de egresos<sup>45</sup>”. En síntesis, la cuenta de inversión es una rendición de cuentas que realiza el PEN al PLN.

Al igual que la Constitución del año 56 la reforma del año 1994 estableció el deber del Congreso de aprobar o desechar la Cuenta de Inversión<sup>46</sup>. Señala el artículo 75 de la CN que le corresponde al Congreso de la Nación:... “*aprobar o desechar la cuenta de inversión*”. Por otro lado, como ya lo señalamos, el artículo 85 CN prescribe que la AGN “*intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos*”. Ya observamos en el punto anterior como tramitaba la cuenta antes, en la actualidad la ley 23.847, artículos 2° y 5°<sup>47</sup>, prescribe que la CPMRC tiene a su cargo el examen y estudio de la Cuenta de Inversión que debe remitir el PEN antes del 30 de Junio, correspondiente al penúltimo ejercicio<sup>48</sup>. Elaborada por la Contaduría General de la Nación y enviada por el Jefe de Gabinete de la Nación al Congreso de la Nación, ingresa a la Cámara de Senadores para ser girada a la CPMRC, la cual realiza su registro y gira, en un plazo no mayor de 3 días (RCPP 13/07 artículo 6), a la AGN<sup>49</sup>. La AGN deberá presentar a la comisión un análisis de la

---

<sup>45</sup> Tomas Hutchinson. La cuenta de inversión y el control luego de la ley 24.156. Jornadas sobre la cuenta de inversión de los días 16 y 17 del año 2004. Página 101.

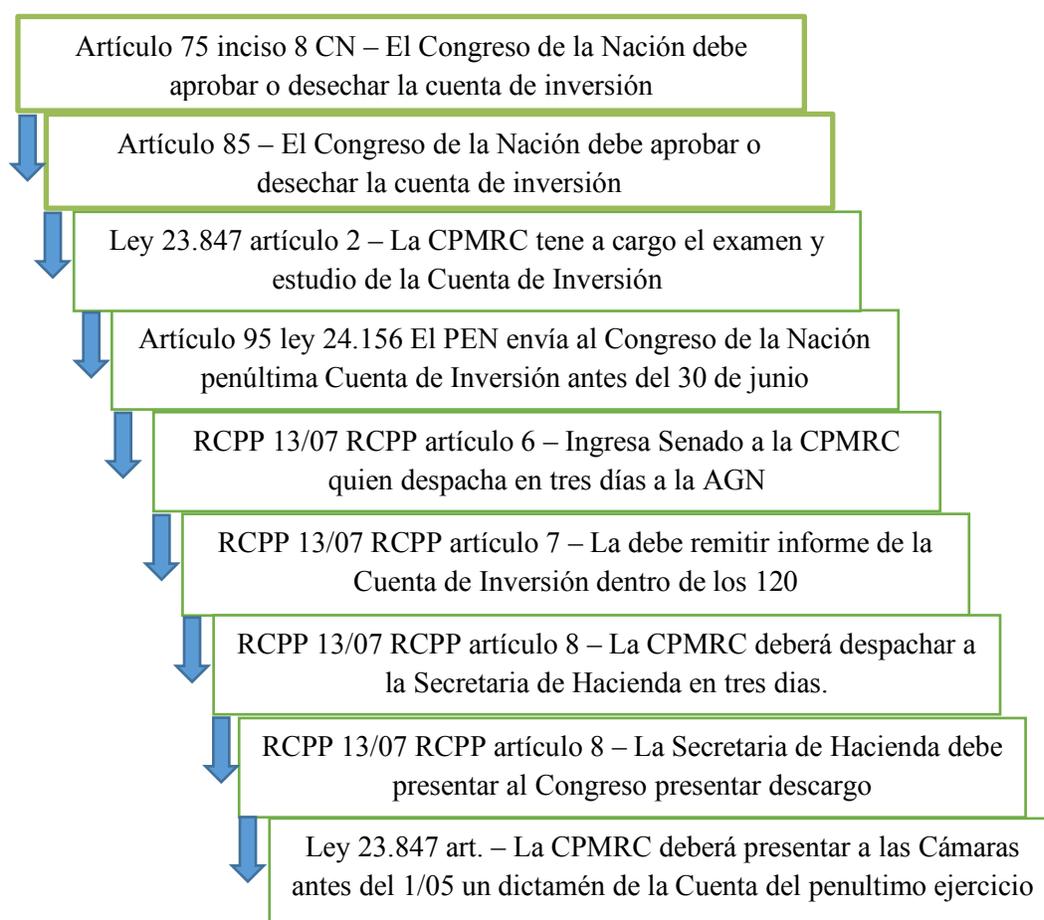
<sup>46</sup> **Artículo 75.-** Corresponde al Congreso: 8. *Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.*

<sup>47</sup> Ley 23.847 artículo 2°: La comisión tendrá a cargo: a) El examen y estudio de la Cuenta de Inversión de la administración nacional a que se refiere el artículo 67 inciso 7 (actual 75 inciso 8) de la Constitución Nacional... artículo 5° la Comisión deberá presentar a ambas Cámaras, antes del 1° de mayo de cada año, un dictamen del estudio realizado sobre la cuenta general presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al penúltimo ejercicio. En su defecto, informará dentro de igual plazo, las razones que le hayan impedido cumplir ese objetivo.

<sup>48</sup> ARTICULO 95.- La Cuenta de Inversión, que deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento, contendrá como mínimo: a) Los estados de ejecución del presupuesto de la Administración Nacional, a la fecha de cierre del ejercicio; b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la Administración Central; c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta; d) Los estados contable-financieros de la Administración Central; e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos, económicos y financieros. La Cuenta de Inversión contendrá, además, comentarios sobre: a) el grado del cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto; b) el comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública; c) la gestión financiera del Sector Público Nacional.

<sup>49</sup> Artículo 85 CN: la AGN *Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos*

cuenta en un plazo de 120 días (RCPP 13/07 artículo 7)<sup>50</sup>. Ingresado el análisis de la AGN a la CPMRC, esta corre vista a la Secretaría de Hacienda de la Nación en un plazo no mayor a 3 días, para que efectue su descargo (RCPP 13/07 artículo 8). Por último la CPMRC deberá remitir a ambas Cámaras antes del 1° de mayo de cada año un dictamen del estudio realizado conforme prescribe el artículo 5 de la ley 23.847, el que reproduce la RCPP 13/07 en su artículo 9. Observamos que, si bien sería conveniente replantearse pasos y plazos, como por ejemplo que sea la AGN la que envíe y analice el descargo, o si 120 días resultan suficientes para el análisis por parte de la AGN, etc., lo cierto es que la Cuenta al estar establecidos hace que la misma cumpla con una formalidad que le permite a las Cámaras del Congreso de la Nación tenerlas en tiempo y forma para su tratamiento. Cabría preguntarse, si como lo hacían normas anteriores, resulta necesario establecer un plazo para que el pleno de las cámaras se expida.



<sup>50</sup> Destacamos que la AGN cuenta en su estructura con una gerencia de cuenta de inversión, la que viene realizando análisis de la ejecución presupuestaria, de saldos contables, etc. antes de que ingrese al organismo la cuenta.

## La relación de la CPMRC con la AGN

Integrada en la actualidad por 6 Diputados y 6 Senadores, la CPMRC, tiene como función dictaminar sobre todo lo relativo al control externo del sector público nacional (artículo 1° de la RCPP 13/07). El título VII, capítulo II de la ley 24.156, la ley 23.847 y las RCPP 13/07 y 11/06 representan el plexo normativo que prescriben las funciones y facultades de la CPMRC<sup>51</sup>. Indicamos que el colegio de Auditores de la AGN aprueba los informes de auditoría a través de resoluciones. Esas resoluciones, que contienen los informes de auditorías, son los que se remiten al Congreso de la Nación. En líneas generales los informes de la AGN contienen el objeto y alcance de la auditoría; un análisis del marco legal, presupuestario y financiero; comentarios, observaciones y recomendaciones de la gestión. Ingresadas las resoluciones a la Cámara de Senadores, son giradas a la CPMRC, pasando a identificarse como un Oficios Varios (OV).

La RCPP N° 11/06 del 7 de marzo de 2006, establece la estructura orgánica de la comisión a partir de una dirección y cinco subdirecciones, las cuales tienen cada una dos jefaturas departamentales.

En el seno de la comisión las resoluciones de la AGN tienen un tratamiento particular. El Director las distribuye a un cuerpo de asesores el cual realiza un resumen y recomienda el alcance del Proyecto de Resolución<sup>52</sup> con los alcances que prescribe la Resolución 1/06 CPMRC<sup>53</sup>. Tratada por los asesores y aprobada en la reunión de legisladores pasa a ser orden del día quedando pendiente su tratamiento en el recinto, previa incorporación en el temario por parte de la Comisión de Labor Parlamentaria<sup>54</sup>. Este último recorrido se repite en la Cámara revisora, en virtud de ser una comisión bicameral, por lo cual

---

<sup>51</sup> La CPMRC sanciona resoluciones propias: Resoluciones 1/02; 2/02; 3/02; 1/06; 2/06; 3/06; 5/06.

<sup>52</sup> Artículo 129 Reglamento Senado: Se presentará en forma de Proyecto de Resolución toda proposición que tenga por objeto originar una resolución particular del Senado.

<sup>53</sup> Resolución 1/6 CPMRC: Artículo 1° Los informes de auditoría aprobados por resolución de la AGN serán remitidos a la CPMRC quien emitirá dictamen, recomendando a las Cámaras del Honorable Congreso:

- a) Dirigirse al PEN
- b) Dirigirse a la FIA a la Procuración del Tesoro o a la OA,
- c) Solicitar el archivo del Expediente
- d) Otros destino

<sup>54</sup> Artículo 56 Reglamentos del Senado de la Nación: El presidente de la Cámara y los presidentes de los bloques parlamentarios – o los senadores que lo reemplacen – bajo la presidencia del primero forman el plenario de labor Parlamentaria. Art. 57: Son funciones del plenario preparar planes de labor parlamentaria; proyectar el orden del día; informarse del estado de los asuntos en las comisiones; promover medidas prácticas para agilización de los debates y proponer aquellas medidas que conduzcan a un mejor funcionamiento del cuerpo. En lo posible, ningún dictamen de comisión será incluido en el plan de labor si no cuenta al menos con siete días corridos desde la fecha de distribución. Art. 58: El plan de labor será preparado y distribuido por el plenario con una antelación mínima de 24 horas de la fijada para el inicio de la sesión respectiva. El mismo será considerado por la Cámara en el turno determinado por el artículo 187. Para su consideración cada senador podrá hacer uso de la palabra por una sola vez y por un tiempo máximo de cinco minutos. En caso de observaciones formuladas por cualquier senador las mismas serán sometidas a votación en el recinto. Art. 59: Si en el plenario de labor parlamentaria no se logra acuerdo sobre los temas a tratar en el orden del día, el presidente de la Cámara o cualquier senador puede formular una propuesta al respecto, la que se someterá a consideración de la Cámara, salvo que otro u otros senadores propongan otros planes de labor alternativos. En este caso, cada uno de los bloques tendrá derecho a fundar su posición por un tiempo máximo de cinco minutos, procediéndose de inmediato a votar las propuestas en el orden que hubiesen sido formuladas.

deberán expedirse ambas cámaras<sup>55</sup>. Hasta acá los pasos descriptos no tienen plazos. Aprobados por las Cámaras y de acuerdo al alcance del Proyecto de Resolución aprobado, son girados a los destinos indicados (PEN, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, Oficina Anticorrupción, Justicia, etc.). Las respuestas que reciba el Congreso serán también objeto de trámite por parte de la Comisión. En síntesis un informe técnico de la Auditoría aprobado por resolución de colegio de auditores, cuando ingresa al Senado y lo trata la CPMRC pasa a ser un Proyecto de Resolución que trata ambas cámaras, y una vez aprobado por estas últimas son girados al PEN para que de respuesta al PLN. Destaco nuevamente: todo este procedimiento no tiene plazos.

El siguiente cuadro indica, brevemente, el trayecto de un informe de auditoría en la AGN y Congreso:



### **Un ejemplo: seguimiento de la Resolución 23/08-AGN**

<sup>55</sup> Los Proyectos de Resolución solo se tratan en la Cámara del Legislador que lo presentó. Resulta anómalo que los Proyectos de Resolución tengan un tratamiento como un Proyecto de Ley, es decir, con Cámara de origen y revisora.

Seleccionamos el seguimiento en el Congreso de la Nación del informe de auditoría aprobado por Resolución 23/08-AGN el que analiza la gestión, en el ámbito de la Secretaría de Transporte (ST), la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y la Empresa Trenes de Buenos Aires S.A (TBA) respecto del mantenimiento, seguridad y verificación de accesibilidad para personas con discapacidad del Transporte Público de Pasajeros por Ferrocarril. Indicaremos los pasos y plazos del Proyecto de Resolución aprobado por la CPMRC en ambas Cámaras del Congreso y su posterior giro y contestación por parte del PEN. Transcribimos sus principales observaciones, recomendaciones y conclusiones para comprender la importancia de las mismas.

El siguiente cuadro indica las reparticiones y organismos, los pasos y plazos del informe de auditoría 23/08-AGN en el Congreso de la Nación y el PEN:

|   |
|---|
| <b>AGN - Resolución 23/2008</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 12 de Marzo de 2008 aprueba colegio de Auditores</li></ul>  |
| <b>CPMRC - Resumen informe técnico</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 3 de abril de 2008 - Ingresa a la CPMRC</li><li>• 30 de octubre de 2008 Aprueba CPMRC– Proyecto de Resolución – Informe medidas adoptadas frente a las observaciones de la AGN y deslinde de responsabilidades</li></ul>   |
| <b>CAMARA SENADORES</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 6 de Noviembre 2008 ingresa al senado (OD 1082) – 2 de diciembre 2009 aprueba Senadores</li></ul>   |
| <b>CAMARA DE DIPUTADOS</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 12 de mayo 2010 aprueba OD 57/2009 – Por nota 4984/10 es girado a JGM</li></ul>  |
| <b>PEN</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 4 de Junio de 2010 ingresa al PEN</li></ul>  |
| <b>CONGRESO - CPMRC</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• 14 de julio de 2011 por Nota N° 40 – JGM remite respuesta al Congreso</li><li>• 5 de julio de 2012 Es acumulada con la Resolución 16/2012 - AGN y aprobada por la CPMRC - Orden del día 958/12</li><li>• 6 de septiembre de 2012 se aprueba dictamen de mayoría en la Cámara de Senadores</li><li>• 5 de junio de 2013 es aprobado el dictamen de Mayoria en la Cámara de Diputados y remitida al PEN para su respuesta</li></ul> |

Las observaciones más significativas del informe son: TBA no cumple con la normativa vigente tendiente a facilitar la accesibilidad a personas con discapacidad física, no ha efectuado los planes de mantenimiento de vías y obras ni presenta en tiempo y forma los planes de mantenimiento y obra, de material rodante, de paso a niveles ni de cerramientos perimetrales. La CNRT no reclama por este incumplimiento. Es

contundente respecto al estado general de las vías observando que tiene un estado deficitario en sus componentes que no permite mayores velocidades de circulación y un estado de obsolescencia irreversible. Asimismo, señala que la CNRT no garantiza la seguridad operativa al no verificar las medidas que realiza TBA para subsanar las deficiencias observadas, etc. Frente a esto, la AGN recomendó intimar a TBA a los efectos de dar cumplimiento de las tareas de mantenimiento y conservación de los bienes concesionados y seguridad operativa del sistema; instar a la realización de las tareas programadas del material rodante, verificación de la implementación de medidas correctivas de las deficiencias detectadas a fin de advertir su estado en relación a la seguridad operativa; arbitrar las medidas necesarias para que TBA brinde solución a los pasos a nivel no habilitados, a las deficiencias en la señalización y protección del tercer riel, instar a TBA para regularizar las puertas de los trenes para que se cierren, etc.

Aprobado por ambas Cámaras, el informe fue enviado el 4 de junio de 2010 a la Jefatura de Gabinetes de Ministros (JGM) a los efectos de informarse de las observaciones y recomendaciones. En el ámbito del PEN también el informe transitó por diferentes reparticiones<sup>56</sup> dando respuesta un año después, más precisamente el día 14 de julio de 2011. La respuesta no hace más que confirmar lo indicado en las observaciones por la AGN<sup>57</sup>.

## **Conclusiones**

El trabajo realizó un diagnóstico respecto a los pasos y plazos de aprobación de una Resolución de la AGN (que contiene el informe de auditoría) en el Congreso de la Nación. Para darle un marco conceptual se efectuó una introducción al tema, una breve reseña de los modelos de control externo del sector público y su evolución. Asimismo, se describió la evolución en Argentina de los organismos de control y su marco jurídico. Se detalló los pasos y plazos de tratamiento de la cuenta de inversión. Con el seguimiento en el Congreso de la Nación de un Proyecto de Resolución, cuyo fundamento es un

---

<sup>56</sup> El día 2 de Julio de 2010 El JGM<sup>56</sup> remite al Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. El día 6 de Julio de 2010 el Ministerio de Planificación (providencia 1382/2010) remite al Secretario de Transporte con copia a la Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión del Ministerio. El día 15 de julio de 2010 por nota AS GAB 1237, la Secretaria de Transporte remite al interventor de la CNRT, solicitando que con carácter de pronto despacho realice un informe pormenorizado para luego ser analizado por el Gabinete de Asesores de la Secretaria de Transporte. El día 26 de Enero de 2010 la Gerencia de Seguridad en el Transporte elaboro un informe que elevó al interventor de la CNRT. El día 14 de Julio de 2011 JGM remite a la Cámara de Diputados de la Nación (ingresa a la Cámara OVD 336 el 15 de julio de 2011) la respuesta.

<sup>57</sup> TBA Incurrió en falta grave por no presentar los planes de mantenimiento Resolución 1770/08. Que de las inspecciones realizadas se concluyo que el resultado del mantenimiento es insatisfactorio. No cubre las necesidades para evitar que el sistema se degrade sostenidamente. Que el material rodantes, particularmente de los coches eléctricos, remolcados y locomotoras, programan menos cantidad de reparaciones de las necesarias según kilometraje y que los coches de motores livianos no programan ninguna reparación parcial ni general. Respecto al señalamiento la empresa no presenta plan de mantenimiento. Señala la CNRT que durante los años anteriores se realizaron inspecciones que demuestran un sostenido decaimiento de los bienes dados en concesión, producto de un mantenimiento insuficiente y apartado de las normas técnicas aplicables en la materia, a la vez que no se observa por parte de esa concesionaria ferroviaria una conducta que arroje resultados prácticos que conduzcan a revertir la situación, etc. La contestación ingreso a la Comisión el día 20 de Julio de 2011 (oficios Varios N° 336).

informe 23/08-AGN, se observaron los pasos y plazos de aprobación, giro al PEN y respuesta.

De lo analizado observamos que solo tiene establecidos los pasos y plazos el tratamiento de la cuenta de inversión, con excepción del plazo de discusión en las sesiones del Congreso de la Nación. Los proyectos de resolución que contienen los informes de la AGN, tanto en el seno de la CPMRC como en ambas Cámaras, no se encuentran regulados, en particular, sus pasos y plazos de aprobación<sup>58</sup>. La ley 24.156, los reglamentos de las Cámaras del Congreso ni en las resoluciones de la CPMRC poseen plazos para el tratamiento y aprobación de los Proyectos de Resolución que contienen los informes de la AGN, lo que conlleva un tratamiento discrecional y un retraso en el circuito de control externo.

El circuito a continuación resume los pasos y plazos del informe 23/08:



Transcurrieron 3 años y 4 meses entre la aprobación de la Resolución por parte de la AGN y la contestación del PEN. Otros informes tienen igual resultado. Ejemplo de esto último es la Resolución 110/06 - Auditoría de gestión sobre el Programa 37 de Infraestructura y Equipamiento escolar aprobado por la AGN el 17/07/2006<sup>59</sup>, por la CPMRC el 25/06/2007 (Orden del día 0411/07), por la Cámara de Senadores el 12/12/2007, por la Cámara de Diputados 11/03/2009 y contestada por el PEN

<sup>58</sup> En este punto resulta interesante el trámite de los DNU en el Congreso regulado por la ley régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes (26.122). En su Capítulo IV regula el Trámite Parlamentario de los decretos, de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes estableciendo plazos.

<sup>59</sup> Resolución 110<sup>59</sup> - Auditoría de gestión sobre el "Programa 37 -Infraestructura y Equipamiento"- correspondiente al ejercicio 2003 el que posteriormente fuese aprobado por el **Congreso** a través del PROYECTO DE RESOLUCION (Expediente Senado: 0236-OV-2006 Cámara revisora: Diputados Expediente: 0193-S-2007).

11/08/2010. Es decir, transcurrieron 2 años y 8 meses para aprobación por parte del **Congreso**, y un año más para la contestación por parte del PEN.

Frente a esto surge una pregunta: ¿se logra el objetivo del control?; ¿el PEN implementa en tiempo las medidas correctivas ante las observaciones y recomendaciones de la AGN? En este último sentido, el Dr. Horacio Pernasetti, quien fuera integrante, como Legislador, de la CPMRC y Auditor General de la AGN, señaló: “La profundización del vínculo AGN-Congreso es fundamental. De nada sirve que la AGN invierta recursos humanos y presupuestarios en exponer información inalcanzable para otros actores institucionales, analizar, formular asertivas recomendaciones para ayudar a la eficiencia, eficacia y economía de la administración de la cosa pública, si luego no existe un seguimiento de ellas, si se ignora su cumplimiento, si la reticencia al cambio, la ignorancia de la mejoras posibles en la gestión de los recursos no van acompañadas de la exigencia por parte de las instancias políticas para que ello ocurra. Es necesario destacar que no obstante el tiempo transcurrido desde la sanción de la nueva Constitución Nacional, donde en su artículo 85 manda al Congreso de la Nación a dictar una ley que reglamente el funcionamiento de la AGN, por su falta de implementación, se ha aplicado en forma supletoria la ley 24.156 la cual no contempla el sentido dado por la Constitución al organismo...basta analizar la demora en el tratamiento de los informes de auditoría, lo que aparejaba que las recomendaciones efectuadas perdieran vigencia; en otros casos, pese a la solvencia de las evidencias que sustentaban los hallazgos, se sometía al informe a un trámite que resulta irrazonable, toda vez que, lejos de contribuir a agregar valor a lo detectado, genera demoras o trámites burocráticos que atentaban contra la eficiencia, eficacia y economía que se postula.”

Pensemos que “la oportunidad” del control permite corregir las desviaciones, asignar responsabilidades y optimizar los recursos. Es una herramienta para que el PEN pueda corregir desviaciones. Señala el Dr. Mario Rejtman Farah<sup>60</sup> “No hace falta ser muy perspicaz para advertir que frecuentemente pronunciamientos adversos a la administración tienen una curiosa tendencia a producirse después que ha cesado en sus funciones el gobierno o funcionario autor del acto. Conforme lo señalara el Consejo de Estado Francés respecto a su propia labor de control...Sus decisiones pierden una gran parte de su valor cuando ocurren varios años después de la medida...la situación puede haber evolucionado profundamente en el ínterin, y el perjuicio político y moral sufrido no es nada atenuado por la anulación platónica y tardía de una decisión que ha surtido todos sus efectos...”

Entendemos, que al proyectar la ley que reglamente el funcionamiento de la AGN debe establecer los plazos de tratamiento de las Resoluciones de la AGN en el ámbito del Congreso. También deberá indicar los plazos de contestación del PEN al PLN y el curso de acción frente a las observaciones y recomendaciones de los informes, un plan de saneamiento, etc. En este último sentido resulta importante reflexionar respecto al alcance de las observaciones y recomendaciones realizadas por la AGN en los informes, ya que las mismas no son vinculantes para el organismo auditado. Destacamos que algunos Ministerios las consideran de forma tal que obliga a sus reparticiones a presentar

---

<sup>60</sup> La cuenta de inversión: Jornadas sobre la cuenta de inversión del 16 y 17 de septiembre de 2004. “El tratamiento de la cuenta de inversión: Una obligación constitucional” Mario Rejtman Farah. Página 68.

un plan de saneamiento ante las observaciones y recomendaciones de la AGN. Ejemplo de esto último es la Resolución 0062/12<sup>61</sup> del Ministro de Interior y Transporte por la cual se instruye a las distintas áreas centralizadas y descentralizadas que conforman ese Ministerio, que ante observaciones y/o recomendaciones de la Auditoría General de la Nación, propongan a su superior jerárquico los programas de acciones correctivas que pudieran corresponder y el seguimiento de los compromisos de regularización. Que estas acciones correctivas sean comunicadas al PLN para que la AGN, en futuras auditorías, observe si se han implementado, permitiría cumplir uno de los objetivos centrales del control: colaborar a una mejor gestión.

Asimismo debería, la ley, tener un enfoque sistémico del control<sup>62</sup> lo que permitirá la integración y coordinación de los órganos que lo conforman, maximizando así el soporte técnico necesario para el Poder Legislativo Nacional ejerza la función de aprobación y ejecución del Presupuesto Nacional, crédito e inversión público, deuda y empréstitos, coparticipación, etc., como así también respecto a la aprobación o rechazo de la cuenta de inversión. Asimismo, deberá coordinarse entre los distintos órganos de control nacional (AUDITORIAS INTERNAS-SIGEN-AGN-ORGANOS DE CONTROL PROVINCIAL) para maximizar recursos humanos y económicos. Pensemos que el presupuesto nacional financia obras ejecutadas por las provincias y municipios, coordinar las tareas de auditoría para no duplicar trabajo resulta imprescindible. El Poder Legislativo debe coordinar el sistema. La CPMRC, deberá estar más abocada al seguimiento de los informes en la AGN, en el Congreso y en el PEN. Entendemos que la ley debe dividirse en los siguientes apartados:

- 1- **Título I:** Disposiciones generales en donde se articula la creación, objetivo y órganos que componen el sistema.
- 2- **Título II:** Reglamentación del artículo 85 de la Constitución. Auditoría General de la Nación. Atribuciones, composición, etc.
- 3- **Título III:** Régimen de Responsabilidad del funcionario público.
- 4- **Título IV:** Oficina de Presupuesto del Congreso (ley 27.343)
- 5- **Título V:** Comisión de Gestión Parlamentaria del Control externo. Aquí deberá reformularse las funciones que tiene la CPMRC e incorporar un capítulo que establezca los pasos y plazos de tratamiento de los informes de la AGN y de la Cuenta de Inversión, de forma tal que esta Comisión pueda realizar un seguimiento y control de aprobación y respuesta de los mismos.
- 6- **Título VI:** Oficina de información y participación en el control externo. Resulta imprescindible que la materia de control tenga un espacio de interacción con el

---

<sup>61</sup> Resolución 62/2012 - ARTICULO 1° — Instrúyase a las distintas áreas centralizadas y descentralizadas que conforman el MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE para que ante observaciones y/o recomendaciones de la AUDITORIA GENERAL DE LA NACION, de la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION y de las UNIDADES DE AUDITORIA INTERNA, propongan a su superior jerárquico los programas de acciones correctivas que pudieran corresponder. ARTICULO 2° — Encomiéndase a las Unidades de Auditoría Interna de las distintas áreas centralizadas y descentralizadas que conforman el MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE el seguimiento de las observaciones que efectúen indistintamente la AUDITORIA GENERAL DE LA NACION, la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION como las propias de las UNIDADES DE AUDITORIA INTERNA.

<sup>62</sup> El Dr. Le Pera Entiende que deben integrarse en un microsistema a los sistemas de control interno y externo.

ciudadano, de forma tal que pueda acceder a la información y que también pueda realizar denuncias por supuestas irregularidades en la gestión pública.

**7- Título VII:** Coordinación con organismos de control interno y provinciales.

**8- Título VIII:** Disposiciones Varias

Como ya lo señalamos, resulta imprescindible una gestión del recurso y gasto público eficiente. Que cada organismo del control se aboque a su labor, técnica, política o de gestión, con pasos y plazos preestablecidos, evitando la discrecionalidad, que es, la que sin ser mala de por sí, desvirtúa el objetivo de las observaciones y recomendaciones de los informes de auditoría. En perspectiva de la modernización de la gestión pública, de una gestión dinámica, eficiente, eficaz, económica, transparente, etc., la reglamentación del artículo 85 de la Constitución Nacional es una oportunidad para integrar, establecer labores, trámite, plazos, en materia de control externo del sector público.