

# INFORME NACIONAL DE ARGENTINA

## El control financiero sobre el patrimonio público en Argentina

**Analía Antik**

*Directora de la Maestría en Derecho Público, Facultad de Derecho.  
Universidad Nacional de Rosario*

**SUMARIO. 1. Aclaración preliminar. 2. Marco constitucional de los órganos de control. 3. La naturaleza del órgano encargado de realizar el control –judicial o extrajudicial–. 3.1. Judicial. 3.2. Extrajudicial. 4. Estructura formal (unipersonal o bien de órgano colegiado) y método de nombramiento del órgano de control. Funciones. 4.1. SIGEN. 4.2. AGN. 5. Su relación con el poder público, central o descentralizado. Deber de información. 6. Garantías de independencia e imparcialidad de los miembros del órgano. 7. Garantías que protegen la posición jurídica de los sujetos pasivos del control. 8. Garantías frente a las consecuencias de inhabilitación del ejercicio de derechos políticos que podría generar la responsabilidad que se establezca fruto del control. 9. Colofón. 10. Bibliografía.**

### **1. Aclaración preliminar**

Argentina es un país federal, que cuenta con diversas estructuras controlantes en cada una de las jurisdicciones: federal, de las provincias y de los Gobiernos locales, estén estos organizados como partidos, municipios o comunas, de conformidad con lo establecido por las constituciones provinciales.

Las provincias son preexistentes a la nación y, por tanto, conservan todo el poder no delegado expresamente por la Constitución Nacional (CN) al Gobierno federal (art. 121).

El recorte del tema se realizará respecto de la organización del control patrimonial en el ámbito federal.

La transparencia fiscal es un atributo limitativo para las entidades públicas, por cuanto que facilitar información es ceder poder. La responsabilidad de los Gobiernos y de los sistemas políticos se refleja en la estructura reglamentaria de la publicación de las cuentas financieras públicas (Chan, 2003: 65).

El ejercicio de responsabilidad requiere de instituciones entendidas como organizaciones y reglas de juego. La cuestión de los derechos humanos hoy no es tanto su fundamentación sino la de su protección, y a este campo pertenecen las instituciones llamadas a vigilar su efectivo cumplimiento.

Los Entes Fiscalizadores Superiores (EFS) pertenecen a este entramado que controla la actividad pública y garantiza el derecho de todos los ciudadanos a la equidad y justicia del gasto público, para lo cual los informes públicos son indispensables.

Una equitativa distribución del gasto público garantiza la realización de los derechos económicos y sociales.

## 2. Marco constitucional de los órganos de control

En Argentina existen —a nivel nacional— dos tipos de controles: interno y externo.

Por la Ley 24.156<sup>1</sup>, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAF), se crean dos organismos: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN).

La primera a cargo del control interno y la segunda a cargo del externo<sup>2</sup>.

Ambas son creadas por la referida ley, pero con la reforma de 1994, la AGN se incorporó al texto constitucional.

La SIGEN “es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación” (art. 97).

---

1. B.O. 24/10/1992.

2. Art. 3: “Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión”. Art. 7: “La Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación serán los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente”.

“El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General” (art. 100).

Respecto de la AGN el artículo 85 de la Constitución Nacional establece: “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”.

Este artículo debe leerse en concordancia con el 75, inc. 8 CN, referente a las atribuciones del Congreso, que reza: “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo<sup>3</sup>, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración

---

3. “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto: será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. La distribución señalada se efectúa mediante lo que se denomina “ley-convenio”, instituto que conforme al texto transcrito queda constitucionalizado. Sin perjuicio de ello, es de hacer notar que el tema sigue siendo conflictivo, dado que la ciudad de Buenos Aires, a partir de la reforma constitucional, debe ser considerada como una provincia más que recibe los fondos coparticipables, dejando de depender del Gobierno federal. Por otro lado, se garantiza la remisión automática de fondos por parte de la nación (lo que ya se encontraba garantizado por ley antes de la reforma); *cfr.* Armanague (1999: 266). Para analizar la conflictividad de los fondos coparticipables, *cfr.* CSJN, Expte. 1865/2020, ORIGINARIO, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad – cobro de pesos”, sentencia del 21/12/2022, disponible en <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7815281&cache=1707162677389>.

nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.

La AGN es la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) de la República Argentina y tiene a su cargo el control del sector público nacional financiero y no financiero. Este último incluye la Administración central, los organismos descentralizados e instituciones de seguridad social, las empresas y sociedades del Estado, los fondos fiduciarios, las universidades nacionales y otros entes.

Según el artículo 85 de la CN, el Poder Legislativo ejerce, como atribución propia, el control externo del sector público nacional (SPN) en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Su examen y opinión sobre el desempeño y la situación general de la Administración pública se sustenta en los dictámenes de la AGN, la cual tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera que fuera su modalidad de organización. Además, con su dictamen interviene necesariamente en el trámite parlamentario de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

La figura de la AGN en el ámbito del poder legislativo tiende a promover el ejercicio independiente de la función de control y se encuadra en la clásica doctrina de separación e independencia de poderes.

Amén del precepto constitucional, la Ley 24.156 establece en su artículo 116 la creación de la AGN con personalidad jurídica propia e independencia funcional y financiera.

El control ejercido por la AGN es posterior a la gestión estatal (art. 117). Su fin es promover el uso eficiente, económico y eficaz de los recursos públicos, en el marco de la observancia de la ley, y contribuir a la rendición de cuentas en beneficio de la sociedad. Por ello, enfoca su tarea en aportes a la mejora permanente de la gestión estatal.

### **3. La naturaleza del órgano encargado de realizar el control –judicial o extrajudicial–**

#### **3.1. Judicial**

Las funciones que llevan a cabo los órganos a cargo de control patrimonial son de naturaleza administrativa, aunque la AGN se encuentre enmarcada en el seno del Parlamento. Algunas de ellas son irrevisables por parte del poder judicial, atento a corresponder a competencias de los otros órganos,

el ejecutivo (SIGEN) y el legislativo (AGN). Sin embargo, cuando estos controles no funcionan o lo hacen insuficientemente, el órgano judicial interviene por denuncias de oficio llevadas a cabo por los fiscales o bien por parte de particulares. Se analizará más adelante un fallo paradigmático emitido por un tribunal federal oral argentino, de naturaleza penal.

El problema es que según el Gobierno de turno hay controles que no operan de la misma manera. Un ejemplo de ello es la Oficina Anticorrupción (OA), de naturaleza administrativa, que se retiró como querellante justamente en la causa que se comentó precedentemente, bajo el argumento de que el perfil es el de la prevención en diversas áreas y la recolección de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios, cuando la propia OA —pero durante otro mandato— reclamó al Tribunal Oral que no se postergue el inicio de un juicio de “un gravísimo caso de corrupción administrativa”<sup>4</sup>.

Con relación al control por un juez ordinario de las decisiones de los organismos de control, Argentina adscribe al modelo judicialista (*cf.* art. 109 CN)<sup>5</sup>.

No existen, como en el sistema francés o el italiano, tribunales administrativos<sup>6</sup>.

Además, los artículos 116 y 117 CN determinan la competencia del poder judicial para analizar y juzgar las conductas de la Administración, aunque con limitaciones, atento al principio de separación de poderes.

Se debe tener en cuenta si la actividad sujeta a control judicial es reglada o discrecional, atento a que esta última se encuentra, en principio, exenta de la autoridad de los magistrados. El problema con esta clasificación es que en la práctica la distinción no es tan clara (*cf.* Giusti y Colombo, 2023: 41).

En principio, el juez puede controlar las decisiones regladas y los elementos reglados que estén presentes en las decisiones discrecionales. Pero no puede controlar el núcleo puramente discrecional, es decir, una decisión

4. *Cfr.* noticia publicada el 15 de mayo de 2019 en el sitio oficial de la OA, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-oficina-anticorrupcion-reclamo-que-se-inicie-el-juicio-contra-cristina-kirchner-por-la>, consultado el 25 de septiembre de 2023.

5. “En ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas”.

6. Incluso la doctrina argentina discutía —hasta no hace tantos años— sobre la posibilidad de que la Administración pudiera dictar actos de naturaleza jurisdiccional: Marienhoff a favor, Gordillo en contra. Sin perjuicio de las diversas posturas, siempre debe asegurarse el control judicial suficiente; *cf.* Armanague (1999: 389).

en la cual la ley ha habilitado a la Administración a optar entre más de una solución (*cf.* Giusti y Colombo, 2023: 42).

La diferencia entre el control administrativo y el judicial puede advertirse en sus efectos. “La norma general consiste en que, entablada una acción contra la Administración por una o más personas que consideren afectados sus derechos o intereses, y que demandan ante la justicia la modificación de la acción u omisión administrativa, la sentencia que dicte el juez sólo tiene efecto entre las partes, esto es, solo tiene efecto respecto a aquellas personas que han participado en el juicio” (Giusti y Colombo, 2023: 42)<sup>7</sup>.

Ello nos advierte que controlar a la Administración no alcanza para garantizar el correcto funcionamiento de la Administración. Se requiere de la existencia de otros órganos y mecanismos de control que puedan evaluar e impugnar los actos de la Administración (*cf.* Giusti y Colombo, 2023: 43).

## 3.2. Extrajudicial

*3.2.1. Legislativo:* que realiza el Parlamento en ejercicio de su función legislativa (aprobación del presupuesto, art. 75, inc. 8. CN), recepción de informes del Jefe de Gabinete de Ministros, interpelación o moción de censura (art. 101 CN), juicio político a los funcionarios de alto rango exentos del control disciplinario (art. 53 CN) y citación del Jefe de Gabinete y demás ministros para pedidos de informes (art. 71 CN); o la técnica a cargo de la AGN (aunque, como ya se dijo, el control en este caso es administrativo, a pesar de que el órgano dependa del Congreso).

*3.2.2. Político también por parte del Parlamento:* de la recaudación y el uso de los recursos públicos, que coloca la responsabilidad en el Presidente (arts. 99 y 100 CN).

*3.2.3. Administrativo:* ejercido por órganos que integran la Administración central o descentralizada (SIGEN) y por órganos que ejercen el control en la órbita del Parlamento (AGN).

---

7. El principio general del efecto de la sentencia entre las partes ha cedido con la reforma constitucional de 1994, en el caso de las acciones colectivas reguladas en el art. 43 CN, que contempla los bienes colectivos indivisibles (ambiente, defensa de la competencia, defensa del usuario y el consumidor, etc.), que nuestra Corte Federal ha denominado “intereses individuales homogéneos”, conforme lo ha expuesto en el caso “Halabi”, fallos 332:111, disponible en <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6625571&cache=1707166873744>.

## **4. Estructura formal (unipersonal o bien de órgano colegiado) y método de nombramiento del órgano de control. Funciones**

### **4.1. SIGEN**

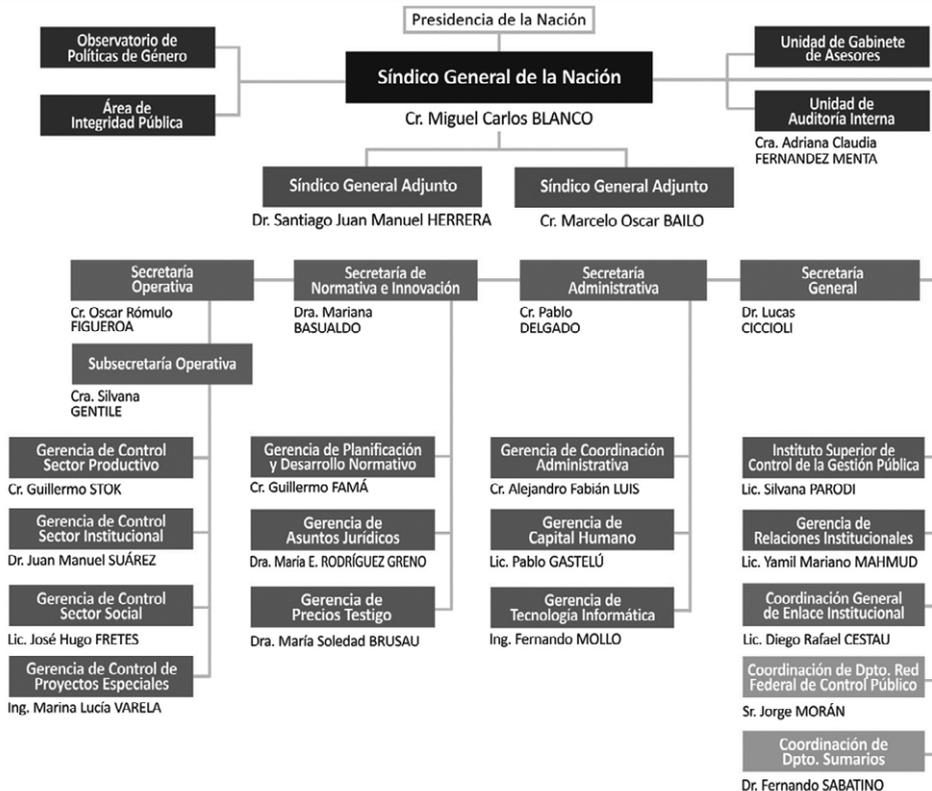
Se encuentra a cargo del Síndico General de la Nación. Conforme el artículo 99, inc. 7, de la Constitución Nacional, es nombrado por el Presidente de la Nación.

Funciones:

- Dictar y aplicar normas de control interno, que deberán ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación.
- Emitir y supervisar la aplicación, por parte de las unidades correspondientes, de las normas de auditoría interna.
- Realizar o coordinar la realización, por parte de estudios profesionales de auditores independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones.
- Vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación.
- Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades de la Auditoría General de la Nación.
- Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría interna.
- Aprobar los planes anuales de trabajo de las unidades de auditoría interna, orientar y supervisar su ejecución y resultado.
- Comprobar la puesta en práctica, por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las unidades de auditoría interna y acordadas con los respectivos responsables.
- Atender los pedidos de asesoría que le formulen el Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones y entidades en materia de control y auditoría.

- Formular directamente, a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia, recomendaciones tendentes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia.
- Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público.
- Mantener un registro central de auditores y consultores a efectos de la utilización de sus servicios.
- Ejercer las funciones del artículo 20 de la Ley 23.696 en materia de privatizaciones, sin perjuicio de la actuación del ente de control externo.

## Organigrama Sindicatura General de la Nación



Fuente: SIGEN

## 4.2. AGN

Se encuentra a cargo de siete (7) miembros, de los cuales son designados tres (3) por la Cámara de Senadores y tres (3) por la Cámara de Diputados. El Presidente del organismo, conforme el artículo 85 de la CN, es designado conforme a la propuesta del partido político de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Funciones:

- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes.
- Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría.
- Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito de conformidad con los acuerdos a los que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos.
- Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la Administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio.
- Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación con las operaciones de endeudamiento interno y externo.
- Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquella.
- Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

- Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros, así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado.
- Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de estos.
- Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro, secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante del directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de asumir su cargo o de la sanción de la presente ley una declaración jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la cual deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.
- Fiscalizar el efectivo cumplimiento de los cargos que se impongan al beneficiario de un bien inmueble de propiedad del Estado nacional transferido a título gratuito por ley dictada en virtud del artículo 75, inciso 5, de la Constitución Nacional (inciso incorporado por el art. 1.º de la Ley 26.599, B.O. 7/7/2010).



# COLEGIO DE AUDITORES GENERALES



## COMISIONES DE SUPERVISIÓN (\*)

Comisión	Gerencia	Departamento
<b>GNF</b> Gerencia de Control de Gestión del Sector No Financiero	GERENTE SUSCRIBENTE L.C. DIEGO ENRIQUE	Departamento de Control de Gestión de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. GISELA VARGAS Departamento de Control de Gestión de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. ELISABETH BARRA
<b>FNF</b> Gerencia de Control Financiero del Sector No Financiero	GERENTE SUSCRIBENTE DR. VALENTÍN GARCÍA GÓMEZ	Departamento de Control de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. GISELA VARGAS Departamento de Control de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. VALENTÍN GARCÍA GÓMEZ
<b>SFR</b> Gerencia de Control del Sector Financiero y Recursos	GERENTE DR. ANDRÉS J. ZALAZAR SUSCRIBENTE DR. LUCA DEL MAR	Departamento de Control de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. GISELA VARGAS Departamento de Control de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. VALENTÍN GARCÍA GÓMEZ
<b>ESP</b> Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos	GERENTE COCOA GARCÍA RIVERA BERNARDO SUSCRIBENTE L.C. SIMÓN FERRAZ GARCÍA	Departamento de Control de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. GISELA VARGAS Departamento de Control de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. VALENTÍN GARCÍA GÓMEZ
<b>DP</b> Gerencia de Control de la Deuda Pública	GERENTE L.C. ANTONIO CAMARÓN SUSCRIBENTE DR. WILMA FERRAZ	Departamento de Control de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. GISELA VARGAS Departamento de Control de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. VALENTÍN GARCÍA GÓMEZ
<b>TFN</b> Gerencia de Control de Transferencias de Fondos Nacionales	GERENTE COCOA GARCÍA RIVERA BERNARDO SUSCRIBENTE DR. WILMA VICTORIA MELÉN	Departamento de Control de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. GISELA VARGAS Departamento de Control de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. VALENTÍN GARCÍA GÓMEZ
<b>CI</b> Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión	GERENTE DR. CAROLINA A. VALZÉ SUSCRIBENTE DR. VICTORIA FERRAZ	Departamento de Control de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. GISELA VARGAS Departamento de Control de Operaciones, Servicios y Proyectos DR. VALENTÍN GARCÍA GÓMEZ
<b>PPE</b> Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales	GERENTE DR. LINDORF A. HERRERA SUSCRIBENTE COCOA FERRAZ GARCÍA	Departamento de Planificación y Proyectos Especiales DR. GISELA VARGAS Departamento de Planificación y Proyectos Especiales DR. VALENTÍN GARCÍA GÓMEZ
<b>AF</b> Gerencia de Administración y Finanzas	GERENTE L.C. FREDY GARCÍA SUSCRIBENTE DR. FREDY GARCÍA	Departamento de Recursos Humanos DR. GISELA VARGAS Departamento de Recursos Humanos DR. VALENTÍN GARCÍA GÓMEZ

### (\*) COMISIONES DE SUPERVISIÓN

- Comisión de Supervisión de Control del Sector Financiero y Recursos (CSCSFR)
- Comisión de Supervisión de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos (CSCEPEPSP)
- Comisión de Supervisión de Control del Sector No Financiero (CSGNF)
- Comisión de Supervisión de Operaciones y Proyectos Especiales (CSOPE)
- Comisión de Supervisión de Planificación y Proyectos Especiales (CSP/PE)
- Comisión de Supervisión de Cuenta de Inversión (CSCI)
- Comisión Administradora (CA)
- Comisión de Supervisión (CAOCCS)

Res. 244/01-AGN y modificatorias // 2024  
Departamento de Prensa y Comunicación - Prosecretaría Institucional - Secretaría Ejecutiva de Presidencia

Fuente: AGN

## 5. Su relación con el poder público, central o descentralizado. Deber de información

La SIGEN y la AGN controlan organismos de la Administración tanto centralizada como descentralizada.

Conforme a la LAF —art. 2—: “La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado”.

El artículo 8, destaca qué órganos y entes componen la Administración pública sujeta a control:

“Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por:

a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades”.

Resulta importante destacar que por el artículo 15 del Decreto N.º 829/2022, B.O. 14/12/2022, se prohíbe, a partir del 1 de enero de 2023, a todas las jurisdicciones, entidades y otros entes que conforman el Sector Público Nacional, en el marco de las disposiciones del presente artículo, realizar transferencias a fondos fiduciarios, empresas públicas y otros entes del Sec-

tor Público Nacional que cuenten con fondos de libre disponibilidad, instruyéndose al Ministerio de Economía a dictar las normas complementarias y aclaratorias del artículo de la norma de referencia.

Respecto al deber de información, el último informe disponible de la AGN data de 2021. Allí se informa que la cuarta medición IDIGI 2021, el índice que mide la disponibilidad de información a la ciudadanía sobre la gestión institucional de las entidades fiscalizadoras superiores miembros de la OLACEFS, destaca que la AGN alcanzó el nivel óptimo, pasando de 85 puntos en 2019 a 99,77 puntos en 2021, lo que la ubica en los primeros lugares a nivel regional. Esto además está en línea con la Agenda 2030, cuyo objetivo es “garantizar el acceso público a la información”<sup>8</sup>.

El control e involucramiento de diferentes actores externos es un elemento vital para la calidad institucional en los organismos de control. Un ejemplo claro son las acciones que fomentan la participación y el compromiso de la ciudadanía con la transparencia y la rendición de cuentas. En este camino hemos avanzado de manera contundente. En 2021 se duplicó la cantidad de propuestas recibidas (64) por parte de las organizaciones de la sociedad civil en el programa de Planificación Participativa, que, el año próximo, cumplirá 20 años desde su implementación<sup>9</sup>.

## 6. Garantías de independencia e imparcialidad de los miembros del órgano

En este punto nos concentraremos en el control que lleva a cabo la AGN, atento a que la SIGEN es dependiente, como se dijo, del Poder Ejecutivo Nacional.

Resulta de interés poner en debate la tensión habida entre lo establecido en el artículo 85 de la CN y lo dispuesto por la Ley de Administración Financiera (LAF) N.º 24.156, en cuanto a la estructura del órgano de conduc-

---

8. Cfr. Memoria Anual Auditoría General de la Nación (AGN) 2021. <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/Transparencia/Memorias%20AGN/Memoria%20AGN%202021.pdf>, consultada el 21/09/2023. En la edición 2023 del Índice de Disponibilidad de Información a la Ciudadanía sobre la Gestión Institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IDIGI-EFS), la AGN logró cumplimentar el 100 % de los criterios analizados por la OLACEFS. Estar en el primer puesto de este *ranking* significa que la AGN tiene un sitio web accesible con el uso de etiquetas y facilidad de navegación para personas con discapacidad; con información oportuna, es decir, que sus contenidos están actualizados y no obsoletos; que utiliza mecanismos comunicacionales para facilitar la lectura y comprensión de la información, como por ejemplo el uso del lenguaje claro y sencillo, y también que garantiza la perceptibilidad de usuarios en su navegación. AGN, Puntaje máximo en disponibilidad de información a la ciudadanía, disponible en <https://www.agn.gob.ar/noticias/puntaje-maximo-en-disponibilidad-de-informacion-la-ciudadania>.

9. Del informe del presidente de la AGN, año 2021.

ción. Despouy<sup>10</sup> entiende que la Constitución se refiere a “control por oposición”, en tanto que la LAF entroniza un órgano colegiado. Barra, que precedió a Despouy en el ejercicio de la presidencia de la AGN, entiende que es unipersonal (Barra, 2010: 728).

Es de remarcar que, en Argentina, ocurrió que en los años 1999 y 2002 el presidente de la AGN era afín al partido de gobierno. Sin embargo, en ambas ocasiones el presidente de la AGN renunció para permitir la asunción de un representante de la oposición.

Sin perjuicio de ello, hubo momentos muy tensos cuando el partido de gobierno pretendió socavar la independencia de la AGN intentando desplazar a su presidente, como sucedió en octubre de 2012<sup>11</sup>, bajo la alegación de que se encontraba con mandato vencido desde marzo de 2010.

Estas situaciones atentan contra la independencia e imparcialidad de la AGN, en atención a que en muchas oportunidades se pretende dar preeminencia a normas legales en perjuicio del texto constitucional.

## **7. Garantías que protegen la posición jurídica de los sujetos pasivos del control**

Las garantías que protegen la posición jurídica de los sujetos pasivos del control son todas las que integran el marco jurídico de la responsabilidad de los funcionarios públicos, esto es, el principio de legalidad, el *non bis in idem* y el debido proceso adjetivo.

Si bien son de raigambre constitucional, también se encuentran contenidas en la LAF.

Respecto del principio de legalidad, exige que la conducta reprochable se encuentre legalmente descripta. Es de interés aclarar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha aceptado que en materia disciplina-

10. Fue presidente de la AGN desde 2002 hasta 2016.

11. Quizás la causa de la reacción del Gobierno pueda encontrarse en el caso recordado como la “Tragedia de Once”, en la que el 22 de febrero de 2012 perdieron la vida más de cincuenta personas. Leandro Despouy había advertido al Gobierno sobre serias fallas en la prestación del servicio público de trenes, a través de cuatro duros informes de la AGN, denunciando que la subsidiada empresa Trenes de Buenos Aires (TBA) no cumplía los requisitos básicos sobre seguridad operativa y mantenimiento. Los documentos fueron realizados en distintas fechas, pero las críticas y recomendaciones del organismo de contralor externo se repiten sistemáticamente en los emitidos en 2002, 2003, 2005 y 2008. A juzgar por el deficitario estado general de conservación que presenta el sistema, la gestión del concesionario puede caracterizarse como ineficaz, concluye el documento fechado el 12 de marzo de 2008; *cfr.* Urdinez (2012).

ria no se aplique estrictamente el principio de legalidad, señalando que la laxitud tiene límites<sup>12</sup>.

Respecto de la doble punición por el mismo hecho, el *non bis in idem*, el artículo 28 de la Ley 25.164<sup>13</sup> establece lo siguiente: “El personal no podrá ser sancionado más de una vez por la misma causa, debiendo graduarse la sanción en base a la gravedad de la falta cometida y los antecedentes del agente”.

Para que esta garantía pueda esgrimirse se requiere la concurrencia de tres requisitos: i) identidad en el hecho que da origen a la punición; ii) identidad en el sujeto; iii) identidad en el bien jurídico afectado por la conducta dañosa. Este último recaudo no puede tomarse en consideración en el caso de que al agente se le sancione disciplinaria y penalmente, por tratarse de regímenes diferentes y complementarios<sup>14</sup>.

El debido proceso también encuentra recepción en el artículo 29 de la ley de empleo, en cuanto reza: “El personal comprendido en el ámbito de aplicación del presente régimen tiene derecho a que se le garantice el debido proceso adjetivo, en los términos del art. 1º inciso f) de la Ley 19.549 o la que la sustituya”<sup>15</sup>.

## **8. Garantías frente a las consecuencias de inhabilitación del ejercicio de derechos políticos que podría generar la responsabilidad que se establezca fruto del control**

Debe comentarse la causa “Vialidad”, fallada el 06/12/2022, por la cual la vicepresidenta de la nación fue condenada a seis (6) años de prisión e inhabilitación perpetua para ocupar cargos públicos. El Tribunal Oral en lo Criminal N.º 2 entendió que el delito perjudicó al Estado argentino en 84.335 millones de \$ (es un fallo dictado en 1.616 páginas que se encuentra apelado ante la Cámara de Casación Federal). A pesar de la condena, al no

12. CS, “Spinosa Melo, Oscar Federico c/ Estado Nacional s/ Empleo Público”, sentencia de 05/09/2006: “[...] a pesar que como regla se acepte que las infracciones disciplinarias no son susceptibles de ser típicamente descriptas, en el sentido en que lo son los delitos en el derecho criminal, tampoco resulta posible admitir que los funcionarios estén expuestos a ser separados forzosamente del servicio por el mero hecho de incurrir en conductas inominadas, cuya descripción concreta depende exclusivamente del juicio formulado a posteriori por el órgano sancionador, según el libre arbitrio de éste”. En todo caso, la Corte exige que exista una implícita indicación del modo en que la conducta del agente ha ocasionado un daño al adecuado funcionamiento del servicio. *Cfr.* Giusti y Colombo (2023: 245-246).

13. Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, B.O. 08/10/1999.

14. *Cfr.* Giusti y Colombo (2023: 246).

15. La Ley 19.549 es la Ley de Procedimientos Administrativos (LNPA) que rige en el ámbito nacional. El art. 1.º bis estipula que el debido proceso adjetivo implica: i) el derecho a ser oído; ii) el derecho a ofrecer y producir prueba; iii) el derecho a una resolución fundada.

ser firme, la funcionaria puede ejercer sus derechos políticos y funcionariales sin obstáculos. De hecho, la vicepresidenta continuó en funciones hasta el vencimiento de su mandato el 9 de diciembre de 2023.

## 9. Colofón<sup>16</sup>

Tanto en el sistema presidencialista como en el parlamentario, las Cámaras disponen de un instrumento formidable de control: *la aprobación del Presupuesto*. El control político que supone la aprobación del presupuesto continúa existiendo aun en el supuesto de que el partido en el Gobierno también domine el Legislativo por tener la mayoría necesaria. En este caso, el debate presupuestario constituye la mejor ocasión para someter a crítica pública la política del Ejecutivo. Así, al menos en principio, las objeciones de la oposición no se dirigen a modificar las previsiones del Gobierno, sino que tienen como principal destinataria a la opinión pública.

El control no pretende hacer efectiva una responsabilidad política concreta, inmediata, sino una *responsabilidad política difusa*. También en el debate presupuestario la fuerza del control parlamentario descansa, más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras; más que en derrocar al Gobierno, en desgastarlo o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral.

Los tradicionales principios jurídicos que inspiran la elaboración del presupuesto constituyen una manifestación de la supremacía del poder legislativo y de la ley con relación al ejecutivo. En principio, mediante el presupuesto, el Parlamento puede imponer al ejecutivo cuánto podrá gastar, dónde deberá hacerlo y en cuánto tiempo.

Dentro del contexto de la globalización se deben reforzar las capacidades de gestión estatal para el desarrollo de políticas públicas, mediante “la profesionalización de la burocracia estratégica, el fortalecimiento de sus instrumentos gerenciales y el mejoramiento de su desempeño en la elaboración de políticas. Sin embargo, la realización de modificaciones en el aparato administrativo no es suficiente. Es imprescindible la recuperación

---

16. Extracto tomado de Antik *et al.* (2009), Transferencia de resultados del proyecto de investigación “Fortalecimiento de las instituciones a través del control de gestión y de la participación ciudadana como reaseguro de los Derechos Humanos y su vigilancia cotidiana”, realizado en el marco del Programa de Proyectos de Alto Impacto Socio-Económico de la Secretaría de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación de la Nación, bajo la dirección de la Dra. Noemí Nicolau y la codirección del Dr. Tomás Hutchinson.

de las bases de legitimidad y de la eficacia social de la acción gubernamental, es decir, de la gobernabilidad de los países” (Consejo Científico del CLAD, 2000: 1).

Hoy, la *responsabilización* (accountability)<sup>17</sup> se considera como un elemento fundamental para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática. La responsabilización se da a través de los mecanismos de control procedimentales clásicos, mediante el control parlamentario, por la introducción de la lógica de los resultados en la Administración pública, por la competencia administrativa, y mediante la información y la participación social.

La evolución de las formas del Estado guardián al de bienestar, y el paso a las modernas formas de democracia representativa, contribuyen a que el tema de la *legitimidad* de la Administración pública se convierta en una problemática cada vez más compleja. El Estado se ha ido transformando de un Estado menos *regulador* a uno más *distribuidor* y *redistribuidor* de recursos y creador de riqueza, y esta transformación se produce por la delegación de importantes políticas públicas a instituciones administrativas no representativas democráticamente; este proceso de delegación pone en el tapete el problema de la responsabilidad política y el control sobre los procesos y los resultados de la política misma.

La expansión de los aparatos públicos y la extensión de sus funciones han llevado a una dificultad adicional, en la conformación del control sobre los recursos destinados al funcionamiento de la Administración, que cada vez más necesita mayores recursos presupuestarios.

---

17. El concepto *accountability* (responsabilización) se origina en los países anglosajones, tornándose central en Estados Unidos. Significa que el Gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La responsabilización se inserta en un sistema más amplio, el régimen democrático moderno, cuyos principios centrales son la soberanía popular y el control de los gobernantes por los gobernados. Mediante las elecciones se satisface el control vertical del Gobierno, pero esto no asegura el buen desempeño de la democracia. La idea de *accountability* se refiere a la idea de la rendición de cuentas continua de los gobernantes; para ello es necesario implementar, además de los controles clásicos derivados de la tradicional división de poderes, controles burocráticos, sociales y políticos, tendentes a lograr gestiones transparentes y en consecuencia poder evaluar los resultados de las políticas gubernamentales. En otras palabras, los ciudadanos deben ser capaces de reconstruir la cadena causal que vincula las demandas políticas y los resultados. Solo de este modo ellos podrán recompensar a los gobernantes que actuaron en defensa de sus mejores intereses y castigar a aquellos que no lo hicieron; *cfr.* Anastasia (2000: 119).

## 10. Bibliografía

- Anastasia, F. (2000). Responsabilización por el control parlamentario. En CLAD (coord.). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba.
- Antik, A., Delannoy, S., Mack, A. y Taller, A. (2009). Sistema de control de gestión externo e interno en el ámbito de la provincia de Santa Fe. *Zeus*, 6, 296-300.
- Armanague, F. (1999). *Constitución de la Nación Argentina*. Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo.
- Barra, R. (2010). *Tratado de Derecho Administrativo* (t. 4). Buenos Aires: Ábaco de Rodolfo Depalma.
- Chan, J. (2003). La Contabilidad Pública: una reflexión sobre la teoría, los fines y las normas. *Revista Española de Control Externo*, 14, 63-76.
- Consejo Científico del CLAD. (2000). La Responsabilización (“*accountability*”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Disponible en <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/unpan/ar/000178.pdf>.
- Giusti, J. y Colombo, L. (2023). *El control sobre la Administración pública*. Buenos Aires: Eudeba.
- Urdínez, V. (2012). La auditoría había hecho cuatro duros informes sobre fallas en los trenes. *El Cronista*, 23-02-2012. Disponible en <https://www.cronista.com/economia-politica/La-Auditoria-habia-hecho-cuatro-duros-informes-sobre-fallas-en-los-trenes-20120223-0074.html> (última consulta: 25 de septiembre de 2023).