

## EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO Y EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

FRANCISCO JOSÉ VIQUE

Auditor de Legalidad en el Ministerio de Defensa.

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes del actual sistema de control del sector público nacional. III. El control externo del sector público nacional. IV. El control interno de la hacienda pública. V. El control interno en materia de contrataciones públicas. VI. Conclusiones.

### I. INTRODUCCIÓN

Nuestro actual sistema de control del sector público nacional, diseñado por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Ley 24.156 (B.O. 29/10/1992), ha creado como órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional a la Sindicatura General de la Nación, SIGEN (artículos 96 y 100) –órgano normativo, de supervisión y coordinación y a las Unidades de Auditoría Interna (UAI), las cuales dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo, y actúan coordinadas técnicamente por la Sindicatura General de la Nación, en su carácter de órgano rector del control interno.

El actual Sistema de Control del Sector Público Nacional, originado con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, tuvo como antecedente inmediato el sistema de control de la hacienda pública que ejercían el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas, ambos derogados por la Ley 24.156<sup>1</sup>.

La Ley 24.156 comprende la administración financiera, como el conjunto de sistemas<sup>2</sup>, 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, y por el otro, los sistemas de control, constituido por las estructuras de control interno y externo del sector público nacional, que tiene

1 El Decreto 2660/92 (B.O. 31/12/1992) –reglamentario de la Ley 24.156– instrumentó la disolución y liquidación de la Sindicatura General de Empresas Públicas y del Tribunal de Cuentas de la Nación a partir del 1 de enero de 1993.

2 Sistema presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad gubernamental.

como sustento la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas de su gestión<sup>3</sup>.

El artículo 8 de la Ley 24.156 describe la composición del sector público nacional sujeto a auditoría por los organismos de control interno y externo del sector público, el cual se encuentra 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 abarcan 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 abarcan 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 la Ley 24.156, 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.

Con la Ley 23.696 (B.O. 23/08/1989) de Emergencia Administrativa comenzó a producirse lo que podría llamarse un cambio de paradigma en el control de la hacienda estatal, por lo que el control externo, previo y concomitante que efectuaba el Tribunal de Cuentas de la Nación, es sustituido en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional por un control externo y posterior, al crearse la Auditoría General de la Nación (AGN) –la cual luego adquiere jerarquía constitucional con la reforma constitucional de 1994–, y la Sindicatura General de la Nación, como órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional.

La esencia del sistema de control interno y externo de la hacienda pública es la rendición de cuentas, la cual “es un aspecto fundamental para la gobernabilidad de los países (entendida ésta como la capacidad de los gobiernos para usar eficazmente los recursos públicos en la satisfacción de las necesidades comunes), y constituye un principio de la vida pública, mediante el cual, los funcionarios

3 Artículos 2 y 3 de la Ley 24.156.

depositarios de la voluntad del pueblo están obligados a informar, justificar y responsabilizar públicamente por sus actuaciones. Se constituye por mecanismos políticos, sociales y jurídicos de control vinculados en forma de redes de intercambio”<sup>4</sup>.

Esta exigencia de transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos resulta esencial para el cumplimiento de las políticas públicas que emanan como mandato constitucional a los poderes públicos, y que el legislador debe fomentar. Estas políticas públicas, expresamente previstas en el preámbulo de la Constitución Nacional y su artículo 75, incisos 18 y 19, como promover el bienestar general, proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, son objetivos políticos que requieren la utilización eficiente, efectiva y eficaz del dinero público en la gestión de gobierno, principios aplicables –entre otros– al procedimiento administrativo de contrataciones públicas para la adquisición de bienes y servicios, los subsidios a los servicios públicos, y planes sociales orientados a la protección de los sectores más vulnerables, entre otras intervenciones del Estado.

Tan importante es el control de los fondos públicos y su correcta rendición por los funcionarios, que su utilización dolosa es considerada como atentado contra el sistema democrático por el artículo 36 de la Constitución Nacional: “Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos”.

Como expresa el profesor CARLOS F. BALBÍN respecto al control del sector público:

“Antes de la sanción de la ley actual (ley 24.156) el control interno estaba a cargo de la Contaduría General de la Nación y a partir de la nueva norma el Legislador creó la Sindicatura General de la Nación como órgano de control interno del Poder Ejecutivo dependiente del Presidente de la Nación. Recordemos que, por su parte, la AGN depende del Congreso. En verdad, tal como dice la ley, el sistema de control interno está integrado, por un lado, por la Sindicatura General de la Nación como órgano normativo de supervisión y coordinación y, por el otro, por las Unidades de Auditoría Interna (UAI) creadas en cada jurisdicción a controlar. Quizá la característica más peculiar del actual sistema es que las Unidades dependen jerárquicamente del órgano superior de cada organismo y, a su vez, son coordinadas técnicamente por la Sindicatura General. Cabe agregar que el control interno es un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades que abarca los aspectos presupuestarios, económicos,

4 “Declaración de Asunción, Principios sobre Rendición de Cuentas”, la XIX Asamblea General de la OLACEFS reunida en Asunción, Paraguay, el 08 de octubre del año 2009, disponible en: [www.olacefs.com](http://www.olacefs.com) (24/01/2016).

financieros, patrimoniales, normativos y de gestión fundados en criterios de economía, eficiencia y eficacia”<sup>5</sup>.

## II. ANTECEDENTES DEL ACTUAL SISTEMA DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

El Tribunal de Cuentas de la Nación, como órgano de control externo de la hacienda pública, ejercía entre sus funciones jurisdiccionales los Juicios de Cuentas y los Juicios Administrativos de Responsabilidad de los funcionarios públicos, y un control previo de los actos administrativos producidos por los órganos del Estado vinculados a la gestión económico-financiera.

Esta intervención previa implicaba en los hechos la potestad de observar los actos administrativos, y por lo tanto suspender en todo o en parte el acto observado. El Poder Ejecutivo Nacional podía insistir en el cumplimiento de los actos observados, bajo su exclusiva responsabilidad.

Este procedimiento de control previo de los actos administrativos vinculados a la gestión económico-financiera del Estado Nacional que efectuaba el Tribunal de Cuentas de la Nación fue seriamente cuestionado por considerar que entorpecía el funcionamiento de la Administración, aduciendo que su intervención previa en la práctica implica una forma de cogobierno, y que carecería de razón de ser en una economía que estaba transformándose a través de las privatizaciones del sector público, por lo que se requería cambiar el paradigma del control público por un nuevo sistema que no se centrara en la intervención previa del órgano de control –lo cual en la práctica implicaba que se requería una suerte de consentimiento previo del órgano de control para la aprobación de los actos de gobierno–, por un nuevo sistema o paradigma de control, ya no centrado en el control previo y concomitante, sino en el control posterior de la gestión, controlando la economía, eficacia y eficiencia de la gestión pública.

El cuestionamiento a este modelo de control de la hacienda pública, se tradujo en la sanción de la Ley 24.156, mediante la cual se creó la Auditoría General de la Nación, como órgano de control externo del sector público, y la Sindicatura General de la Nación, como órgano de control interno de la hacienda pública. Con la reforma constitucional del año 1994, la Auditoría General de la Nación alcanzaría rango constitucional<sup>6</sup>.

Esta modificación del modelo de control del sector público nacional, si bien representó un importante avance respecto del modelo de control previo de la

5 BALBÍN, CARLOS F., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. II, 1ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2011, p. 339.

6 GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*, 3ª ed. actualizada y ampliada, La Ley, Buenos Aires, 2007, p. 782: “Respecto del control interno y externo del sector público nacional correspondiente al Poder Legislativo en virtud de su atribución de aprobar o desechar la cuenta de inversión según lo establecido por el art. 75, inc. 8,

hacienda pública, en tanto constituyó un nuevo paradigma de control basado en el resultado de la gestión de los actos de gobierno del Poder Ejecutivo Nacional, lo cual a su vez implicó el control político del Congreso Nacional sobre el Poder Legislativo respecto a la gestión presupuestaria mediante la Auditoría General de la Nación, se produjo en un contexto de emergencia económica, en la cual se disolvieron numerosos organismos estatales y se privatizaron empresas públicas, por lo que de alguna forma podría decirse que el viejo paradigma de control externo y previo al acto de gobierno que representaba el Tribunal de Cuentas de la Nación, entorpecía la política de privatizaciones que se estaba gestando a inicios de la década de 1990.

### III. EL CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

El control externo del Sector Público Nacional está representado por la Auditoría General de la Nación, cuya creación normativa se remonta al artículo 116 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de control del sector público nacional, el cual disponía: “Créase la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional”, en tanto el artículo 117 establecía como materia de su competencia “... el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos (...) El control externo posterior del Congreso de la Nación será ejercido por la Auditoría General de la Nación...”.

Con la reforma constitucional de 1994, la Auditoría General de la Nación adquirió jerarquía constitucional<sup>7</sup>, al incorporarse a su texto a través del art. 85:

“El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder

---

de la Constitución Nacional, el Congreso Federal dictó antes de la reforma constitucional de 1994, la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional por la que reglamentó la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), para el control interno, y la Auditoría General de la Nación (AGN), para el control externo. De los dos organismos sólo este último alcanzó jerarquía constitucional y algunos recaudos no contemplados en la ley 24.156, como el nombramiento del presidente de la Auditoría, designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso”.

7 GELLI, op. cit., ps. 781-782: Sobre la constitucionalización de la Auditoría General, tal circunstancia tuvo por finalidad “... jerarquizar un órgano de control destinado a combatir la corrupción administrativa, en idéntica dirección que la que otorgó independencia al Ministerio Público (art. 120) y definió como ataque a la democracia, los delitos dolosos que conlleven enriquecimiento ilícito (art. 36), ambos de la Constitución Nacional. El sistema de equilibrio y contrapesos entre los poderes del estado se hace efectivo mediante los mecanismos de control los cuales, conviene reiterarlo, han constituido una deuda pendiente de eficacia de la democracia argentina, a pesar de que la Constitución histórica los ha establecido y se dictaron leyes para reglamentarlos. La importancia de los controles económicos y financieros sobre el sector público mediante mecanismos idóneos, se

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”.

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

#### **IV. EL CONTROL INTERNO DE LA HACIENDA PÚBLICA**

Nuestro actual sistema de control interno, cuyo órgano rector es la Sindicatura General de la Nación, forma parte del llamado sistema integrado de rendición de cuentas<sup>8</sup> e interactúa a nivel horizontal con otras agencias estatales, ya

---

hace evidente en cuanto se repara en los costos sociales que produce la corrupción administrativa. Ésta no constituye sólo un problema moral de los gobernantes que usan su posición de poder para delinquir en beneficio propio. En efecto, la corrupción administrativa es una cuestión de interés general, pues expande el desánimo en la población, desacredita las instituciones, agrava las cargas públicas en términos de presión tributaria y sustrae recursos que, de lo contrario, podrían aplicarse a satisfacer necesidades sociales en áreas tan cruciales como la salud, la educación y la creación de trabajo con inversión pública genuina. (...) No obstante (...) la Auditoría General parece más un organismo de asesoramiento legislativo, dado que como el mismo art. 85 lo dispone, el control externo del sector público nacional es una atribución del Congreso Federal y la Auditoría emite dictámenes que sustentarán ese control. Aunque también puede formular recomendaciones a fin de producir cambios en orden a una administración más eficiente. ...”.

8 En la “Declaración de Asunción, Principios sobre Rendición de Cuentas”, la XIX Asamblea General de la OLACEFS reunida en Asunción, Paraguay, el 08 de octubre del año 2009. Disponible en: [www.olacefs.com](http://www.olacefs.com) (25/01/2016): “La presencia de mecanismos de rendición de cuentas sólidos y efectivos es crucial para generalizar para generalizar confianza social y es uno de los más importantes desafíos de los estados modernos. Los mecanismos de rendición de cuentas políticos y legales actúan como una red de señalamientos que permitan corregir y mejorar políticas públicas y prácticas institucionales, ya sea desplazando o sancionando a funcionarios que incurrir en comportamientos reñidos con la legalidad o estableciendo canales de comunicación que permiten a los centros de toma de decisión tener una más adecuada comprensión de las demandas

que su misión es supervisar otros órganos del Estado, bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional.

Entre las funciones de la Sindicatura General de la Nación, previstas en el artículo 104 de la Ley 24.156, se enuncian, a modo de síntesis, las siguientes:

- a) Dictar y aplicar normas de control interno.
- b) Supervisar la aplicación de las normas de auditoría interna.
- c) Realizar auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones, pericias.
- d) Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno.
- e) Aprobar los planes anuales de trabajo de las Unidades de Auditoría Interna, supervisando su ejecución y resultado.
- f) Verificar la puesta en práctica por los organismos controlados de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las Unidades de Auditoría Interna.
- g) Asesorar en materia de control y auditoría al Poder Ejecutivo Nacional.
- h) Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público.

La lógica jurídica del control interno en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional a través de la Sindicatura General de la Nación, surge de la responsabilidad política del Presidente de la Nación en la administración general del país (artículo 99 inciso 1 CN) y su atribución de supervisar al jefe de gabinete de ministros "... respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos generales" –artículo 99, inciso 10 de la CN–.

## **V. EL CONTROL INTERNO EN MATERIA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS**

El sistema de contrataciones públicas para la adquisición de bienes y servicios en el ámbito nacional se encuentra estructurado principalmente en base a los Decretos 1023/2001 y 1030/2016, siendo su órgano rector la Oficina Nacional de Contrataciones Administrativas.

El Decreto 1023/2001 prevé como uno de los objetivos del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, la adquisición de obras, bienes y servicios al menor costo posible, en tanto que en su artículo 3 se establece que, en la gestión de las contrataciones públicas, se deberán promover los principios de promoción de la concurrencia entre oferentes, la transparencia en el procedimiento, y como criterio de selección, en su artículo 15 establece que cuando se trate de la compra de un bien o un servicio estandarizado, se entenderá como oferta más conveniente, la de menor precio, en consonancia con el artículo 10 del

---

y necesidades de la población. La existencia de canales de rendición de cuentas aceitados actúan como mecanismos inmediatos de señalamientos que permiten a un gobierno corregir comportamientos o políticas sin tener que esperar a un retrospectivo, pero también prospectivo, y se realiza sobre la base de criterios profesionales, financieros, de transparencia, austeridad y eficiencia, así como en torno a razones constitucionales, legales y morales".

Anexo al Decreto 1030/2016, el cual prevé que el procedimiento de licitación pública se realizará cuando el criterio de selección del contratante recaiga primordialmente en factores económicos.

A los fines de facilitar la elección de la oferta más conveniente en el procedimiento de licitación pública, se estableció por Resolución 122/2016 de la Sindicatura General de la Nación el llamado control de Precios Testigo<sup>9</sup>, el cual consiste –artículo 1 del Anexo I– en la determinación de un valor de referencia que se proporciona al organismo comitente para la evaluación de las ofertas de una contratación puntual y determinada, consistiendo “... en *un valor medio de mercado, en las condiciones propias y específicas de la contratación* analizada, a la fecha de apertura de las ofertas económicas” (el resaltado es del original).

Si el relevamiento de mercado no permite determinar el Precio Testigo, se proporciona un Valor de Referencia “... *cuando algunas de las características o condiciones del objeto no se corresponden estrictamente con las especificaciones requeridas*” o un Valor Indicativo “... en aquellos casos en los que no es técnicamente factible suministrar Precio Testigo ni Valor de Referencia debido a las *fluctuaciones o dispersiones de los valores de mercado*”, conforme el artículo 1 del Anexo I de la Resolución 122/2016 (el resaltado es del original).

Si en la licitación pública el precio cotizado por el oferente resulta ser superior al 10% del precio testigo informado por la SIGEN, la Administración contratante debe iniciar un procedimiento de mejora de precios, requiriendo al oferente cuya oferta supera ese porcentaje, que mejore su oferta. Aunque el oferente no acepte la mejora de precios propuesta por la Administración, ésta se encuentra facultada para adjudicar, no obstante que el precio ofertado supere al precio testigo, sin perjuicio de lo cual, la Administración deberá informar a la SIGEN tal circunstancia, en un plazo de diez días hábiles de notificada la orden de compra o el contrato respectivo.

El control interno que efectúa la SIGEN y las unidades de auditoría interna sobre el procedimiento de adquisición de bienes y servicios para la Administración Pública es un control amplio que abarca desde su génesis, dada por la solicitud de gastos o requerimiento del organismo con su respectiva previsión presupuestaria, continúa por la elaboración de los pliegos, el acto administrativo de autorización del procedimiento de selección, la difusión de la convocatoria pública, la recepción de las ofertas, el acto de apertura de las propuestas

9 El artículo 2 del Anexo I de la Resolución 122/2016 de la Sindicatura General de la Nación establece que el control de Precios Testigo se aplicará “... cuando el monto estimado de la compra o contratación sea igual o superior a CUATRO MIL MÓDULOS (4.000 M), sin distinción del procedimiento de selección empleado por el contratante. ...”. El artículo 28 del Anexo al Decreto 1030/2016 establece que el valor del módulo será de pesos un mil (\$1.000), en <http://www.infoleg.gob.ar/> (12/10/2016).

de los oferentes, la evaluación de las ofertas, la adjudicación de los oferentes seleccionados, los motivos por los cuales se desestiman determinadas ofertas, es decir, un control que tiene como premisa verificar si en el procedimiento contractual se respetaron los principios previstos en el Decreto 1023/01, en cuanto a la razonabilidad del proyecto y eficiencia en la contratación, promoción de la concurrencia de interesados y competencia entre oferentes, transparencia en los procedimientos, publicidad y difusión de las actuaciones, la responsabilidad de los funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones, e igualdad de tratamiento para interesados y oferentes que participen del procedimiento de selección, al igual que la emisión del acto administrativo –con los requisitos previstos en el artículo 7 del Decreto-Ley 19.549– para las actuaciones que lo requieran, como se describe en el artículo 11 del Decreto 1023/01.

## VI. CONCLUSIONES

Nuestro sistema de control de la hacienda pública, particularmente el sistema de control interno que depende del propio Poder Ejecutivo Nacional, adolece de lo que llamaría un déficit institucional, es decir, el modelo de control interno, en cuyo vértice el Presidente de la Nación, a través de la Sindicatura General de la Nación, ejerce facultades de contralor sobre la Administración, nombrando –en acuerdo con las autoridades de las jurisdicciones administrativas– a los auditores internos, denota por sí mismo la falta de independencia de éstos.

Este sistema implementado por la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de control del sector público nacional, con vigencia desde 1993, ha sido utilizado por las sucesivas Administraciones, sin producirse hasta la actualidad modificaciones legislativas que permitan a las Unidades de Auditoría Interna una mayor independencia de criterio en su tarea de control en razón de su dependencia jerárquica de la autoridad superior de cada organismo, en particular el auditor interno, quien como titular de la Unidad de Auditoría Interna, si bien requiere para su nombramiento el acuerdo de la SIGEN, debe ser propuesto por la máxima autoridad del organismo a auditar.

Quizás es tiempo de pensar, a veintitrés años de la vigencia de la Ley 24.156, si el diseño normativo por el cual la designación de los responsables del control interno de la hacienda pública, tanto el Síndico General de la Nación, como los auditores internos responsables de las Unidades de Auditoría Interna, debe permanecer exclusivamente en manos del Poder Ejecutivo Nacional, o avanzar en una interpretación más dinámica, participativa y democrática, en la cual quienes controlen al Poder Ejecutivo, puedan ser auténticamente independientes en sus

funciones, libres en sus decisiones, sin que éstas puedan producir su salida del cargo<sup>10</sup>.

Como bien lo señala FABIANA SCHAFFRIK:

“El sistema de control interno está integrado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) como órgano normativo, de supervisión y coordinación y por las unidades de auditoría interna (UAI) que se crearon –dependiente de la autoridad superior– en cada jurisdicción y entidad del Poder Ejecutivo Nacional, y que actúan coordinadas técnicamente con la Sindicatura General (artículo 100). Estas unidades de auditoría interna están a cargo de un auditor interno nombrado por el máximo responsable de la jurisdicción o entidad de que se trate. Se trata de un cargo ubicado fuera del escalafón del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, razón por la cual carece de estabilidad en su empleo. Una debilidad del sistema es no haber dotado de estabilidad en el empleo público al Auditor Interno, y mucho más hacer que su designación y remoción dependa del máximo responsable del área que auditará; ello sin perjuicio de la intervención que el decreto 971/93 le reconoce a la SIGEN. Además, la dependencia de las UAI de la máxima autoridad de la jurisdicción o entidad va en desmedro de su independencia de acción. Un importante fundamento para la existencia del control interno es brindar información oportuna al Poder Ejecutivo sobre la marcha de su administración; esa función no debería estar pensada en beneficio de los responsables máximos de las jurisdicciones y entidades que colaboran con el Presidente en su atribución de tener la responsabilidad política en la administración general del país, sino a favor del propio Presidente de la Nación. Esta razón justificaría la dependencia de los auditores internos de la Sindicatura General de la Nación. Ello evitaría –en la hipotética situación de que en el desarrollo de sus funciones detectara alguna irregularidad provocada por la máxima autoridad de la que depende– que la denuncia de la anomalía ponga en riesgo su propio trabajo por no tener estabilidad en el empleo”<sup>11</sup>.

Como reflexión final, quisiera transmitir una inquietud respecto al control de la actividad estatal, en particular sobre el control de la hacienda pública, el cual no debe efectuarse como el mero cumplimiento rutinario de planes y programas

10 Esto es perfectamente señalado por el profesor HÉCTOR A. MAIRAL: “... la movilidad de los funcionarios ante cada cambio electoral conspira contra la independencia del órgano de control allí donde la voluntad del Poder Ejecutivo apoya la decisión tomada sin el recaudo legal. Finalmente, la ausencia de una sanción efectiva lleva a que en la práctica se permita la puesta en vigor de tales decisiones, demorándose la sanción hasta el momento en que quienes así decidieron han perdido poder político...”, en *Las raíces legales de la corrupción o de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla*, 1ª ed., RAP, Buenos Aires, 2007, p. 66, prólogo de AGUSTÍN GORDILLO.

11 SCHAFFRIK, FABIANA, *La creación de la Auditoría General y su incidencia en el mejoramiento externo del presupuesto*, 1ª ed., Eudeba, Buenos Aires, 2012, ps. 168-169.

de auditoría, porque el conocer en profundidad si los recursos públicos previstos en el presupuesto nacional se utilizan en forma eficiente, si estos se traducen en mejores servicios para la población, nos permitirá satisfacer las aspiraciones constitucionales de bienestar general, libertad, prosperidad y progreso económico con justicia social que nuestra sociedad demanda.

# EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

## I

### *Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial*

Dirección

**ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**SERGIO G. FERNÁNDEZ**

---

Autores

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA - LUIS ARROYO JIMÉNEZ - MARIANO BACIGALUPO SAGGESE  
ANA MARIA BESTARD - FEDERICO CAMPOLIETI - WALTER FABIÁN CARNOTA  
LUIS CASARINI - DARÍO CIMINELLI - PEDRO JOSÉ JORGE COVIELLO  
ISAAC AUGUSTO DAMSKY - NICOLÁS DIANA - GUIDO JULIAN DUBINSKI  
TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ - AGUSTÍN GORDILLO - MIRIAM MABEL IVANEGA  
EMMANUEL JIMÉNEZ FRANCO - ENRIQUE LAVIÉ PICO - XIMENA LAZO VITORIA  
SERGIO MOHADEB - ORLANDO JAVIER MORENO - LUCIANO PAREJO ALFONSO  
JULI PONCE SOLÉ - CLAUDIO MATÍAS POSDELEY - GALA RAMOS  
MARIO REJTMAN FARAH - RICARDO RIVERO ORTEGA - HORACIO ROSATTI  
JOSÉ L. SAID - SILVANA SANTORO - FABIANA HAYDEÉ SCHAFRIK DE NÚÑEZ  
ADRIÁN R. TIMPANARO - JUAN ANTONIO TRAVIESO - GUILLERMO F. TREACY  
ROGELIO W. VINCENTI - FRANCISCO VIQUE



UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

*1ª Edición: Octubre de 2016*

El control de la Actividad Estatal I / Horacio Rosatti ... [et.al.] 1a. edición para el profesor - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016.

734 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-9-6

1. Derecho Administrativo. I. Rosatti, Horacio. II. Alonso Regueira, Enrique, director. CDD 342

### **Edición:**

© Asociación de Docentes  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página.

Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son  
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
Av. José Figueroa Alcorta 2263  
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina