



SEÑORES MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA

ME DIRIJO A UDS. A FIN DE ACOMPAÑAR EL PRESENTE PROYECTO DE LEY DE REGLAMENTACIÓN DEL ART. 85 DE LA CONSTITUCION NACIONAL ARGENTINA

El presente proyecto ha sido elaborado y debatido en varias reuniones ordinarias durante el 2023 y corriente año, definitivamente consensuado y aprobado en forma unánime por el SPTCRA, que presido.

El Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina (SPTCRA) es una asociación que nuclea a los organismos de control, provinciales, municipales y la CABA.

Este proyecto adapta La Auditoría General de la Nación a los estándares internacionales exigido por la ONU en materia del control de los recursos públicos.

El control de los bienes públicos, es uno de los pilares del sistema republicano de gobierno, control que la sociedad demanda cada día más.

La administración de esos bienes y recursos, demanda necesariamente de Organismos de Controles eficaces y eficientes.

Aquí aparece la gran pregunta "¿cómo controlamos?"

Para responder esta pregunta, es necesario previamente aclarar algunos conceptos, como:

¿Qué es la Rendición de Cuentas de los fondos públicos?

Para responder esta cuestión, primero vamos a decir que "no es".

La Rendición de Cuentas, no es la presentación ante la Legislatura del Balance General o también llamada Cuenta General del Ejercicio, eso no es. Aquí estamos frente a la obligación de exponer y contrastar el balance del ejercicio anual, contra el mandato que le dio la legislatura al Ejecutivo, mediante la sanción de la Ley Anual de Presupuesto, de Recursos y Gastos. La legislatura ordeno como recaudar y cómo gastar, y vencido el año fiscal, el ejecutivo expone las cuentas.

Claramente que ese acto no es una rendición de cuentas documentada de la ejecución de cada gasto.

La rendición de cuentas es otra cosa, "quien tiene a su cargo la administración del dinero público, tiene la obligación de rendirlo, una vez que lo ejecuta debe acreditar mediante la documentación respaldatoria, como administró ese recurso, y cuando el órgano de control lo tenga por rendido cumpliendo los

preceptos legales, recién allí por un acto administrativo de aprobación, el Órgano de Control lo libera de la responsabilidad del cargo.”

La AGN no tiene esta última función y potestades, por consiguiente la Administración Nacional, tampoco tiene esta obligación de rendir cuentas, por el contrario las provincias sí tienen la obligación de rendir cuentas y los organismos de control provinciales tienen la potestad de aprobar, observar o rechazar esas rendiciones.

Si miramos la región, por ejemplo: el caso de nuestro vecino país federal, Brasil, ellos sí rinden cuentas al igual que en nuestras Provincias, los veintiséis Estados de Brasil y en el caso del Estado Federal, rinde por ante el Tribunal de cuenta Federal o Tribunal de la Unión.

Nuestra AGN fue creada en 1992 por la Ley de Administración Financiera N°24156, pero en algo más de una década ya quedo obsoleta, frente a los compromisos asumidos por Argentina en materia de control y lucha contra la corrupción.

En este nuevo milenio, se dictó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción a la cual adherimos por sanción legislativa del Congreso de la Nación Argentina N° 26097 /2006, cuyo articulado en lo pertinente dice:

Artículo 1

La finalidad de la presente Convención es:

c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Artículo 5

Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

1.-Cada Estado Parte, ..., formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas ... que ...reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

Artículo 6

Órgano u órganos de prevención de la corrupción

1.-Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como:

a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención... (es decir rendición de cuentas).

Esta convención tiene carácter Supra Legal para la Nación Argentina, lo que coloca al convenio de las Naciones Unidas por encima de las mismas leyes m del Congreso, esto así lo dispone el art. 75 inc. 22 de la misma Constitución Nacional.

Ahora corresponde preguntarnos, ¿es posible adecuar la Auditoría General de la Nación, al sistema de rendición de cuentas y otorgarle facultades jurisdiccionales y sancionatorias, sin necesidad de reformar la Constitución y así cumplir con los estándares acordados en los tratados internacionales?

La respuesta es "sí, es posible". Ya que el mismo artículo 85, prevé que el Congreso de la Nación debe dictar una Ley que establezca sus funciones.

Es por ello que este Secretariado Argentino se comprometió responsablemente en la elaboración de este trabajo, el cual logró consensuar por unanimidad como propuesta o proyecto de Ley a tal fin, el cual se acompaña a la presente.-

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the left.

Dr. Sergio Oste
Presidente del S.P.T.C.R.A.

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

PROYECTO DE LEY

REGLAMENTARIO DEL ARTÍCULO 85

DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

§§

TÍTULO I

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Artículo 1º - La Auditoría General de la Nación es el organismo con personería jurídica propia, dotado de autonomía funcional, autarquía administrativa e independencia financiera, encargado de ejercer el control externo de legalidad, gestión y auditoría del sector público nacional, cualquiera que fuere su modalidad de organización, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

Es un organismo de asistencia técnica del Congreso Nacional y el examen y la opinión de éste sobre el desempeño y la situación general de la administración pública deben estar sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Artículo 2º - La Auditoría General de la Nación estará integrada por siete (7) miembros, designados cada uno como auditor general, quienes deben ser de nacionalidad argentina, graduados universitarios en ciencias económicas o en derecho. La duración del mandato de los auditores generales será de ocho (8) años y podrán ser reelegidos.

El conjunto de sus siete miembros conforma el colegio de auditores de la Auditoría General de la Nación.

Artículo 3° - El presidente de la Auditoría General de la Nación –que, a todos los efectos, ejerce la representación del organismo y ejecuta las decisiones de éste, en la forma que considere adecuada– será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso Nacional; su mandato de ocho (8) años cesará cuando el partido de oposición que lo propusiera no contase con tal mayor número de legisladores, para ser sustituido por quien fuese propuesto por el partido político en ejercicio de tal mayoría.

Artículo 4° - De los seis auditores generales, tres (3) serán designados por la Cámara de Senadores y tres (3) por la Cámara de Diputados; cada una de ellas debe hacerlo de conformidad con la composición de cada Cámara.

Artículo 5° - Los seis auditores generales indicados en el artículo 4° pueden ser removidos de sus cargos en caso de conducta grave o manifiesta incompetencia o incumplimiento de sus deberes, por decisión de la Cámara que hubiera propuesto su designación. El presidente del organismo podrá ser removido –en supuestos análogos a los de los seis auditores generales–, por la representación parlamentaria del partido político con mayoría de legisladores que lo hubiese designado.

Artículo 6° - La estructura orgánica, las normas básicas internas, la distribución de funciones y las reglas de funcionamiento de la Auditoría General de la Nación, serán establecidas por resolución de su colegio de auditores, previsto por el artículo 2°, segundo párrafo, de la presente ley.

Artículo 7° - El patrimonio de la Auditoría General de la Nación está compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado nacional y por todos los que le sean transferidos por cualquier causa jurídica.

Artículo 8° - La Auditoría General de la Nación tendrá a su cargo el control de la legalidad, de la gestión y el estudio de las rendiciones de cuentas de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera sea la modalidad de organización de sus reparticiones.

Es inherente a las funciones constitutivas de su competencia, el ejercicio del control de la gestión presupuestaria –tanto respecto de los gastos como de los recursos públicos–, económica, financiera y patrimonial, de los organismos aludidos en el primer párrafo del presente artículo.

Asimismo, ha de pronunciarse sobre los estados contables elaborados en el seno de esos organismos, como también por las empresas y sociedades del Estado, por los entes reguladores de servicios públicos y por los entes privados adjudicatarios en procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos y los fideicomisos públicos en los que el Estado Nacional forme parte.

El control de la gestión relativa a los funcionarios referidos en el artículo 53 de la Constitución nacional será siempre global y ejercido, exclusivamente, por las cámaras del Congreso Nacional.

La Auditoría General de la Nación tiene también a su cargo el control de las actividades de naturaleza presupuestaria, económica y financiera del Congreso de la Nación.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación y/o el Consejo de la Magistratura según corresponda, dispondrá sobre la modalidad y alcances de la función de control, cuyo ejercicio acordará con la Auditoría General de la Nación, respecto de actividades análogas a las mencionadas en el párrafo anterior, con relación al Poder Judicial de la Nación, debiendo velar por el respeto de los principios de transparencia en la gestión y uso eficiente de los recursos.

Artículo 9° - El colegio de auditores a que se refiere el artículo 2°, segundo párrafo, de la presente ley –mediante decisiones adoptadas por la mayoría de sus integrantes–, debe elaborar el plan de auditoría anual, para cuyo cumplimiento la Auditoría General de la Nación tendrá las siguientes funciones:

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias con relación a la utilización de los recursos del Estado, para ser destinados a financiar gastos públicos.

- b) Realizar auditorías financieras, como también de legalidad y de la gestión, referidas a las jurisdicciones y entidades comprendidas en el control externo, juntamente con las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos deben ser emprendidos, preferentemente, en forma directa por la Auditoría General, y sólo en casos excepcionales –resueltos por la unanimidad del cuerpo de auditores generales– mediante la contratación de profesionales independientes que reúnan los requisitos de idoneidad establecidos por la propia Auditoría General y que cumplan las normas técnicas a las cuales ellos deben ajustar sus trabajos.
- c) Auditar por sí a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por organismos internacionales de crédito, de conformidad con los acuerdos que se hubiesen suscripto entre la Nación Argentina y dichos organismos.
- d) Emitir dictámenes sobre los estados contables emanados de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio.
- e) Verificar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar exámenes que fueren necesarios para formarse opinión sobre la situación del endeudamiento estatal. Para ello puede solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y al Banco Central de la República Argentina la información que fuere menester sobre las operaciones de uso del crédito público interno y externo.
- f) Emitir dictamen sobre los estados contables del Banco Central de la República Argentina, sin perjuicio de cualquier auditoría externa que esa entidad pudiese haber contratado.
- g) Examinar especialmente –de conformidad con su criterio– los actos y contratos que revistan significación económica, sea por su decisión o por indicación de las Cámaras del Congreso Nacional o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.
- h) Emitir opinión sobre la memoria y los estados contables, así como sobre el grado de cumplimiento de los planes de acción

y el presupuesto de las empresas y sociedades del Estado y sobre los fondos fiduciarios públicos.

- i) Dictaminar respecto de la Cuenta de Inversión dentro de los ciento veinte (120) días contados a partir de su recepción.

Artículo 10 – Para el desempeño de sus funciones la Auditoría General de la Nación podrá:

- a) Realizar todo acto, contrato u operación relacionada con su competencia.
- b) Exigir la colaboración de todas las jurisdicciones y entidades integrantes del sector público nacional, las que están obligadas a suministrarle los datos, documentos, antecedentes e informes relativos al ejercicio de sus actividades.
- c) Promover las investigaciones de contenido patrimonial, en los casos que corresponda, y comunicar sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, a los fines de lo previsto en el inciso f) del presente artículo.

Además, la Auditoría General de la Nación deberá:

- d) Formular los criterios de control y las normas de auditoría externa a ser utilizadas por las entidades. Tales criterios y las normas derivadas deben atender un modelo de control y auditoría externa integrada, que abarque los aspectos financieros, de legalidad y de economía, de eficiencia y de eficacia.
- e) Presentar a la Comisión mencionada en el anterior inciso c), antes del 1º de mayo de cada año, la memoria de su actuación.
- f) Dar a publicidad todo el material señalado en el inciso precedente, excepto el que, por decisión de la propia Comisión, deba permanecer reservado.
- g) Cumplir con todo cuanto preceptúa el artículo 8º de la ley 25.152, en el sentido de facilitar, a cualquier institución o persona interesada, el conocimiento de documentación de carácter físico o financiero que hubiese emanado de la Auditoría General de la Nación.

- h) Tener acceso a los actos administrativos con incidencia financiera emanados del Poder Ejecutivo y/o sus jurisdicciones dependientes, del Poder Legislativo y del Poder Judicial y/o el Consejo de la Magistratura según corresponda.

Artículo 11 – La Auditoría General de la Nación está facultada para extender su competencia a las entidades públicas no estatales, o a las de derecho privado en cuya dirección y administración tenga responsabilidad el Estado nacional, o a las que éste se hubiera asociado, incluso a las que se les hubiesen otorgado aportes o subsidios para su instalación o funcionamiento y, en general, a todo ente que perciba, gaste, o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o reglamentaria, o con finalidad pública.

Artículo 12 – Son atribuciones y deberes de los auditores generales reunidos en colegio:

- a) Proponer el programa de acción anual de control externo, en términos acordes con lo dispuesto en el artículo 9º, acerca de tal programa de acción, y el proyecto de presupuesto del organismo.
- b) Establecer su propia estructura orgánica, dictar sus normas internas, distribuir funciones, disponer las reglas de funcionamiento con arreglo a lo especificado en el artículo 2º y atribuir facultades y responsabilidades.
- c) Licitarse, adjudicarse, adquirir suministros, contratar servicios profesionales independientes –en términos acordes con lo establecido en el artículo 9º, inciso b)–, vender, permutar, transferir, arrendar y disponer, respecto de los bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento del organismo, como también aceptar donaciones con cargo, o sin él.
- d) Designar el personal del organismo y atender las cuestiones referentes a éste, con arreglo a las normas internas que se hubiesen aprobado sobre la materia, para lo cual se ha de poner especial cuidado en la equilibrada composición interdisciplinaria de ese personal, a fin de permitir la realización de auditorías y evaluaciones integradas de la gestión pública.
- e) Designar representantes y jefes de auditorías especiales.

- f) Resolver todo asunto concerniente a su régimen administrativo.
- g) Instar a los organismos y entidades responsables la promoción de las acciones administrativas y/o judiciales si funcionarios públicos sujetos a su competencia hubieran producido daños al patrimonio estatal.
- h) Resolver todo asunto y demás actos, contratos, convenios u operaciones vinculados con la aplicación de la presente ley.

Artículo 13 – No podrán ser designados auditores generales las personas que se encuentren inhibidas, en estado de quiebra o concursadas civilmente, o que hayan sido condenados en sede penal.

Artículo 14 – El control externo referido a las actividades de la Auditoría General de la Nación estará a cargo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, según la forma que ésta determine.

Artículo 15 – Forma parte de las atribuciones y deberes mínimos de la Auditoría General de la Nación el análisis de todos los actos administrativos referentes a la hacienda pública emanados de los tres Poderes del Estado, cuyo control podrá realizarlo en forma selectiva, en función de la significación económica u otros criterios que ella determine.

Respecto de tales actos, cuando fuesen contrarios o violasen disposiciones legales o reglamentarias, la Auditoría General de la Nación podrá formular observaciones dentro de los sesenta días de haber tomado conocimiento de ellos.

Artículo 16 – Las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación deben ser comunicadas simultáneamente al organismo de origen para su toma de conocimiento, al Poder Ejecutivo, Judicial o la Cámara Legislativa que corresponda y a la Sindicatura General de la Nación, junto con la copia de los antecedentes que las fundamentaran.

Artículo 17 – Los actos y omisiones violatorios de disposiciones legales o reglamentarias, comportarán la responsabilidad solidaria para quienes los dispongan o intervengan en su ejecución.

Los agentes de la administración nacional que reciban órdenes de hacer o de no hacer, deben advertir por escrito a su respectivo superior sobre toda posible infracción que pudiere traer aparejado el cumplimiento de dichas órdenes. De lo contrario, incurrirán en responsabilidad exclusiva si el funcionario superior no hubiese podido conocer la causa de la posible infracción, sino por su advertencia.

En particular, cesará la responsabilidad de los miembros de la Auditoría General de la Nación que hubiesen observado el acto irregular, en los términos del artículo 16.

Artículo 18 – Toda persona física, en su condición de estipendiario de la Nación, que se desempeñe en el sector público nacional –con el alcance que a éste asigna el artículo 8° de la ley 24.156– debe responder por los daños económicos que –en razón del dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones– sufra la hacienda del Estado, y estará sujeto a la jurisdicción de la Auditoría General de la Nación, a quien compete formular los cargos que por motivo de esos daños fueren pertinentes.

Artículo 19 – Todo estipendiario de la Nación y los organismos o personas a quienes se les hubiera confiado el cometido de recaudar, percibir, transferir, invertir, pagar, administrar, o se los responsabilice de custodiar fondos, valores u otros bienes de pertenencia del Estado, como así también quienes, sin contar con autorización legal para hacerlo, tuvieren injerencia en las tareas o funciones mencionadas, estarán obligados a rendir cuentas de su gestión y quedarán sometidos a la jurisdicción de la Auditoría General de la Nación.

Artículo 20 – La responsabilidad de los estipendarios, organismos y personas a los cuales se refiere el artículo anterior se extenderá a la gestión de los créditos del Estado por cualquier título que fuera, a las rentas que dejaren de percibir, a las entregas indebidas de bienes a su cargo o custodia, y a la pérdida o sustracción de éstos, salvo que justificasen que no medió negligencia de su parte.

TÍTULO II

DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Artículo 21 – Los responsables de las jurisdicciones y entidades que conforman el sector público nacional, obligados a rendir cuentas, deben presentar las rendiciones a los respectivos titulares de aquéllas, para su inclusión en la rendición que éstos deben elevar a la Auditoría General de la Nación.

Dichas rendiciones se deben presentar dentro de los plazos que, reglamentariamente, fije el Poder Ejecutivo y se ajustarán a los modelos e instrucciones que expida la Auditoría General de la Nación.

Las cuentas de comisiones especiales deben ser presentadas dentro de los treinta días siguientes al término de la comisión; si ésta durara más de un trimestre, lo serán al fin de cada uno de estos periodos, dentro del mismo plazo de treinta días.

Artículo 22 – No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, la Auditoría General de la Nación podrá ampliar los plazos fijados para la presentación de las rendiciones de cuentas, o autorizar verificaciones in situ, con el examen integral de la documentación o mediante pruebas selectivas, cuando razones de distancia u otras especiales así lo aconsejen.

Artículo 23 – El agente que cese en sus funciones, por cualquier causa, queda eximido de responsabilidad solamente después de aprobada la rendición de cuentas referente a su gestión. Quienes reemplacen al agente deben incluir en sus rendiciones de cuentas las que correspondieren a este último.

Artículo 24 – Las rendiciones de cuentas presentadas a la Auditoría General de la Nación deben ser sometidas al examen de los profesionales que ella designe dentro de su personal, quienes las verificarán en sus aspectos formal, legal, contable, numérico y documental. Los designados harán conocer sus conclusiones a la Auditoría General de la Nación mediante informe –a ser expedido en el término que ésta le fije–, en el cual pidan la aprobación de la rendición de cuentas, cuando ella no le mereciera reparo o, en caso contrario, la adopción de medidas que correspondan por la naturaleza

de las infracciones de cualquier orden que hubiera advertido, a raíz del examen de las rendiciones de cuentas.

Artículo 25 – Si la Auditoría General de la Nación considerase que la rendición de cuentas examinada debe ser aprobada, dictará resolución aprobatoria al efecto, por la cual disponga las registraciones pertinentes por la Contaduría General de la Nación, la comunicación al responsable por la cual se lo declare libre de responsabilidad, la notificación a los profesionales examinantes, y el archivo de las actuaciones.

Artículo 26 – En el caso que la rendición de cuentas sea objeto de reparos, la Auditoría General de la Nación debe emplazar al responsable a contestarlos en el término que le señale –el cual ha de correr desde la notificación del emplazamiento– y que nunca será menor de quince días ni mayor de treinta. Dicho término podrá ser ampliado por la Auditoría General de la Nación cuando la naturaleza del asunto o razones de distancia lo justifiquen.

Artículo 27 – El emplazamiento referido en el artículo anterior, así como la notificación de providencias o resoluciones, se hará a los responsables que comparezcan ante la Auditoría General de la Nación, mientras que serán practicadas por medios fehacientes a quienes no hayan comparecido.

Cuando se ignore el domicilio del responsable, o éste no fuese habido, el emplazamiento o notificación se hará por medio de edictos a ser publicados por el término de tres días en el Boletín Oficial de la República Argentina y en el diario de mayor circulación en la ciudad donde haya estado radicado el último domicilio conocido del responsable.

TÍTULO III

DEL JUICIO DE CUENTAS

Artículo 28 – Todo responsable, o tercero, afectado por reparos o cargos en un juicio de cuentas, podrá comparecer por sí, por apoderado o por escrito

a contestarlos, acompañar documentación o solicitar que la Auditoría General de la Nación recabe los relativos a su descargo, en cuanto obren en oficinas del sector público nacional.

Artículo 29 – La Auditoría General de la Nación, de oficio o a pedido del responsable, podrá requerir a las oficinas del sector público nacional, en cualquiera de las jurisdicciones o entidades que lo integran, los documentos, informes, copias o certificados que estuvieren en su poder o deban proporcionarlos, relacionados con el reparo o cargo formulado.

Si tales jurisdicciones o entidades fueren morosos en cumplir con el requerimiento de la Auditoría General de la Nación, ésta podrá fijarles un término perentorio y, subsidiariamente, aplicarles multas con aviso al titular del ministerio o poder del Estado del cual dependan esas jurisdicciones o entidades.

Artículo 30 – Contestado el reparo o cargo formulado, o bien vencido el término para hacerlo, la Auditoría General de la Nación podrá oír nuevamente al contador público examinante de las rendiciones de cuentas, y, si lo creyera conveniente, requerir de cualquier funcionario del sector público nacional el asesoramiento técnico o legal sobre cuestiones concretas vinculadas con la rendición de cuentas.

Artículo 31 – Cumplidos los trámites previstos por los artículos 24 a 30, la Auditoría General de la Nación dictará resolución: interlocutoria, cuando para mejor proveer deba ordenar se realice alguna diligencia; definitiva –una vez practicadas dichas diligencias, o cuando ellas no sean necesarias–, con aprobación de la rendición de cuentas y declaración del responsable como libre de cargo, o bien con determinación de las partidas ilegítimas, no aceptadas o no comprobadas, y ordenar la cobranza que correspondiere a favor del fisco, con los alcances declarados en virtud de ello.

La resolución interlocutoria no impide a la Auditoría General de la Nación el descargo parcial del responsable por las operaciones que aquél no considere objetables.

Artículo 32 – Cuando la resolución de la Auditoría General de la Nación sea absolutoria, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.

Si tal resolución fuere condenatoria, no se archivarán las actuaciones sino después de hacer efectivos los cargos formulados.

Si en la sustanciación del juicio de cuentas se presumiera que se ha cometido algún delito de acción pública, la Auditoría General de la Nación hará la denuncia correspondiente ante el órgano judicial competente, sin perjuicio de continuar su trámite.

Artículo 33 – Si los reparos o cargos formulados consistieran únicamente en el incumplimiento de instrucciones relativas a la forma según la cual deba ser presentada la rendición de cuentas, se impondrá al responsable una multa por el monto que reglamentariamente se haya dispuesto, sin perjuicio del descargo a favor del responsable. Si los reparos o cargos formulados lo fueran por transgresiones a normas legales o reglamentarias, se impondrá al responsable la multa que a esos efectos se hubiese estipulado.

Artículo 34 – La renuncia, separación del cargo, incapacidad sobreviviente legalmente declarada, o muerte del responsable, no impide ni paraliza el juicio de cuentas. En los dos últimos casos, éste se sustanciará con los curadores o herederos del causante.

Artículo 35 – Cuando no se hubieran formulado o notificado reparos o cargos al responsable dentro de los dos años a contar desde la fecha de elevación de una rendición de cuentas a la Auditoría General de la Nación, o transcurrido aquel término desde la contestación del responsable, tal rendición se considerará aprobada. La responsabilidad que pudiera existir será transferida a los funcionarios que fueren declarados culpables de la demora en la tramitación, quienes se excusarán de entender con posterioridad en el asunto y estarán a las resultas que se establecerán en definitiva.

Artículo 36 – Rigen para los miembros de la Auditoría General de la Nación, como también para los profesionales actuantes en el examen de las

rendiciones de cuentas, las causas de excusación y recusación previstas por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Título IV

DE LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES CONDENATORIAS

DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Artículo 37 – Las resoluciones condenatorias de la Auditoría General de la Nación deben ser notificadas al responsable en la forma dispuesta por el artículo 27, con intimación de hacer efectivo el importe del cargo fijado en el término de diez días. Si mediaran razones que lo justificaran, la Auditoría General de la Nación podrá prorrogar ese término por otro de diez días más.

Artículo 38 – Vencido el término señalado en el artículo anterior y, en su caso, el de la prórroga que se hubiese concedido, sin haberse hecho efectivo el pago, la Auditoría General de la Nación remitirá copia legalizada de la resolución a la Procuración del Tesoro de la Nación, para que ésta inicie, sin más trámite, ejecución fiscal de conformidad con las normas del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, para lo cual dicha resolución goza de fuerza ejecutiva y constituye título hábil y suficiente.

La resolución condenatoria debe ser comunicada también a las autoridades de la jurisdicción o de la entidad de la cual dependiere el responsable.

Artículo 39 – El representante fiscal debe comunicar a la Auditoría General de la Nación la iniciación del juicio, y remitirle oportunamente copia certificada por el tribunal actuante del fallo que haya recaído en dicho juicio.

Artículo 40 – Cuando la resolución condenatoria de la Auditoría General de la Nación se hubiera fundado en documentos falsos, errores de hecho o de derecho, o bien existan otras cuentas o nuevos documentos que justificaran las partidas despachadas, o el empleo legítimo de los valores

computados en el cargo formulado, el responsable podrá incoar recurso de revisión ante la Auditoría General de la Nación, con posterioridad a la notificación dispuesta por el artículo 37.

Este recurso de revisión sólo podrá ser incoado dentro del año a partir de la fecha de la notificación aludida en el párrafo anterior. Una vez incoado el recurso, se debe proceder en la forma prevista para los juicios de cuentas, pero en él no podrá intervenir el profesional que hubiera actuado anteriormente.

La revisión de la causa podrá ser decretada de oficio por la Auditoría General de la Nación, o a pedido del profesional actuante, cuando se tenga conocimiento de cualquiera de las causales previstas en este artículo, dentro del término fijado, aun cuando la resolución oportunamente dictada hubiera sido absolutoria.

Artículo 41 – Sin excepción alguna, serán devengados intereses a cargo de quienes fueran declarados deudores; serán calculados a la tasa aplicada por el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones de descuento a particulares, para aplicarlos desde el día siguiente al del vencimiento del emplazamiento previsto por el artículo 37 y hasta su efectivo pago.

Título V

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 42 – Toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados siempre que no se encontrare comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial.

Artículo 43 – Derógase el artículo 131 de la Ley 24.156.

Artículo 44 – Comuníquese al Poder Ejecutivo. -

FUNDAMENTOS

El presente proyecto de Ley que presentamos como inquietud y colaboración por parte del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos de Control Externo de la República Argentina, surge a partir del tiempo transcurrido desde la modificación de la Constitución Nacional en el año 1994 en la cual se incorpora la Auditoría General de la Nación en su artículo 85 y la obligación del dictado de una ley reglamentaria de conformidad a la manda constitucional, tal como expresara el Dr. Despouy al exponer los motivos que fundamentaban su proyecto de reglamentación, los que se transcriben in fine.

Asimismo, y en función de los pactos internacionales ratificados por la República Argentina, se eleva el presente proyecto a los fines de dar irrestricto cumplimiento a los lineamientos y requisitos que establece la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobada por la Ley Nº 26097** que fuera sancionada el 10 de mayo de 2006.

Dicha Convención, de carácter supralegal, exige que los Estados parte garanticen la existencia de un órgano u órganos independientes encargados de prevenir la corrupción que cuenten entre sus atribuciones el estudio de las rendiciones de cuentas a las que se encuentran obligados de presentar los distintos estamentos que conforman la Administración, la adopción de medidas correctivas contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos y la verificación de la correcta aplicación de las reglas o procedimientos que, en materia de contratación pública, se dicten.

En síntesis, se exige un órgano de control externo que tenga a su cargo las siguientes funciones:

- a) La de controlar las cuentas de la hacienda pública sobre gastos e ingresos (control posterior y concomitante)
- b) La verificación de la correcta aplicación de la normativa en materia de contrataciones públicas (control de legalidad)
- c) La función jurisdiccional

Los objetivos de dicha Convención, en lo específico de la materia a la que este proyecto pretende, no son otros que el de prevenir y combatir la tan declamada corrupción en los actos de gestión pública mediante organismos que lleven adelante un control presente, oportuno y responsable de la hacienda estadual.

Presente, como control concomitante que permita, por medio de auditorías, controlar el avance de proyectos y programas y, oportuno, a través de sistemas que obliguen al cuentadante a rendir sus cuentas en debido tiempo y forma. A su vez, y mediante el juicio de cuentas, incorporar efectivamente el concepto de responsabilidad en el manejo de los fondos públicos, a cuyo cumplimiento se encuentran obligados todos los agentes de organismos, instituciones y entes que conforman la administración centralizada y descentralizada como consecuencia del ejercicio de sus funciones, ya que no puede sostenerse en un estado democrático organismos ajenos a la comunidad que deben servir.

Con la convicción que la responsabilidad en la administración de los fondos públicos nos compete a todos aquellos que intervenimos en sus distintas etapas, es que elevamos adjunto el proyecto de reglamentación del Artículo 85 de la Constitución Nacional que fuera redactado por el Dr. Leandro Despouy, destacado Presidente de la Auditoría General de la Nación durante 14 años, con las modificaciones y supresiones que hemos estimado necesarias en lo referido al control previo de legalidad, juicio administrativo de responsabilidad, plazos y montos de multas.

También como postrer homenaje y a los fines de destacar la preocupación demostrada por el ex titular de la AGN para fortalecer el control a través de funciones jurisdiccionales de las que en la actualidad dicha Auditoría carece, consideramos imprescindible transcribir los fundamentos en los que basaba su proyecto.

“ La Convención Constituyente de 1994, al reformar la Constitución histórica de 1853-1860, en su Segunda Parte, *Autoridades de la Nación*, Título Primero, *Gobierno federal*, Sección Primera, *Del Poder Legislativo*, incorporó el Capítulo Sexto, denominado *De la Auditoría General de la Nación*, que contiene el artículo 85: éste formula las directrices constitucionales de cuanto concierne a un organismo de esa índole, y lo hace en términos tales que implican desentenderse del hecho en cuya virtud la ley 24.156, en 1992, haya instituido una tal Auditoría en su Título VII.

Tanto es así que mientras el tercer párrafo de ese artículo 85 hace mención de *la ley que reglamenta su creación y funcionamiento* –el de la Auditoría General de la Nación–, su párrafo cuarto describe concisamente cuáles serán las tareas a cargo de ella, qué ámbito de actividades de la administración pública ha de comprender, sin perjuicio de *las demás funciones que la ley le otorgue*, esto es, la ley que se dicte para cumplir con la norma constitucional, al margen de la antes citada ley vigente.

Por lo demás, la doctrina de los constitucionalistas coincide en señalar que *“la integración y funcionamiento de la Auditoría General de la Nación deben fijarse por una ley reglamentaria”*, sobre la cual el propio texto constitucional ordena *“que deberá ser aprobada con la mayoría absoluta de los integrantes de cada sala del Congreso”*¹, o sea, la alusión está hecha a un cuerpo normativo a ser sancionado luego de la reforma constitucional de 1994, con prescindencia del ya existente sobre la materia, cual es la citada ley 24.156.

Más aún, María Angélica Gelli recuerda: *“...se ha sostenido que el órgano creado por la Constitución nacional es completamente diferente al que estructura la ley 24.156, y ésta resulta incompatible con aquel órgano, en tanto el primero debe ejercer dos funciones: la de asesoramiento técnico del*

¹ NÉSTOR PEDRO SAGÜÉS, *“Elementos de derecho constitucional”*, tercera edición actualizada y ampliada, ed. Astrea, Buenos Aires, 2003, tomo I, pág. 468.

En parecidos términos se pronuncia GREGORIO BADENI (*“Tratado de derecho constitucional”*, segunda edición, actualizada y ampliada, ed. La Ley, 2006, tomo II, págs. 1594/1595).

Para ROBERTO DROMI y EDUARDO MENEM (*“La Constitución reformada. Comentada, interpretada y concordada”*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, pág. 300), las disposiciones que dieron existencia legal a la Auditoría General de la Nación *“deberán receptor las directivas ahora constitucionales”*.

Congreso y la de control con autonomía funcional”, y ésta resulta bloqueada por la reglamentación vigente².

En tal sentido la prestigiosa constitucionalista recuerda el trabajo de Viviana Seville Salas ³, para quien el del artículo 85 de la Constitución “es un organismo nuevo, diferente a su antecesor (creado por la ley 24.156) y totalmente independiente en lo que hace a su propia función de control. Consecuentemente, el Congreso no posee respecto de ésta, relación alguna de jerarquía, ni de tutela”.

Para reafirmar esos conceptos, Viviana Seville Salas se remite al pensamiento de Fraga y de Buttgenbach, en cuanto explican que para la existencia de una auténtica descentralización, unida a la autonomía funcional, debe verificarse una “verdadera autonomía orgánica”, lo cual supone “la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía”⁴.

Han transcurrido, pues, prácticamente quince años de ese mandato constitucional, y la ley específica sobre la Auditoría General de la Nación no ha sido aún sancionada por el Congreso Nacional. El proyecto de ley al cual se refieren estos fundamentos intenta suplir esa falencia.

Al estipular en el artículo 8° del proyecto de ley los alcances del control a ser ejercido por la Auditoría General de la Nación, entendemos pertinente advertir que la iniciativa innova respecto de la ley vigente. Según el artículo 117 (primero y último párrafo) de esta última, en cuanto a la competencia del organismo, está dispuesto que ha de ejercer un control externo *posterior*.

En cambio, el precitado artículo 8°, en su segundo párrafo, en cuanto especialmente concierne al control de legalidad, propone que él ha de ser *previo*. Es oportuno recordar al respecto lo sostenido por Roberto Dromi y Eduardo Menem, al explicar que el artículo 85 de la

² MARÍA ANGÉLICA GELLI, “Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada”, cuarta edición, ampliada y actualizada, ed. La Ley, Buenos Aires, 2008, pág. 312.

³ VIVIANA SEVILLE SALAS, “La Auditoría General de la Nación después de la reforma constitucional de 1994”, La Ley: 1997-B-1304.

⁴ VIVIANA SEVILLE SALAS, op. cit. en nota 3, p. 1305.

Constitución se refiere al control externo, pero "no indica la oportunidad en la cual" tal control ha de llevarse a cabo. Entonces, acotan estos autores –el segundo de los cuales integró la Convención Constituyente– lo siguiente:

"Sin embargo, y atendiendo a las específicas funciones que se le atribuyen, para hacer efectivo este control es preciso que se lleve a cabo preventiva y concomitantemente con los actos que controla; no es posible que se realice sólo a posteriori, y, además, tampoco lo establece así la cláusula constitucional"⁵ (esta expresión en letra negrita es nuestra).

Los antecedentes nacionales, desde vieja data, vienen en apoyo de esta posición. Ya la ley 217, en tiempos de la Confederación argentina, promulgada el 26 de septiembre de 1859, contenía normas **para el ejercicio del control preventivo** de legitimidad sobre todos los decretos de pago, que estaba a cargo de la Contaduría General. Según disponía su art. 5º, *"la responsabilidad de todo decreto de pago es solidaria entre el jefe del Estado que lo rubrica, el ministro que lo autoriza y el contador mayor o segundo que firma el libramiento de su importe, salvo el que fuese observado dos veces por este último...; en cuyo caso, insistiendo el ministerio originario, queda levantada la responsabilidad del contador y pesando sobre el jefe del Estado y el ministro respectivo"*.

La ley 428, de contabilidad, promulgada el 13 de octubre de 1870, instituyó un sistema mucho más circunstanciado que el anterior, a fin de ser atendido por la Contaduría General, que estaba facultada para *observar* los órdenes de pago. *"No se podrá insistir en una orden de pago observada por la Contaduría –disponía su art. 18, segundo párrafo–, sino en virtud de resolución tomada en acuerdo de ministros"*. Además, el art. 26 estatuyó la responsabilidad solidaria, con respecto a todo decreto de pago, entre el jefe del Estado que lo firma, el ministro que lo autoriza y los miembros de la

⁵ DROMI, ROBERTO y MENEM, EDUARDO, ob. cit. en nota 1, pág. 298.

Es coincidente con este pensamiento el de VIVIANA SEVILLE SALAS, ob. cit. en nota 3, pág. 1317, como también lo son, en esencia, los trabajos de GUSTAVO E. SILVA TAMAYO (*"El sistema de control interno de la ley 24.156 [¿realmente eficiente y eficaz, o tan sólo simulado e imperfecto?]"*), en el suplemento *"Derecho administrativo"* de El Derecho, Buenos Aires, tomo del año 2005, pág. 510; y *"Los controles previos y el gasto público nacional"*, en el suplemento *"Actualidad"* de La Ley, del 9 de abril de 2007, ps. 1 y 2).

Contaduría que hubieran intervenido en su trámite; si esta última hubiese observado el decreto, cesaba para ella su responsabilidad, la cual recaía *"sobre el jefe del Estado y el ministro o ministros respectivos"*.

La ley 12.961, promulgada el 20 de marzo de 1947, en sustitución de la ley 428, estableció con mayor precisión la posibilidad de formular observación legal por la Contaduría General respecto de todo acto, mandato u orden que afectase al Tesoro nacional.

El decreto ley 23.354, del 31 de diciembre de 1956, que a su vez reemplazó a la ley 12.961, mantuvo los efectos del control previo respecto de todo acto que se refiriera a la hacienda pública federal; con relación a todos los actos violatorios de normas legales y reglamentarias establecía la responsabilidad solidaria para quienes los hubieran ordenado, ejecutado o intervenido, incluidos los funcionarios del Tribunal de Cuentas de la Nación que no los hubieran objetado.

La legislación comparada exhibe precedentes análogos, como los resultantes, por ejemplo: de los artículos 87 y 88, en la Constitución política de la República de **Chile**; del artículo 211, inciso B), en la Constitución de la República Oriental del **Uruguay**, que hace de la competencia del **Tribunal de Cuentas**, *"intervenir preventivamente en los gastos y los pagos...al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes"*; o de la Constitución de la República de Italia, cuyos precedentes arrancan ya desde mediados del siglo XIX, cuando se creara la Corte de Cuentas.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ilustra asimismo sobre antecedentes de pronunciamientos en los cuales se hizo particular mérito de la significación de las observaciones del órgano de control de la hacienda pública, tales como en los autos: *"Salazar"* (Fallos: 187- 43); *"Fellberg"* (Fallos: 191- 489); *"Waldorp"* (Fallos: 229 – 320), mediante decisiones en cuya virtud se sostuvo que los actos observados carecen de eficacia, no son actos firmes.

En otros términos, la virtualidad de **la existencia de ese control previo se traducía en el impedimento para la ejecución de actos que se consideraran irregulares; daba garantías de seguridad jurídica a**

las erogaciones del Estado, o bien –al demandar una insistencia bajo responsabilidad exclusiva del órgano máximo de cada poder del Estado para llevarlo adelante– ponía en funcionamiento el control parlamentario impuesto por la Constitución.

Paralelamente, dado que el ejercicio del control previo permitía emitir una declaración de certeza sobre la validez y eficacia legal de los actos del Estado, y hacía cesar toda duda sobre responsabilidades por su cumplimiento, la administración pública y sus funcionarios estaban habilitados para ejecutarlos al amparo de esa presunción cierta, reconocida por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Nada de todo ello existe en la normativa actualmente vigente sobre la materia.

Además, **aquel ordenamiento jurídico preexistente resultaba por demás idóneo** para la valoración de los actos administrativos en las acciones penales o contencioso-administrativas, aparte de otorgar a los acreedores del Estado la garantía de que sus créditos eran exigibles cuando hubieran obtenido la conformidad previa del órgano de control.

Contrariamente a toda esa **sólida corriente legislativa y jurisprudencial, se ha observado que la carencia del control previo de legitimidad, debido a disposiciones de la ley 24.156, ha dado lugar a numerosos cuestionamientos referentes a la ejecución presupuestaria, fundados en el manejo irregular de los créditos autorizados por las leyes de presupuesto, con relación a los recursos públicos disponibles para solventar los gastos públicos.**

Varios cuerpos normativos fueron sancionados para contrarrestar esos efectos indeseables. A ese respecto basta citar las leyes: 24.629, del año 1996, de ejecución presupuestaria y reorganización administrativa; 25.152, del año 1999, sobre solvencia fiscal; 25.453, llamada de *déficit cero*, que incluso comprendió la sustancial modificación del artículo 34 de la ley 24.156, para regular el flujo de fondos disponibles, a fin de atender el pago de los gastos públicos.

No cabe duda alguna que todo ello advino, en muy grande medida, como consecuencia de haber sido eliminado el control previo de legitimidad, y contentarse sólo con el control a posteriori.

Tales las razones fundamentales para reinstaurar en el orden nacional –como lo propone este proyecto destinado a reglamentar el artículo 85 de la Constitución nacional–, el control previo de legitimidad de los actos de la administración económica, financiera y patrimonial, en términos similares a los que estuvieran vigentes en el país desde 1859 hasta 1992.

Por otro lado, en atención al precepto constitucional del artículo 85, según el cual la ley que reglamente el funcionamiento de la Auditoría General de la Nación ha de prever "*las demás funciones que la ley le otorgue*"⁶, el proyecto de ley al cual se refieren estos fundamentos propone **poner a cargo de la Auditoría General de la Nación el ejercicio de funciones de naturaleza jurisdiccional.**

Como consecuencia enteramente lógica de ello, y para que las normas en ese sentido no se traduzcan en letra muerta dentro del ordenamiento jurídico, se propone derogar los artículos del capítulo III, *De la responsabilidad*, dentro del título VII. *Del control externo*, en la ley 24.156, pues el proyecto de ley instituye detallados preceptos sobre la materia relativa a la responsabilidad que contraen los agentes de la administración nacional a raíz del ejercicio de sus funciones, con la consiguiente posibilidad de ser sometidos, en su caso, a juicio de cuentas o a juicio administrativo de responsabilidad.

A este respecto resultan fuentes muy autorizadas de la normativa propuesta los preceptos vigentes en la mayor parte de las provincias argentinas, cuyas constituciones prevén específicamente el ejercicio de tales funciones jurisdiccionales por parte de los órganos a los cuales aquéllas confían, en el plano operativo, su

⁶ ENRIQUE PAIXÃO ("*El control. La Auditoría General de la Nación*", en la obra "*La reforma de la Constitución, explicada por miembros de la Comisión de Redacción*", Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 1994, p. 451), miembro de la Convención Constituyente en 1994, explica: "*La ley puede ampliar el ámbito de acción y los cometidos de la Auditoría, pero no puede reducirlos*".

actuación en términos análogos a los contemplados en los títulos II a IV del proyecto de ley adjunto, sometido a vuestra consideración.”

Sobre la base de los fundamentos expuestos precedentemente, confiamos que la iniciativa propiciada cuente con vuestra aprobación.