

REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION

49ª REUNION — CONTINUACION DE LA 3ª SESION ORDINARIA
DE PRORROGA — NOVIEMBRE 20 DE 1991

Presidencia de los señores diputados Alberto Reinaldo Pierri,
Luís Alberto Martínez y Jorge Raúl Yoma

Secretarios: doctores Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo,
Alberto Edgardo Balestrini y Ariel Puebla

Prosecretarios: doctores Juan Estrada y Enrique Horacio Picado
y señor Juan Carlos Stavale

DIPUTADOS PRESENTES:

ADAMO, Carlos
AGUADO, Jorge Rubén
AGÚNDEZ, Jorge Alfredo
ALBAMONTE, Alberto Gustavo
ALESSANDRO, Julio Darío
ALSOGARAY, Alvaro Carlos
ALTERACH, Miguel Ángel
ALVAREZ, Carlos Alberto
ALVAREZ, Héctor Claudio
ALVAREZ ECHAGÜE, Raúl Ángel
ANTELO, José María
ARAMOUNI, Alberto
ARANDA, Saturnino Dantti
ARCIENAGA, Normando
ARGANARÁS, Heraldo Andrés
ARMAGNAGUE, Juan Fernando
AYALA, Juan Carlos
BAGLINI, Raúl Eduardo
BALESTRINI, Miguel Alberto
BALL LIMA, Guillermo Alberto
BANDEO, Gilberto
BARBEITO, Juan Carlos
BASSANI, Ángel Marcelo
BAYLAC, Juan Pablo
BELTRAN, Carlos Roberto
BERHONGARAY, Antonio Tomás
BERICUA, Jorge
BISCIOTTI, Victorio Osvaldo
BLANCO, Oscar Alberto
BORDA, Osvaldo
BORDIN CAROSIO, Hugo Antonio
BOTELLA, Orosia Inés
BREARD, Noel Eugenio
BREST, Diego Francisco
BRITOS, Rolando Roque
BROOK, Mario Carlos
BRUNATTI, Luis Pedro
BUDINO, Eduardo Horacio
CABRERA, Gerardo
CAFIERO, Juan Pablo
CALLEJA, Ovidio Amílcar
CAMANO, Dante Alberto
CAMERA, Roberto Hugo
CANATA, José Domingo
CANTOR, Rubén
CARPILLO, Manuel
CAPUTO, Dante Mario

A-22-01
B-01-03
B-13-02
A-02-03
A-01-04
A-02-03
B-14-01
B-02-04
B-14-01
A-01-01
A-21-06
A-01-09
A-21-01
A-17-01
A-04-02
A-13-02
B-06-01
B-13-02
B-04-01
A-01-01
A-09-22
A-18-01
B-01-02
B-01-02
B-06-01
B-11-02
B-23-02
B-01-02
B-01-01
B-01-01
B-13-01
A-02-01
B-03-02
A-05-02
A-21-01
B-01-02
B-01-01
A-01-01
B-21-01
B-01-04
B-21-01
B-01-01
A-19-17
B-02-02
A-06-02
A-01-02
B-02-02

CARDO, Manuel
CARRERAS, Portirio Mario
CARRIZO, Raúl Alfonso Corpus
CARRIZO, Víctor Eduardo
CASARI de ALARCIA, María Leonor
CASAS, David Jorge
CASSIA, Antonio
CASTILLO, Oscar Aníbal
CAVALLARI, Juan José
CAVIGLIA, Franco Agustín
CLERICI, Federico
CORCHUELO BLASCO, José Manuel
CORTESE, Lorenzo Juan
COSSOS PÉREZ, Juan Nicolás
CRAMARO, Hugo Arnaldo
CRUCHAGA, Melchor René
CRUZ, Roberto Aníbal
CRUZ, Washington Jesús
CURI, Oscar Horacio
CURTO, Hugo Omar
DALMAU, Héctor Horacio
DAMBROSIO, Ángel Mario
DE MARTINO, Víctor Amador
DI CAPRIO, Marcos Antonio
DUMÓN, José Gabriel
DURAKONA y VEDIA, Francisco de
DUSSOL, Ramón Adolfo
ELÍAS, Ángel Mario
ENDEIZA, Eduardo Aníbal
ESTÉVEZ BOERO, Guillermo Emilio
FELGUERAS, Ricardo Ernesto
FERNÁNDEZ, Aníbal
FERNÁNDEZ, Roberto Enrique
FERREYRA, Benito Orlando
FESCHNA, Andrés Julián
FIGUERAS, Ernesto Juan
FOLLONI, Jorge Oscar
FONTELA, Moisés Eduardo
FORNIZZI, Roberto José
FURQUE, José Alberto
GARCÍA, Roberto Juan
GATTI, Héctor Ángel
GENTILE, Jorge Horacio
GERMANO, Alberto Raúl
GÓMEZ, Roque Julio César
GÓMEZ MIRANDA, María Florentina
GONZÁLEZ, Alberto Ignacio
GONZÁLEZ, Eduardo Aquiles
GONZÁLEZ, Luis Mario

A-07-01
B-21-02
A-04-02
A-20-01
B-04-01
A-10-01
A-13-01
B-03-02
B-01-02
A-01-04
B-01-03
B-07-01
A-04-02
B-22-02
B-22-01
A-01-02
A-01-01
B-10-01
A-13-02
A-01-01
A-14-01
A-21-02
B-01-02
A-01-02
A-01-02
A-01-03
A-01-03
B-06-02
B-21-02
B-18-01
A-21-28
A-11-03
B-06-02
B-01-01
A-24-02
B-02-13
B-01-02
A-17-15
B-01-04
A-13-01
A-03-02
A-02-01
B-01-05
A-04-05
B-24-03
B-08-01
A-02-02
B-13-20
A-01-03
B-21-02

GONZALEZ, Oscar Félix	B-04-01	SACKS, Rubén Rodolfo	B-21-01
GONZALEZ GASS, Gabriela Marta	B-02-02	SALDUNA, Bernardo Ignacio Ramón	A-08-02
GUERRERO, Antonio Isaac	B-24-01	SALUSSO, Horacio Ramón	B-04-01
GUZMÁN, María Cristina	A-10-11	SALVADOR, Daniel Marcelo	B-01-02
HERNÁNDEZ, Santos Abel	B-01-01	SAMID, Manuel Julio	B-01-01
HERRERA, Bernardo Eligio	A-12-01	SEGUI, Héctor Miguel	B-19-02
HERRERA, Luis Fernando	B-02-03	SILVA, Roberto Pascual	A-21-02
IRIBARNE, Alberto Juan Bautista	B-02-01	SOCCHI, Hugo Alberto	A-01-02
JALIL, Luis Julián	B-13-12	SODERO NIEVAS, Víctor Hugo	B-16-02
JAROSLAVSKY, César	A-08-02	SORIA, Carlos Ernesto	A-16-01
KOHAN, Eduardo Marcelo	A-01-01	SORIA ARCH, José María	B-04-02
KRAEMER, Bernhard	A-20-02	STORANI, Conrado Hugo	B-04-02
LAMBERTO, Oscar Santiago	B-21-01	SUÁREZ, Juan Carlos	A-11-01
LARRABURU, Dámaso	A-01-01	SUREDA, Angela Getónima	B-20-02
LÁZARA, Simón Alberto	A-02-25	TACTA de ROMERO, Emma Andrea	B-05-01
LENCINA, Luis Ascensión	A-24-02	TAPARELLI, Juan Carlos	A-21-01
LÓPEZ, Jorge Antonio	B-13-01	TAVANO, Juan Bruno	B-01-01
LÓPEZ, José Remigio	A-01-01	TELLO ROSAS, Guillermo Enrique	A-02-02
LÓPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo	B-17-01	TOMA, Miguel Ángel	B-02-01
LÓPEZ DE ZAVALA, Fernando Justo	B-24-08	URIONDO, Luis Enrique Ramón	B-22-01
MACHADO, Oscar Alfredo	B-16-02	VALERGA, Carlos María	A-01-02
MACHICOTE, Jorge Raúl	B-12-01	VALLEJOS, Enrique Horacio	A-21-01
MAGGI, Juan Alberto	B-01-01	VANOSSI, Jorge Reinaldo	B-02-02
MANNY, José Juan	B-02-03	VARELA CID, Eduardo	A-04-01
MANRIQUE, Luis Alberto	A-19-01	VENESIA, Gualberto Edgardo	B-21-01
MARCÓ, Jorge Raúl	B-08-03	VIGNE, Mario Raúl	A-08-01
MARELLI, Mabel G. de	B-14-02	VILLEGAS, Juan Orlando	A-13-02
MARTÍN de DE NARDO, Marta	B-09-07	YOMA, Jorge Raúl	B-12-01
MARTÍNEZ, Gabriel Adolfo	A-17-02	YOUNG, Jorge Eduardo	A-01-02
MARTÍNEZ, Luis Alberto	B-19-01	ZAMBIANCHI, Carlos	B-09-02
MARTÍNEZ MÁRQUEZ, Miguel José	A-04-02	ZAMORA, Federico	B-01-03
MARTÍNEZ RAYMONDA, Rafael	B-02-06	ZAMORA, Luis Fernando	B-01-21
MATZKIN, Jorge Rubén	B-11-01	ZAVALAY, Jorge Hernán	A-07-02
MÉNDEZ DOYLE de BARRIO, María Luisa	A-22-02		
MERINO, Eubaldo	A-01-01		
MONJARDÍN de MASCI, Ruth	A-01-13		
MONTEVERDE, Carlos Roberto	B-02-01		
MORALES, Eugenio Isidro	A-06-01		
MOSCA, Carlos Miguel Ángel	A-01-02		
MOTTA, José Carlos	A-13-01		
MOURE, Juan Manuel	B-01-02		
MUGNOLO, Francisco Miguel	A-01-02		
NACUL, Miguel Camel	A-24-01		
NATALE, Alberto Adolfo	B-21-06		
NERI, Aldo Carlos	A-02-02		
ORGÁZ, Alfredo	A-04-02		
ORIETA, Gaspar Baltazar	A-22-01		
ORTIZ PELLEGRINI, Miguel Ángel	B-04-02		
OSOVNIKAR, Luis Eduardo	A-15-02		
PACCE, Daniel Victorio	A-06-01		
PARENTE, Rodolfo Miguel	B-08-02		
PARRA, Luis Ambrosio	A-21-01		
PARRILLI, Oscar Isidro José	B-15-01		
PASCUAL, Rafael Manuel	A-02-02		
PAZ, Fernando Enrique	A-10-01		
PEPE, Lorenzo Antonio	A-01-01		
PETELL, Juan Carlos	A-09-02		
PIERRI, Alberto Reinaldo	B-01-01		
POLO, Miguel Ángel	A-09-23		
PUERTA, Federico Ramón	A-14-01		
PURICELLI, Arturo Antonio	B-20-01		
QUARRACINO, Matilde	A-01-09		
QUEZADA, Rodolfo Héctor	B-15-02		
RAIMUNDI, Carlos Alberto	B-01-02		
RAMOS, Daniel Omar	A-01-02		
RAMOS, José Carlos	A-08-04		
REINALDO, Aníbal	A-21-02		
RODRIGO, Osvaldo	A-01-02		
RODRÍGUEZ, Jesús	A-02-02		
RODRÍGUEZ, Jorge Alberto	B-11-01		
RODRÍGUEZ, Raúl Eduardo	B-23-07		
ROGGERO, Humberto Jesús	A-04-01		
ROMERO, Carlos Alberto	A-12-01		
ROMERO de ROSSI CIBILS, Zulma	A-05-01		
ROMERO, Roberto	A-17-01		
ROSSO, Carlos José	A-15-12		
ROY, Irma	A-01-01		
RUIZ, Ángel Rafael	B-18-01		
SABIO, Juan Carlos	B-01-24		
		AUSENTE, EN MISION OFICIAL:	
		ECHEVARRÍA, Luis María	B-01-01
		AUSENTES, CON LICENCIA:	
		ALENDE, Oscar Eduardo	B-01-14
		CAMANO, Graciela	B-01-01
		PROFILI, Gerardo Pedro	B-13-02
		PRONE, Alberto Josué	B-04-02
		AUSENTES, CON SOLICITUD DE LICENCIA PENDIENTE DE APROBACION DE LA HONORABLE CAMARA:	
		AVILA, Mario Efraín	A-22-02
		AVILA GALLO, Exequiel José B.	A-24-19
		BADRÁN, Julio	A-04-01
		CASTILLO, José Luis	A-01-01
		DOMÍNGUEZ, Roberto Rubén	B-10-01
		FERRADÁS, Miguel Enrique	B-03-01
		FERREYRA, Eduardo Mario	B-08-07
		FLORES, Rafael Horacio	B-20-01
		FREYTES, Carlos Guido	A-07-01
		GARCÍA, Pedro Alberto	B-01-14
		GARCÍA CUERVA, Ignacio Santiago	B-01-03
		IBARBIA, José María	A-01-03
		MARTÍNEZ GARBINO, Jaime Gustavo	B-08-01
		RAUBER, Cleto	A-14-02
		SAADI, Luis Alberto	B-03-01
		SIRACUSANO, Héctor	A-02-03
		VARGAS AIGNASSE, Rodolfo Marco	A-24-01
		AUSENTES, CON AVISO:	
		ABDALA, Germán Darío	B-02-04
		ADAIME, Felipe Teófilo	A-05-16
		ÁLVAREZ GUERRERO, Osvaldo	A-16-02
		AVELIN, Alfredo	B-19-18
		BALANDA, Mariano Pedro	A-14-02
		ESPECHE, Alberto Luis	B-17-02
		FERNÁNDEZ, Roberto Carlos	B-01-01
		FIGUEROA, Pedro Octavio	B-10-11

GARAY, Nicolás Alfredo
HERNÁNDEZ, Santiago Antonio
IGLESIAS, Evaristo Constantino
LIBONATI, Antonio César
LIZURUME, José Luis
PAMPURO, José Juan Bautista
PUGLIESE, Juan Carlos

B-05-10
A-16-23
B-01-01
A-01-01
B-07-02
A-01-01
A-01-02

RIUTORT, Olga Elena
ROSALLES, Carlos Eduardo
STORANI, Federico Teobaldo M.
TOMASELLA CIMA, Carlos Lorenzo
ULLOA, Roberto Augusto
VEGA ACIAR, José Omar
ZARACHO, Evelio Argentino

A-19-01
A-03-01
A-01-02
A-05-10
B-17-15
A-12-03
B-01-01

Nota: Se consigna respecto de cada señor diputado una indicación destinada a informar sobre la fecha de terminación de su mandato, el distrito electoral que representa y el bloque parlamentario al cual pertenece. Las letras A y B corresponden respectivamente a los mandatos que concluyen el 9 de diciembre de 1991 y el 9 de diciembre de 1993; el número que sigue indica el distrito electoral respectivo, conforme a la equivalencia que se registra a continuación, y el número que figura en último término designa al bloque parlamentario, conforme a la equivalencia que aparece también a continuación.

Distritos electorales: 01, Buenos Aires; 02, Capital Federal; 03, Catamarca; 04, Córdoba; 05, Corrientes; 06, Chaco; 07, Chubut; 08, Entre Ríos; 09, Formosa; 10, Jujuy; 11, La Pampa; 12, La Rioja; 13, Mendoza; 14, Misiones; 15, Neuquén; 16, Río Negro; 17, Salta; 18, San Luis; 19, San Juan; 20,

Santa Cruz; 21, Santa Fe; 22, Santiago del Estero; 23, Tierra del Fuego; 24, Tucumán.

Bloques parlamentarios: 01, Justicialista; 02, Unión Cívica Radical; 03, Unión del Centro Democrático; 04, Movimiento Peronista; 05, de la Democracia Cristiana; 06, Demócrata Progresista; 07, Afirmación Peronista; 08, Fuerza Republicana; 09, Partido Democracia Popular; 10, Liberal de Corrientes; 11, Movimiento Popular Jujeno; 12, Movimiento Popular Neuquino; 13, Partido Federal-C.F.I.; 14, Partido Intransigente; 15, Partido Renovador de Salta; 16, Autonomista de Corrientes; 17, Bloquista de San Juan; 18, Cruzada Renovadora; 19, Defensa Provincial-Bandera Blanca; 20, Demócrata de Mendoza; 21, Movimiento al Socialismo; 22, Movimiento de Integración y Desarrollo; 23, Partido Provincial Rionegrino; 24, Partido Blanco de los Jubilados; 25, Partido Socialista Unificado; 26, Unidad Socialista.

SUMARIO

1. Pase de lista. (Pág. 4525.)
2. Continúa la consideración del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el cual se establece el régimen de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional (83-P.E.-91). (Pág. 4526.)
3. Indicación del señor diputado Gentile por la cual solicita la inserción en el Diario de Sesiones de un texto en el que se rinde homenaje a los taquígrafos del Congreso de la Nación. (Pág. 4542.)
4. Manifestaciones del señor diputado Budño con motivo de celebrarse en la fecha el Día de la Soberanía. (Pág. 4543.)
5. Continúa la consideración del asunto al que se refiere el número 2 de este sumario. Se sanciona con modificaciones. (Pág. 4543.)
6. Mociones de orden de los señores diputados Matzkin y Mugnolo de que la Honorable Cámara se aparte de las prescripciones del reglamento a efectos de proponer el tratamiento sobre tablas de los siguientes proyectos de ley: 1) Declaración como "sujetas a privatización" de entidades del ámbito del Ministerio de Defensa (145-S.-90); 2) Régimen de talleres de producción y grupos laborales protegidos (1.022-D.-90). Se aprueban. (Pág. 4560.)
7. Manifestaciones con motivo de una indicación formulada por el señor diputado Jaroslavsky de que la Pre-

sidencia levante la sesión. La Presidencia, en uso de las facultades que le confiere el reglamento, dispone que la Honorable Cámara pase a cuarto intermedio. (Pág. 4561.)

8. Apéndice:

- A. Sanciones de la Honorable Cámara. (Pág. 4562.)
- B. Inserciones. (Pág. 4577.)

—En Buenos Aires, a los 20 días del mes de noviembre de 1991, a la hora 18 y 17:

1

PASE DE LISTA

Sr. Matzkin. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Matzkin. — En razón del tiempo transcurrido sugiero que se continúe llamando por 10 minutos más y, en caso de no lograrse quórum, a su término, que se proceda a pasar lista.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a continuar llamando, pero inmediatamente se preparará el pase de lista.

Sr. Matzkin. — ¿La Presidencia dispone de la información de cuántos señores diputados se encuentran en la casa?

Sr. Presidente (Pierri). — Hay 174 señores diputados en la casa, señor diputado.

Se continuará llamando por unos instantes.

—Se continúa llamando.

—Luego de unos instantes:

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a pasar lista.

—Se pasa lista, registrándose la presencia de 145 señores diputados.

—Se encuentran presentes, al pasarse lista, los señores diputados Aguado, Agúndez, Alsogaray, Alterach, Alvarez (C. A.), Alvarez (H. C.), Antelo, Aramouni, Ayala, Baglini, Ball Lima, Bando, Barbeito, Bassani, Beltrán, Bericua, Biscioti, Blanco, Bordín Carosio, Brest, Britos, Brook, Budiño, Cabrera, Caffero, Calleja, Camañó (D. A.), Canata, Cantor, Cappelleri, Caputo, Cardo, Carreras, Carrizo, Cassia, Cavallari, Caviglia, Clérici, Córchuelo Blasco, Cramaro, Cruchaga, Cruz (R. A.), Curto, D'Ambrosio, Di Caprio, Dumón, Durañona y Vedia, Endeiza, Estévez Boero, Felgueras, Fernández (A.), Fernández (R. E.), Ferreyra (B. O.), Fescina, Tiguéras, Folloni, Forlizzi, Furque, García (R. J.), Gatti, Gentile, Germanó, Gómez (J. E.), Gómez (R. J. C.), Gómez Miranda, González (E. A.), González (L. M.), González (O. F.), Guerrero, Guzmán, Herrera (B. E.), Herrera (L. F.), Jalil, Jaroslavsky, Kohan, Kraemer, Lamberto, Libonati, López (J. A.), López (J. M.), López Arias, López de Zavala, Machado, Manrique, Marcó, Martín de De Nardo, Martínez (G. A.), Martínez (L. A.), Martínez Márquez, Martínez Raymonda, Matzkin, Méndez Doyle de Barrio, Monjardín de Masci, Monteverde, Morales, Moure, Mugnolo, Natale, Orgaz, Ortiz Pellegrini, Osovnikar, Parente, Parra, Parrilli, Pascual, Pepe, Petell, Pierri, Polo, Quarracino, Quezada, Ramos, Rodrigo, Rodríguez (R. E.), Romero (C. A.), Romero de Rossi Cibilis, Rosso, Roy, Sabio, Salusso, Salvador, Samid, Seguí, Silva, Socchi, Soderio Nieves, Soria, Soria Arch, Storani (C. H.), Suárez, Sureda, Tacta de Romero, Taparelli, Tavano, Unamuno, Uriondo, Vallejos, Vanossi, Varela Cid, Venesia, Vigne, Young, Zambianchi, Zamora (F.) y Zavaley.

2

ADMINISTRACION FINANCIERA Y SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL

(Continuación) ¹

Sr. Presidente (Pierri). — Continúa la sesión. Corresponde votar en general el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda recaído

¹ Véase el texto del dictamen en el Diario de Sesiones del día 30/31 de octubre de 1991, pág. 3948.

do en el proyecto de ley de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional (Orden del Día N° 1.789).

Sr. Aramouni. — Señor presidente: había una moción de orden, apoyada por tres señores diputados, en el sentido de que este tema volviera a comisión. Por lo tanto, considero que en primer término deberíamos votar dicha moción.

Sr. Presidente (Pierri). — La Presidencia aclara al señor diputado por Buenos Aires que simplemente estaba anunciando el tema que corresponde seguir tratando, para luego pasar a votar la moción que ha detallado.

De todas formas, cabe mencionar que de su discurso no surge que haya formulado una moción de orden.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: la moción había sido formulada con anterioridad por el señor diputado Gentile.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Cruchaga. — Señor presidente: simplemente quiero recordar que en mi caso particular formulé una moción de vuelta a comisión.

Sr. Presidente (Pierri). — Corresponde votar la moción de orden formulada por el señor diputado Gentile, luego reiterada por el señor diputado Cruchaga, en el sentido de que vuelva a comisión el dictamen recaído en el proyecto de ley en tratamiento.

Sr. Aramouni. — Solicito que la votación sea en forma electrónica.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar por el sistema electrónico.

—Resultado negativo de 84 votos. Votan 150 señores diputados sobre 151 presentes.

Sr. Presidente (Pierri). — Queda rechazada la moción.

Se va a votar en general el dictamen de comisión.

—Resultado afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración en particular el artículo 1º.

Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: en nombre de la comisión, solicito que se incorpore antes del Título I la expresión que designa el nombre de la ley y que sería el siguiente: "Ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional".

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar el artículo 1º del proyecto de ley aprobado en ge-

neral con la modificación propuesta por la comisión.

—Resultado afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración en particular el artículo 7°.

Se va a votar.

—Resultado afirmativa.

—Sin observaciones se votan y aprueban los artículos 2° a 7°.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración en particular el artículo 8°.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: el artículo que se encuentra en consideración determina el ámbito de aplicación de la norma, es decir, a quiénes será aplicada esta legislación denominada de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.

Así, se menciona en el inciso a) a la administración nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, y en el inciso b) a las 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 tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

Advierto que no se incluye —nada más ni nada menos— a las empresas concesionarias de servicios públicos ni a las empresas que explotan estos servicios públicos.

Los contratos de concesión de servicio público siempre han importado una delegación de atribuciones por parte del Estado, generalmente a una persona privada y en forma excepcional a una persona pública, para prestar ese servicio o realizar una obra pública. Es decir que el concesionario está sustituyendo al concedente —que es el propio Estado— en la prestación del servicio.

Sin embargo, hete aquí que la concesión de servicio público se define como un acto administrativo por el cual se atribuye a una persona —con el fin de que ésta realice el servicio— una determinada actividad de la administración pública. Luego, la concesión, como acto administrativo, debe considerarse como de derecho público y, como tal, las concesionarias de servicios públicos o las empresas que exploten

los servicios públicos en el carácter de concesionario tienen que estar incorporadas en esta legislación precisamente en lo que se refiere al control de toda la actividad vinculada al sector público nacional.

Esto es fundamental, porque si no se las incluye, el concesionario quedará librado a su propio arbitrio.

El Estado no puede terminar cediendo el poder de policía en la delegación de este tipo de atribuciones a favor de las empresas concesionarias de servicios públicos, porque dicho poder de policía es una atribución propia e inseparable de la administración pública.

Precisamente, dentro del ejercicio del poder de policía por parte del Estado reside la atribución de establecer y regular las tarifas. Recordemos que la Sindicatura General de Empresas Públicas fue la que objetó las tarifas de Telefónica de Argentina y Telecom cuando estas empresas establecieron un importe tarifario superior al fijado en el pliego de la licitación.

Por otra parte, parecería que la exclusión del contralor de los servicios públicos fuese como una liberación total para las empresas concesionarias. Esto es realmente fundamental por cuanto entre las obligaciones y derechos del concedente —es decir de la administración pública— está la posibilidad de delegar atribuciones en vista de la obligación del Estado de prestar servicios públicos.

Cuando el Estado delega ciertas atribuciones para la prestación de servicios públicos, se reserva aquellas referidas a la determinación de los servicios y su contralor, siendo esta última una facultad propia, exclusiva e indelegable del Estado, a tal punto que puede llegar a sustituir al concesionario cuando éste no presta el servicio con eficiencia. El hecho de que pueda sustituirlo se debe a que el Estado se atribuye las facultades de poder de policía y el contralor sobre la prestación de los servicios públicos teniendo en cuenta que el destinatario es la colectividad y el bien común; el objeto esencial del servicio público es el de satisfacer la necesidad colectiva.

Teniendo en cuenta tal finalidad y que el contrato de concesión es de derecho público, siempre debe imperar esta atribución del Estado para asegurar la generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad de la prestación del servicio público. La característica de generalidad es fundamental ya que el servicio debe ofrecerse sin excepción. Incluso, el servicio público debe prestarse cuando no sea rentable,

porque todos los habitantes de la Nación tienen derecho a su acceso, independientemente de la rentabilidad. Esto sólo se consigue si el Estado conserva determinadas facultades.

La derogación de las normas por las que se crearon la Sindicatura General de Empresas Públicas y el Tribunal de Cuentas de la Nación significará que los organismos que los van a sustituir carecerán de facultades como para hacer imperativo este derecho de contralor a las empresas concesionarias de servicios públicos. Cabe destacar que al decir "servicios públicos" nos referimos no sólo a los servicios esenciales de la educación, la salud, la justicia y la seguridad sino también al transporte, las comunicaciones, la vivienda, el agua potable, etcétera. En tal sentido, basta con remitirnos al listado de servicios públicos esenciales que el Estado debe prestar, que se halla contenido en dos encíclicas: la *Mater et Magistra*, parágrafo 27, y *Paxem in Terris*, parágrafo 62. Estas son las razones por las cuales solicito que en el inciso c) del citado artículo se incluya a las empresas concesionarias de servicios públicos o que exploten servicios públicos.

Es fundamental que así lo hagamos, pues de lo contrario quedaremos a merced de las empresas privadas. Por ejemplo, en el caso de las áreas petroleras, la República Argentina quedará a merced de las empresas concesionarias. En consecuencia, si no las incluimos, el Estado prácticamente será aniquilado dado que todos los servicios públicos quedarán librados de manera exclusiva al arbitrio de las empresas concesionarias.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: en primer lugar, adelanto que la comisión no va a aceptar la modificación propuesta por el señor diputado preopinante. En segundo término, formulo moción en el sentido de que la votación sea por títulos, de forma tal que las propuestas de modificación de artículos se realicen durante la consideración de cada título en particular. Esto permitirá centrar el debate, pues cada título constituye una unidad homogénea.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar la moción formulada por el señor diputado por Santa Fe.

— Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consecuencia, están en consideración los artículos 8º a 10, correspondientes al Título I, y que aún no han sido

Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Gentile. — Señor presidente: teniendo en cuenta la moción que acaba de aprobar el cuerpo, me referiré a los artículos del Título I que todavía no han sido votados.

Aunque coincido con el señor diputado por Buenos Aires, utilizaré fundamentos más simples y breves. Entiendo que lo que se controla — y sobre lo que estamos legislando — es el patrimonio del Estado y no sus entidades. En el artículo 8º, y en el posterior observaremos que se confunden los términos, pues se habla de entidades para referirse a las personas de derecho público. Esto trae una serie de confusiones que obligan a una rectificación. Si estamos controlando el patrimonio del Estado no interesa que ese patrimonio lo esté administrando un ente público o un ente privado, trátase de un concesionario o como se lo quiera llamar.

En consecuencia, la última parte del artículo 8º debería ser modificada, porque establece una limitación inaceptable cuando expresa: "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 esté a cargo del Estado nacional a través de sus jurisdicciones o entidades." Propongo a la comisión que se suprima la expresión "en lo relativo a la rendición de cuentas".

El artículo 9º señala: "En el contexto de esta ley se entenderá por entidad a toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio; y, por jurisdicción, a cada una de las siguientes unidades institucionales que componen la administración central." Esta redacción puede acarrear algún tipo de confusión porque no existe una administración central única. Cada uno de los tres poderes cuenta con una administración central e inclusive puede haber alguna entidad autárquica o descentralizada. En realidad, las entidades administrativas son tres: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

En virtud de lo expuesto solicito a la comisión que se suprima la expresión: "que componen la administración central".

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Durañona y Vedia. — Señor presidente: solicito que en el artículo 9º se suprima la expresión: "... que componen la administración central"; en consecuencia, el primer párrafo del artículo quedaría redactado así: "En el contexto de

esta ley se entenderá por entidad a toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio; y, por jurisdicción, a cada una de las siguientes unidades jurisdiccionales." Tales unidades —como se las llama con sentido impropio— no componen la administración central; por ello resulta necesario suprimir la expresión: "que componen la administración central".

Sr. Presidente (Pierri). — ¿La comisión acepta las modificaciones propuestas a los artículos 8º y 9º por el señor diputado Gentile y al artículo 9º por el señor diputado Durañona y Vedia?

Sr. Lamberto. — Señor presidente: de las tres modificaciones propuestas la comisión va a aceptar la formulada por el señor diputado Durañona y Vedia, que consiste en suprimir del artículo 9º la expresión: "que componen la administración central".

Sr. Presidente (Pierri). — Se van a votar los artículos que restan para completar el Título I: 8º, 9º, con la modificación propuesta y aceptada por la comisión, y 10.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el Título II del proyecto aprobado en general, que comprende los artículos 11 al 55 inclusive.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: voy a propiciar modificaciones a los artículos 18, 19, 20, 37, 39 y 40.

Con respecto al artículo 18 queremos dejar sentado que su redacción no es clara. En él se manifiesta que integrarán el sistema presupuestario y serán responsables de cumplir con esta ley todas las unidades que cumplan funciones presupuestarias. ¿Cuál es la razón por la que la expresión "todas las unidades" está reemplazando al ministro o secretario de Estado en cuanto a su responsabilidad acerca del sistema presupuestario?

En el artículo 19 se especifica que la ley de presupuesto general constará de tres títulos. Además, en el artículo 23 se dispone que no se podrá destinar el producto de ningún rubro de ingresos con el fin de atender específicamente el pago de determinados gastos, y cita ciertas excepciones; una de éstas es la del inciso c) que dice: "Los que por leyes especiales tengan afectación específica." Por tal motivo considero que es conveniente incluir un cuarto título en el artículo 19, que se refiera al presupuesto de gastos y recursos de los fondos específicos. Este agregado permitiría dar mayor claridad a la ley

de presupuesto, que tendría cuatro títulos en vez de tres.

Con relación al artículo 20 es fundamental resaltar que aun cuando medien razones de urgencia para el tratamiento de este proyecto de ley, se debe tener principalmente en cuenta la legalidad, según lo aconseja la experiencia acumulada en estas cuestiones y teniendo en cuenta que estamos en un estado de derecho. Las disposiciones generales no pueden contener reformas o derogar leyes vigentes, crear, modificar o suprimir tributos y otros ingresos. Este párrafo no hace más que limitar las atribuciones propias del Poder Legislativo con relación a su competencia exclusiva para la determinación de los impuestos, tal como lo determinan los artículos 44 y 67, inciso 7º, de la Constitución Nacional.

Por lo expuesto propongo que el penúltimo párrafo del artículo 20 sea suprimido. Además, entiendo que precisamente en uso de sus atribuciones el Poder Legislativo debe tener derecho a requerir al Ejecutivo y a las propias autoridades del Poder Legislativo aclaraciones sobre los temas que se vinculan con el presupuesto. Por eso solicito que se agregue al artículo 20 un último párrafo que diga lo siguiente: "Los legisladores que representen un mínimo del 10 por ciento del total de bancas de cada Cámara podrán solicitar aclaraciones al Poder Ejecutivo y a autoridades del Poder Legislativo, sobre los temas que consideren de su interés, aun siendo aprobado el mismo. La falta de contestación en el término de 30 días por parte del Poder Ejecutivo o Legislativo dará lugar a las sanciones que establece el Código Penal en el título XI, capítulo IV (Abuso de autoridad y violación de los deberes de los funcionarios públicos)."

En el tratamiento en general habíamos señalado que el artículo 37 implicaba, lisa y llanamente, el otorgamiento de facultades extraordinarias y la suma del poder público al Ejecutivo; al mismo tiempo significa la despenalización del delito de malversación de caudales públicos —artículo 260 del Código Penal—. Nos parece que el artículo referido constituye un verdadero avasallamiento a la independencia y separación de poderes.

Debo recordar a la Honorable Cámara —no para que los señores diputados se asusten— que la ley de defensa de la democracia, incorpora al Código Penal como artículo 227 lo siguiente: "Serán reprimidos con las penas establecidas en el artículo 215 para los traidores a la patria, los miembros del Congreso que concedieren al Poder Ejecutivo nacional y los miembros de las legislaturas provinciales que conce-

dieren a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, la suma del poder público o sumisiones o supremacías, por las que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos queden a merced de algún gobierno o de alguna persona (artículo 29 de la Constitución Nacional)."

El artículo 215 del Código Penal —al que se hace mención en el artículo 227— dice lo siguiente: "Será reprimido con reclusión o prisión perpetua el que cometiere el delito previsto en el artículo precedente en los siguientes casos...". Posteriormente, se enuncian los casos que merecerían reclusión o prisión perpetua. Todo esto significa que no es posible permitir la modificación del presupuesto nacional por decreto.

Dentro del título que estamos considerando me quiero referir al artículo 40, que dice lo siguiente: "Las sumas a recaudar que no pudieren hacerse efectivas por resultar incobrables, podrán ser declaradas tales por el Poder Ejecutivo nacional o por los funcionarios que determine la reglamentación, una vez agotados los medios para lograr su cobro."

"La declaración de incobrable no implicará la extinción de los derechos del Estado, ni de la responsabilidad en que pudiera incurrir el funcionario o empleado recaudador o cobrador, si tal situación le fuera imputable."

No puede ser declarada incobrable por el Poder Ejecutivo ninguna suma de dinero si no media la absoluta convicción de la gestión judicial previa a su cobro. Una vez agotados los medios para lograr el cobro de una determinada cantidad de dinero no resultan suficientes para certificar la instancia judicial las medidas cautelares o precautorias, inclusive las de carácter personal, que se puedan producir, como la inhibición general de los bienes del deudor.

Es fundamental modificar este artículo 40 porque no existe injerencia de ninguna estructura ministerial o secretaría de Estado. Además, el directorio pertinente puede comunicarse de una forma directa con la Oficina Nacional de Presupuesto. En una estructura ministerial o de secretaría de Estado, debe recurrirse siempre a la máxima jerarquía.

En cuanto al artículo 49 considero que...

Sr. Presidente (Pierri). — La Presidencia advierte al orador que ha concluido el tiempo del que dispone para hacer uso de la palabra, por lo que le solicita que redondee su exposición.

Sr. Aramouni. — ... debe mediar una intimación respecto de los proyectos de presupuesto. En ese sentido, propongo la siguiente redacción para el segundo párrafo de dicho artículo:

"Si las empresas y sociedades del Estado no presentaren sus proyectos de presupuesto en el plazo previsto, deberá intimarse a las mismas para que en el plazo de 20 días presenten el mismo. En caso de incumplimiento al vencimiento del plazo señalado, la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará de oficio los respectivos presupuestos y los someterá a consideración del Poder Ejecutivo nacional."

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Berhongaray. — Señor presidente: en este título tenemos algunas sugerencias en relación a los artículos 16, 17, 26, 39 y 44. En cuanto al artículo 16, que corresponde a la Sección II, cuando se refiere a la organización del sistema, planteamos un problema que para algunos es de tipo semántico y que para nosotros tiene una mayor importancia. Se trata de la denominación del organismo que administra el sistema. El artículo habla de la Oficina Nacional de Presupuesto, lo que se reitera en el artículo 44. Nuestra objeción —y sorpresa, por cierto— es la utilización de un término como "oficina", que proviene de las literaturas anglosajona y francesa, pero que nada tiene que ver con la tradición hispánica que siempre ha utilizado la denominación Dirección Nacional de Presupuesto. No advertimos una razón valedera para justificar el empleo de esta expresión. Por eso, solicitamos que en lugar de Oficina Nacional de Presupuesto se diga Dirección Nacional de Presupuesto.

El artículo 17 determina las competencias de esa Oficina Nacional de Presupuesto. Ya hemos señalado que esta normativa escapa a las facultades del Congreso, pues no es facultad del Poder Legislativo establecer con carácter normativo la organización interna de un ente del Poder Ejecutivo. Por eso creemos que esa disposición es redundante. Sabemos que en otros organismos se usó esa metodología, pero no es de buena técnica legislativa.

Nos parece grave lo que establece el artículo 26, al prever la aprobación tácita del presupuesto. Así se lo hemos manifestado al señor miembro informante, en el entendimiento de que se van a producir mejoras si se elimina esa aprobación tácita. Si se suprimen los párrafos segundo y tercero de este artículo y el primero del artículo 27...

Sr. Aramouni. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. Berhongaray. — Antes de conceder la interrupción quiero señalar que existe un error

de redacción en el primer párrafo del artículo 26, donde se habla de "la Cámara de Diputados del Congreso". No existe tal denominación; es la Cámara de Diputados de la Nación.

Le concedo la interrupción al señor diputado por Buenos Aires, con el permiso de la Presidencia.

Sr. Presidente (Pierri). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: quiero hacer una aclaración que está dirigida a los señores diputados Berhongaray y Lamberto.

Cuando el señor diputado Lamberto hizo su exposición, aclaró que el artículo 26 iba a ser excluido íntegramente. Quisiera que manifieste si ello es así, o si se va a excluir la parte que realmente era objeto de crítica.

Sr. Presidente (Pierri). — Para una aclaración tiene la palabra el señor miembro informante.

Sr. Lamberto. — Efectivamente, en nuestro informe dijimos que íbamos a proponer la supresión de los párrafos segundo y tercero del artículo 26, y que, consecuentemente, debería modificarse el comienzo del artículo 27 para que tuviera una redacción lógica.

Sr. Presidente (Pierri). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Berhongaray. — Lo habíamos entendido tal cual lo manifestó el señor miembro informante.

Como en el artículo 26 se eliminan los párrafos segundo y tercero seguramente se va a aceptar la corrección terminológica en el primer párrafo del artículo 27. De ese modo quedaría eliminada la aprobación tácita, que ha sido criticada por otros Parlamentos del mundo.

Nos preocupa el artículo 39, que establece autorizaciones de gastos no incluidos en la ley de presupuesto. En el mensaje del Poder Ejecutivo este artículo tenía cinco incisos, pero el referente a las sentencias judiciales fue eliminado por la comisión cuando se advirtió la incongruencia que tenía con la ley del bono de consolidación de deudas. Quedaron entonces cuatro incisos, de los cuales creemos que son innecesarios o inconvenientes el a), el b) y el d).

El inciso a) prevé ampliaciones presupuestarias para las situaciones comprendidas en los artículos 6º y 23 de la Constitución Nacional.

El primero concierne a las intervenciones federales, y el segundo, al estado de sitio. Cuando se sanciona por ley una intervención o se declara el estado de sitio, se prevén expresamente partidas presupuestarias adicionales para cada una de esas situaciones. Este procedimiento es ab-

solutamente jurídico y está reglado por la propia Constitución. Las situaciones a las que alude este inciso a) no son imprevistas porque las leyes específicas, histórica y legalmente, prevén asignaciones presupuestarias. Por lo tanto, proponemos la eliminación de dicho inciso.

El inciso b) establece ampliaciones presupuestarias para el cumplimiento de leyes electorales. Esto está tomado de la Ley de Contabilidad, que fue sancionada en 1956, cuando no existía gobierno constitucional y consiguientemente sí era un hecho imprevisto la aparición de leyes electorales. Es decir que en la hermenéutica de aquella época era natural que se considerase como una situación no prevista, que podía requerir una ampliación presupuestaria adicional. Teniendo un calendario fijo, que conocemos con total anticipación, vemos que el inciso b) carece de razonabilidad.

Finalmente, creemos que debe ser eliminado el inciso d) del artículo 39, que permite al Poder Ejecutivo hacer ampliaciones no previstas en la ley de presupuesto ante alteraciones del orden público que pongan en riesgo la seguridad del Estado, como ser en casos de convulsión interior o exterior, o durante la declaración del estado de sitio.

En lo que respecta al inciso a), reitero que son situaciones previstas en leyes especiales, por lo que en ese caso ya se incluyen las partidas presupuestarias correspondientes.

Por último, desco hacer una observación respecto del artículo 44. En este sentido, reitero que no estoy de acuerdo con que al organismo que evaluará la ejecución del presupuesto de la administración nacional se lo denomine "Oficina Nacional de Presupuesto". Desde mi punto de vista tendríamos que encontrar un nombre más acertado.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Gentile. — Señor presidente: realmente me alegra que la comisión haya decidido suprimir la aprobación ficta del presupuesto. Sin embargo, del artículo 27 surge otro tipo de aprobación ficta, que es la referida a la tácita reconducción. Personalmente considero que es válido que un presupuesto que ha sido aprobado por el Congreso de la Nación se reproduzca al año siguiente si no existe uno nuevo para ese ejercicio.

Hasta ese punto estoy totalmente de acuerdo; pero en el último párrafo del artículo 27, cuando se autoriza esa tácita reconducción prevista en leyes anteriores, se agrega: "...con los siguientes ajustes que deberá introducir el Poder Eje-

cutivo nacional en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados." Luego se hace una enumeración, algunos de cuyos puntos son absolutamente obvios, como por ejemplo el inciso a) del punto referido a los presupuestos de recursos, que establece que se eliminarán los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente. Estimo que no corresponde que eso figure en la norma, al igual que el inciso a) del punto referido a los presupuestos de gastos, en el que se indica que se eliminarán los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos. En consecuencia, no es necesario que esos incisos figuren dentro de la ley, porque como lo que en ellos se estipula nace de la propia lógica de la tácita reconducción no será necesaria la sanción de ningún decreto por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, en el inciso d) se establece lo siguiente: "Estimará cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio". No caben dudas de que esto permite la aprobación ficta de todo el presupuesto, ya que estamos autorizando al Poder Ejecutivo a que estime cada uno de los rubros de recursos. Aquí no hay tácita reconducción sino que estamos frente a la aprobación de un nuevo presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, con total ausencia de participación por parte del Parlamento argentino.

Por estos motivos y para evitar que el Poder Ejecutivo dicte una ley de presupuesto merced a la autorización que se le otorga para reajustar los respectivos rubros o partidas del presupuesto, solicito que a partir de la frase: "con los siguientes ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo..." sea eliminado el resto del artículo.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Baglini. — Señor presidente: las observaciones que pienso formular están referidas a los artículos 27 y 39 que ya han sido citados por los señores diputados Gentile y Berhongaray.

En cuanto al artículo 27 —esta observación la realizo a raíz de haberse eliminado los dos últimos párrafos del artículo anterior que establecían efectivamente una suerte de aprobación ficta del presupuesto—, comienza diciendo: "Si el Poder Ejecutivo nacional no presentara en el plazo previsto en el artículo anterior el proyecto de ley de presupuesto general...", y luego aparece la conjunción "y". Desde mi punto de vista ella debe modificarse por la conjunción "o", porque de lo contrario nos estaríamos refiriendo al mecanismo de aprobación ficta.

Las dos situaciones son absolutamente independientes, porque el Poder Ejecutivo puede presentar en tiempo el proyecto de presupuesto y luego resultar que el Congreso no lo apruebe antes de que entre en vigencia el ejercicio correspondiente. En este caso nos encontraríamos ante una tácita reconducción admitida.

Sr. Lamberto. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con el permiso de la Presidencia?

Sr. Baglini. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Pierri). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: estimo que debe ser la cuarta o quinta vez que hago esta aclaración.

En consecuencia proponemos eliminar el primer párrafo del artículo 27 desde la expresión: "Si el Poder Ejecutivo nacional no presentara..." hasta la conjunción "y", agregando la preposición "si". De tal modo que el párrafo comenzaría diciendo: "Si al inicio del ejercicio financiero...". Esto está contemplado y lo habíamos señalado en el primer informe que brindamos a la Honorable Cámara, además de explicarlo varias veces durante la anterior reunión. Como parece una película continuada, lo vamos a tener que seguir explicando.

Sr. Presidente (Pierri). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Baglini. — Muchas gracias por la aclaración, señor diputado. Es de las pocas oportunidades en que no he visto el comienzo de la película.

Mirando el final de la película, advierto que todo sigue exactamente igual que antes. Pero de todas maneras me preocupan tres incisos que aparecen en el artículo, que darán pie no a la tácita reconducción del presupuesto sino a un mecanismo al cual el Poder Ejecutivo actual ha sido afecto, que es la eterna reconducción del presupuesto vigente.

Decimos esto porque hace dos o tres meses hemos tratado los presupuestos de los años 1990 y 1991, reafirmando en aquellas oportunidades lo que en su momento fue una duda y que luego se transformó en certeza: que no íbamos a tener presupuesto por dos años. Efectivamente, como lo ha señalado el señor diputado Gentile, hay aquí algunos acápites que no corresponden a una adecuación del presupuesto para que la tácita reconducción pueda operar administrativamente, sino que significa virtualmente rehacer un presupuesto para aprovechar el sistema de la reconducción y eternizarlo.

Precisamente, el inciso *d*) del punto 1º del artículo 27 referido a los presupuestos de recursos, dice: "Estimará cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio;". No puede haber esta nueva estimación si el presupuesto anterior se entiende prorrogado; la situación vinculada al recurso será automática. Lo mismo sucede para el caso de los presupuestos de gastos —punto 2º, incisos *c*) y *d*). El inciso *c*) dice: "Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios;" y el *d*): "Adaptará los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores."

El inciso *d*) del punto 1º del artículo 27, como los incisos *c*) y *d*) del punto 2º son innecesarios, sobre todo porque estas normas del presupuesto, aun en el proyecto de presupuesto para 1992, que prevé un ejercicio fiscal con una inflación del 7 por ciento, siguen conteniendo autorizaciones para modificar el nivel de los gastos en tanto aumenten los recursos.

De manera que con esa autorización, que se entendería prorrogada para los ejercicios sucesivos, nunca habría presupuesto; el Ejecutivo no puede quedarse en la situación de que le esté sobrando recaudación sin tener la posibilidad de incrementar los gastos. En todo caso, lo que tendrá que hacer es prorrogar tácitamente el presupuesto del año anterior, que es la última vez en la cual el Congreso ha fijado el criterio de distribución política de gastos, y si tiene más plata, pues mejor; la aplicará en la misma proporción, dándole prioridad a lo que se quiso dar prioridad en el Parlamento. Al suprimirse el inciso *d*); de la parte de recursos, y los incisos *c*) y *d*), de la parte de gastos, habrá una mayor claridad en el sentido de no transformar la tácita reconducción en algo eterno. Además no habrá perjuicio para el Poder Ejecutivo, que seguirá teniendo la facultad administrativa de adecuar el presupuesto.

La segunda observación ha sido reflejada por el señor diputado Berhongaray, con relación al artículo 39, cuyos incisos se refieren al cumplimiento de las leyes electorales, la actuación en el caso de alteraciones del orden público que pongan en riesgo la seguridad del Estado y la aplicación de los artículos 6º y 23 de la Constitución Nacional. En un caso se trataría de una ley de intervención federal y en el otro de los procesos electorales, que son pre-visibles con antelación, porque si la alteración del orden público alcanza magnitud suficiente

como para apartarse del presupuesto, cuanto menos estamos presuponiendo que estamos ante una situación de conmoción interior que justificaría la aplicación del estado de sitio. ¿Cómo podría haber tal conmoción que implique apartarse del presupuesto, que no ponga realmente en funcionamiento los mecanismos del estado de sitio que prevé la Constitución Nacional?

Con esas dos observaciones a esos artículos queda resumida la inquietud expuesta por el señor diputado Lamberto en cuanto a la redacción propuesta para el artículo 27, la que sin duda mejoraría su contenido.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor miembro informante.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: la comisión aceptará en este título las modificaciones que detallaré a continuación.

Se eliminan los párrafos segundo y tercero del artículo 26.

En el artículo 27 se elimina desde "...el Poder Ejecutivo nacional no presentara..." hasta "...presupuesto general y". En consecuencia, comenzaría de la siguiente manera: "Si al inicio del ejercicio financiero...", y continuaría tal como se encuentra redactado.

En el artículo 39 aceptamos la propuesta de eliminar los incisos *a*), *b*) y *d*), con lo cual la redacción final de su primer párrafo quedaría como sigue: "El Poder Ejecutivo nacional podrá disponer autorizaciones para gastar no incluidas en la ley de presupuesto general para atender el socorro inmediato por parte del gobierno en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor."

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar el Título II, que comprende los artículos 11 a 55, con las modificaciones propuestas y aceptadas por la comisión.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el Título III, del proyecto aprobado en general, que comprende los artículos 56 a 71.

Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Berhongaray. — Señor presidente: en relación con el título en consideración formularemos tres objeciones.

La primera de ellas se refiere a una cuestión que ya señaláramos durante el tratamiento del título anterior. Al respecto, entendemos que la denominación de "Oficina Nacional de Crédito Público" de ninguna manera respeta la tradi-

ción hispanica. A nuestro juicio, debería denominarse dirección y no oficina, ya que esta última es de acuerdo con el sistema anglosajón o francés.

Lo que verdaderamente nos preocupa es el artículo 60 del proyecto de ley. El penúltimo párrafo de ese artículo dice así: "Si las operaciones de crédito público de la administración nacional no estuvieran autorizadas en la ley de presupuesto general del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente." Esto nos parece correcto. Pero el párrafo siguiente —he aquí nuestra segunda objeción—, dice así: "Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo, a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte."

Congruentemente con esto —que consideramos un error y por tal motivo nos oponemos—, el artículo 71 establece lo siguiente: "Se exceptúa de las disposiciones de esta ley las operaciones de crédito que realice el Banco Central de la República Argentina con instituciones financieras internacionales para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria." Se trata de los famosos *stand by*.

En estos casos que he citado se sale del sistema común, tanto en lo que se refiere a créditos de organismos públicos —créditos externos— como en lo relativo a créditos que contrata el Banco Central de la República Argentina con instituciones financieras internacionales para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria. Consideramos que se pierde la seguridad jurídica al delegarse una facultad tan importante como ésta, que tantas graves consecuencias ha producido al país. Estamos hablando precisamente de la deuda externa que soportamos.

Las operaciones a las que hago referencia deben estar contempladas en el presupuesto y aprobadas por ambas Cámaras del Congreso. Si alguna vez nos equivocamos al delegar amplias facultades durante el gobierno radical, no podemos consentir o justificar que sigamos equivocándonos. Aceptamos los errores que hemos cometido y solicitamos que estas excepciones sean excluidas del proyecto de ley.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramouni. — Señor presidente; deseo hacer referencia, porque me preocupan, a los artículos 60, 61, 63 y 65.

El último párrafo del artículo 60, así como también los artículos 61, 63 y 65 importan una

violación expresa al artículo 4º y al inciso 3º del artículo 67 de la Constitución Nacional.

La inconstitucionalidad de estos artículos está dada por la exclusión que se propicia de la intervención del Congreso. No es posible que el Parlamento, a quien la Constitución Nacional atribuye facultades expresas en materia de crédito público, sea soslayado u omitido en virtud de una autorización genérica que importa el otorgamiento de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo.

Estas son las razones por las que solicito la exclusión del último párrafo del artículo 60 y la supresión de los artículos 61, 63 y 65, por entender que no pueden mediar operaciones de crédito —y menos aún las que implican originar deuda pública externa— si no existe una ley que expresamente las autorice. No hacerlo de esta manera no sólo implica un avasallamiento a las facultades del Poder Legislativo en esta materia sino que importa lisa y llanamente desconocer la independencia y separación de los poderes y atentar contra el principio de racionalidad y el sistema republicano que establece el artículo 1º de la Constitución Nacional.

Estas son las razones por las que objeto el último párrafo del artículo 60 y los artículos 61, 63 y 65, cuya exclusión del proyecto de ley solicito de modo expreso.

Sr. Presidente (Pierri). — ¿Acepta la comisión las modificaciones propuestas?

Sr. Lamberto. — Señor presidente: la comisión no va a aceptar ninguna modificación al título en consideración.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar el Título III del proyecto aprobado en general que comprende del artículo 56 al 71 inclusive.

No habiendo número en el recinto, se va a llamar para votar.

—Se llama para votar. Luego de unos instantes:

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el Título IV del proyecto aprobado en general, que comprende los artículos 72 a 84.

Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Berhongaray. — Señor presidente: es muy poco lo que tengo que señalar con respecto de este título.

En el artículo 80 se habla del órgano central de los sistemas de administración financiera;

éste tiene nombre y apellido: es la Secretaría de Hacienda. No sé por qué se utiliza este sistema para legislar, como si fuera una especie de entequeia. Parece que tuviéramos miedo a definir lo que ya está definido en la práctica y en la historia. El órgano central del sistema de administración financiera es la Secretaría de Hacienda. En consecuencia, solicito que figure el nombre real de dicho órgano.

En el mismo artículo se habla de "caja única". Con respecto a esto queremos expresar nuestra preocupación. Nos parece que técnicamente es correcto el sistema de caja única, aunque en la práctica sabemos que hemos tenido muchos inconvenientes con la eliminación de fondos específicos y con los fondos de afectación. Teóricamente no cabe ninguna duda; tiene razón el autor del proyecto. Pero en la práctica esto provoca dificultades, por lo que llamo a la reflexión puntualizando el tema.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Gentile. — Señor presidente: el señor diputado preopinante ha manifestado en varias oportunidades que es importante cambiar la denominación de Oficina Nacional de Presupuesto.

También es importante modificar la de "órgano rector" —contenida en el artículo 73—, que no cuadra exactamente dentro de la reglamentación de carácter administrativo y crea confusión.

También nos encontramos con que en el artículo 76 se especifica que el tesorero general dictará la reglamentación interna de la Tesorería General de la Nación y asignará funciones al subtesorero general. Esta es una delegación de facultades que hace el Congreso en la persona de este "órgano individuo", que es el tesorero general de la Nación.

Por el artículo 73 se le atribuye a la Tesorería General de la Nación la facultad de coordinar el funcionamiento de todas las unidades o servicios de tesorería que operen en el sector público nacional. Esto significa que la Tesorería, que opera no solamente con el Poder Ejecutivo sino también con los poderes Judicial y Legislativo o con los órganos descentralizados, estará reglada por las normas que se dicten en consecuencia. O sea que habrá un reglamento que el propio tesorero se dictará para sí mismo.

Esta delegación que se hace es absurda. En todo caso, habría que modificar el artículo y delegar en el Poder Ejecutivo nacional la facultad de dictar un reglamento interno para la Tesorería General de la Nación. No haría falta entonces asignar funciones al subtesorero ge-

neral, porque estarían comprendidas dentro de dicho reglamento.

Por lo expuesto, propongo que el artículo 76 quede redactado de la siguiente forma: "El Poder Ejecutivo dictará el reglamento interno de la Tesorería General de la Nación."

Sr. Presidente (Pierri). — ¿La comisión acepta las modificaciones propuestas por los señores diputados?

Sr. Lamberto. — La comisión no acepta ninguna modificación en este título, señor presidente.

Sr. Presidente (Pierri). — No habiendo número, se va a llamar para votar.

—Se llama para votar. Luego de unos instantes:

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar el Título IV, que comprende los artículos 72 a 84.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el Título V del proyecto aprobado en general, que comprende los artículos 85 a 95.

Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Berhongaray. — Señor presidente: simplemente, quiero hacer una objeción al último párrafo del artículo 95, donde concluye el Título V. Se refiere a la aprobación tácita de la Cuenta de Inversión, si después de cinco períodos ordinarios de sesiones el Congreso no se hubiera pronunciado sobre ella. Aquí se está despojando al Congreso de una facultad constitucional que expresamente le otorga el artículo 67, que es la de aprobar las cuentas de inversión.

Algunas veces, como dice el mensaje del Poder Ejecutivo, se demoró esa aprobación, por lo que tal expresión no es del todo justa, porque hubo otras épocas en que con celeridad y decisión se efectuó la aprobación de las cuentas de inversión.

Concretamente, nos tocó actuar en la Comisión Mixta Parlamentaria Revisora de Cuentas y en su momento nos negamos a aprobar, por falta de documentación, algunas cuentas de nuestro propio gobierno.

Por eso pensamos que no es acertado ese párrafo y tampoco creemos que sea conveniente renegar de la facultad constitucional del artículo 67, que expresamente asigna al Congreso la aprobación de las cuentas de inversión.

Por lo tanto, consideramos que se debe eliminar del artículo 95 el párrafo final que dice: "Si al clausurarse el quinto período ordinario

de sesiones posterior a su presentación no existiere pronunciamiento del Congreso Nacional, la Cuenta de Inversión se considerará automáticamente aprobada.”

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: reitero lo que señalé durante la consideración en general sobre la necesidad de excluir el último párrafo del artículo 95, referido a la aprobación automática de la Cuenta de Inversión si al cabo de cinco periodos ordinarios de sesiones no existiere pronunciamiento del Congreso.

Como antecedente de esta norma podemos mencionar al artículo 40 de la actual Ley de Contabilidad, el cual reprodujo el artículo 66 de la ley anterior. Entiendo que tales disposiciones no son fundamento válido para seguir sosteniendo algo que a mi juicio es un error de la actual Ley de Contabilidad y también lo fue de la ley anterior.

A pesar de esos antecedentes y de los años transcurridos, creo que ese párrafo del artículo 95 debe excluirse porque es contrario al espíritu republicano y, a mi juicio, también inconstitucional, antijurídico e inhumano.

El Congreso de la Nación no puede renunciar al ejercicio de una atribución importante e indeclinable, porque si lo hace puede llegar a favorecer, sin responsabilidad de sus miembros, la complicidad de dos poderes; y esto es lo que no podemos admitir, razón por la cual reitero la pretensión de que este último párrafo del artículo 95 sea eliminado.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Gentile. — Señor presidente: en este tiempo que llevo participando de las sesiones de la Cámara nunca me gustó dramatizar sobre ningún aspecto de la legislación que es motivo de debate, porque atiendo y entiendo las razones que se dan, aunque no comparta muchas veces algunos puntos de vista. Pero lo que estamos por aprobar en este momento es grave e incluso es el reconocimiento de un error que hemos cometido en esta sesión.

En cuanto a la aprobación ficta del presupuesto, hemos rectificado lo que se aprobó en comisión al eliminar los dos últimos párrafos del artículo 26. Eso lo hicimos porque reconocimos que estábamos violando la Constitución al establecer una disposición que autorizaba al Poder Ejecutivo a dictar leyes que constitucionalmente caen dentro de las atribuciones del Congreso.

La Constitución Nacional es más enfática cuando habla de la cuenta de inversión que cuando habla del presupuesto. La primera parte del inciso 7) del artículo 67 dice: “Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación...”. No habla de no fijar el presupuesto de gastos, sino, afirmativamente, de fijar el presupuesto, de aprobarlo. Pero la segunda parte del mismo inciso reza: “... y aprobar o desechar la cuenta de inversión”. Es decir, la Constitución incluye en la competencia del Congreso de la Nación la facultad de aprobar y de desechar la cuenta de inversión. De seguir el criterio del proyecto, estaríamos sancionando una disposición por la cual aprobamos tácitamente la cuenta de inversión, sin que haya pronunciamiento por parte de este Congreso; pero esa aprobación constituye un acto político que debe instrumentarse por una ley aprobatoria de la cuenta de inversión.

Sabemos que en algunas ocasiones de su historia este Congreso ha incurrido en mora en el tratamiento de la cuenta de inversión. Pero no es un remedio adecuado establecer un sistema de prescripción que implica que el Congreso renuncia a una expresa facultad constitucional pasado un cierto período. Con este sistema no habríamos podido desechar la cuenta de inversión del gobierno militar, porque habríamos renunciado a esa facultad por prescripción.

Por las razones expuestas, no obstante que el señor miembro informante amablemente ha rechazado prácticamente todas mis observaciones, solicito a la comisión que recapacite y tome en cuenta estos argumentos, porque de otro modo estaríamos aprobando una disposición inconstitucional y al mismo tiempo sentando un gravísimo precedente. Ya hemos visto lo que significan los precedentes. Después de que el gobierno radical dictara decretos de “necesidad y urgencia” para un caso particular, aislado y de emergencia, el criterio se fue ampliando y hoy, con el decretazo número 2.284/91, el Poder Ejecutivo hace lo que quiere e invade la competencia del Congreso invocando esos precedentes de los cuales tenemos que sentirnos arrepentidos. En consecuencia, reitero mi solicitud de que se elimine el último párrafo del artículo 95.

No voy a apelar al artículo 29 de la Constitución Nacional, aunque conviene hacer algunas puntualizaciones porque se dijeron algunas cosas al respecto que luego requirieron rectificación. Por ejemplo, se afirmó que no estaba penalizada la conducta tipificada en el artículo 29, y hubo que recordar que sí estaba penalizada por el artículo 227 del Código Penal y por la Ley de Defensa de la Democracia.

También se dijo que no existen los delitos infamantes, como si la Constitución hubiera sido derogada. Tanto el artículo 29 como el artículo 103 de la Constitución Nacional aluden a los delitos infamantes. Por ende, aunque el Código Penal no reglamente qué significa la infamia ella está mencionada en la Constitución y no necesita ninguna clase de reglamentación. Incluso el artículo 103 dispone que la infamia no se transmitirá a los parientes de los autores del delito. No hago estas observaciones, simplemente por una cuestión teórica sino también para no dejar pasar por alto algunas afirmaciones que desde mi punto de vista no guardan relación con lo que se establece en la Constitución Nacional.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Vanossi. — Señor presidente: he pedido la palabra para ratificar las objeciones formuladas por el señor diputado Berhongaray en nombre de los integrantes del bloque de la Unión Cívica Radical y, además, para manifestar nuestra más firme oposición a la última parte del artículo 95 del proyecto en discusión. Digo esto porque introducir, por vía de una ley la posibilidad de la aprobación ficta de las normas es algo que está totalmente en contra de nuestro sistema y significaría una delegación completa y absoluta de poderes por parte del Congreso en el Poder Ejecutivo, lo que ha sido fulminado por la Constitución Nacional.

La situación sería muy distinta si mediara una expresa habilitación por parte de nuestra Carta Magna, en cuyo caso podríamos discutir las ventajas o inconvenientes de un sistema de ese tipo. Personalmente considero que debidamente condicionado a través de normas razonables eso sería factible; pero de todos modos, requeriría de una modificación de la Constitución Nacional.

En consecuencia, la cláusula que se quiere introducir en el artículo 95 *in fine* es absolutamente inconstitucional.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: la comisión está de acuerdo con que se elimine el último párrafo del artículo 95, a fin de que los señores diputados se queden tranquilos sobre la constitucionalidad de la ley.

Sr. Presidente (Pierri). — No habiendo número en el recinto, se va a llamar para votar.

—Se llama para votar. Luego de unos instantes:

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar el Título V del proyecto aprobado en general, que comprende los artículos 85 a 95, con la modificación aceptada por la comisión.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el Título VI del proyecto aprobado en general, que comprende los artículos 96 a 115.

Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Berhongaray. — Señor presidente: el artículo 99 recrea una vieja discusión doctrinaria, ya que donde dice: "Su activo estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado nacional...", tendría que expresar: "Su patrimonio estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado nacional...".

Propongo esa modificación porque patrimonio es igual a activo menos pasivo. Entonces, puede darse el caso de que este órgano de control interno tenga en su patrimonio elementos que formen parte del pasivo, como podría ser una donación con cargo o un bien hipotecado. Por lo tanto sería incoherente que habláramos del activo cuando también queremos incluir al pasivo.

Por otro lado, en el artículo 100 observo un problema conceptual de fondo, ya que establece que el sistema de control interno estará conformado por la Sindicatura General de la Nación y por las unidades de auditoría interna que dependan de cada una de las jurisdicciones.

Nosotros proponemos un artículo por el cual se establezca una dependencia jerárquica de las unidades de auditoría interna de la Sindicatura General de la Nación.

Por lo tanto, el artículo 100 quedaría redactado de la siguiente manera: "El sistema de control interno del sector público nacional queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, que es órgano normativo de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna que, con dependencia jerárquica de la citada Sindicatura General, ésta destaque en las respectivas jurisdicciones y entidades a los efectos de su contralor inmediato."

Creo que esta modificación le da al proyecto una organización jerárquica porque, de lo contrario, aparecerá totalmente disuelto en lo que se refiere a las unidades de auditoría interna, al no contar con una dependencia de la Sindicatura General.

Otra de las preocupaciones que tenemos se vincula con el artículo 109, que establece que para ser síndico general de la Nación será ne-

cesario poseer título universitario en Ciencias Económicas. Nosotros agregamos en Ciencias Jurídicas, pero también queremos que se abra la posibilidad para todas las demás disciplinas.

Estos organismos, que después van a ser asistidos por tres síndicos generales adjuntos, deben ser multidisciplinarios. En la práctica siempre lo han sido. En la SIGEP existen 19 ingenieros que perderán la posibilidad de actuar siquiera como agentes porque este carácter multidisciplinario que señalamos se ha trasuntado en la redacción final de este Título.

Podríamos plantear algunas otras objeciones pero, en honor a la brevedad, no agregaré otras observaciones.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: son varias las objeciones que quiero formular a este título.

En primer lugar, me voy a referir al control posterior que se establece en los artículos 102 y 118, aunque este último corresponda a otro título. De esta manera, se establece la eliminación del control previo, con todo lo que esto implica para la transparencia de los actos que corresponden al poder administrador. Dicha transparencia, que debe ser viva y constante en cada uno de los actos del Poder Ejecutivo, no permite que se elimine tanto en la auditoría interna como en el control externo el contralor previo.

Me temo que esta sustancial reforma introducida en la ley va a generar una serie de irregularidades que serán la cuna de actos contrarios a la moral y a la sana administración pública. Por lo tanto, propiciaré las modificaciones a los artículos 102 y 118 cuando consideremos el título siguiente.

En cuanto al control a cargo de los estudios privados de auditoría, el artículo 104 inciso c) se refiere a la posibilidad de 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.

Por su parte, el artículo 105 establece que la sindicatura queda facultada para contratar estudios de consultoría y auditoría. En su inciso c) el artículo 121 —si bien está comprendido en otro título— determina la función de auditar por sí o mediante estudios profesionales de auditoría independiente.

Durante la consideración en general y en relación con la actividad de los estudios privados, señalé el peligro de prácticamente entregar el poder jurisdiccional del Estado. Me referí asimismo a la jurisdicción como facultad y atributo del Estado inherente no sólo al Poder Judicial, sino también al Legislativo y, sobre todo, al poder administrador.

El Estado nunca puede delegar tal atribución jurisdiccional ya que ello no sólo significa la cesión de dicha atribución, sino también su propio aniquilamiento. Sería algo así como si la Argentina fuera *res nullius*, es decir, cosa de nadie. Además, en la redacción de este proyecto ni siquiera se tienen en cuenta las disposiciones de la ley 22.460, referida a la regulación y contratación de los servicios de consultoras privadas en el ámbito estatal. Nada se dice en cuanto a las condiciones que deben reunir los estudios profesionales, a las relaciones que pueden o no mantener con grupos económicos dominantes o a la independencia que deberán tener de las empresas concesionarias de servicios públicos o que exploten obras y servicios públicos.

Tampoco se hace mención a las garantías vinculadas con la contratación de estudios privados. Es así que nos preguntamos a quiénes van a responder. ¿Responderán a los grupos económicos dominantes de siempre o al Estado? ¿A los intereses privados o a los de la Nación?

Deseo referirme también a los artículos 109 y 111. Se habla de las necesidades de contralor por medio de profesionales de distintas disciplinas y sólo se ha aceptado modificar el artículo 126, que corresponde al título siguiente. En este artículo se aceptan los títulos universitarios del área de ciencias económicas o derecho. Lo mismo debería ocurrir en los artículos 109 y 111, en los que sólo se contempla el título universitario en ciencias económicas, de modo que las distintas disciplinas del derecho y de ciencias económicas puedan intervenir en estas funciones relativas a la sindicatura interna y a la auditoría o control externos.

No sé si el señor miembro informante de la comisión ha escuchado las observaciones que he formulado en relación con estos dos artículos, pues no está a la vista, y en consecuencia, seguramente no ha prestado atención. Sería conveniente que formulara las aclaraciones pertinentes con respecto a las objeciones que estoy señalando, y si él es coherente debería aceptar las modificaciones que propongo a efectos de posibilitar la intervención de los profesionales de derecho. Rogaría a la Presidencia que le llama-

ra la atención al miembro informante de la comisión para que vuelva a su banca.

Sr. Presidente (Pierri). — Señor diputado: límitese a la consideración del tema en debate.

Sr. Aramouni. — Sucede que necesito una aclaración.

Sr. Presidente (Pierri). — Las aclaraciones tendrán lugar luego que los demás señores diputados que se hallan anotados en la lista de oradores para referirse al título en consideración finalicen sus respectivas exposiciones.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Cruchaga. — Señor presidente: durante la discusión en general habíamos adelantado algunas de las observaciones que formularíamos en relación con este título y los siguientes. En esa oportunidad manifesté que, a mi criterio, no existe un sistema de control interno así como tampoco de control externo, como luego trataré de demostrar. Aclaro que a efectos de no confundir ambas cuestiones, separaré el tema de los controles interno y externo.

En el Título VI, en el mejor de los casos, se prevé un sistema informativo que el Poder Ejecutivo ha ideado mediante esta iniciativa. Como señalara durante el debate en general, dentro de este menú de posibilidades era factible un sistema de control de tipo informativo o contable; el error —es nuestra obligación insistir en esta cuestión— consiste en que alguien pueda llegar a creer que esto es control, cuando en realidad no lo es.

Debemos tomar conciencia de que con el sistema informativo proyectado estamos perdiendo algunos de los institutos previstos en las leyes vigentes, que mediante la Contaduría General de la Nación o el Tribunal de Cuentas agregan a la tarea de control algunas de las características que la doctrina menciona como imprescindibles y necesarias. Nunca un organismo de control puede depender del sujeto controlado; ésta es la principal observación que a mi criterio debemos formular acerca de este título. En ningún lugar del mundo existe un control que dependa jerárquicamente del controlado. En todo caso podríamos decir que en los sistemas administrativos informativos o contables como los que se pretenden instaurar con este proyecto, el funcionario auditor o síndico hará llegar la observación a quien le está brindando el servicio; pero de ninguna manera puede decirse que esta función tenga las características de un control.

A efectos de no sobreabundar en cuestiones que ya hemos señalado durante el debate en general, sólo advierto que no debemos confun-

dir los términos. Incluso, en el menú de opciones, ya el miembro informante de mi bloque adelantó que podríamos llegar a aceptar un sistema de control interno que tuviera una organización jerárquica vertical, es decir, un funcionario —que podría ser el síndico— de quien dependen los agentes que ejerzan control en las distintas unidades operativas.

De la simple lectura de los artículos que componen el título en consideración surge una verdadera incongruencia. El artículo 96 establece un órgano de control interno del Poder Ejecutivo, como se ratifica también en los fundamentos del proyecto, pero el artículo 101 expresa: "La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo nacional será responsable del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno...". ¿De quién dependen los funcionarios afectados a las distintas unidades operativas? ¿Dependen del síndico general, del ministro, del administrador o de un directorio?

En la consideración en general advertimos que puede producirse una peligrosa confusión que afectará la futura interpretación de la ley en relación con el control, pero además creará una verdadera distorsión de las funciones y funcionarios que estarán afectados a este sistema de control interno.

Pero también existen otras contradicciones que son peligrosas. Para que este sistema informativo o pseudocontrol tenga efecto tiene que ser concomitante o previo al acto, contrato o disposición patrimonial o presupuestaria. Es lo que sostiene toda la doctrina, y ya ha sido señalado en la reunión anterior, pero en artículos sucesivos se señala lo contrario.

El artículo 101 expresa que estas unidades operativas de los distintos ministerios o entidades tienen que incluir instrumentos de control previo y posterior a los actos, pero en el artículo 102 —contradiciendo lo dicho anteriormente— se establece en forma imperativa que la auditoría interna consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a las que el proyecto se refiere. Hubiera resultado saludable otorgar a estas actividades de fiscalización —que no son de control sino informativas— algunas de las características del control conocidas por toda la doctrina. Pero además debería haberse establecido la independencia requerida a fin de que el funcionario controlante no dependiera del controlado. Se ha dicho de mil maneras que ningún funcionario de control puede ejercer efectivamente esa función si está sujeto a influencias de tipo político,

contractual o económico que incidan sobre su independencia de criterio.

Si se aceptaran algunas de las observaciones que estamos formulando podríamos mejorar en parte este sistema de información contable y financiera que se crea en el ámbito del Poder Ejecutivo, y lo obligaríamos a adoptar un método más estricto.

Comparto las observaciones formuladas por los señores diputados Gentile y Aramouni en relación con las facultades que se otorgan a la sindicatura por el artículo 104 inciso c) y por el 105. A mi criterio, constituyen una verdadera delegación que está prohibida por nuestra Constitución. Aquí no estamos posibilitando la actividad privada de distintos profesionales, que por intermedio de pericias acompañan en casos especiales sus conocimientos técnicos cuando la administración pública carece de ellos. Se está delegando la actividad propia de la administración pública cuando, en nuestra opinión, esta actividad jurisdiccional es indelegable al sector privado.

De la discusión en general como de la en particular se desprende que en este tema hay una enorme confusión. Los patrimonios y los recursos públicos tienen en todo el mundo reglas propias, y son vigilados por los funcionarios públicos; de ninguna manera pueden estar en manos privadas.

Tanto en este capítulo como en el siguiente está implícita la privatización del control, lo cual no está autorizado ni por nuestra Constitución, ni por nuestra práctica parlamentaria, ni por las normas legales, que hoy van a quedar en el archivo si efectivamente se aprueba esta iniciativa.

Con lo expuesto dejamos planteada nuestra oposición íntegra al Título VI.

Sr. Presidente (Pierri).— Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Gentile.— Señor presidente: con respecto a este título quiero recordar a la Cámara que hemos recibido y seguimos recibiendo graves imputaciones por parte de la prensa relacionadas con el dictado del decreto 2.248/91 sobre desregulación de la economía. Se ha dicho que los *lobbies* prácticamente mandan en el Congreso y que casi somos el mísero ratón con el que juega el gato maua de los *lobbies*. Incluso se ha llegado a decir que para evitar la influencia de los *lobbies* el Poder Ejecutivo ha tenido que mandar a Italia al redactor de este decreto. En el presente capítulo encontramos una referencia concreta a lo que he explicado.

Aquí nos encontramos con que tenemos un *lobby* dentro del Poder Ejecutivo. En este título no se está haciendo otra cosa que mantener la estructura de la SIGEP. Ya se ha hecho una observación concreta respecto de qué va a pasar con ciertos funcionarios de la SIGEP, a la que le estamos cambiando el nombre. No tiene razón de ser el hecho de que se le aumente la jerarquía para darle una dependencia al Poder Ejecutivo, cuando a su vez en el artículo 97 se la declara ente autárquico con personería jurídica propia.

¿Qué sentido tiene esto? ¿Cómo puede haber un control efectivo cuando el órgano de control depende de quienes está queriendo controlar? ¿En qué parte del mundo existe un control de esta naturaleza? El mismo proyecto nos está explicando esta superposición de funciones, este *lobby* que han hecho los funcionarios de la SIGEP para seguir subsistiendo administrativamente.

La función específica más importante que figura en esta parte del proyecto es vigilar el cumplimiento de las normas contables emanadas de la Contaduría General de la Nación, órgano que también se dicta su propio reglamento y que es el encargado de controlar todo el sistema contable de la administración pública nacional. ¿Qué sentido tiene crear otro órgano que tenga las mismas funciones que la Contaduría General de la Nación? ¿Qué sentido tiene hacerle hacer auditoría interna, que es una función que en definitiva también tiene el auditor general, quien va a terminar reemplazando al Tribunal de Cuentas?

Creo que no tenemos que admitir la presión de los *lobbies*, tal como está implícita en el proyecto del Poder Ejecutivo, cuando no se quiere disolver ninguno de los dos órganos de control que existen actualmente: la SIGEP y el Tribunal de Cuentas. Entonces se laudó manteniendo los dos organismos, cambiándole prácticamente el nombre y superponiéndolos en sus funciones.

Tenía más sentido el proyecto que en su momento presentó la democracia cristiana, que establecía un órgano de control autónomo, separado del Poder Ejecutivo, en una relación fluida con el Poder Legislativo, que es con quien, en definitiva, tendrá que cumplir la tarea de controlar las finanzas públicas del Estado.

Por lo expuesto, en esta oportunidad voy a solicitar al señor miembro informante la supresión total de este título, ya que si así se procediera no se cambiaría el sentido del proyecto.

Si usáramos el método de supresión mental, veríamos que al testar este título se produciría algo saludable, porque el sistema que contiene el proyecto tendría fluidez.

En cuanto a la posibilidad de auditar por medio de particulares, es algo así como un caballo de Troya, porque la contratación de las consultorías es algo que solicitó el Banco Mundial, lo que significa delegar facultades propias del Estado.

No estoy en contra de las privatizaciones. El Estado argentino debe delegar todo lo que pueda en manos de la sociedad, pero no las facultades específicas que le corresponden. Si hemos admitido delegar facultades judiciales creando la figura del querellante particular, y si delegamos también facultades de control, no nos debe extrañar que un día nos aparezcan con un proyecto de reglamento para esta Cámara a fin de que los consultores se sienten en estas bancas para debatir y defender intereses particulares en reemplazo de los legisladores. Las facultades del Estado son indelegables, y la moda de las privatizaciones no tiene que torcernos el brazo y quitarnos facultades estatales que no tienen otro sentido que la protección del bien común y de la sociedad.

Por lo expuesto, insisto en mi proposición: la supresión total del título que consideramos.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Natale. — Señor presidente: en el debate en general formulamos algunas observaciones a artículos de este título y propusimos reformas a la comisión.

La piedra fundamental de toda esta cuestión reside en la redacción que se dé al artículo 100, esto es, que los organismos de control funcionen como han sido concebidos por los autores de esta iniciativa o, de lo contrario, que no constituyan ninguna clase de organismos de control.

Debemos observar detenidamente el artículo 100. No es posible —lo decía con precisión el señor diputado Cruchaga hace unos instantes— que el órgano de control dependa del órgano controlado. No es posible que el síndico que debe controlar a Obras Sanitarias de la Nación dependa del directorio de Obras Sanitarias de la Nación o del interventor de dicha empresa. No es posible que el síndico que debe controlar una determinada área del Ministerio de Salud y Acción Social dependa del ministro o subsecretario de esa área a controlar. O sea que en los casos mencionados se produciría una colisión de intereses entre el interés funcional y el interés laboral, la independencia jerárquica que tiene el

inferior con respecto al superior, entre la obligación del controlante con relación al controlado.

Se equivoca de plano la comisión si insiste en la redacción original del artículo 100.

Por ello voy a reiterar la proposición que hice durante la consideración en general de este proyecto. Entiendo que debe suprimirse la última parte del artículo 100, cuando dice: "Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General."

Aquí está el meollo de la cuestión: si el síndico de cada empresa o de cada organismo administrativo depende jerárquicamente de la Sindicatura General, está asegurado el mecanismo de control. Si depende jerárquicamente del titular de la empresa o del organismo administrativo controlado, no existe posibilidad real de control.

Creo que se ha deslizado un error fundamental, que altera todo el sistema normativo que estamos creando. Por eso, tal como lo señalé durante mi intervención en el tratamiento en general, sugiero que la comisión contemple esta propuesta, que consiste en suprimir el último párrafo del artículo 100, sustituyéndolo por el siguiente: "Estas unidades dependerán jerárquicamente de la Sindicatura General." Si así lo hacemos, salvaremos el espíritu de la ley; de lo contrario, será una sanción vana.

Apelo entonces a la comprensión de la Cámara y en particular de la comisión, como para tener en cuenta esta propuesta.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Eléricki. — Señor presidente: además de coincidir con las propuestas de los señores diputados Berhongaray y Natale, modificatorias del artículo 100, deseo proponer un nuevo artículo, a continuación del artículo 104. Este nuevo artículo, que a mi entender se explica por sí mismo, en cuanto a las atribuciones de la Sindicatura General, tiene la siguiente redacción: "Todo acto u omisión que contravenga disposiciones legales, reglamentarias, de procedimiento y/o estatutarias, convencionales, o cualquier otra resolución vinculante, o que contraríen objetivamente los principios de una buena gestión administrativa y/o empresaria, será pasible de observación."

"La Sindicatura General podrá también efectuar recomendaciones. Toda observación y/o recomendación será comunicada por el síndico general a la jurisdicción, entidad o empresa reprochada, para su obligatorio descargo, en el lapso y con el procedimiento que a este efecto fije el decreto reglamentario."

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Baglini. — Señor presidente: evidentemente las quejas que se han vertido sobre los detalles de pulimiento de este título, en cuanto a la omisión del control previo y del control de legalidad, y también en cuanto a la poco lograda o poco plasmada independencia del órgano de control sobre el controlado, merecerían por lo menos que la comisión considerara la aceptación de alguna de las propuestas que se formularon aquí.

Rescato esencialmente dos propuestas: la que acaba de hacer el señor diputado Clérico, porque lógicamente tendría un contenido y elemento de control previo y simultáneamente, el de legalidad, que es muy posible que siga siendo necesario en la Argentina durante mucho tiempo, sobre todo si se advierte que equipos multidisciplinarios de cien o más profesionales, que cobran en dólares, se olvidan de la existencia y hasta de la derogación de leyes y decretos en la Argentina. Esto es lo que ha pasado con el famoso decreto de desregulación, que cita normas derogadas y otras que nada tienen que ver con el contenido que se pretende instrumentar. Si esto es lo que ha pasado con un equipo multidisciplinario de cien personas, ¿qué no va a pasar en la soledad del despacho de algunos funcionarios que de milagro tienen tiempo de enterarse de los cambios legislativos y muchas veces no cuentan con la gimnasia del control de legalidad que hay que efectuar para evitar infringir la ley?

Tal cual está redactada, creemos que la norma resulta anacrónica a la luz de la propia desregulación. El artículo 104, inciso c), habla de la contratación de estudios profesionales de auditores independientes, mientras que el inciso d) del mismo artículo prevé el mantenimiento de un registro central de auditores y consultores. Es decir, por un lado, invitamos a que venga todo el mundo con la sola exigencia del CUIT, pero por otro, creamos un registro de auditores.

Estas recomendaciones tienden a preservar el control de legalidad y a instrumentar de alguna manera el control previo. No vaya a ser que al cabo de un tiempo tengamos que revisar el funcionamiento de organismos que teóricamente tienen que producir más control y más ahorro de gastos en el Estado, pero que pueden terminar contradiciendo esos propósitos.

Sr. Presidente (Pierri). — Corresponde que la comisión se expida sobre las propuestas formuladas por los señores diputados.

Sr. Lamberto. — La comisión no va a aceptar modificaciones ni observaciones en este título por las siguientes razones.

A pesar del trabajo de la comisión, y de las distintas consultas, se sigue sin entender la filosofía básica del proyecto. Es un todo orgánico en el cual el sistema de control interno no implica la creación de una policía interna, como pretendía crearse aquí. El sistema de control interno garantiza el funcionamiento a un nivel jerárquico. En definitiva, esto es lo que cuida la espalda del más alto funcionario con respecto a lo que ocurre en su repartición. Por eso, debe tener una dependencia funcional con el más alto funcionario. ¿Quién controla a los más altos funcionarios? El control interno. Esta es la razón por la que ha de tener vinculación con la más alta jerarquía, sin estar en dependencia externa, porque si no, habría dos controles externos y una colisión de jurisdicciones.

Con respecto a la crítica referida a la posible contratación de estudios de auditoría, hay que señalar que esto ya lo hace la SIGEP. Es algo que existe hoy y no estamos innovando. He escuchado varias ponderaciones al trabajo de la SIGEP; esto no modificará una práctica que ha demostrado ser eficiente y útil. Sin duda, el Parlamento debe brindar igualdad de oportunidad a todas aquellas personas que cuenten con competencia científica y técnica para atender en casos de informes de auditoría.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: creo que es una contradicción que se acepte la modificación del artículo 126 —que según tengo entendido va a ser propuesta por la comisión— y que no se haga lo propio con los artículos 109 y 111.

Sr. Presidente (Pierri). — La comisión ya se ha expedido, señor diputado.

No habiendo número en el recinto, se va a llamar a votar.

—Se llama para votar.

—Mientras se llama para votar:

3

INDICACION

Sr. Gentile. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Gentile.— Señor presidente: mientras se llama para votar quisiera aprovechar la oportunidad para señalar que el día sábado próximo pasado, exactamente el 16 de noviembre, se ha cumplido un aniversario más de la creación de la Asociación Argentina de Taquígrafos Parlamentarios.

Esta institución se creó en el año 1947 y dejó de funcionar varias veces con motivo de los golpes de Estado. El cuerpo de taquígrafos ha permitido que se escriba durante años y décadas la historia de lo que ocurre en esta casa. Por eso voy a pedir que se inserte en el Diario de Sesiones un discurso que he escrito en homenaje al Cuerpo de Taquígrafos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación que, históricamente, estuvo integrado entre otros por personalidades tales como José Hernández, su hermano Rafael Hernández, Florentino Ameghino, Luis Podestá Costa y Ramón Columba. *(Aplausos.)*

Sr. Presidente (Pierri).— Oportunamente se procederá conforme lo solicitado por el señor diputado por Córdoba.

4

MANIFESTACIONES

Sr. Budiño.— Pido la palabra.

Sr. Presidente (Pierri).— Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Budiño.— Señor presidente: en tren de rendir homenajes no podemos dejar pasar por alto la fecha de hoy, 20 de noviembre, que es el Día de la Soberanía.

Soy nativo de los pagos de la Vuelta de Obligado, donde se libró la batalla cerca de mediados del siglo pasado, que reafirmó la posición del entonces gobierno de la Confederación Argentina.

Sin perjuicio de los homenajes que se puedan rendir sobre otros temas, es necesario recordar esta fecha, que es clave para la historia argentina, en la que no sólo se derramó la sangre de nuestros compatriotas sino que reafirmamos un principio que se sostuvo en muchas otras guerras, entre ellas la de Malvinas, indicativa de que el territorio argentino no es de cualquiera y que tiene que ser respetado por todos los países del mundo. *(Aplausos.)*

—Se continúa llamando. Luego de unos instantes:

5

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

(Continuación)

Sr. Presidente (Pierri).— Se va a votar el título VI del proyecto de ley aprobado en general, comprensivo de los artículos 96 a 115.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri).— En consideración el Título VII del proyecto aprobado en general, que comprende los artículos 116 a 137.

Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Berhongaray.— Señor presidente: éste es el título más polémico y en el que probablemente haya más puntos encontrados, tal como quedó demostrado en el debate en general. Las controversias son de terminología, semánticas y de fondo.

Hemos hecho un esfuerzo por consensuar las distintas posiciones y se han logrado algunos resultados, pero quedan puntos pendientes, algunos de los cuales son muy importantes. Insistimos en la necesidad de denominar a este instituto Contraloría de la Nación. Así lo sostuvimos en un proyecto que presentamos hace dos años y que contó con un apoyo unánime. Hay una estrecha vinculación en este caso con el Congreso de la Nación, cuya función, además de legislar, es la de controlar y no la de realizar auditoría. Así lo han entendido la mayoría de los países de la región y así lo entendió el Poder Ejecutivo, ya que en el mensaje que acompaña al proyecto establece que debe denominarse contraloría, dejando de lado la tradición anglosajona que utiliza el término auditoría.

En conversaciones previas, el miembro informante señaló —en tren conciliatorio— que admitiría denominar este instituto como contraloría y auditoría. Insistimos en que debe llamarse contraloría, a secas.

Sólo cuatro países, de origen anglosajón, lo denominan auditoría; todos los demás lo llaman contraloría. Su carácter parlamentario y su estrecha vinculación con este Congreso demuestran que no se trata de un problema puramente semántico, sino que se vincula con su función principal, que es la de controlar. Es cierto que también realiza auditorías, pero no se agota allí su labor.

Estos argumentos los hemos esgrimido en el debate en general, y en honor a la brevedad no reiteraré los conceptos.

Sé que hay un tema que generará puntos de vista encontrados; ya se enunció al tratarse la cuestión del órgano de control interno. Nos referimos al control previo. Toda la estructura de este capítulo se fundamenta en el control *ex post*, es decir control a posteriori, que realiza este órgano de raigambre parlamentaria que no depende del Poder Ejecutivo, tal como dependía el Tribunal de Cuentas que ahora desaparece. Tal dependencia no debe existir; así lo demuestran experiencias recientes en nuestro país: cuatro de los cinco miembros del Tribunal de Cuentas fueron cesanteados por no seguir el criterio del Poder Ejecutivo, es decir, del órgano controlado.

No queremos que ello ocurra y por tal motivo propusimos que pasara a jurisdicción del Congreso y que dependiera de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, que es la que debe analizar y sugerir a este cuerpo la aprobación de las cuentas de inversión.

Hemos dicho que el tema del control previo es el más controvertido. Hay dos posiciones absolutamente claras. Algunos sostienen que sin control previo no hay control porque nos encontramos con hechos consumados y de nada vale protestar.

Por otra parte, desde la vereda de enfrente dicen que el control previo no sirve, porque hasta ahora el Tribunal de Cuentas lo llevó a la práctica y no por eso pudo erradicarse la mayor parte de los actos de corrupción y las irregularidades administrativas que se han cometido en el país. Actualmente rige el control previo y no alcanza para ser una garantía de honradez o de eficiencia administrativa.

De esa misma vereda de enfrente nos dicen que para lo único que sirve el control previo es para burocratizar los sistemas de control, coadministrar y, en definitiva, trabar todo. No es eficiente, economizador y eficaz, con lo cual choca con el concepto de las tres "e" que debe ser aplicado a todo sistema administrativo moderno. ¿Cómo conciliar estas dos posiciones? Por un lado se sostiene que sin control previo no existe el control, y por el otro se argumenta que sólo sirve para burocratizar los sistemas administrativos y para que un órgano ajeno al Poder Ejecutivo se convierta en coadministrador, lo cual está vedado por la Constitución Nacional.

Nosotros hemos hecho un esfuerzo de conciliación, razón por la cual propondremos una modificación al inciso g) del artículo 121, que entre las funciones de la Auditoría General de la Nación establece la realización de análisis especiales de actos y contratos de significación económica por sí o a petición de las Cámaras del Con-

greso de la Nación. Obviamente, siempre se está haciendo referencia a los actos que aquel organismo realice a posteriori. Entendemos que es necesario hallar un punto de equilibrio, pues el control previo de todo en última instancia no controla nada. Es imposible que éste o cualquier otro organismo desarrolle un control previo sobre todos los entes de la Administración Central, órganos descentralizados y todos aquellos a los que se extiende su competencia por razones fundadas, así como también sobre aquellas entidades privadas que reciban aportes o subsidios estatales.

En la actualidad, esa amplísima competencia no podría ser asumida por el Tribunal de Cuentas de la Nación, aunque quisiera hacerlo, aunque no se hubiera reemplazado a ninguno de sus miembros y aunque hubiese puesto el mayor celo y empeño, de lo que no dudamos. Por más que lo quiera, no puede llegar a controlar todos los actos, porque la competencia es enorme y supera todas sus posibilidades. Entonces, en la práctica esto se transforma en un *bill* de indemnidad, pues algunos funcionarios podrán decir que no están haciendo mal las cosas ya que nadie los ha controlado previamente, y esto no es así.

Fácticamente, es imposible el control previo para todos los actos. Pero tampoco nos pasamos a la vereda de enfrente; creemos que algún tipo de control puede llegar a realizarse en forma concomitante y aun previa, pero no en relación con todos los actos. Por ejemplo, no deberían controlarse cuestiones de caja chica —como señalara durante el debate en general un señor diputado perteneciente a nuestro bloque— u operaciones pequeñas.

Por lo expuesto, proponemos que mediante el inciso g) del artículo 121 se establezca como función de la Auditoría General de la Nación el análisis, con carácter previo o de modo simultáneo, de los actos, contratos y tramitaciones de gran significación económica, por sí o por decisión de una de las Cámaras del Congreso de la Nación. A continuación proponemos agregar el siguiente párrafo: "Si del análisis resultare grave irregularidad, peligro o inconveniencia a los intereses públicos, el contralor y auditor, previo informe al Congreso, podrá ordenar la suspensión por 30 días no renovables de la simple tramitación del acto o de la resolución." Mediante esta modificación estamos conciliando las dos posiciones. No caemos en el control previo, que obstaculiza y constituye un *bill* de indemnidad a todo, ni en el control previo que puede llegar a transformarse en un

poder coadministrador por la vinculación parlamentaria de este órgano. Tampoco nos vamos a encontrar —como señalaba un señor diputado— con los muertos en la morgue; nos vamos a encontrar con la posibilidad de que los grandes muertos no existan, porque este órgano va a poder realizar un control previo concomitante cuando se trate de hechos de importante significación económica.

De esta manera conciliamos ambas posiciones y establecemos una única facultad a fin de que este órgano de control externo pueda suspender el acto por 30 días no renovables, sin que ello signifique paralizarlo para siempre.

Creemos que el único control en serio que se ejerce en una democracia está dado por la publicidad de los actos de gobierno, porque cuando algún tema aparece en los diarios hay que comenzar a dar explicaciones. La democracia tiene un solo sistema de control: el control social.

Los sistemas que establezcamos carecerán de eficacia si no existe el control social que se realiza a través de la publicidad de los actos de gobierno. Por ello, la participación del organismo de control vinculado con el Congreso —y no con el órgano que lo designa—, así como también la posibilidad de suspender los actos por 30 días hacen que tengamos garantizadas muchas de las cosas que algunos dicen que el control previo asegura, pero que a través del Tribunal de Cuentas y de la SIGEP hemos visto que no es así.

Asimismo tenemos que lograr eliminar los obstáculos de tipo burocrático que pueden entorpecer por el solo hecho de pretender controlar algo que es imposible, de acuerdo con el nivel de competencia previsto en el presente título para el organismo de control.

Podríamos hablar también de la necesidad de que se tenga en cuenta el carácter multidisciplinario del órgano de control y que se elimine la cláusula que establece que para integrarlo no se puede haber pertenecido a la administración pública en los cinco años anteriores. No debemos castigar la experiencia; por el contrario, la gente que estuvo en la administración pública durante los cinco años anteriores es la que está más capacitada para ocupar puestos de contralor o subcontralor.

Podríamos sugerir muchas modificaciones, pero preferimos centralizar nuestra fundamentación en el control previo y en los actos jurisdiccionales porque son los temas centrales.

Este organismo no puede realizar ninguna actividad jurisdiccional; porque es de clara rai-

gambre parlamentaria. Estaríamos violando la Constitución si se dispusiera que este organismo, a través de la actividad jurisdiccional, puede establecer multas o juicios de responsabilidad, porque entraríamos en un problema de colisión de poderes. Mediante un proyecto presentado en su oportunidad por el señor diputado Vanossi establecemos que puede impulsar no sólo —como lo hace cualquier ciudadano— acciones penales si no también un sistema de responsabilidad.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, doctor Jorge Raúl Yoma.

Sr. Berhongaray. — Por Secretaría vamos a hacer llegar los artículos que proponemos a fin de complementar la redacción de este título en relación con el tema de la responsabilidad.

Sr. Presidente (Yoma). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Durañona y Vedia. — Señor presidente: en la consideración en general di mi opinión con respecto al Título VIII del sistema de control externo, fundando mis reservas especialmente en la imprecisión del texto acerca de cuál es el gobierno de esta entidad o sobre quién recae la responsabilidad de su conducción, es decir, si es el Congreso, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración o la Auditoría por sí misma. Incluso expresé que el texto de este proyecto de ley traía una descompaginación al sistema institucional del funcionamiento del Congreso. Voy a proponer reformas o modificaciones a este título que en alguna medida cumplan con el propósito de subsanar los defectos que he mencionado.

Con respecto al artículo 117 propongo que se eliminen ciertas palabras que traen imprecisión y discusiones innecesarias para definir lo que es en síntesis la personería. Me parece que agregar "jurídica propia, autárquica administrativa y funcional e independencia financiera" no hace más que traer confusión a un texto que perfectamente podría ser claro con la única mención de "personería jurídica", que en definitiva significa tener las atribuciones que la propia ley le otorga.

Propongo asimismo que en este texto se elimine la dependencia de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración porque me parece impropio que una entidad de esta naturaleza pueda depender de una comisión, por más que ésta sea mixta o bicameral.

Pienso que es conveniente entonces que sea el Congreso de la Nación el que tenga a su

cargo la consideración y aprobación del plan de acción y del presupuesto anual de la Auditoría, porque de esta forma quedaría perfectamente claro que la cuestión esencial —o sea el plan de acción y el presupuesto— es una competencia indudable del Congreso de la Nación, a que de lo contrario no tendría objeto ubicar a la Auditoría General de la Nación dentro de ese ámbito.

Por lo expuesto propongo que el texto del artículo 117 sea reemplazado por el siguiente: "La Auditoría General de la Nación es una entidad con personería jurídica. Funcionará como órgano técnico de apoyo de la Comisión Parlamentaria Mixta de la Administración. A fin de asegurar su independencia e imparcialidad su plan de acción y presupuesto anual serán considerados y aprobados por el Congreso Nacional y remitidos al Poder Ejecutivo para su incorporación al proyecto de ley de presupuesto general."

Con el mismo sentido propongo que en el artículo 119 donde dice que: "La Auditoría General de la Nación podrá extender su competencia, mediante resolución fundada...", se consigne en lugar de la palabra "fundada" que será mediante resolución del Congreso. De esta forma el texto guarda congruencia con la reforma del artículo 117. Es decir, quedaría de la siguiente manera: "La Auditoría General de la Nación podrá extender su competencia mediante resolución del Congreso...", y lo demás sigue como está. Así se entiende que la decisión de extender la competencia únicamente puede provenir del órgano que le atribuye competencia, que es el Congreso.

Con respecto al artículo 120 considero que el texto debería quedar de la siguiente forma: "Su patrimonio estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Congreso". De esta manera se evita la discusión acerca de si el propio Estado controlado le está asignando bienes al órgano controlante. Como el Estado nacional no puede asignar bienes sino por ley del Congreso, me parece que también sería congruente decir: "Su patrimonio..." —no su activo— "...estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Congreso."

En orden a estas mismas ideas en el inciso g) del artículo 121 se deberían suprimir las palabras "por sí o a petición de las Cámaras del Congreso Nacional", ya que es innecesario, impreciso y superfluo.

Con respecto al inciso i) de este artículo 121 propongo que la redacción sea la siguiente: "Disponer investigaciones dirigidas a verificar enriquecimientos indebidos u otras irregularidades que se presuma como cometidas por fun-

cionarios públicos." Todo esto bastaría con enunciarlo de esta forma, porque no es posible que en uno de estos incisos se introduzca todo un sistema de registro patrimonial de funcionarios, lo que a mi juicio debe ser materia de una ley específica. No me parece conveniente que se hable de mantener un registro patrimonial y de crear obligaciones para los funcionarios, cuando no se establece un procedimiento en esta materia, cuando no se dice cuáles serán las sanciones para los funcionarios que omitan sus obligaciones y cuando no existe un régimen orgánico en la materia.

En orden a las ideas que se han expuesto esta tarde me parece que el inciso c) del artículo 122 debe comenzar de la siguiente forma: "Promover acción para solicitar a la autoridad judicial competente...", porque si no parecería que la autoridad judicial debe seguir los dictados de este organismo, lo que sería contrario a la Constitución y al principio de división de poderes, ya que la Auditoría General de la Nación con su personería jurídica puede solicitar al Poder Judicial la realización de allanamientos y el secuestro de documentación necesario, pero no imponerle directivas con respecto a lo que el Poder Judicial debe resolver.

Con relación al artículo 125 propongo que su redacción sea la siguiente: "La Auditoría General de la Nación estará a cargo de un auditor general, designado por la Cámara de Diputados de la Nación, por mayoría absoluta." Tratándose de un control que se va a ejercer como una garantía en nombre del pueblo argentino, considero que esta Cámara, a cuyos miembros se elige en forma directa por parte del pueblo, debe ejercerlo, para evitar todo este complejo mecanismo de imposible aplicación que incluye este proyecto de ley.

En lo que respecta al artículo 128 voy a proponer que se suprima la expresión "electivo o no", porque me parece que el auditor general después de ejercer ese cargo puede tener algún impedimento para acceder a cargos en la administración, pero de ninguna manera puede imponerse de por vida una limitación para ser representante del pueblo u ocupar algún cargo que provenga de la elección popular.

Asimismo para ser congruente con las reformas, también propongo que el artículo 129 termine con las palabras "los procedimientos establecidos por el Congreso para su designación". Es decir que la forma de designación tendría que ser propuesta por el Congreso, y en última instancia si se aprueba la indicación que he hecho para el artículo 125, el artículo 129 podría quedar como está porque el procedimiento es-

establecido para la designación sería por la Cámara de Diputados por mayoría absoluta.

Me siento muy tentado también de proponer que uno de los tres auditores generales adjuntos sea mujer para cumplir con el cupo del 30 por ciento establecido por la ley sancionada días pasados por esta Cámara. Pero me parece que no podrá ser porque hoy no se encuentra en las galerías la bulliciosa barra femenina para ejercer presión sobre los señores diputados. Así que creo que esta reforma no contará con el número suficiente para ser aprobada.

Con estas palabras he dado las fundamentaciones para las modificaciones que propongo en este Título VII, y en oportunidad del tratamiento del Título VIII también voy a proponer algunas reformas a los artículos que comprende.

Sr. Presidente (Yoma). — La Presidencia advierte al orador que ha vencido el tiempo de que disponía.

Sr. Durañona y Vedia. — ¿A qué tiempo se refiere, señor presidente?

Sr. Presidente (Yoma). — Al tiempo que determina el reglamento para su intervención, señor diputado.

Sr. Durañona y Vedia. — Entonces, habrá que consultar el reglamento.

Sr. Presidente (Yoma). — ¡Consulte el reloj, señor diputado! (Risas.)

Sr. Durañona y Vedia. — De todas maneras, si bien tendría que agregar alguna consideración, me parece que basta con las propuestas que he formulado.

Sra. Gómez Miranda. — Pido la palabra para una aclaración.

Sr. Presidente (Yoma). — Para una aclaración tiene la palabra la señora diputada por la Capital.

Sra. Gómez Miranda. — Señor presidente: quería aclararle al señor diputado que los 170 varones que votaron el cupo del 30 por ciento no creo que hayan sido sensibles a las barras, como piensa el señor diputado.

Sr. Durañona y Vedia. — Dios conserve la ingenuidad a la señora diputada.

Sr. Presidente (Yoma). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: doy por reproducidas las expresiones vertidas durante el tratamiento de este proyecto en general, cuando me referí a la necesidad de insistir en un organismo como el Tribunal de Cuentas. En tal sentido, explicité las funciones jurisdiccionales y los caracteres esenciales que definen a este organismo.

También me referí a las atribuciones principales y señalé asimismo que hay una tendencia casi universal hacia la creación de consejos y comisiones con funciones precisamente jurisdiccionales, poniendo como ejemplos la Constitución de la provincia de Buenos Aires, que incorpora como un organismo de la Constitución al Tribunal de Cuentas, y también la reciente Constitución de la provincia de Córdoba, en su artículo 126.

Precisamente, si hay algo que debe caracterizar a un organismo similar como el Tribunal de Cuentas es el examen y juicio de cuentas de los responsables, la declaración de responsabilidad y/o formulación de cargos.

Es necesario que las facultades que actualmente tiene el Tribunal de Cuentas estén insertas en este proyecto. Entiendo que es fundamental y que hace a la esencia misma de cualquier tipo de control externo.

Me sigo oponiendo a la contratación de estudios profesionales de auditoría independiente, prevista en el inciso c) del artículo 121, como también me opuse a similar disposición referida al control interno.

En cuanto al artículo 121, inciso i), quiero llamar la atención de esta Cámara porque faltó la decisión política de sancionar la ley de registro patrimonial de los funcionarios públicos. Fueron varios los proyectos de ley presentados en tal sentido, y en la Comisión de Legislación General que integro hemos producido despachos consensuados y unánimes sobre una serie de iniciativas. Faltó la voluntad política de sancionar la ley y siempre sucede algo que no por habitual resulta admisible. Cada vez que se produce la renovación parcial de la Cámara, es como si caducaran automáticamente todos los proyectos y todos los despachos, aun aquellos que cuentan con la aprobación unánime de las respectivas comisiones.

Ahora ocurrirá otro tanto. Es algo así como si no hubiera continuidad jurídica. Si hay algo que habla en favor de esta continuidad es precisamente la renovación parcial. Entonces nos preguntamos por qué no se sanciona la ley de registro patrimonial, no sólo para los funcionarios del Poder Ejecutivo sino también para los legisladores y los jueces de la Nación. Sólo así podrá haber transparencia en el ejercicio de la función pública.

También sé que es insuficiente el registro previsto en el inciso i) del artículo 121 y en los diversos proyectos presentados. En efecto, hay algo que no se registra y que generalmente no ofrece transparencia: es el nivel de vida que tienen determinados funcionarios y determinados

legisladores, cuyas retribuciones no les permitirían vivir de esa manera. Y esto no se contempla simplemente en los registros patrimoniales.

La designación del auditor general, como la de todos los cargos que deben cubrirse en virtud de este proyecto, debería instrumentarse por concurso público de oposición y antecedentes, de la misma manera como en nuestro proyecto del Consejo de la Magistratura se propone que se designen los magistrados. Es decir que no basta con que la designación del auditor general se haga mediante la intervención de la Cámara de Diputados.

En lo que respecta a los artículos 127 y 128, considero que la falta de permanencia en el cargo puede conspirar contra la propia especialización. Además, la movilidad de los puestos puede provocar incertidumbre en la aplicación de estos dos artículos y de las normas legales y reglamentarias. Desde mi punto de vista, si estos cargos se cubren mediante un concurso de antecedentes y oposición quienes accedan a ellos tendrían que permanecer en sus puestos mientras dure su buena conducta.

En cuanto al artículo 135, no puedo dejar de señalar que existe una evidente pretensión de modificar el principio de inocencia. Al invertirse la carga de la prueba se contraría a la propia Constitución Nacional que, precisamente, consagra el principio de inocencia. Por ello, estimo que es inadmisibles que se propicie —repto— invertir la carga de la prueba.

Sr. Presidente (Yoma). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Gentile. — Señor presidente: no voy a reiterar los argumentos que expuse durante la consideración en general. Sin embargo, quiero contribuir —como lo han hecho otros señores legisladores— a la aclaración del punto central de este título, es decir, la definición jurídica de lo que significa la Auditoría General de la Nación. Para ello, me voy a remitir al primer artículo de nuestro proyecto —cuya inserción hemos solicitado—, en el que ese órgano es denominado de una manera distinta siguiendo la tradición latinoamericana, fundamentalmente de los países del Pacífico.

Por lo tanto, proponemos que se incluya dicho artículo en sustitución de los artículos 116 y 117, ya que ellos provocan cierta confusión en cuanto a la ubicación institucional de este nuevo organismo. Entonces, esos artículos serían reemplazados por el siguiente: “Créase la Contraloría General de la República, organismo distinto, técnica y financieramente, de los tres poderes del Estado, e instrumento técnico vincu-

lado al Congreso de la Nación, que ejerce la vigilancia en la utilización de los recursos, bienes públicos y en los que el Estado nacional tiene intereses, en la oportunidad y forma que lo determine la ley.” Con esta redacción lo definiremos como un órgano extrapoder vinculado técnicamente al Parlamento, que ejerce el control del patrimonio del Estado y no del Estado mismo, diferencia que ya explicamos con anterioridad.

Además, vamos a solicitar la inclusión de un artículo que también figura en nuestro proyecto, por el que se pretende dar autonomía al control externo en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En este aspecto, frente a la posición que la mayoría de los bloques tiene respecto a la posibilidad de acentuar la autonomía de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires —incluso aquellos que proponen, en contra de lo que establece la Constitución Nacional, que el cargo de intendente sea electivo— no tiene sentido que el control externo deba ser hecho por un órgano del Estado nacional en vez de dar autonomía al control de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que no tiene ningún impedimento constitucional.

Por eso proponemos que el artículo 117 disponga: “Créase la Contraloría General de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, cuyo contralor general es designado por el Consejo Deliberante de esa municipalidad por mayoría especial y actúa en la órbita de la misma forma que establece la ordenanza reglamentaria que se dicte al efecto.”

Con relación al artículo 119, vinculado a la extensión del control a los órganos paraestatales y a los órganos privados, respecto a lo cual el señor diputado Durañona y Vedia propuso que se extienda dicho control por medio de una nueva ley —con lo que estaríamos impidiendo que se controle hacienda pública que se halla en manos de los particulares—, nosotros preferimos correr hacia el otro extremo y suprimir la expresión “mediante resolución fundada”, dejando el resto del artículo como está, entendiendo siempre el criterio perseguido por la norma, ya que el control debe hacerse con respecto al patrimonio, no a las instituciones. Por eso mismo no cabe hablar de extensión, pero no hago hincapié sobre este aspecto porque la economía de la ley así lo dispone.

De allí que sería suficiente con suprimir la expresión “mediante resolución fundada”, que a nuestro criterio no tiene sentido, no admitiendo la propuesta del diputado de la Unión del

Centro Democrático, quien sostiene que debe existir otra ley, pues significaría la inexistencia de control sobre la hacienda pública que manejen las entidades paraestatales o privadas.

Sr. Durañona y Vedia. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. Gentile. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Yoma). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Durañona y Vedia. — Señor presidente: simplemente quería aclarar al señor diputado Gentile que el proyecto que nos ocupa habla siempre de resolución del Congreso, de cuestiones que tienen que resolver las Cámaras. Un ejemplo es el artículo 133.

De manera que si esta entidad depende —según el proyecto— de la comisión revisora de cuentas es evidente que cualquier acto del Congreso tendiente a fijar un determinado procedimiento tendrá que ser por resolución conjunta de ambas Cámaras. A esto me refería anteriormente, no a la sanción de una ley, es decir, al Congreso ejerciendo la potestad que se le confiere al incorporar a este órgano dentro de su jurisdicción, como lo establece la iniciativa.

Sr. Presidente (Yoma). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Gentile. — Señor presidente: la observación del señor diputado preopinante no encuadra dentro de lo que determina el artículo 119, que se refiere a una resolución fundada de la Auditoría General de la Nación y no del Congreso.

No cabe duda de que si es el Parlamento el que crea el órgano, siempre podrá extender o restringir su competencia. Entendemos que esto es fruto de la equivocada economía general del proyecto de ley, en función de la cual se determina que el control se haga sobre las instituciones o las personas jurídicas y no sobre el patrimonio público que es, en definitiva, lo que debe controlar esta clase de órganos.

El artículo 121 va mucho más allá de lo que establecen las demás disposiciones en cuanto a la participación de las instituciones privadas que puedan actuar en esta función de control.

En este artículo se dice directamente que la Auditoría General de la Nación podrá auditar por sí o mediante estudios profesionales. Está claramente diseñada la delegación de funciones públicas a instituciones privadas. Ade-

más hay un agravante, ya que en el artículo 130 —en este mismo capítulo—, al hablar de las atribuciones y deberes del auditor general o su reemplazante legal transitorio —definidos como representantes legales de la Auditoría General de la Nación—, establece en su inciso d) la posibilidad de licitar, adjudicar, adquirir suministros y contratar servicios profesionales. Me pregunto si estas auditorías privadas que pueden auditar por sí —no vienen en auxilio del instituto de control, sino que actúan por sí— van a ser contratadas sin licitación, ya que esa posibilidad se desprende del comentado inciso d).

Se aumenta así la discrecionalidad —yo diría arbitrariedad— porque estos organismos privados pueden ser contratados sin la necesidad de acudir a los procedimientos objetivos establecidos en las normas de contratación del Estado, tal como la licitación pública. Esto agrava los argumentos señalados por varios legisladores al referirse sobre este particular.

Comparto las observaciones formuladas en cuanto a la calidad profesional que debe tener el auditor general. Se ha dicho que debe ser abogado y contador público. Si se llevará a cabo un control de legalidad y para ello se requieren conocimientos técnicos específicos y título universitario, también se debe reunir la calidad de abogado.

Por último, lo establecido en el artículo 129 convierte al auditor general en un funcionario absolutamente transitorio y sujeto a los vaivenes políticos. Allí se establece que el auditor general y los auditores adjuntos podrán ser removidos en caso de inconducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes, por los procedimientos establecidos para su designación.

Se trata, entonces, de un funcionario que se nombra y se remueve, sin juicio político, sin *jury* de enjuiciamiento, sin sumario previo y sin derecho de defensa. Cuando cambie la mayoría del Congreso, cambiará el auditor. No hay razón para fijar nueve años de estabilidad ya que ese plazo no se va a cumplir. Por razones de color político ese funcionario será cambiado cuando cambie la mayoría en el Congreso.

Sr. Durañona y Vedia. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. Gentile. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Yoma). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Durañona y Vedia. — Señor presidente: la misma inquietud que plantea el señor diputado Gentile se me presentó al analizar este tema, pero deseo señalar que el auditor general y los auditores adjuntos son funcionarios públicos que no están exceptuados de las reglas generales. Por lo tanto, creo que el procedimiento indicado por el proyecto para remover a estos empleados es el de la votación de la Cámara, pero dicha votación no podría tener lugar si no hubiera un sumario previo —como sucede en todos los casos—, salvo que se trate del ministro de Justicia en los supuestos de remoción de fiscales, que parece que lo hace sin más trámite.

Sr. Presidente (Yoma). — El señor diputado Lamberto le solicita una interrupción por intermedio de esta Presidencia, señor diputado Gentile.

Sr. Gentile. — No tengo inconveniente alguno, señor presidente.

Sr. Presidente (Yoma). — Para una interrupción, tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: simplemente deseo solicitarle que haga cumplir el reglamento en lo que se refiere al debate en particular, pues considero que el hecho de insistir sobre cuestiones que ya fueron largamente discutidas durante el tratamiento en general del proyecto de ley constituye una falta de respeto hacia la comisión y la Cámara. No nos estamos ajustando al procedimiento reglamentario, y con ello estamos prolongando el debate y abusando de la paciencia de muchos señores diputados. El asunto ya fue debatido en comisión, y durante la consideración en general los señores diputados tuvieron posibilidad de manifestar sus objeciones. En consecuencia, teniendo en cuenta que con esta actitud se está agravando el funcionamiento de la Cámara, exijo que se cumpla el reglamento.

Sr. Presidente (Yoma). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Gentile. — Señor presidente: casualmente estimábamos como conveniente la creación de un jurado de enjuiciamiento integrado por representantes del Congreso, diputados y senadores, y del Poder Judicial, con el objeto del juzgamiento de estas conductas a las que se refiere el artículo 129. Esto no lo dijimos durante el debate en general, pero lo manifestamos en esta oportunidad. Por ello, creo que está de más la observación que acaba de formular el señor diputado por Santa Fe, si es que ha querido aludir a la exposición que estoy realizando.

Por último, proponemos el agregado de un nuevo artículo que viene a recoger una experiencia del Tribunal de Cuentas de la Nación. Se trata de la realización de una tarea coordinada entre lo que será la Auditoría General de la Nación y los tribunales de cuentas provinciales. El artículo dice así: "La Contraloría General de la República puede requerir a título de colaboración la actuación de los tribunales de cuentas de provincia o de las contralorías o tribunales de cuentas de las municipalidades en cuestiones de su competencia, y recíprocamente puede hacerlo a pedido de estos órganos." Estas son las observaciones y solicitudes de modificación que deseábamos plantear en relación con el título en tratamiento.

Sr. Presidente (Yoma). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Cruchaga. — Señor presidente: de la manera más breve posible voy a reiterar las observaciones que ya formuláramos durante la discusión en general. Repito que mi posición es absolutamente personal, pues el bloque al que pertenezco me ha liberado de todo compromiso.

Nuestras objeciones en relación con este título no son formales sino sustanciales: esta noche estamos consagrando la desaparición del control en nuestro país. Si bien podemos admitir algunas de las características del diseño de control interno que el Poder Ejecutivo ha impulsado mediante esta iniciativa, lo más grave es que hoy estamos enterrando las facultades que el artículo 67 de la Constitución otorga al Congreso de la Nación. Esta ocasión hubiera sido el momento para consagrar legislativamente algunos de los distintos modelos que por decenas existen en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, los cuales hubieran mejorado y enriquecido verdaderamente el control en la Argentina.

Hoy no mejoramos las funciones de control; las estamos haciendo desaparecer. Pero lo más grave es que estamos enterrando, repito, las atribuciones que le corresponden a este Congreso.

No se trata de reiterar conceptos sino de alertar a la Honorable Cámara; por ello es preferible tomar una decisión institucional inteligente y dejar sin efecto el título en consideración a fin de que sea analizado en una ocasión posterior; ello no sería obstáculo para que el proyecto se convirtiera en ley con los títulos que ya fueron aprobados.

En los fundamentos remitidos por el Poder Ejecutivo no encontré el nombre de ningún

autor nacional o extranjero que avale este modelo. En una reunión anterior expresé que cuento con documentación en la que el señor presidente de la Nación señala algo diferente a lo que aquí se propone. De igual manera se han expresado el ex ministro Roberto Dromi, los constitucionalistas más renombrados y los administrativistas más encumbrados de nuestro país. Además de los trabajos de los autores que tratan este tema en nuestro país y en Latinoamérica, tengo en mi poder una publicación que me llegó en forma inesperada —me fue proporcionada por el señor diputado Jorge Vanossi, quien también ha realizado un trabajo sobre este tema—, que va a contramano de lo que esta noche estamos considerando, y que lleva la firma del secretario legal y técnico de la Presidencia de la Nación.

Este trabajo fue publicado en Buenos Aires en agosto del presente año, está auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert, se titula *El defensor del pueblo en la República Argentina* y contiene trabajos de Antonio Cartaña, Jorge Maiorano, Jorge Vanossi y proyectos presentados por el señor senador Menem y otros senadores justicialistas.

No voy a ocupar la atención de esta Cámara dando lectura de la publicación mencionada, pero propongo a los señores diputados que tomen conocimiento de los conceptos de otros funcionarios del gobierno que, coincidiendo con Carlos Saúl Menem, están indicando un modelo de control distinto al que hoy se intenta aprobar en esta Cámara. En consecuencia, estamos a contramano de lo que señala la doctrina nacional más calificada.

Los señores diputados del interior pregonan con insistencia la vigencia del federalismo, y sus provincias cuentan con modernas constituciones que establecen modelos distintos al que hoy se está intentando consagrar. Por ello, cabe preguntarse a quién están respondiendo con esta iniciativa. Evidentemente, no responden a iniciativas nacionales; dicen por ahí que éstas son exigencias de organismos internacionales y que la aprobación de este proyecto estaría unida a la posibilidad de conseguir algunos créditos.

Estamos despreciando lo más granado, calificado y valioso de nuestra historia institucional, jurídica y doctrinaria. No encontré un solo autor argentino que avale el despropósito que probablemente se apruebe esta noche.

Además, se insiste con la confusión sobre los conceptos del control y su naturaleza jurídica; pero lo que es más grave aún, se lesionan atribuciones que son propias del Parlamento.

Los señores diputados Vanossi y Gentile y el señor senador Eduardo Menem han formulado propuestas concretas para la institución de defensores del pueblo, defensores parlamentarios y contralores que no cuentan con las atribuciones que esta noche se están tratando de negar. En consecuencia, sin interferir con las exigencias que el Poder Ejecutivo pueda tener, ¿por qué no nos ponemos responsablemente —no creo que con esto nadie se ofenda— a analizar todo lo necesario para instaurar un verdadero control externo, digno de la democracia que todos estamos tratando de consolidar?

Ninguna de las pautas de control que mencionamos en el debate en general están contempladas en estos artículos. Pido disculpas si algún colega se siente ofendido por lo que voy a decir. No es cierto que los controles previos generen burocracia. El doctor Agustín Cordillo, en el trabajo que mencioné y que pongo a disposición de los señores diputados, sostiene que en los países latinoamericanos el exceso del control de legalidad o formal —es cierto que hubo un exceso de este tipo de controles— generó burocracia.

Pero hoy no estamos perfeccionando los controles legales que generaron burocracia. Estamos de acuerdo con crear sistemas modernos de control amplio que contemplen los de legalidad, de gestión y presupuestario y los relativos a la eficiencia y eficacia. Por esta razón debo decir con toda franqueza que discrepo totalmente con que los controles previos generen burocracia. Al decir esto no tomo partido por ninguna corporación y a pesar de haber sido titular de un organismo de control constitucional hablo con la mayor objetividad. No es cierto que se genere burocracia con los controles previos. Es más: toda esta doctrina —incluida la del presidente de la Nación— sostiene que el control debe ser previo y de carácter general para evitar el perjuicio patrimonial.

En consecuencia, si hay una contradicción con la doctrina, con el derecho público provincial y con lo sostenido por los hombres del justicialismo de reciente data, ¿por qué esta insistencia en creer que el control previo no es útil? ¿De dónde sale este concepto de que el control amplio y moderno genera burocracia? Los controles previos y concomitantes impiden los perjuicios patrimoniales y no solamente actúan contra el abuso o el incumplimiento de la ley.

La otra injusticia que esta noche se está consagrandose es volver a reiterar que en la Argentina los controles han tenido la responsabi-

lidad por la existencia de corrupción. Esto no es cierto. Nos olvidamos de los períodos de discontinuidad constitucional. Atribuimos a los organismos de control —que han sido sometidos a los vaivenes de nuestra alterada vida política— la responsabilidad de no haber neutralizado los capítulos de corrupción. Para contrarrestar esto ofrecí al señor miembro informante —que pertenece a la bancada oficialista— una larga lista de negocios que fueron observados por los organismos de control. Nadie supo darnos una explicación coherente. Hay 600 funcionarios que, con cargos específicos, están siendo investigados por los actuales organismos de control. ¿Qué se hizo con esa lista? ¿A cuánto ascienden los perjuicios? A aquéllos hay que sumar más de 1.200 o 1.300 —no tengo el dato exacto— funcionarios que no rindieron cuentas.

¿Dónde está la falla del control? Queremos adjudicar a los órganos de control la responsabilidad cuando sabemos que debe radicársela en el ámbito político —porque de aquí surgió el manejo de las empresas del Estado, más precisamente en el del Ejecutivo, donde se generaron las acciones de corrupción que todo el mundo conoce.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1º de la Honorable Cámara, don Luis Alberto Martínez.

Sr. Cruchaga. — En consecuencia, debo decir que el control no es efectivo si es posterior. Está dicho en todos los idiomas: el control posterior es histórico, no detiene nada: ni el acto ni el contrato ni al funcionario.

Entonces dijimos la otra noche, cuando había pocos diputados en este recinto —permítame la repetición en este caso, señor diputado Lamberto— que lo que este Congreso estaba consagrando eran las autopsias legales de aquellos expedientes que lesionaron el patrimonio de la Nación, y allí nos vamos a encontrar con expedientes y actos realizados por funcionarios que ya no están en sus cargos.

Desde ya que esto no es un control; por ello me voy a permitir leer una parte del mensaje del Poder Ejecutivo que dice lo siguiente: “La Contraloría General de la Nación se mantendrá estrictamente, como un órgano de auditoría y evaluación *ex post*, ágil y eficiente.” Esto significa una evaluación posterior.

Si no estamos dispuestos a que el Congreso se convierta en una morgue nacional, debemos reaccionar; si no, lamentablemente vamos a enterrar esta magnífica posibilidad que hoy tene-

mos, de ejercer los controles parlamentarios que se merece nuestro país.

Con la absoluta independencia de criterio que felizmente me ha dado mi bloque dije una serie de cosas la otra madrugada, ante un escaso número de diputados, y las reitero hoy, en que hay una concurrencia mayor: cuando hubo control previo, ¿hubo burocracia?, ¿hubo desorden institucional?, ¿algún contador impugnó algún acto de un gobernador?, ¿dónde se produjo el cogobierno? Considero que no hay un solo ejemplo de lo que se ha dicho anteriormente.

He mencionado casos concretos de mi provincia, donde felizmente existe una perfecta armonía en una relación política que permitió lo que sostuve en la anterior reunión de esta Cámara y que no se refleja en este proyecto: allí el control lo ejercen parcialmente las fuerzas de la oposición.

Algunos proyectos que se han presentado en esta Cámara hablan de la posibilidad de que las fuerzas minoritarias ejerzan el control. Pero hoy, en este dictamen ni por asomo se vislumbra dicha alternativa.

En consecuencia, el control previo no significa burocracia sino que es necesario, ya que el control posterior es simplemente un análisis de lo que pasó. En todo caso, esos análisis posteriores de lo que ocurrió podrán ser efectuados por el Poder Ejecutivo pero no en el ámbito del Congreso de la Nación, donde tenemos otras facultades que ejercer.

Me resulta muy difícil enmendar el título que consideramos. Todo esto lo digo con franqueza, y sin comprometer a nadie manifiesto que si no existe el control previo y el funcionario que tiene las facultades de este Congreso no puede suspender transitoriamente el acto en cuestión y no le damos atribuciones para presentarse ante la Justicia —como se sostiene en los proyectos presentados en esta Cámara y en el Senado— todo carecerá de efecto jurídico.

No hagamos burocracia y no generemos un modelo que lo que significa es —con el respeto que todos me merecen— gatopardismo. Acá no habrá control si no otorgamos al funcionario la posibilidad de accionar judicialmente.

A esta altura de mi exposición me permito solicitar la inserción en el Diario de Sesiones de una proposición que se refiere al sistema de control externo, que debe ser colegiado y no unipersonal.

Hoy estamos desaprovechando una magnífica oportunidad desde el punto de vista político e institucional. Tal vez sin quererlo estamos declarando una amnistía en aquellas causas y expedientes donde estos flacos organismos de con-

control en algunas oportunidades encontraron funcionarios responsables. ¿Se ha tomado conciencia de que hoy podemos estar dictando una amnistía patrimonial para quienes tal vez causaron grave daño al patrimonio de la Nación? ¿Estamos contestes de que por lo que dice el dictamen se van a archivar más de dos mil causas que están indicando funcionarios y actos cuestionados?

Por eso llamo a la reflexión, aunque no quiero aburrir. Ante la concentración de poder y ante sociedades que quedarán debilitadas por estos vaivenes, ésta es la ocasión para que los genuinos representantes del pueblo hoy defendamos a la sociedad. Lamentablemente, si el oficialismo insiste en votar el dictamen tal como está redactado, perderemos esta oportunidad. Sólo ruego a Dios que ello nos suceda sólo temporalmente para que algún día podamos recuperar las facultades que la Constitución nos dio. *(Aplausos prolongados.)*

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Baglini. — Señor presidente: voy a ser breve. Las palabras huelgan un poco, después de lo que acabamos de escuchar, que refleja en parte algunas de las inquietudes que estuvieron en discusión en la comisión y que han motivado disidencias parciales al dictamen.

Me voy a limitar a señalar tres o cuatro puntos que resulta imprescindible modificar para que se subsane lo que aquí se ha señalado.

En primer lugar, a diferencia de lo que está establecido para el de control interno, el organismo de control externo no está resguardado con la obligatoriedad de que todos los entes controlados le emitan informes y suministren todos los datos que sean requeridos por éste.

Nuestra propuesta es que se agregue un artículo, donde se exprese que los órganos y entes a que se refiere el artículo 118 estén obligados a suministrar a la Contraloría General de la Nación y a sus representantes toda la información que sea necesaria, para lo cual éstos dispondrán de acceso directo a los datos, documentos y antecedentes relacionados con el ejercicio de sus funciones. Para ello todos los agentes y/o autoridades de esos organismos deberán prestar colaboración, considerándose la conducta adversa como falta grave.

En segundo lugar, está claro que en la nueva estructura que tiene la administración pública no solamente un ministro o un secretario, un subsecretario o un integrante de un cuerpo directivo con rango de director en una entidad autárquica o descentralizada de la administración

central tienen responsabilidad por el manejo de fondos, lo que debe llevarlos a la declaración patrimonial exigida por el inciso i) del artículo 121. Hay directores de la administración nacional que manejan mil millones de dólares —como, por ejemplo, el director de administración financiera del FONAVI— y que no tienen, según la redacción del dictamen, la responsabilidad de presentar el referido informe patrimonial. Por lo menos aquí hay que agregar a los directores nacionales.

Además nos parece que cualquiera sea la suerte del título, en el artículo 122 por lo menos hay que agregar entre los deberes —no las facultades— de la Contraloría General de la Nación, el de demandar judicialmente la nulidad de todo hecho, acto o contrato que este organismo de control externo considere lesivo para el patrimonio del sector público nacional. Sin este mínimo recaudo este organismo se transformará en un mero espectador y no en un partícipe de una actividad de control efectivo.

También hay que agregar un inciso que establezca que este organismo deberá requerir con carácter conminatorio una rendición de cuentas en un plazo perentorio a quienes tengan obligación de hacerlo. No es posible exigir la rendición de cuentas sin la facultad de conminar el cumplimiento de esa obligación.

Asimismo, quiero reiterar la necesidad —expresada por el señor diputado Berhongaray— de suprimir la sobreexigencia que implica la última parte del artículo 132, en cuanto dispone que no podrán ser designados auditores quienes en los cinco años anteriores hubieran desempeñado virtualmente cualquier cargo de responsabilidad no solamente en la administración central sino en cualquier organismo descentralizado o empresa del Estado. La supresión de esta disposición abriría la posibilidad de que el Congreso pueda ir más allá de estos diques formales, que no necesariamente van a mejorar la calidad subjetiva de quienes tienen que cumplir la función de contralor.

Desde luego, lo expuesto son sólo matices o pinceladas dentro del cuadro pintado por el señor diputado Cruchaga, pero sin duda se podrá dar a esta norma otra tonalidad que supla lo que no logramos en los títulos anteriores.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Tiene la palabra el señor miembro informante.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: vamos a aceptar modificaciones en algunos artículos. Para no hacer demasiado extenso este análisis en particular, solicito la inserción de dos trabajos sobre la naturaleza del control externo.

Creo que el efectista mensaje del señor diputado Cruchaga, de que el Parlamento argentino será un depósito de cadáveres, es rayano en una afrenta al trabajo serio de la comisión y a los diputados que realmente pensamos que esta ley será un mejoramiento de los organismos de control y no el apocalipsis que el señor diputado por Buenos Aires planteó en su exposición.

Los mecanismos de control previo, que son el objeto fundamental del debate, no han mostrado las virtudes que mencionó el señor diputado Cruchaga. En la práctica, lograr el acuerdo de los organismos de control previo significa casi la vía libre para no tener control después. Estos organismos no han tenido la eficiencia que aquí se ha querido atribuirles. La prueba está en los hechos que son de dominio público y que ocurrieron con organismos de control previo. Si analizáramos cómo funcionan esos organismos en las provincias, podríamos escribir varios libros acerca de cómo se convalidan actos notoriamente reñidos con la ley.

Creo que comenzamos a marchar por un nuevo camino. Hemos trabajado con mucha gente y hemos receptado proposiciones de varios señores diputados. En este título también vamos a aceptar algunas inquietudes.

Lo importante es que estamos proponiendo un nuevo sistema; pero como la Cámara ya se expidió al aprobar este proyecto en general, corresponde que pasemos a detallar las modificaciones que vamos a aceptar en algunos artículos de esta iniciativa.

En primer lugar, tal como lo expresáramos durante la consideración en general, el nombre del órgano que se crea es el de "Auditoría y Contraloría General de la Nación"; esta modificación tendrá que introducirse en todos los artículos en los que aparezca la expresión "Auditoría General de la Nación".

En segundo lugar, la primera parte del segundo párrafo del artículo 117 queda redactada de la siguiente manera: "Funcionará como organismo técnico de apoyo del Congreso Nacional y se vinculará con éste a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración."

En lo que respecta al artículo 12 aceptamos la propuesta formulada por el señor diputado Baglini en el sentido de incorporar, en el inciso d), con posterioridad a la palabra "subsecretario", la expresión "director nacional".

Sr. Baglini. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia.

Sr. Lamberto. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Baglini. — Señor presidente: efectivamente había sugerido una modificación al artículo 121, con el objeto de incorporar a los directores nacionales entre los funcionarios con obligación de presentar la declaración jurada. Se trata de establecer la misma obligatoriedad de proporcionar datos al órgano de control externo, en similitud con lo dispuesto en un artículo anterior respecto del ente de control interno.

Además, en el artículo 122 proponemos dos modificaciones relacionadas con los deberes del organismo de control externo: la primera establecería la obligación de demandar judicialmente la nulidad de todo hecho, acto o contrato que sea lesivo al patrimonio del sector público nacional; la otra se refiere a requerir con carácter conminatorio la rendición de cuentas en un plazo perentorio, a quienes tengan obligación de hacerla.

Una última observación se vincula con la supresión del segundo párrafo del artículo 132, donde figuran las limitaciones para quienes se han desempeñado en cargos de la administración central durante los últimos cinco años.

Estas son las cuatro modificaciones que hemos propuesto. Se me ha hecho saber que una de ellas ha sido aceptada. En cuanto a la relativa al director nacional, con respecto a la obligación de informar, no creo que haya inconvenientes porque eso ya está admitido para el otro organismo de control interno. Lo que resta se vincula con la proposición a la comisión acerca de las obligaciones del ente de control externo cuando se descubre un perjuicio para el sector público, en el sentido de demandar la nulidad; la obligación de rendir cuentas; y, por último, lo relativo al segundo párrafo del artículo 132, que exige la absoluta asepsia del funcionario para ocupar un cargo, lo que virtualmente le impide haber pasado por cualquier entidad descentralizada, por ejemplo. Se podría dar la curiosidad de que un ex presidente de la Nación ocupe —como ha ocurrido— un cargo en la Corte Suprema de Justicia y no en un organismo de contralor, en donde se presume que si tiene que revisar su propia conducta debe excusarse.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Berhongaray. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. Lamberto. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Berhongaray. — Señor presidente: simplemente desco reiterar una propuesta de reforma que consideramos fundamental, vinculada con el inciso g) del artículo 121. Desde distintas ópticas hemos tratado de conciliar nuestra propuesta, la que establece: "Realizar con carácter previo o de modo simultáneo análisis especiales de actos, contratos y tramitaciones de gran significación económica, por sí o por decisión de una de las Cámaras del Congreso de la Nación. Si del análisis resultare grave irregularidad, peligro o inconveniencia a los intereses públicos el controlador y auditor, previo informe al Congreso, podrá ordenar la suspensión por treinta días renovables".

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: las cuatro propuestas efectuadas por el señor diputado Baglini, esto es, la referente al inciso i) del artículo 121, la de demandar judicialmente las nulidades mencionadas, la de requerir con carácter conminatorio la rendición de cuentas —que se agrega como inciso h) y la eliminación del último párrafo del artículo 132, son aceptadas por la comisión.

Con respecto al mecanismo que se prevé en el artículo 125, a fin de conciliar las distintas posturas proponemos que la disposición establezca: "La Auditoría y Contraloría General de la Nación estará a cargo de un auditor y controlador general, designado por ley de la Nación, siendo la Cámara de Diputados la de origen."

A su vez, el artículo 126 queda redactado de la siguiente manera: "Para ser auditor y controlador general, se necesita ser argentino, con título universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y auditoría y una experiencia no inferior a ocho (8) años en el sector público."

Esas son las únicas modificaciones que la comisión incorpora.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. López de Zavallia. — Señor presidente: entiendo que el miembro informante ha incurrido en una omisión.

Según el dictamen este título llegaba al artículo 137; luego recibí la información de que

en realidad comprendía sólo hasta el 136 porque la comisión había decidido proponer la supresión del artículo 135. Sobre esto no he oído al señor diputado Lamberto hacer la pertinente aclaración, ya que se habría producido un corrimiento en la numeración. Señalo esta circunstancia porque precisamente una reflexión del señor diputado Durañona y Vedia me hizo pensar que realmente estamos confundidos hasta en la numeración de los artículos.

Por ello solicito que en este entierro de algunas instituciones por lo menos se salven las matemáticas.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Tiene la palabra el señor miembro informante.

Sr. Lamberto. — El señor diputado López de Zavallia está en lo cierto ya que en principio estaríamos votando hasta el artículo 137. Entre las modificaciones que la comisión propone figura la eliminación del artículo 135, con lo cual la Presidencia queda facultada para realizar el correspondiente reordenamiento numérico.

Sr. Durañona y Vedia. — Pido la palabra para una aclaración sobre este particular.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Durañona y Vedia. — Señor presidente: deseo advertir sobre dos cuestiones al señor miembro informante. La primera de ellas es que establecer que la designación será hecha por ley del Congreso y no por resolución conjunta de ambas Cámaras destruye el sistema, ya que el Poder Ejecutivo es colegislador y podría presentar un proyecto de ley e inclusive podría observarlo. Se trata de una competencia que se atribuye al Congreso y por lo tanto la decisión debería adoptarse por medio de una resolución conjunta de ambas cámaras.

La segunda advertencia consiste en que el cambio de nombre importa la reconsideración de artículos ya votados. Esto debe quedar perfectamente aclarado porque hay artículos anteriores que se refieren a la Auditoría General de la Nación y que se han aprobado durante el tratamiento en particular. Consigno esta circunstancia a modo de simple advertencia.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — La Presidencia recuerda a los señores diputados que el debate ha concluido y se ha agotado la lista de oradores, a pesar de lo cual estamos contribuyendo a reabrir la discusión. Sin embargo, y a pesar de la circunstancia señalada, el señor miembro informante debería responder a las manifestaciones del señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: quiero aclarar que durante el debate en general anticipamos que se iba a cambiar el nombre del órgano en todos los artículos en los que figuraba, de forma tal que esta cuestión quedó subsanada con la votación en general.

En cuanto a las prevenciones formuladas por el diputado especialista en control de calidad de las leyes, cabe destacar que hemos recibido muchas de sus inquietudes, que sin duda se relacionan con la característica del control posterior. Este es el mecanismo que se compatibiliza con el orden constitucional argentino ya que el veto del Poder Ejecutivo puede ser rechazado con los dos tercios de las cámaras.

Reitero que es el mecanismo más apto y que se compatibiliza con nuestro orden jurídico.

Sr. Gentile. — Pido la palabra para una aclaración.

Sr. Presidente (Martínez, L. A.). — En realidad, el señor diputado no puede hacer uso de la palabra porque se ha cerrado el debate.

Sr. Gentile. — Simplemente quería hacer una aclaración porque aquí se ha hablado de una figura mortuoria con respecto al control...

—Varios señores diputados hablan a la vez.

Sr. Gentile. — Existen muchos juicios de cuentas y de responsabilidad que se hallan en trámite en el Tribunal de Cuentas de la Nación. Eso quedará enterrado con la sanción de este proyecto de ley y en consecuencia habrá impunidad para quienes han sido sumariados. Estos son los nichos de que hablaba el señor diputado Cruchaga.

Sr. Presidente (Martínez, L. A.). — Se va a votar el título VII, que comprende los artículos 116 a 136, con las modificaciones propuestas y aceptadas por la comisión.

—Resulta afirmativa.

Sr. Berhongaray. — Señor presidente: reitero en esta oportunidad la solicitud que formulara durante mi exposición en la sesión del día 30 de octubre en el sentido de que se inserte en el Diario de Sesiones el texto de un estudio referido a este proyecto.

Sr. Presidente (Martínez, L. A.). — Se va a votar si se efectúa en el Diario de Sesiones la inserción solicitada por el señor diputado por La Pampa.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Martínez, L. A.). — Se hará la inserción solicitada¹.

Sr. Presidente (Martínez, L. A.). — Prosigue el tratamiento en particular del proyecto de ley.

En consideración el Título VIII, del proyecto aprobado en general, que comprende los artículos 137 a 145.

Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: proponemos que el artículo 139 del proyecto de ley —que ahora pasa a ser artículo 138—, quede redactado de la siguiente manera: "Dentro de los seis (6) meses de promulgada la presente ley, las autoridades superiores de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría y Contraloría General de la Nación, quedan facultadas para suscribir entre sí convenios que posibiliten reasignar los recursos humanos de la Sindicatura General de Empresas Públicas y del Tribunal de Cuentas de la Nación. El personal de los organismos de control reemplazados, conservará el nivel jerárquico alcanzado manteniéndose los derechos que hagan a la representación y defensa de los intereses colectivos del personal."

Sr. Presidente (Martínez, L. A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Ortiz Pellegrini. — Señor presidente: anticipo que mi exposición será muy breve, porque mi intención era proponer la reforma que ya ha sugerido el señor presidente de la comisión al ahora artículo 138.

Propongo que se realice un agregado al ahora artículo 137, porque entendemos que existe continuidad entre los órganos de control existentes y los que el proyecto propone. Incluso esta continuidad se ve reflejada en el mensaje que acompaña el proyecto, porque en el punto 3.5 se habla de mantener a la Contaduría General de la Nación como el órgano rector del sistema de contabilidad, y en el punto 3.6 se menciona la reestructuración de la actual Sindicatura General de Empresas Públicas para elevar su ámbito de competencia a la totalidad del sector público. Concretamente, se expresa: "La Sindicatura se convierte, pues, en el órgano de control interno del Ejecutivo nacional." En el punto 3.7 se señala: "El actual Tribunal de Cuentas experimenta un cambio fundamental en el enfoque de sus atribuciones para convertirlo en el auténtico organismo de auditoría externa del país: una con-

¹ Véase el texto de la inserción en el Apéndice. (Página 4577.)

traloría general de la Nación actuando en función *ex post*...”

El mensaje que acompaña al proyecto en consideración trata de mantener la continuidad legal atendiendo, entre otras cosas, a la finalización de los procedimientos en trámite y a las propias funciones que tanto a la Sindicatura como a la Auditoría General se les asigna en este proyecto.

El artículo 137 establece la derogación de las exclusiones al control y fiscalización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Sindicatura General de Empresas Públicas. Es decir, que si se propone la derogación de las exclusiones al control es porque ahora tienen control. Ergo, si tienen control debe haber continuidad entre estos nuevos organismos y los viejos, porque si no fuera así esta norma carecería de sentido.

Propongo que el primer párrafo del artículo 137 quede tal cual está redactado, y a continuación se realice el siguiente agregado: “A todos los efectos legales que pudieran corresponder, la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación son respectivamente los continuadores legales del Tribunal de Cuentas de la Nación, creado por decreto ley 23.354/56 (ratificado por ley 14.467), de la Sindicatura General de Empresas Públicas, creada por ley 21.801, y de la Contaduría General de la Nación, contemplada en el texto legal mencionado en primer término.”

Sr. Presidente (Martínez L.A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Aramouni. — Señor presidente: tanto la redacción del artículo 139 del dictamen de comisión —ahora 138— como la que acaba de proponer el señor presidente de la comisión, establecen seis meses desde promulgada la ley para la reasignación de los recursos humanos de la Sindicatura General de Empresas Públicas y del Tribunal de Cuentas de la Nación. Entonces, cabe preguntarse qué va a ocurrir durante esos seis meses.

Coincido con lo expresado por los señores diputados Cruchaga y Gentile en el sentido de que se va a otorgar la declaración de impunidad respecto de los juicios de cuentas y de responsabilidad de varios funcionarios, y en relación con muchas de las cuentas sobre las que aún debe expedirse el Tribunal de Cuentas como asimismo la propia Sindicatura General de Empresas Públicas.

Esto va a significar un verdadero blanqueo, y va a quedar un lapso de seis meses en que puede llegar a ocurrir de todo —como dije anteriormente—, tal como si la Argentina fuese cosa de nadie. No habrá ningún organismo que

realice un control. Quedará este bache de seis meses en el que valdrá todo. Esto debe corregirse; no basta con que se haga una simple modificación a la redacción del artículo original, que por otra parte aun cuando pretende salvaguardar el nivel jerárquico, manteniéndose los derechos que hagan a la representación y defensa de los intereses colectivos del personal, excluye expresamente lo relacionado con su estabilidad, lo cual debe ser incorporado en su nueva redacción.

Tanto el personal de la Sindicatura General de Empresas Públicas como el del Tribunal de Cuentas debe preservar su estabilidad mientras dure su buena conducta; esto debe decirlo la ley. Sólo de esta forma se podrá asegurar la reasignación de recursos humanos, respetando el derecho inalienable de los funcionarios y empleados de la Sindicatura y del Tribunal de Cuentas.

También quiero propiciar una modificación al artículo 141 —ahora 140—, que dice que las disposiciones contenidas en este proyecto de ley regirán a partir del primer ejercicio financiero que se inicie con posterioridad a la sanción de la ley respectiva. Si la ley se sanciona el 31 de diciembre y se dispone de seis meses para reasignar el personal —tanto de la Sindicatura General de Empresas Públicas como del Tribunal de Cuentas— es probable que el bache para el blanqueo de irregularidades y para la impunidad se prolongue, debido a que no estarán en condiciones de responder en ese plazo.

Es mi deseo proponer nuevos artículos, luego del 144. El primero diría lo siguiente: “Todos los cargos que origine la aplicación de esta ley deberán cubrirse por concurso público de antecedentes y oposición.”

Otro de los artículos diría lo siguiente: “En toda contratación que se origine en el ámbito de la presente ley deberá llamarse a licitación previa, admitiéndose solamente la contratación directa en caso de declararse desierta la misma.”

Hay otro artículo que quiero proponer cuyos fundamentos ya expresé en el tratamiento en general. Si tanto interesa la transparencia de los actos del poder administrador, que se deroguen todas las disposiciones que facultan créditos destinados a atender gastos de carácter reservado y/o secreto. De esta manera se van a eliminar no solamente las suspicacias sino el manejo no transparente de estos fondos.

Por ello propicio un nuevo artículo que diga lo siguiente: “Derógase toda disposición que faculte créditos destinados a atender gastos de carácter reservado y/o secreto.”

De esta manera terminamos con viejas disposiciones tanto de gobiernos dictatoriales o militares, como de gobiernos democráticos.

Sr. Presidente (Martínez L.A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Gentile. — Señor presidente: tenía entendido que el año próximo se iban a producir elecciones solamente en la Capital Federal para elegir a un senador por ese distrito.

Sin embargo, nos encontramos con que el artículo 140 del proyecto en consideración dice lo siguiente: "Invítase a las provincias y municipios a establecer en sus respectivos ámbitos, sistemas similares y compatibles con los previstos en la presente ley."

O sea que de sancionarse esta iniciativa todas las provincias van a tener que convocar a elecciones para elegir diputados para integrar las convenciones constituyentes para modificar sus respectivas constituciones, que establecen un sistema diametralmente opuesto al que se propicia para controlar a sus respectivas administraciones.

En Córdoba, la Constitución sancionada en 1987 establece que el Tribunal de Cuentas es electivo. Por ello sugiero que se suprima este artículo a fin de no tener que proceder a reformar nuestra Constitución provincial.

Con relación al ahora artículo 142 quisiera hacer una pregunta al señor miembro informante, porque confieso mi total ignorancia respecto de lo que se quiere decir. En dicho artículo se expresa lo siguiente: "El Poder Ejecutivo nacional, en el plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que regule el sistema de contrataciones del Estado...", lo que me parece que es absolutamente claro. Pero la redacción concluye así: "...y otro que organice la administración de bienes del Estado". Confieso que no sé qué significa esto.

Sr. Presidente (Martínez L.A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Baglini. — Señor presidente: voy a proponer la incorporación de un último artículo que me parece de trascendental importancia, con referencia a lo que podemos calificar como la inconducta del Poder Ejecutivo en el ejercicio de su facultad de veto, que soportamos desde el momento de la promulgación de la ley 23.966 en adelante, con el resultado de una suerte de *collage* de disposiciones que al Poder Ejecutivo le gustan, ya que las demás son eliminadas por vetos parciales.

Desde que nos habíamos prometido este debate —que lamentablemente no se efectuó— se continuaron produciendo amenazas de vetos parciales y de decretos. Por ello, lo menos que podemos hacer es incorporar un artículo de auto-preservación de las funciones del Congreso de la Nación, porque si continuamos circulando por el itinerario del veto, apelando a la legislación de emergencia a través de decretos de necesidad y urgencia, y con las dificultades que devienen de este mecanismo de enviar al Congreso fenomenales decretos ómnibus de desregulación para que sean ratificados a libro cerrado, más vale que cerremos las puertas nosotros mismos y tiremos la llave por la ventana. (*Aplausos.*)

En conclusión, el artículo que propongo diría lo siguiente: "Esta ley conforma un todo orgánico. Cualquier observación que efectuare el Poder Ejecutivo a sus disposiciones ocasionará la suspensión automática de su entrada en vigencia hasta que el Congreso se haya expedido sobre los puntos observados."

El contenido del artículo, como se ve, tiende a hacer explícito lo que debiera ser una interpretación inveterada del artículo 72 de la Constitución Nacional, es decir, el ejercicio del poder de observación o de veto de las leyes no puede ejercerse cuando altera la esencia del propósito del legislador y la interpretación orgánica de una ley, y nada mejor que esta ley, donde estamos hablando de sistemas, de mecanismos y de procedimientos para regular un todo que es la administración financiera y el control del sector público.

Entonces, esta cláusula es la única manera y el único mecanismo para preservar que estos episodios, que no nos hacen felices, vuelvan a ocurrir. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Martínez L.A.). — ¿La comisión acepta?

Sr. Lamberto. — La comisión no va a aceptar las modificaciones propuestas, salvo la del artículo 138 —número 139 del dictamen— y va a proponer la incorporación de un último artículo, que dice lo siguiente: "Las causas administrativas y judiciales pendientes de resolución en el Tribunal de Cuentas de la Nación y en la Sindicatura General de Empresas Públicas serán continuadas y concluidas por la Auditoría y Contraloría General de la Nación y por la Sindicatura General de la Nación, respectivamente."

Sr. Presidente (Martínez L.A.). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Durañona y Vedia. — Señor presidente: con motivo de cierta experiencia que surge de

lo ocurrido con leyes anteriores, de lo que es ejemplo ilustrativo lo sucedido con la derogación de los regímenes especiales de jubilación, propongo suprimir de los artículos 143 y 144 —ahora 142 y 143—, los plazos, porque no tienen sanción alguna en caso de incumplimiento, y van a complicar el desenvolvimiento de la ley.

Sr. Presidente (Martínez L. A.). — ¿La comisión acepta?

Sr. Lamberto. — La comisión no acepta.

Sr. Presidente (Martínez, L. A.). — No habiendo número en el recinto, se va a llamar para votar.

—Se llama para votar.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, don Alberto Reinaldo Pierri.

Sr. Jaroslavsky. — Pido la palabra para hacer una breve manifestación.

Sr. Presidente (Pierri). — Estamos llamando para votar, señor diputado.

Sr. Jaroslavsky. — Precisamente antes de la votación quiero insistir en una propuesta en nombre de la Unión Cívica Radical. No sé si la Cámara está dispuesta a escucharme.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene el uso de la palabra, señor diputado.

Sr. Jaroslavsky. — Señor presidente: la proposición del señor diputado Baglini tiene mucha importancia. No es una chicana parlamentaria. No hemos escuchado del señor miembro informante una sola argumentación que justifique su negativa a que la norma propuesta sea incluida como último artículo de esta ley.

Se trata de una cláusula para evitar el veto parcial de la ley. No quiero repetirla ya que la han registrado los taquígrafos. Quisiera que se reflexione con seriedad. Si pensáramos que las decisiones democráticas que han llevado al doctor Menem a la Presidencia tienen un carácter de eternidad, yo entendería la posición negativa. Pero si pensamos que estamos en un sistema democrático y que las posiciones pueden volver a variar, me resulta difícil entenderla.

No sólo le interesa a la oposición que el Poder Ejecutivo no se exceda en el uso de sus facultades sino a todo el Congreso, incluyendo al oficialismo.

Por esos motivos queremos dejar solemnemente documentada —si se me permite el término— nuestra insistencia, y creo que la comisión por lo menos tendría que darnos alguna razón para que esta cláusula no sea incorporada al proyecto.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Lamberto. — Señor presidente: cuando me referí a las modificaciones que la comisión iba a aceptar omití este tema porque me extrañó que un abogado del nivel del señor diputado Baglini proponga un artículo que es violatorio de la Constitución Nacional. En este sentido, considero que si algunas personas no respetan nuestra Carta Magna el mejor homenaje que puede brindarle este Parlamento es cumplir con todos y cada uno de sus preceptos.

Seguramente vamos a coincidir en que existe un mecanismo de sanción de las leyes, de veto y de balanceo entre los poderes cada vez que el Ejecutivo observa alguna norma. Esto ha sido previsto en la Constitución Nacional; cualquier otra propuesta significaría una violación de nuestra Ley Fundamental.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Baglini. — Señor presidente: no está en mi ánimo obstruir este debate: tanto es así que nuestra propuesta tiende a preservarlo, pero no me refiero a éste en particular sino a todos los debates que se realizan en el ámbito del Parlamento. Nuestra intención es la de preservar la sanidad de la discusión, porque no es posible —tal como ocurrió durante el tratamiento del proyecto de ley de consolidación de deuda interna— que mientras los integrantes de este cuerpo, sin distinción de bancadas, se pasan horas haciendo consultas, negociaciones e intercambiando opiniones e información con los funcionarios del Poder Ejecutivo a fin de arribar a algunos acuerdos —que no son pactos espurios sino la expresión del consenso— para sancionar leyes complicadas en momentos difíciles, luego se borren de un plumazo los resultados de ese esfuerzo. Es decir que el Poder Ejecutivo barre con nuestro trabajo como si se tratara de arena en el desierto.

Por ello decimos que queremos preservar el debate. Además, nada está más lejos de nuestro ánimo que el impedirle al gobierno que haga uso —dentro de lo que es lógico, racional y constitucional— del derecho de observar. Aclaro que esta cláusula no le impide al Poder Ejecutivo observar todo lo que quiera de una ley; simplemente señala que antes de que entre en vigencia deberá volver al Parlamento para que la podamos considerar.

Digo eso porque hay leyes que son un todo orgánico que se asemejan al esquema en el que un ladrillo se imbrica con otro para poder construir un edificio, pero resulta que el Poder Eje-

cutivo retira a su gusto las puertas, les ventanas, un ladrillo, deja sin techo al edificio, elimina los zócalos o mueve los cimientos. En ese caso de nada vale la arquitectura constitucional que se pretende diseñar para que este Parlamento, el Poder Ejecutivo y la Justicia funcionen.

Lo hemos dicho alguna vez en el recinto y el señor diputado Durañona y Vedia ha hecho una descripción del cuadro que habíamos pretendido explicar. Decía que esto se encuentra en el mismo riñón de las dos Cámaras y que era necesario que vengan los miembros del Poder Ejecutivo a dar las explicaciones vinculadas a todos los proyectos que se presentan por mesa de entradas. Esto también debe ocurrir en el caso de las normas que son revisadas en días, derivadas de anteproyectos de ley que prácticamente son leyes en curso.

Lo que no puede hacer el Poder Ejecutivo es tomar la tijera, componer a capricho y dibujar de tal manera que se distorsione la voluntad de los legisladores. Lo que dice la cláusula propuesta no está en contradicción con la Constitución Nacional. No significa decirle que no puede vetar esta ley so pena de que nunca más vaya a entrar en funcionamiento. El Poder Ejecutivo puede vetar y observar la ley, pero antes de que entre en vigencia este Congreso le dirá que, con respecto a esta ley que entendemos como un todo orgánico, tiene que concurrir aquí para que revisemos la sanción a fin de que lo que entre en vigencia sea un plexo normativo que se autoabastezca.

Nada está más lejos de nuestro ánimo que trabar el debate. Por el contrario, lo que hacemos es anticipar la discusión que se va a seguir dando mientras estos temas queden insatisfechos.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar por el sistema electrónico el Título VIII, que comprende los ahora artículos 137 a 144, con la modificación propuesta por la comisión al artículo 138, y el nuevo artículo 145 propiciado por la comisión.

— Resulta afirmativa de 75 votos; votan 131 señores diputados sobre 133 presentes.

— El artículo 146 es de forma.

Sr. Presidente (Pierri). — Queda sancionado el proyecto de ley¹.

Se comunicará al Honorable Senado.

Corresponde que la Honorable Cámara se expida sobre las inserciones solicitadas por los señores diputados Gentile, Berhongaray, Cruchaga, Jorge López, Guerrero y Lamberto, y la del señor diputado Rosso, cuyo pedido de inserción ha hecho llegar a la Presidencia.

Se va a votar.

— Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — La Presidencia queda autorizada para hacer las inserciones solicitadas.²

6

MOCIONES DE ORDEN

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Matzkin. — Señor presidente: solicito que la Honorable Cámara se aparte de las prescripciones reglamentarias con el objeto de que se someta a consideración del cuerpo el Orden del Día N° 1.889, que es de término vencido, y que se refiere a la autorización para privatizar las empresas del área de Defensa. Este proyecto de ley cuenta con dictamen de las comisiones de Defensa Nacional, de Obras Públicas, de Presupuesto y Hacienda y de Industria.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Mugnolo. — Señor presidente: en el mismo sentido que acaba de plantear el señor diputado por La Pampa y anticipando la conformidad que entiendo va a prestar la bancada oficialista, solicito el apartamiento de la Honorable Cámara de las prescripciones del reglamento a fin de que se someta a su consideración el proyecto de ley del que soy autor junto con otros señores diputados (expediente 1.022-D.-90) referido al régimen a aplicar a talleres de producción y grupos laborales protegidos. Este expediente cuenta con dictamen unánime de las cuatro comisiones a las que fuera girado.

Sr. Matzkin. — Señor presidente: por razones de economía procesal teniendo en cuenta que vamos a acceder al pedido del señor diputado Mugnolo, si la Presidencia lo considera procedente, podríamos aprobar en una sola votación el apartamiento del reglamento para la posterior consideración del tratamiento sobre tablas de los dos proyectos mencionados.

¹ Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Pá-
gina 4562.)

² Véase el texto de las inserciones en el Apéndice.
(Pág. 4577.)

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO GENTILE

Proyecto de ley del señor diputado sobre Contraloría General de la República

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Contraloría General de la República

Artículo 1º — *Independencia.* Créase la Contraloría General de la República, organismo distinto, técnica y financieramente, de los tres poderes del Estado, e instrumento técnico vinculado al Congreso de la Nación, que ejerce la vigilancia en la utilización de los recursos, bienes públicos y en los que el Estado nacional tiene intereses, en la oportunidad y forma que lo determine esta ley.

Art. 2º — *Organización.* La Contraloría General de la República está a cargo de un contralor general de la República, designado por el Congreso de la Nación reunido en asamblea y con el voto de dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara, para lo cual debe sesionar con el quórum del artículo 56 de la Constitución Nacional para los integrantes de cada Cámara.

Art. 3º — *Requisitos.* El contralor general de la República es argentino, con los títulos universitarios de abogado y contador público, con especialización en administración financiera y auditoría, y una experiencia no inferior a ocho años trabajados en el sector público.

Art. 4º — *Asistentes.* El contralor general de la República es asistido por cuatro subcontralores designados dos por el Senado y dos por la Cámara de Diputados, a propuesta del contralor general de la República. Dos de ellos son abogados y dos contadores públicos, y duran en sus cargos mientras dure el contralor general que los propone.

Art. 5º — *Duración.* El contralor general de la República permanece en su cargo mientras dure su buena conducta y es removido en caso de grave inconducta, negligencia, delitos o mal desempeño en el ejercicio de sus funciones por un jury de enjuiciamiento integrado anualmente por dos senadores, dos diputados, designados por sus respectivas Cámaras, y dos jueces de cámaras designados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Art. 6º — *Recusación y excusación.* El contralor general y los subcontralores son recusables por las mismas causas que los magistrados judiciales y deben excusarse de oficio en los casos previstos para aquéllos en el Código de Procedimientos Civil de la Nación.

Art. 7º — *Incompatibilidades.* No pueden ser designados contralor o subcontralor personas que se encuentren inhabilitadas, en estado de quiebra, concursadas civilmente, con procesos penales por delitos dolosos pendientes o hayan sido condenados en sede penal.

El control de las actividades de la contraloría está a cargo del Congreso en la forma que éste lo determine.

Art. 8º — *Personalidad jurídica.* La Contraloría General de la República es una entidad con personería jurídica de derecho público, autarquía administrativa, funcional y financiera. Es un órgano técnico de control externo del gasto público y de apoyo al Congreso de la Nación. A fin de asegurar su independencia e imparcialidad, confecciona su presupuesto anual y lo remite al Poder Ejecutivo para su incorporación al proyecto de Ley General de Presupuesto.

Art. 9º — *Competencia.* Es de competencia de la Contraloría General de la República el control externo de legalidad de todo el gasto público en forma preventiva y posterior de toda la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y de gestión. A requerimiento del Congreso de la Nación emite dictámenes sobre los estados contable-financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, mixtos y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

Art. 10. — *Estudios.* La contraloría, con vista de los resultados de su labor fiscalizadora, ejecuta estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros así como estudios, análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control. Las conclusiones de dichos estudios deben ser comunicadas a las máximas autoridades de quienes dependan los organismos fiscalizados, con comunicación al Congreso de la Nación.

Art. 11. — *Entidades no estatales.* Extiende su competencia, mediante resolución fundada, a las entidades de derecho público no estatales o de derecho privado en cuya dirección y administración tenga responsabilidad o intereses patrimoniales el Estado nacional, o las que éste se hubiera asociado o garantizado su solvencia, incluso aquellos a los que se les hubiera otorgado aportes o subsidio para su instalación o funcionamiento.

Art. 12 — *Rendición de cuentas.* Toda entidad o persona, sometida al control establecido en la presente ley, que administre, maneje o custodie fondos o bienes públicos, están obligados a rendir cuentas de su gestión en la forma y oportunidad que determine la Contraloría. La misma obligación tienen quienes administran o custodian por cuenta y orden de la Nación, fondos o bienes pertenecientes a terceros.

Art. 13. — *Activo físico.* Su activo físico está compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado na-

cional y por aquellos que le sean transferidos o adquiera de cualquier modo jurídico.

Art. 14. — *Atribuciones.*

1. Aprobar o desaprobado en forma originaria, la inversión de los caudales públicos, efectuada por los funcionarios y administradores de conformidad con las atribuciones acordadas por esta ley.
2. Intervenir en forma preventiva los actos que se refieran a la administración de los organismos del Estado comprendidos en la Ley General de Presupuesto de la Nación que comprometan gastos y observarlos en cuanto contraríen o violen disposiciones legales dentro de los treinta (30) días de haber tomado conocimiento de ellos. A los fines de la intervención preventiva, se entiende por gastos: los generales de la administración, suministros, inversiones, subsidios y otros conceptos análogos de significativa importancia económica y donde los terceros o contratantes sean personas extrañas a la administración pública.

Art. 15. — *Control de gastos.* Los funcionarios y administradores de la Nación, antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o la celebración de contratos que impliquen compromisos financieros para el Estado, deben someter éstos a la aprobación de la contraloría.

La contraloría verifica:

1. Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida de presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados.
2. Que exista disponibilidad presupuestaria.
3. Que los precios sean justos y razonables.
4. Que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder de las obligaciones que ha de asumir el contratista.

Art. 16. — *Ordenes de pago.* Las órdenes de pago que se emitan contra el Tesoro nacional, deben ser sometidas a la aprobación de la contraloría sin cuyo requisito no pueden ser pagadas.

La contraloría verifica:

1. Que hayan sido emitidas con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias.
2. Que estén debidamente imputadas a créditos del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados.
3. Que existan disponibilidades presupuestarias.
4. Que hayan sido emitidas para pagar gastos efectuados y comprobados, salvo el caso de anticipos autorizados por ley.

Art. 17. — *Exclusiones.* Quedan excluidos del control preventivo, sin perjuicio del control posterior, los actos que:

1. Dispongan gastos de personal.

2. Autoricen gastos que, por razón del monto puedan efectuarse por procedimiento de contratación directa.
3. Autoricen contrataciones con empresas del Estado o sociedades de economía mixta en los que tengan participación mayoritaria el Estado nacional, las provincias o los municipios.

Art. 18. — *Auditorías.* La contraloría hace auditorías y dictámenes:

1. En los bancos oficiales, empresas públicas de la Nación y demás organismos no comprendidos en la Ley General de Presupuesto en la forma y oportunidad que la contraloría determine.
2. En las unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por organismos internacionales de crédito, conforme con los acuerdos que a estos efectos se llegue entre la Nación Argentina y los prestatarios.
3. Sobre los estados contables y financieros del Banco Central de la República Argentina, independientemente de cualquier auditoría externa que tenga contratada la entidad financiera oficial.
4. Sobre la memoria y los estados contable-financieros, así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuestos de empresas y sociedades del Estado.

Art. 19. — *Procedimientos administrativos.* La contraloría ordena sumarios administrativos de rendición de cuentas de determinación de la responsabilidad de los funcionarios y administradores de la Nación conforme lo dispuesto en esta ley.

Art. 20. — *Fiscalización y vigilancia.* La contraloría examina y emite dictamen sobre los estados contable-financieros de la administración central, preparados al cierre de cada ejercicio por la Contaduría General de la Nación.

Controla la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectúa los exámenes específicos que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de endeudamiento.

Realiza análisis especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o a petición del Congreso de la Nación.

Mantiene el registro patrimonial de los funcionarios públicos y dispone investigaciones dirigidas a verificar enriquecimientos indebidos u otras irregularidades que se presuman cometidas por aquéllos.

Art. 21. — *Interpretación y asesoramiento.* El contralor general de la República interpreta la presente ley, relacionada con las funciones que le competen. Asesora a los poderes del Estado nacional, en materia de su competencia, cuando le es requerido por decreto del presidente de alguna Cámara, del Poder Ejecutivo o acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Art. 22. — *Facultades.* A los fines del cumplimiento de sus funciones, la contraloría debe:

de los plazos que determine la ley, el que, aceptado o modificado, debe elevarse en su original conjuntamente con los antecedentes del proyecto de presupuesto al Congreso de la Nación.

2. Establecer la estructura orgánica, dictar las normas internas, atribuir las facultades y responsabilidades de los funcionarios, así como la delegación de autoridad.
3. Formular los criterios de control y auditoría y establecer las normas a ser utilizadas por la entidad. Estos criterios y las reglas derivadas deben atender a un modelo de control integrado que abarque los aspectos financieros, de legalidad y de economía, con eficiencia y eficacia.
4. Licitat, adjudicar, adquirir suministros, contratar servicios profesionales y de personal especializado, vender, permutar, transferir, locar y disponer de los bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento del órgano, pudiendo aceptar donaciones con o sin cargo.
5. Designar, promover y remover al personal de su dependencia, previo concurso por oposición o selección objetiva, y atender las cuestiones referentes al mismo, con arreglo a las normas internas en la materia, en especial cuidando de que exista una equilibrada composición profesional multidisciplinaria que permita la realización de auditorías y evaluaciones integradas de la gestión pública vigentes.
6. Elaborar anualmente la memoria de su gestión en el año anterior y elevarla al Poder Legislativo para su consideración.
7. Requerir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que están obligadas a suministrarle los datos, documentos, antecedentes e informes, dictámenes y asesoramiento relacionados con la materia de su competencia.
8. Requerir con carácter conmutatorio, la rendición de cuentas en plazo perentorio a los que tengan obligación de hacerlo.
9. Resolver todo asunto concerniente al régimen administrativo de la entidad.
10. Ejercer la superintendencia de la institución.
11. Aplicar multas e imponer sanciones administrativas, garantizando el debido proceso legal.
12. Aprobar anualmente la cuenta de inversión o cuenta general del ejercicio y presentarla ante el Congreso de la Nación.

Art. 23. — *Intervención preventiva.* Ningún acto administrativo sujeto a registro y visación de la contraloría puede ser publicado, notificado ni cumplido con eficacia, si no se llenan previamente establecidos en los artículos siguientes.

Art. 24. — *Observación.* En caso de observación total o parcial de la contraloría a un acto administrativo,

1. Hacer el proyecto de presupuesto anual de la entidad y remitirlo al Poder Ejecutivo, dentro

el expediente respectivo debe volver al organismo de origen, dándose a publicidad la observación y sus fundamentos.

Art. 25. — *Insistencia.* Observado el acto administrativo, el Poder Ejecutivo con acuerdo de ministros, puede insistir en su cumplimiento bajo su exclusiva responsabilidad.

En jurisdicción de los poderes Legislativo y Judicial, la insistencia es dispuesta por el presidente de la respectiva Cámara o por la Corte.

En tal caso, la contraloría, si mantiene la observación, registra el mismo y pone a disposición del Congreso los antecedentes del caso en el término de quince (15) días.

Art. 26. — *Causales de observación.* Las observaciones se fundan en la violación de la ley y por el perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado nacional.

Art. 27. — *Delegaciones.* La contraloría establece en la sede administrativa de los entes sometidos a su contralor, delegaciones integradas con personal de su dependencia y puede constituirse en cualquiera de ellos para controlarlo, efectuar comprobaciones y verificaciones o recabar los informes que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Art. 28. — *Auditorías e investigaciones.* Realiza auditorías externas en las dependencias administrativas e instituciones donde el Estado tenga intereses y efectúa investigaciones a solicitud de cualquiera de las Cámaras del Congreso.

Art. 29. — *Transgresiones.* La contraloría pone en conocimiento de las autoridades competentes, cuando le estime necesario, las transgresiones a las normas que rigen la gestión financiero-patrimonial, aunque de ellas no se deriven daños para la hacienda pública.

Art. 30. — *Examen de cuentas. Responsabilidad.* La contraloría debe:

1. Requerir con carácter conminatorio, la rendición de cuentas y fijar plazo perentorio de presentación a los que teniendo la obligación de hacerlo fueran remisos o morosos. Vencido el emplazamiento, imponer al responsable, multas de hasta el veinte por ciento (20 %) del sueldo nominal mensual de un secretario de Estado de la Nación. Sin perjuicio de ello, iniciar de oficio el sumario administrativo de cuentas, solicitando a la autoridad competente las medidas disciplinarias del caso.
2. Traer al llamado, sumario administrativo de responsabilidad a cualquier estipendiario de la Nación, salvo los miembros del Poder Legislativo y los funcionarios comprendidos en el artículo 45 de la Constitución Nacional.

Art. 31. — *Sujetos sometidos.* Son sujetos sometidos a su competencia:

1. Los agentes de la administración nacional y los organismos o personas a quienes se les haya confiado, en forma permanente, transitoria o accidental, el cometido de invertir, transferir,

pagar, administrar o custodiar fondos o valores de pertenencia del Estado, o puestos bajo su responsabilidad, como también los que sin tener autorización legal para hacerlo, tomen injerencia en las funciones y tareas mencionadas.

2. Las instituciones donde el Estado tenga intereses referidos a la inversión de caudales públicos y las entidades, personas o comisiones especiales que reciban fondos del Estado para diversos fines.

Art. 32. — *Normas de procedimiento. Rendición de cuentas.* Cada libramiento de pago, una vez efectivizado, da lugar a un procedimiento administrativo de rendición de cuentas. Estudiada la cuenta y no habiendo observación se procede a dictar resolución aprobatoria de la misma en forma total o parcial, con comunicación al responsable y archivo de las actuaciones en su caso. Asimismo, en caso de reparo, procede la aprobación de la cuenta por el importe no observado.

Art. 33. — *Presentación de la rendición.* Cuando no se presenta rendición de cuentas o la misma fuera objeto de reparo, la contraloría emplaza al obligado requiriéndole su presentación o la contestación del reparo, según corresponda, señalándole un término que no puede ser menor de treinta (30) días ni mayor de sesenta (60), el que comienza a correr a partir de la fecha de notificación del emplazamiento. Se pueden ampliar los términos fijados cuando la naturaleza del asunto o razones de distancia lo justifiquen.

También pueden ser analizadas las cuentas por el sistema de auditorías externas cuando así lo disponga la contraloría.

Art. 34. — *Domicilio de los responsables.* El domicilio legal de los responsables por procedimientos ante la contraloría es el de la repartición del Estado a la que pertenece o a través de la cual ha surgido su obligación de rendir cuenta o su responsabilidad. En el caso de baja de la administración, se tiene como domicilio constituido el último que tenga constituido como domicilio real en la repartición estatal de su desempeño último, salvo que el interesado constituya otro.

Art. 35. — *Dictámenes.* Producido el descargo o vencido el término del emplazamiento, previo informe contable, legal y técnico, según corresponde, se produce dictamen definitivo del subcontralor interviniente y la posterior aprobación de lo actuado por parte del contralor general de la República.

Art. 36. — *Medidas.* La contraloría puede, si lo creyere conveniente, requerir de cualquier funcionario de la administración, siguiendo la vía jerárquica correspondiente, asesoramiento sobre cuestiones concretas vinculadas con la rendición de cuentas sometida a examen. Asimismo puede resolver medidas de mejor proveer, sin perjuicio del descargo parcial de las operaciones que no se consideren objetables.

Art. 37. — *Resolución aprobatoria.* Cuando los reparos son contestados o se encuentran aclarados y la cuenta está en condiciones de ser aprobada, la contraloría dicta resolución aprobatoria de la cuenta, declarando libre de cargo al responsable.

Art. 38. — *Determinación de la deuda.* Si existen gastos no aceptados o no comprobados, la contraloría, mediante resolución fundada, determina la deuda correspondiente intimando su pago al responsable.

Art. 39. — *Responsabilidad.* La determinación administrativa de responsabilidad que no sea emergente de una rendición de cuentas, pero que sea consecuencia inmediata y necesaria de la violación de las normas que regulan la inversión de los caudales públicos o del incumplimiento de proceder de dar intervención preventiva a la contraloría en los actos administrativos que dispongan gastos o autoricen pagos, conforme a las normas vigentes, se realiza mediante el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad.

Se ordena iniciar en contra de los funcionarios y administradores responsables, de oficio, o cuando se le denuncia hechos u omisiones susceptibles de producir daño a la hacienda pública o a los intereses puestos bajo responsabilidad del Estado.

Art. 40. — *Sumario.* El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad se inicia con el sumario que debe instruir el organismo competente o, en su defecto, por el que determine la contraloría de oficio, por los organismos correspondientes. Estos deben comunicar de inmediato a la contraloría la resolución que ordena instruirlo y circunstancias procesales del caso.

Art. 41. — *Conclusión.* Concluido el sumario, el sumariante lo eleva con sus conclusiones a la contraloría, la que, previo dictámenes legal, técnico y contable y pronunciamiento del contralor general, resuelve:

1. El archivo de las actuaciones si del sumario resulta la inexistencia de daño y de responsabilidad del imputado.
2. La ampliación del sumario, por el mismo sumariante o por otro designado al efecto, así como las medidas para mejor proveer si lo estima necesario.
3. Citación de los presuntos responsables para que tomen vista de las actuaciones, produzcan descargo y ofrezcan pruebas.

Art. 42. — *Comparecencia y ofrecimiento de prueba.* En caso que la contraloría decida continuar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad en su jurisdicción, cita al responsable, quien debe comparecer por sí o por apoderado, para contestar la vista, producir su descargo y ofrecer pruebas.

Si no comparece, se lo declara rebelde y el procedimiento sigue como si estuviera presente, resolviéndose en definitiva con arreglo al mérito de autos.

En la primera presentación debe acompañar los documentos que tenga en su poder e indicar los que existen en oficinas públicas y que hacen a su descargo. Además de la prueba documental puede ofrecerse testimonial, pericial e informativa.

Art. 43. — *Prueba. Alegato.* Una vez ofrecida la prueba, la que debe ser ordenada y practicada en un término no mayor de sesenta (60) días, se corre vista al responsable para que en el plazo de diez (10) días alegue sobre el mérito de la misma.

Art. 44. — *Examen de la causa. Dictámenes.* Concluido el sumario, el alegato y sin perjuicio

de las medidas para mejor proveer, las actuaciones son giradas a las oficinas correspondientes para el examen de la causa y la producción de los dictámenes legales, contables y técnicos.

Art. 45. — *Resolución.* La resolución definitiva de la contraloría es fundada y debe dictarse dentro de los treinta (30) días de elevados los dictámenes correspondientes.

Art. 46. — *Exención de responsabilidad.* Si se exime de responsabilidad, se notifica y se archivan las actuaciones.

Art. 47. — *Determinación de responsabilidad.* Si es determinante de responsabilidad, fija el monto a abonar por el responsable, intimando su pago en el término de quince (15) días y ordenando el registro correspondiente.

Art. 48. — *Delito.* Cuando del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad se presume que se ha cometido algún delito de acción pública, debe formularse la denuncia penal correspondiente, sin que por tal causa se interrumpa el sumario administrativo.

Art. 49. — *Multa.* Cuando del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidad no surjan daños para la hacienda pública, pero se comprueben irregularidades, la contraloría impone a los responsables una multa de hasta un veinte por ciento (20 %) nominal del sueldo de secretario de Estado de la Nación. Esta sanción pecuniaria es independiente de las medidas de carácter disciplinario que adopten los superiores jerárquicos del agente o funcionario enjuiciado.

Art. 50. — *Normas complementarias.* Rigen para los llamados procedimientos administrativos de cuentas y responsabilidad, en todo lo no previsto por esta ley y su reglamentación, las normas del procedimiento administrativo nacional de la ley 19.549 y el decreto 1.759/72 con sus reformas y el Código de Procedimientos Civiles y Comerciales de la Nación.

Art. 51. — *Preparación del requerimiento judicial.* Las resoluciones definitivas de la contraloría recaídas en los procedimientos de cuentas y responsabilidad, una vez cumplimentados los trámites de notificación del requerimiento y vencido el plazo o resueltos los recursos administrativos deducidos en contra de aquéllos, constituyen título hábil y tienen fuerza ejecutiva para requerir su pago por vía judicial.

Art. 52. — Créase la Contraloría General de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, cuyo contralor general es designado por el Concejo Deliberante de esa municipalidad por mayoría especial y actúa en la órbita de la misma forma que establece la ordenanza reglamentaria que se dicte al efecto.

Art. 53. — El personal y los bienes que pertenecen actualmente al Tribunal de Cuentas de la Nación y a la Sindicatura General de Empresas Públicas pasan a la Contraloría General de la República.

Art. 54. — La Contraloría General de la República puede requerir a título de colaboración la actuación de los tribunales de cuentas de provincia o de las contralorías o tribunales de cuentas de las municipalidades en cuestiones de su competencia, y recíprocamente puede hacerle a pedido de estos órganos.

Art. 55. — Abrógase la ley 21.801 y sus reformas, y deróganse los artículos 78 al 89 del decreto ley 3.453/58 y sus modificaciones, y los decretos reglamentarios de ambas normas.

Art. 56. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Jorge H. Gentile.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El proyecto de ley de creación de la Contraloría General de la República que presentamos a la consideración de la Honorable Cámara importa un cambio radical en los órganos de contralor externos de la administración actualmente existentes.

En efecto, se introduce un órgano unipersonal dependiente del Parlamento a cuyo cargo se pone el control de los intereses patrimoniales del Estado. Se abandona la idea de los tribunales de cuentas como órgano de control externo de la administración en sentido estricto, muchas veces enmendado y dependiente de la propia administración, para constituir una instancia independiente de origen parlamentario que ejerza el contralor de los intereses de toda la administración, entendida en sentido amplio, no solamente aquella dependiente del Poder Ejecutivo.

De este modo, se sigue el modelo adoptado con particular éxito por varios países latinoamericanos: Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, México y varios centroamericanos. Son numerosos otros países que adoptan este sistema tales como los Estados Unidos, Gran Bretaña, Israel, Noruega, Suiza, entre otros.

Existen tres modelos básicos de contralor de las cuentas del Estado: el modelo francés ("Compt de Comptes" creada por Napoleón en 1807), el modelo italiano ("Conto dei Conti") semejantes a los tribunales de justicia totalmente independientes del Poder Ejecutivo y Legislativo, y, finalmente, el modelo angloamericano que depende del Parlamento como derivación del cuerpo que representa la soberanía popular (auditor general o contralor general).

Sin embargo, aunque los países latinoamericanos del Atlántico mantuvieron la herencia de los viejos tribunales españoles, los países del Caribe y del Pacífico prefirieron adoptar el sistema de las auditorías o contralorías generales. Prácticamente, en la actualidad, en Latinoamérica, fuera de las Antillas holandesas, sólo

Brasil, Uruguay y la Argentina conservan el sistema del tribunal de cuentas.

El derecho público provincial continuó en la línea tradicional de los tribunales de cuentas, con la única excepción de la provincia de Río Negro que contó con una contraloría general hasta que la reforma de 1985 estableció el tribunal de cuentas.

El tema no es extraño ya que el propio Poder Ejecutivo mandó al Congreso un proyecto de ley de creación de la "Contraloría del Congreso" como un órgano que venía a reemplazar a los ya existentes tribunales de cuentas, y transformando a la Sindicatura de Empresas del Estado en otro órgano de control interno, lo que no nos parece adecuado.

Nuestro proyecto, por lo tanto, se dirige a introducir esta institución que tantos beneficios y utilidades trajo a otros países latinoamericanos de idiosincrasia semejante a la nuestra en la tarea de controlar los intereses patrimoniales del Estado, sustrayéndole las competencias jurisdiccionales del juicio de cuentas y de responsabilidad.

El proyecto contempla, no sólo la organización de esta nueva instancia —que llamamos Contraloría General de la República— sino establece sus atribuciones, facultades y procedimiento de control y responsabilidad.

Se lo estatuye como un órgano independiente (artículo 1º), de carácter unipersonal porque a su cabeza está el contralor general de la República elegido por el Congreso reunido en asamblea, para garantizar de este modo su estabilidad (artículo 2º). Para ocupar el cargo exige idoneidad para la función y experiencia administrativa (artículo 3º), y se prevé el nombramiento de colaboradores en su tarea: los subcontralores (artículo 4º).

Su competencia se extiende no sólo al manejo de gastos de la administración centralizada, sino también a la descentralizada, autárquica, sociedades del Estado y mixtas, y sobre cualquier entidad en que se hallen comprometidos fondos públicos, asimismo ese contralor se extiende sobre el Poder Legislativo y Judicial, en materia de su competencia específica.

La importancia de esta nueva institución excede los marcos de una fundamentación introductoria por las razones que no pueden escaparse a nadie, y por los motivos que expondré oportunamente presento este proyecto para la aprobación de la Honorable Cámara.

4

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO CRUCHAGA

Proposición del señor diputado sobre control externo del sector público nacional

TÍTULO VII

Del Sistema de Control Externo

CAPÍTULO I

Del Sistema de Control Externo

Art. 116. — Créase la Contraloría General de la Nación ente independiente de control externo del sector público nacional, en jurisdicción del Congreso de la Nación,

Art. 117. — La Contraloría General de la Nación es una entidad autárquica. Funcionará como entidad técnica de apoyo y se vinculará con el Congreso de la Nación a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. A fin de asegurar su independencia e imparcialidad, su plan de acción y presupuesto anual serán considerados por dicha comisión del Congreso y una vez acordado, remitido al Poder Ejecutivo para su incorporación al proyecto de ley del presupuesto general.

Art. 118. — Es materia de su competencia el control externo concomitante de la gestión legal, presupuestaria,

económica, financiera, patrimonial y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables-financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de los servicios públicos y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

Art. 119. — La Contraloría General de la Nación podrá extender su competencia, mediante resolución fundada, a las entidades de derecho público no estatales o de derecho privado, en cuya dirección y administración tenga responsabilidad el Estado nacional, o a las que éste se hubiere asociado o garantizado su solvencia, incluso aquellas a las que se les haya otorgado aportes o subsidios, para su instalación o funcionamiento.

Art. 120. — Su patrimonio estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado nacional y por aquellos que les sean transferidos o adquiera por cualquier causa jurídica.

Art. 121. — Son funciones de la Contraloría General de la Nación:

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado;
- b) Realizar auditorías financieras, de legalidad y de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de estudios profesionales de auditoría independiente;
- c) Auditar, por sí o mediante estudios profesionales auditoría independiente, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito, conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y estos prestatarios;
- d) Examinar y emitir dictamen sobre los estados contables-financieros de la administración central, preparados al cierre de cada ejercicio por la Contraloría General de la Nación;
- e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes específicos que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y el Banco Central, la información que estime necesaria en relación a los convenios de endeudamiento interno y externo;
- f) Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables-financieros del Banco Central de la República Argentina, independientemente de cualquier auditoría externa anual que puede ser contratada con una calificada firma de auditoría privada, por la citada institución financiera oficial;
- g) Realizar análisis especiales de procedimientos, actos y contratos de significación económica, por sí o a petición de las Cámaras del Congreso;

h) 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 empresas y sociedades de Estado;

i) Mantener registro patrimonial de los funcionarios públicos y disponer investigaciones dirigidas a verificar enriquecimientos indebidos u otras irregularidades que se presuma como cometidas por aquéllos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro, secretario, subsecretario, director nacional, autoridades superiores de entidades autárquicas o integrante de 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 que deberá ser actualizada anualmente y al cese de sus funciones.

Art. 122. — Para el desempeño de estas funciones, la Contraloría General podrá:

1. Realizar todo acto, contrato y operación que se relacionen con su misión.
2. Exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrarle los datos, documentos, antecedentes, e informes relacionados con la materia controlable.

Además, deberá:

- a) Presentar al Congreso de la Nación, antes del 30 de junio de cada año, la memoria de su actuación;
- b) Demandar judicialmente la nulidad de todo hecho, acto o contrato que considere lesivo al patrimonio del sector público nacional, de conformidad con el capítulo II de este título;
- c) Dar a publicidad aquellos informes que disponga el Congreso, o cuya publicación considere de interés general.

Art. 123. — La actividad de fiscalización a cargo de la Contraloría General de la Nación, deberá sustentarse en una planificación anual efectuada sobre la base de la aplicación de técnicas en las cuales se atiende preferentemente los conceptos de riesgo de auditoría e importancia relativa.

Art. 124. — La Contraloría General de la Nación, estará a cargo de ocho (8) contralores generales. Tres (3) de ellos deberán poseer el título de contador público nacional y tres (3) el título de abogado.

La Cámara de Senadores elegirá cuatro (4) miembros mediante mayoría simple de votos y la Cámara de Diputados elegirá los cuatro (4) restantes mediante la mayoría simple de votos. En ambas Cámaras la designación se hará de acuerdo a la representación proporcional en cada uno de los cuerpos.

Los miembros de la Contraloría General de la Nación serán elegidos con mandato de cuatro (4) años,

pudiendo ser reelegidos y serán renovados cuatro (4) cada dos (2) años. Al nombrarse los primeros contratadores se determinará por sorteo quiénes ejercerán el cargo por dos (2) años y quiénes permanecerán por todo el período.

Art. 125. — Para ser contralor general, se necesita ser argentino, con título universitario, con probada experiencia en administración financiera o control.

Art. 126. — El presidente de la Contraloría designado anualmente por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas entre uno de los miembros a propuesta del bloque segundo en número de la Cámara de Diputados, y tendrá a su cargo la representación de la entidad.

Art. 127. — Los contralores generales podrán ser removidos, en caso de inconducta grave o incumplimiento manifiesto de sus deberes por los procedimientos que establezca el Congreso.

Art. 128. — Corresponde al plenario de contralores generales, por simple mayoría:

- a) Conformar el plan anual de acción y el proyecto de presupuesto de la entidad;
- b) Establecer la estructura orgánica, dictar las normas internas, atribuir las facultades y responsabilidades de los funcionarios, así como la delegación de autoridad;
- c) Formular los criterios de control y auditoría y establecer las normas de auditoría externa, a ser utilizadas por la entidad. Tales criterios y las normas derivadas, deberán atender un modelo de control y auditoría externa integrada que abarque los aspectos financieros, de legalidad y de economía, de eficiencia y eficacia;
- d) Licitación, adjudicar, adquirir suministros, contratar servicios profesionales, vender, permutar, transferir, locar y disponer respecto de los bienes muebles o inmuebles necesarios para el funcionamiento de la entidad, pudiendo aceptar donaciones con o sin cargo;
- e) Designar el personal y atender las cuestiones referentes a éste, con arreglo a las normas internas en la materia, en especial cuidando de que exista una equilibrada composición multidisciplinaria que permita la realización de auditorías y evaluaciones integradas de la gestión pública;
- f) Designar representantes y jefes de auditorías especiales;
- g) En general, resolver todo asunto concerniente al régimen administrativo de la entidad;
- h) Dirigirse directamente a las autoridades nacionales.

Art. 129. — No podrán ser designados contralores personas que se encuentren inhabilitadas, en estado de quiebra o concursadas civilmente, con procesos judiciales pendientes o que hayan sido condenadas en sede penal.

Art. 130. — El control de las actividades de la Contraloría, estará a cargo del Congreso, en la forma que éste lo establezca.

CAPÍTULO II

De la demanda de nulidad

Art. 131. — Las demandas que promueva la Contraloría General de la Nación pretendiendo la declaración judicial de nulidad de hecho, actos o contratos del sector público nacional tramitarán en instancia única y juicio pleno por ante la Cámara Nacional de

Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal, bajo las normas del proceso sumario. Representará a la Contraloría General el contralor general que, con título de abogado, designe el organismo en pleno. No será necesaria para la procedencia formal de estas acciones ninguna tramitación previa en sede administrativa.

La Contraloría General, como parte actora, podrá requerir la suspensión de los efectos del hecho, acto o contrato impugnado, lo que deberá ser resuelto por el tribunal como de previo y especial pronunciamiento, y dentro de los diez (10) días de interpuesta la acción.

En caso de hacerse lugar a la demanda, se declarará la nulidad del hecho, acto o contrato impugnado. No existirá condena en costas en este proceso.

Serán de aplicación las normas del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en cuanto no se opongan a la presente ley.

TÍTULO VIII

Disposiciones varias

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Art. 132. — Con la entrada en vigencia de la presente ley quedarán derogadas todas las normas que hubieran establecido exclusiones al control y fiscalización del Tribunal de Cuentas de la Nación y de la Sindicatura General de Empresas Públicas.

Art. 133. — Invítase a las provincias y municipios a establecer en sus respectivos ámbitos, sistemas similares y compatibles con los previstos en la presente ley.

CAPÍTULO II

Disposiciones transitorias

Art. 134. — Las disposiciones contenidas en esta ley deberán tener principio de ejecución a partir del primer ejercicio financiero que se inicie con posterioridad a la sanción de la misma.

Art. 135. — El Poder Ejecutivo nacional, en el plazo de sesenta (60) días a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, presentará al Congreso un proyecto de ley que regule el sistema de contrataciones del Estado y otro que organice la administración de bienes del Estado.

Art. 136. — El Poder Ejecutivo nacional reglamentará la presente ley en un plazo de noventa (90) días, a partir de la fecha de su promulgación.

CAPÍTULO III

Disposiciones finales

Art. 137. — Se derogan los siguientes ordenamientos legales:

- a) Decreto ley 23.354 del 31 de diciembre de 1956, ratificado por ley 14.467 (Ley de Contabilidad), con excepción de sus artículos 51 a 54 inclusive (Capítulo V - "De la gestión de bienes del Estado") y 55 a 64 inclusive (Capítulo VI - "De las contrataciones");
- b) Ley 21.801, reformada por la ley 22.639, que crea la Sindicatura General de Empresas Públicas;

c) Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto, en lo que se oponga a la presente ley;

d) Todas las demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

Art. 138. — Esta ley conforma un todo orgánico. Cualquier observación que pudiera el Poder Ejecutivo efectuar a sus disposiciones ocasionará la suspensión automática de su entrada en vigencia hasta que el Congreso se haya expedido sobre los puntos observados.

Art. 139. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

5

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO JORGE A. LOPEZ

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley sobre administración financiera del sector público nacional

El sistema presupuestario integra junto al sistema de crédito público, al sistema de tesorería y al sistema de contabilidad, la administración financiera del Estado nacional prevista en el proyecto que se trata.

Me referiré al análisis de este sistema reseñando los aspectos más importantes del mismo, que hacen aconsejable su aprobación.

En la sección I del capítulo I, del título II, se establecen los principios a los cuales se deberán sujetar los aspectos referidos a gastos y recursos incluidos en los presupuestos.

Un primer punto a destacar es la obligación de que se explice "el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas" (artículo 12).

De esta manera se está jerarquizando a este instrumento como una herramienta de gobierno y control de gestión, a la vez que hace más transparente la acción gubernamental ante la opinión pública, facilitando la debida publicidad.

Este principio resulta reforzado más adelante, cuando en el artículo 14 se impone la utilización de normas y técnicas tendientes a demostrar el debido cumplimiento de las políticas y planes, referidos a la actividad producida por el Estado, así como en qué medida se respeta el principio de que cada gasto debe vincularse con su respectivo financiamiento.

Esta idea se advierte con mayor claridad, cuando en el artículo 15 se tratan aquellos gastos de ejecución en varios ejercicios financieros, en donde en forma exhaustiva se establece la información que será imprescindible acompañar para su aprobación.

En la sección II de este título que analizo, se organiza la estructura de responsabilidad de este sistema, creando la Oficina Nacional de Presupuesto.

Con acertado criterio se centralizan en esta dependencia las funciones de análisis de anteproyectos, preparación, formulación, dictado de normas técnicas, consultas y programación de la ejecución, referidas al pre-

supuesto nacional, además de otras a las que me referiré más adelante.

De esta manera se está proveyendo a los responsables de alto nivel político, de un apoyo imprescindible para la oportuna y eficiente toma de decisiones que es deseable tener en esta materia.

La existencia de este órgano además, mejorará la calidad de las decisiones que se adopten a todo nivel, en razón de que estará garantizada la uniformidad en el tratamiento de la información y datos que provee todo el sistema.

En la sección en donde se estructura el presupuesto de la administración nacional, cabe destacar que se establece el principio de unidad de caja para la registración de recursos con la sola excepción de los provenientes del crédito público, las donaciones con destino específico y los que por leyes especiales tengan afectación específica.

En la sección de formulación del presupuesto se aporta un gran avance en el rol informativo del Poder Ejecutivo nacional hacia el Congreso de la Nación, puesto que por ley le está obligando a elaborar informes con la incidencia que la ejecución del presupuesto producirá en las variables macroeconómicas, así como también el grado de cumplimiento de los planes y programas aprobados en el presupuesto.

Llegado a este punto cabe señalar que el dictamen de comisión, en su artículo 26, preveía un sistema automático de aprobación del presupuesto por vencimiento de plazos, norma que se ha dispuesto eliminar debido al conflicto que podría originarse con algunos principios constitucionales, a sugerencia de legisladores de diversas bancadas.

Todo aumento de gastos, y toda ley que determine gastos, deberá contar con el financiamiento respectivo, es ésta una sana política que hará más responsable la gestión legislativa.

En cuanto a la ejecución del gasto se continúa con el sistema de registración del gasto devengado, así como también del compromiso y el pago.

Por otra parte impone a las entidades y jurisdicciones la obligación de programar la ejecución física y financiera de lo presupuestado con el fin de lograr los objetivos previstos.

Establécese la facultad para que cada poder del Estado fije los límites cualitativos y cuantitativos para comprometer gastos.

Un aspecto fundamental, digno de señalar, es la facultad exclusiva, otorgada al Congreso para tomar aquellas decisiones que puedan afectar el monto total del presupuesto, o los cambios de composición entre gastos corrientes y de capital, o cualquier modificación en las finalidades de los gastos.

Este es otro de los puntos a través de los cuales el proyecto destaca el papel de control que le corresponde al Poder Legislativo en la materia.

Más adelante, al igual que la ley vigente, se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a efectuar gastos no previstos sólo para los casos de los artículos 6 y 23 de la Constitución Nacional, para el cumplimiento de leyes electorales, para socorrer por catástrofes y cuando hay riesgo de seguridad del Estado. A diferencia de la vigente no contempla el cumplimiento de sentencias judiciales firmes.

Al igual que en la ley vigente, se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a declarar incobrables, al mero efecto contable, las sumas que no se pudieran recaudar, sin extinguir los derechos del Estado ni la responsabilidad que le quepa a algún funcionario.

El cierre de cuentas está previsto para el 31 de diciembre y no podrán asumirse gastos imputables a un ejercicio cerrado, los no devengados se imputarán al ejercicio siguiente.

Toda la información sobre los gastos del ejercicio será centralizada por la Oficina Nacional de Presupuesto que será la encargada de evaluar la ejecución presupuestaria y elaborar la cuenta de inversión.

La evaluación de la ejecución presupuestaria estará a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto en forma periódica y al final del ejercicio, para ello los organismos llevarán registro de la gestión física de la ejecución presupuestaria.

También las empresas del Estado deberán presentar su presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del 30 de septiembre, juntamente con otras informaciones referidas a planes de acción, estimaciones de caja, recursos humanos y a los resultados económicos, operativos y financieros.

En la mencionada oficina se confeccionará la consolidación del sector público, se analizará si los presupuestos recibidos están dentro de las políticas globales fijadas, se aconsejarán los ajustes pertinentes y su posterior aprobación por el Poder Ejecutivo.

Se ha previsto un capítulo destinado al régimen presupuestario de las empresas y sociedades del Estado,

estableciéndose los recaudos que deberán cumplimentar los proyectos de presupuestos, de financiamiento y de gastos, destacándose diversas exigencias referidas al manejo que los funcionarios deberán hacer durante su gestión.

Esto constituye una novedad que indudablemente contribuirá a que la comunidad y los organismos específicos cuenten con los elementos de juicio necesarios para su información y control, en un tema que tantos conflictos ha originado.

Ha sido una práctica inveterada en este tema el manejo casi discrecional de los recursos y gastos de estas empresas por parte de los responsables.

Este principio queda corroborado cuando se establece que las empresas o sociedades del Estado que no tengan aprobado su presupuesto no podrán recibir aportes o transferencias de otras entidades estatales, ni tampoco podrán acceder al crédito público.

El diputado Siracusano ha observado la viabilidad del artículo 49 que faculta al Poder Ejecutivo nacional a aprobar los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado por estimar, a su criterio, que viola el artículo 67, inciso 7, de la Constitución Nacional.

Al respecto cabe señalar en principio, que supeditar la gestión económica y financiera de las empresas estatales a la aprobación presupuestaria del Congreso de la Nación, cargaría de incertidumbre los negocios en un mercado muy sensible.

No obstante está resguardada la preocupación y control de la actividad de dichas empresas con la existencia de la auditoría permanente sobre las mismas, prevista en el artículo 121, inciso h), de este proyecto, dentro de las funciones de la Auditoría General de la Nación.

Por otra parte, el artículo 67, inciso 7, de la Constitución Nacional se refiere a "gastos de administración de la Nación", lo que a nuestro criterio no incluye a los presupuestos de las empresas o sociedades del Estado.

El presupuesto consolidado preparado por la Oficina Nacional de Presupuesto mostrará la incidencia neta del sector público en el resto de la economía y lo enviará al Congreso de la Nación el primer trimestre del ejercicio financiero de que se trate.

Señor presidente, señores diputados: por la relevancia jurídica, administrativa y contable del proyecto en tratamiento, por la necesidad de actualizar la legislación referida a la gestión financiera y de contralor del Estado, es que solicito el voto favorable en general y en particular del presente proyecto:

6

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO GUERRERO

Opinión del señor diputado acerca del Título III ("Del sistema de crédito público") del proyecto de ley sobre administración financiera y sistemas de control del sector público nacional

Una de las innovaciones fundamentales que tiene este proyecto es la creación del Sistema de Crédito

Público ya que hasta ahora el país no ha tenido un instrumento legal de estas características que permita darle organicidad y control al endeudamiento público.

Esta carencia ha sido una de las causas del desmesurado y anárquico crecimiento del endeudamiento público con las consecuencias catastróficas por todos conocidas.

Los objetivos fundamentales de esta normativa son:

- Garantizar el destino del endeudamiento público.
- Programar un servicio de la deuda que sea de fácil cumplimiento.
- De ahora en más quedan estrictamente definidos los destinos del endeudamiento público, en tal sentido el Estado tendrá la capacidad de contraer deudas exclusivamente para (artículo 56):
- Realizar inversiones reproductivas.
- Atender casos de evidente necesidad nacional.
- Reestructurar su organización.
- Pagar pasivos ya existentes (capital e intereses).

Cabe destacar que se prohíbe expresamente realizar operaciones de crédito público destinadas a financiar gastos operativos, con ello se trata de impedir que el destino de las obligaciones contraídas por el Estado termine siendo utilizada para financiar déficit estructurales de las empresas, tal como ha sucedido a lo largo de nuestra historia (artículo 56 *in fine*).

Debido a la carencia de antecedentes en esta materia este proyecto de ley realiza algunas precisiones conceptuales, en tal sentido define cuáles son las operaciones de crédito público (artículo 57), qué es deuda interna, qué es deuda externa, qué es deuda directa y qué es deuda indirecta (artículo 58).

En orden a precisar rigurosamente el concepto de crédito público, se excluye de éste a la deuda no pagada por el Tesoro (es decir deuda flotante), así como la proveniente de la colocación de letras del Tesoro a ser reembolsadas dentro del ejercicio en que fueron emitidas (artículo 57 *in fine*).

Además se han establecido un conjunto de requisitos que limitan la potestad para contraer deudas de los distintos organismos y entes del Estado, de forma tal que:

- Ninguna entidad nacional podrá iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización previa del órgano coordinador de los sistemas de administración financiera (artículo 59).

- No se podrá formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la Ley de Presupuesto General del año respectivo o en una ley específica que las autorice. En ambos casos quedarán expresamente establecidos el tipo de deuda (interna o externa), monto máximo, plazo mínimo de amortización y el destino del financiamiento (artículo 60).

- En los casos que las operaciones de crédito público originen la constitución de deuda pública externa, deberá contarse con la opinión del Banco Central a los efectos de determinar el impacto de la operación sobre la balanza de pagos (artículo 61).

- El proyecto de ley ha exceptuado de estos requisitos a aquellas operaciones que formalice el Poder Ejecutivo nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Argentina forma parte (FMI, Banco Mundial, BID). Esta excepción se justifica tanto por la mayor flexibilidad que requiere el Poder Ejecutivo nacional para el adecuado desarrollo de las negociaciones con estos organismos, así como también por

que existe una mayor seguridad en cuanto al destino del financiamiento que estos organismos otorgan (artículo 60 *in fine*).

- Igual criterio de excepción, se ha seguido respecto a las operaciones de crédito que realice el Banco Central con instituciones financieras internacionales, siempre que el objetivo de tales operaciones esté orientado a garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria. En este aspecto se trata de dotar al Banco Central de la República Argentina del grado de autonomía que requieren sus funciones específicas, las que por su propia naturaleza no pueden quedar sujetas al conjunto de restricciones aquí establecidas (artículo 71).

- El proyecto establece un conjunto de resguardos con el fin de acotar y controlar las operaciones de crédito garantizadas por el Estado nacional (es decir, las definidas por el proyecto como deuda pública indirecta). En adelante, para contar con garantías estatales de cualquier naturaleza será necesario:

- Que las fianzas, avales o garantías a otorgar a empresas y sociedades del Estado estén expresamente previstas en la Ley de Presupuesto General o en una ley específica (artículo 62).

- Si tales garantías tuvieran por destinatarios a personas ajenas al sector público se requerirá de una ley (artículo 64).

* El proyecto autoriza al Poder Ejecutivo nacional a realizar operaciones de crédito público con el fin de reestructurar la deuda ya contraída siempre que de ello se derive un mejoramiento en los montos, plazos y/o intereses pactados originalmente.

* El órgano rector del sistema de crédito público será la Oficina Nacional de Crédito Público que tendrá la misión de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan a través de operaciones de crédito público. Entre las funciones más relevantes que tendrá esta oficina cabe destacar (artículo 69):

En el plano de la administración y el control:

- Realizar una tarea de apoyo en las operaciones de empréstito que se lleven a cabo.

- Participar en la definición de los aspectos crediticios de la política financiera, función esta última que ha venido ejerciendo el Banco Central de la República Argentina, pero que por su especificidad debe volver a la órbita del Ministerio de Economía.

- Fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos se apliquen a los fines específicos.

En el plano de la información:

- Contar con toda la información respecto a lo que sucede en materia de mercado de capitales o de probables fuentes de financiamiento para el Estado.

- Estar en conocimiento de las negociaciones financieras que se realicen internamente, a fin de que la Argentina pueda mejorar su capacidad negociadora.

- Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público.

Se trata en consecuencia de constituir un sistema orgánico que permita una mejor administración y gestión del crédito público, tanto mediante obtención en la forma más beneficiosa para el país, como a través de una adecuada programación de los compromisos contraídos.

Para ello el proyecto prevé el establecimiento de modalidades que permitan un control centralizado, a la vez que resguarda la vigencia de alternativas flexibles para encarar con eficiencia las negociaciones con organismos internacionales.

7

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ZAMBERTO

Trabajos sobre naturaleza del control externo

El control previo externo: evita la corrupción o encubre la responsabilidad pública posibilitando la extorsión y el cohecho?

Por corrupción administrativa se entiende la conducta de violar en provecho propio normas de cualquier nivel, éticas legales-administrativas, etcétera. Este fenómeno es de carácter universal, porque se presenta en las administraciones públicas o privadas de todos los países, y responde a causas complejas. Desde el punto de vista de la ponencia es importante ubicar el fenómeno en el contexto de las administraciones públicas de Latinoamérica.

Los comentarios que se anotan se basan en la experiencia boliviana; sin embargo por los intercambios internacionales ya tenidos es probable que la generalización sea una hipótesis válida.

I. Algunas peculiaridades del fenómeno de corrupción en las administraciones públicas de Latinoamérica

1.1. La intervención estatal en la economía

Las debilidades del proceso de crecimiento han llevado a privilegiar el rol estatal de promotor del desarrollo económico. Esto ha conducido a expandir excesivamente las dos formas principales de intervención estatal.

a) La regulación de la acción de los agentes económicos en busca de un sistema de premios y castigos para orientar e inducir conductas, y

b) La acción directa del Estado en la producción de bienes y servicios, casi siempre en forma monopólica, destinados tanto al mercado interno como al externo.

El exceso de intervención estatal ha tenido, entre otras, las siguientes consecuencias:

a) Multiplicó hasta el infinito los contactos entre la burocracia estatal y los intereses de los agentes privados, aumentando las posibilidades de corrupción;

b) Originó el desarrollo de empresas privadas orientadas a negociar con el sector público, en lugar de conquistar y ampliar sus mercados. A tal grado llegó esta tendencia que en algún país de la región se actuó la categoría de "patria contratista".

1.2. El énfasis procedimentalista

La organización y funcionamiento del sector público están imbuidos de la tradición procedimentalista del derecho administrativo latino. Por esta razón la función pública sólo puede ser ejercida de acuerdo a normas establecidas y, como contrapartida, el servidor sólo es responsable por el cumplimiento de los requisitos formales a que está sujeta su acción.

La responsabilidad por el cumplimiento de objetivos o los resultados obtenidos, se diluye en un mar de autorizaciones paso a paso, sin que se visualice jamás la responsabilidad última por la gestión pública.

El ejemplo más notorio es el constituido por el fracaso de los regímenes de contratación administrativa imperantes, que no han contribuido a disminuir la corrupción y han multiplicado las posibilidades del cobro impune de comisiones, sin que formalmente se perciba el delito contra la administración pública.

1.3. La carencia de sistemas administrativos

Cualquiera que sea su causa, la realidad actual es la obsolescencia de los sistemas administrativos en aplicación, donde las características generalizadas son preponderancia de procedimientos injustificadamente complejos; falta de integración en el funcionamiento y en la información que producen; carencia de datos que permitan evaluar la gestión y los resultados, etcétera.

La consecuencia es la inexistencia de transparencia en la gestión pública y la indefinición en las áreas de autoridad y responsabilidad, todo lo cual favorece la impunidad de la corrupción.

1.4. Falta de profundidad y extensión en el desarrollo democrático

La corrupción ha crecido en los regímenes autoritarios que durante una época caracterizaron a Bolivia y a otros países de la región. Aparentemente esta situación ha insensibilizado a la sociedad respecto al manejo de la cosa pública y disminuido la capacidad de censura, realidad agravada por las formas de enriquecimiento ilícito derivadas del narcotráfico. Además, las tendencias totalitarias han originado disminución del control social aún en los regímenes democráticos. Como consecuencia, la sociedad no tiene mecanismos que le permitan controlar el manejo de la cosa pública y derivar los ajustes correspondientes.

2. Las respuestas tradicionales para enfrentar la corrupción administrativa

Las políticas meramente represivas de la corrupción no actúan sobre las condiciones señaladas que alientan la extensión del fenómeno. Por ello se requieren políticas de cambio en, por lo menos, los cuatro factores condicionantes señalados. Sin embargo, cuáles han sido las respuestas más tradicionales?

2.1. Fundamento conceptual del control externo.

Desde el nacimiento de los Estados nacionales el manejo de la cosa pública implica el concepto de una bu-

coracia que ejerce una administración delegada por la categoría sociológica donde reside la soberanía (monarquía, nación, pueblo, etcétera). Como administración delegada, el ejercicio de la función pública implica un mandato para actuar, la actuación misma y la rendición de cuentas de lo actuado ante el mandante. Las distintas naturalezas de los mandatos y de las normas a que debe sujetarse la acción de los mandatarios da origen a diferentes sistemas de control externo sobre la gestión pública (jurisdiccional, política, etcétera).

Cada sistema de control externo tiene sus propios instrumentos y organismos, interactúan mutuamente y deberían compartir un mismo principio, en tanto externos a la responsabilidad de manejar la cosa pública: su autonomía frente al poder administrador del Estado y por ello una acción fiscalizadora que siempre es posterior a la acción que se controla.

2.2. El control externo sobre el uso de los recursos.

El mandato que recibe la administración del Estado para captar y usar recursos públicos da nacimiento a un sistema específico de rendir cuentas y ejercer el examen externo de las mismas. Por ser administración financiera se rinde cuentas por medio de la contabilidad y se controla externamente mediante la auditoría independiente.

De acuerdo con el grado de desarrollo y complejidad del mandato, debería ser el grado de sofisticación de la contabilidad y demás sistemas administrativos y de la auditoría a practicar. Por su naturaleza técnica, la sociedad encomienda el ejercicio de este control externo a organismos especializados autónomos (CGRs, tribunales de cuentas, etcétera).

2.3. El control previo externo: distorsión del sistema.

Si bien el modelo conceptual es recogido, en mayor o menor grado, por las Constituciones políticas que rigen la organización de nuestros Estados, en su aplicación se han pervertido con la proliferación de mecanismos de control previo en manos de las entidades fiscalizadoras superiores.

Probablemente el proceso de perversión se origina en la contradicción entre un afán, sincero o demagógico, de combatir la corrupción frente a la incapacidad de resolver los aspectos de fondo. En todo caso los argumentos más frecuentes para defender la aplicación de mecanismos de control previo externo, son:

a) El gasto público está sujeto a objetivos y montos determinados y limitados por el presupuesto público el cual, a su vez, es de naturaleza legal. En consecuencia, un control externo posterior sólo serviría para comprobar que se transgredió la ley presupuestaria y no para impedir la transgresión. Como el objetivo del control externo es impedir la violación de la ley, la única forma de garantizar el cumplimiento del objetivo es ejercer un control previo externo sobre la ejecución del gasto, con lo cual nace el llamado control previo numérico-legal del presupuesto.

b) El proceso de gastar está sujeto a normas y procedimientos que, en su mayor parte, tienen naturaleza de ley. En consecuencia, un efectivo control previo

externo preventivo se debe aplicar en todas las fases del proceso de gasto, sin esperar a los momentos finales del mismo.

Al amparo de estos argumentos exclusivamente basados en un control de legalidad, se desarrolló una frondosa variedad de mecanismos de intervención previa en manos de las entidades externas de control.

Significativamente, estos mecanismos no constituyeron sino que se agregaron al mecanismo tradicional de rendir cuentas de lo actuado, que por su naturaleza implica un control posterior. Sin embargo, la rendición de cuentas se fue convirtiendo en un rito burocrático consistente en una obligación radicada exclusivamente en los llamados funcionarios de manejo, cajeros-pagadores-almacenistas, quienes debían continuar presentando ante el organismo externo de control "cuenta debidamente respaldada en soporte documentario" del movimiento de los fondos y bienes fiscales de las entidades.

3. Las consecuencias aberrantes del control previo externo.

La combinación entre las condiciones contextuales explicadas y la distorsión del sistema de control externo, produjo las consecuencias aberrantes que se explican a continuación.

3.1. No disminuyó la corrupción administrativa.

Por sus finalidades conceptuales, tanto el control previo externo como el examen de las cuentas rendidas, fueron controles exclusivamente de cumplimiento legal, sin entrar a los aspectos de logro de objetivos y eficiencia de la gestión de cuya evaluación, precisamente, es posible identificar los manejos incorrectos derivados de las formas modernas de corrupción.

El control previo externo y el examen de las cuentas se dirigió a prevenir al alzamiento de fondos y el robo de bienes por empleados de menor jerarquía, así como a velar por el cumplimiento legal, sin tener en cuenta las formas que asume el delito de corrupción y que el mero acatamiento a los requisitos formales no permite inferir el manejo adecuado de los recursos públicos y el cumplimiento del mandato que otorga la sociedad.

3.2. Aumentó la ineficiencia del control externo.

Obligó a los organismos de control externo a multiplicar sus recursos humanos para atender las intervenciones previas expandidas a lo largo y ancho de todo el sector público y del proceso administrativo, sin que los resultados del mayor control guardaran relación con el incremento desmedido de los costos aplicados.

3.3. Invadió el control previo de concientencia.

Sin que los recursos humanos aplicados al control previo externo tuvieran la calificación adecuada, su intervención se extendió a los aspectos de conveniencia del gasto ejerciendo una coadministración para la cual no tenían competencia ni capacidad.

3.4. Contribuyó a politizar los organismos externos de control.

Su relación directa con el Congreso y el crecimiento de las plantas de personal de las contralorías causado por el ejercicio de controles previos, en algunos casos alcanzando a los 14.000 empleos, las fue convirtiendo en botín político para sistemas electorales aún basados en el clientelismo.

3.5. Eliminó la autonomía del control externo.

Al otorgar su aprobación antes del perfeccionamiento de los actos administrativos, los organismos de control externo se fusionaron con el poder administrador perdiendo la autonomía ante la gestión de éste.

3.6. Consagró la irresponsabilidad por la gestión pública.

Al validar anticipadamente y desde el punto de vista legal todo el proceso decisorio de la administración, garantizó la impunidad jurídica de los responsables últimos por la gestión del Estado erradicando, definitivamente, el concepto de responsabilidad por los resultados de la misma.

3.7. Suprimió la eficacia del control externo posterior.

El control externo posterior quedó reducido al examen de las cuentas rendidas por los funcionarios de manejo, donde todos los soportes documentarios estaban refrendados por las intervenciones del control previo. Sin embargo, la incoherencia del sistema permitía que los pagadores y almacenistas respondieran civilmente por daños causados por decisiones donde ellos eran los ejecutores finales de un proceso que había tenido todos los controles previos de legalidad. De esta forma, el control externo posterior quedó reducido a una especie de tragicomedia donde la víctima resultaba siempre el funcionario de menor jerarquía y donde el juez había sido parte de todo el proceso sometido a su juicio.

3.8. Impidió el desarrollo de la contabilidad y la auditoría gubernamental.

La contabilidad gubernamental se limitó a ser el registro, una vez examinadas y fenecidas, de las cuentas rendidas por los funcionarios de manejo. De esta forma los órganos externos de control se hicieron cargo de llevar la contabilidad e impidieron el desarrollo de la misma como sistema administrativo de información financiera y control interno.

Obviamente, las necesidades de la administración en materia de información financiera para la gestión fueron resueltas con sistemas extracontables no integrados que, si bien servían para la toma de decisiones en aspectos específicos, al carecer del rigor de la técnica contable no contribuyeron a otorgar transparencia a la gestión y, en última instancia, oscurecieron aún más los datos sobre la situación financiera en los entes del sector público.

Por último, la inexistencia de sistemas contables y de información gerencial en ellos basada, la falta de control interno y el no funcionamiento de los demás

sistemas básicos de administración, impidió el desarrollo de la auditoría gubernamental que requiere como referencia de dichos sistemas en la entidad auditada. De esta forma la auditoría se redujo a una pretensión tecnocrática o a una penosa revisión de documentos y datos ya revisados por el control previo y sujetos también al examen posterior de cuentas que podía terminar en el llamado juicio coactivo o fiscal.

3.9. Estableció la impunidad para una nueva modalidad de extorsión.

El no haber reducido la corrupción y el haber acrecentado las aberraciones que se comentaron, a pesar de su gravedad, no constituyen la consecuencia más odiosa del control previo externo. En este sentido, la mayor aberración es el haber creado la impunidad para la corrupción de una nueva casta burocrática, ahora enquistada en los organismos externos de control, en condiciones de ejercer toda una gama de delitos que podríamos calificar de extorsión y cohecho: el funcionario que ejerce el control previo externo.

En efecto, el funcionario que ejerce el control previo externo, y de cuya firma o refrenda depende todo el proceso administrativo, es el único servidor público no sujeto a jerarquía en la entidad donde actúa y que, bajo ninguna circunstancia, puede ser sometido a un juicio de responsabilidad por sus actos, ya que no puede ser considerado un "funcionario de manejo" ni mucho menos un "responsable de la gestión pública".

Paradójicamente, el control previo externo presentado como panacea contra la corrupción, genera el surgimiento de las condiciones más favorables para el desarrollo de formas impunes de extorsión llevadas adelante por los propios funcionarios de control; tal como lo demuestran notorios casos que inclusive han llegado a niveles de los órganos superiores de control.

A. Aspectos básicos relativos a la auditoría gubernamental

I. Obligación de rendir cuentas y de presentar estados financieros

Todo servidor público, sin distinción de jerarquía, debe responder por los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados y de la forma y resultados de su aplicación, como parte de las obligaciones inherentes al proceso de administración gubernamental. Los informes correspondientes deben contener los datos y análisis necesarios para saber si los objetivos y metas de las entidades públicas, se están alcanzando dentro de criterios de economía y eficiencia y si los recursos públicos se han administrado correctamente, de conformidad con las leyes, normas y reglamentos básicos emitidos por los órganos rectores para cada sistema de administración gubernamental, así como con las normas secundarias o especializadas.

Para el efecto, las entidades públicas están en la obligación de establecer los sistemas de administración, de información y control interno adecuados para lograr la transparencia de la gestión, permitiendo el fácil acceso, verificación y ampliación del conoci-

miento sobre la misma, tanto de los órganos de control como de la opinión pública.

Los servidores públicos que manejan los recursos humanos, físicos y financieros para cumplir la programación de operaciones y servicios gubernamentales a su cargo, están obligados a presentar informes apropiados a quienes deben responder por los resultados de su gestión. En el caso de entidades con patrimonio propio y autonomía financiera, dentro de los tres meses de concluido el ejercicio fiscal, deberán entregar a las entidades que ejercen tuición sobre ellas, y a la Contraloría General del Estado y, poner a disposición de la Contraloría General de la República, los estados financieros de la gestión anterior, junto con las notas que correspondan y el informe del auditor interno de la entidad o del organismo tutor.

II. Efectividad, economicidad, eficiencia, contabilidad, razonabilidad

Dada la frecuente utilización de estos vocablos en auditoría gubernamental, se señala a continuación su significado con relación a los fines y propósitos de estas normas.

Efectividad o eficacia: logro de los objetivos propuestos, o de las metas programadas, o de los resultados deseados por una entidad, unidad, programa, operación o actividad.

Economía o economicidad: costo mínimo posible invertido en una entidad, unidad, programa, operación o actividad, para lograr o alcanzar sus objetivos, metas o resultados deseados.

Eficiencia: relación entre los objetivos, metas o resultados logrados y los costos o insumos invertidos para lograrlos, confrontada con un estándar de desempeño o medida de comparación.

Confiabilidad: condición de los registros contables y operativos de una entidad, que por ajustarse o estar en concordancia con las normas básicas y secundarias de los sistemas de contabilidad y administración que los regulan y por la eficacia de los controles internos establecidos, pueden ser utilizados con un razonable grado de seguridad de que no distorsionarán los informes y toma de decisiones gerenciales.

Razonabilidad: condición de los estados financieros de una entidad que permite su divulgación y aceptación general, por ajustarse o estar en concordancia con las normas básicas de contabilidad gubernamental emitidas por el órgano rector correspondiente y en su defecto, con los principios de contabilidad generalmente aceptados.

III. Auditoría gubernamental

A efecto de las presentes normas se entenderá por auditoría gubernamental, la auditoría externa independiente e imparcial de las actividades financieras y operativas ya realizadas por las entidades del sector público, para calificar el cumplimiento, eficacia y eficiencia de los sistemas de administración e información, de las técnicas de control interno incorporadas a ellos y de las actividades de la auditoría interna;

y operativos; dictaminar sobre la razonabilidad de los estados financieros; y evaluar los resultados de las operaciones en términos de economía y eficiencia.

La finalidad primordial de la auditoría gubernamental es la de coadyuvar al mejoramiento de la transparencia y de la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado, mediante el fortalecimiento de la capacidad gerencial para la gestión pública. El examen del pasado debe enfocarse globalmente para establecer tanto los aciertos y beneficios logrados como la responsabilidad por los errores e irregularidades cometidas. No obstante, los hallazgos o indicios de irregularidades deberán desarrollarse técnicamente para alimentar los órganos investigadores competentes.

En síntesis, la auditoría gubernamental es el medio técnico de que se vale el control externo gubernamental para alcanzar sus objetivos.

IV. Responsable del ejercicio de la auditoría gubernamental

El ejercicio de la auditoría gubernamental corresponde a la Contraloría General de la República; además, las entidades públicas que ejercen tuición sobre otras, también tienen la facultad de practicar auditoría gubernamental y la obligación de efectuar oportunamente el control externo posterior de las entidades bajo tutela, cuyo reducido número de operaciones y monto de recursos administrados no justifican el funcionamiento de una unidad de auditoría interna propia. Cuando requiera asesoría o auditoría externa especializada o falten los recursos profesionales necesarios para ejecutar los trabajos requeridos, la Contraloría podrá contratar los servicios de firmas o profesionales calificados e independientes u ordenar a las entidades o personas sujetas al control gubernamental contratar dichos servicios.

La dirección de cada entidad pública puede contratar servicios de auditoría externa, dentro de criterios de costo beneficio para la entidad, a fin de fortalecer la capacidad gerencial y constatar cómo se están cumpliendo las delegaciones, tener una opinión independiente y calificada sobre los estados financieros y sobre la forma de cumplimiento de sus metas; pero no principalmente, como un ayal de su gestión. Sin perjuicio de la atribución de la Contraloría, es conveniente que las entidades mayores contraten anualmente auditorías externas de sus estados financieros y por lo menos cada tres años las entidades medianas y menores.

V. Normas de auditoría gubernamental (NAG) para el ejercicio del control posterior en Bolivia

Las NAG para el ejercicio del control posterior en Bolivia, son el conjunto de medidas o reglas relativas a las condiciones de conocimiento, aptitudes naturales e independencia del auditor gubernamental; a la forma como éste debe evaluar las necesidades de auditoría para planificar, programar y ejecutar el trabajo de campo; y a la forma como debe informar sobre el resultado del trabajo de auditoría. Tienen como propósito permitir que la ejecución de la auditoría de las entidades públicas, se efectúe con parámetros uniformes y

dentro de adecuados niveles de calidad profesional, y constituyen los criterios básicos para evaluar el desempeño del auditor.

VI. Alcance de las normas de auditoría gubernamental

Las presentes normas cubren las auditorías externas para calificar la eficacia de los sistemas de administración y control interno; para opinar sobre la confiabilidad de los registros contables y operativos y dictaminar sobre razonabilidad de los estados financieros; y para evaluar los resultados de eficiencia y economía de las operaciones, también cubren los aspectos relativos a la auditoría interna de las entidades públicas.

VII. Análisis o evaluación de los sistemas de administración y control interno

Es la parte de la auditoría gubernamental que consiste en el examen de las operaciones y actividades ya realizadas por una entidad pública, para determinar el grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas para programarlas, organizarlas y ejecutarlas; de los sistemas de información, incluyendo su pertinencia, confiabilidad y oportunidad; de los reglamentos básicos de cada sistema; de las normas secundarias o especializadas de la respectiva entidad; y de los instrumentos de control interno previo y posterior incorporados en ellos, incluyendo la evaluación del trabajo de la unidad de auditoría interna. Este análisis o evaluación forma parte integral de la auditoría de los registros contables y operativos, de la auditoría financiera y de la auditoría operacional, pero también se podrá realizar de manera específica o exclusiva. Los auditores en sus informes incluirán los comentarios sobre los resultados del análisis o evaluación y las recomendaciones pertinentes para mejorar la eficacia y eficiencia de dichos sistemas.

VIII. Auditoría de los registros contables y operativos.

Es la modalidad de auditoría gubernamental que consiste en la revisión de los registros contables y operativos de una entidad pública que no prepare estados financieros básicos, por formar parte de la administración central o por ser una división o componente de otra entidad que no requiere de un sistema contable independiente, para determinar si dichos registros son confiables, emitir una opinión al respecto, y formular un informe con comentarios y recomendaciones para mejorar.

IX. Auditoría financiera gubernamental.

Es la especialidad de la auditoría gubernamental, que consiste en el examen profesional, objetivo y sistemático de los estados financieros de una entidad pública, para determinar la confiabilidad de los registros contables y operativos en que se originan y emitir un dictamen sobre la presentación razonable de la situación financiera, de los resultados de operación, de los cambios en la situación financiera o de los flujos de fondos de la información financiera complementaria, en concordancia con las normas de contabilidad prescritas por la Contaduría General del Estado o, en su defecto, de acuerdo a principios y normas de contabilidad de general

aplicación; y formular un informe con comentarios y recomendaciones para mejorar las operaciones financieras y el sistema de control interno correspondiente. También podrá efectuarse la auditoría de una parte de la información financiera o de un hecho financiero en particular, cuando así lo requieran las circunstancias.

X. Auditoría operacional gubernamental.

La auditoría operacional gubernamental consiste en el examen posterior de la totalidad o parte de las operaciones o actividades de una entidad pública, incluyendo las de contratación, para determinar su grado de efectividad, economicidad, y eficiencia; formular recomendaciones conducentes a mejorar dicho grado; y emitir un informe respecto a las operaciones o actividades examinadas y evaluadas.

XI. Auditorías especiales o por excepción y auditoría especializada.

Por auditorías especiales o por excepción se entenderán los exámenes no incluidos en la programación anual de operaciones de auditoría, practicados en cualquier momento por la Contraloría o por firmas de auditoría o consultoras contratadas por ésta, sobre una operación o grupo de operaciones específicas de una entidad o sobre una parte de su información financiera, con un fin especial. También estas auditorías podrán ser de estados financieros y operacionales. La auditoría externa especializada es aquella que se requiere aplicar sobre una entidad o grupo de entidades similares, o sobre un sector de la administración pública en que las entidades interactúan y se complementan hacia un fin o fines comunes, y que por la naturaleza de sus operaciones implica la asesoría o participación de especialistas.

XII. Auditoría integral.

Es el enfoque de la auditoría gubernamental orientado al análisis de operaciones, actividades, proyectos, programas, unidades, áreas o segmentos de una entidad pública, grupo de entidades o sectores, para evaluar el logro de las metas u objetivos en función del grado de economicidad y eficiencia con que son alcanzados, cubriendo además el examen de los aspectos de regularidad y de carácter financiero que sean pertinentes. La auditoría integral tiene como propósitos fundamentales, determinar los beneficios económicos y sociales logrados en relación al costo monetario de los insumos humanos y materiales utilizados y compararlos con estándares de desempeño o indicadores de beneficio para la sociedad; emitir un informe respecto a la rentabilidad social; y formular recomendaciones para mejorar la responsabilidad financiera y administrativa o de gestión.

XIII. La auditoría gubernamental y el descubrimiento de fraudes.

La auditoría gubernamental, no está orientada específicamente a descubrir los posibles fraudes, pues la responsabilidad fundamental del auditor es la de evaluar los sistemas imperantes en la entidad y planificar y ejecutar los procedimientos necesarios para obtener las evidencias y pruebas suficientes que sustenten los re-

sultados de su trabajo. No obstante, cuando la planificación y procedimientos son adecuados, existe la probabilidad de que los fraudes se detecten y de que se identifiquen las prácticas administrativas insanas que generan los fraudes, las irregularidades y la utilización indebida de los recursos. Aunque las técnicas y procedimientos de auditoría pocas veces son suficientes para desarrollar las pruebas requeridas por ley para demostrar un delito contra la administración pública, sí pueden apoyar el proceso investigativo necesario para tomar acción. Cuando los hechos examinados presenten indicios de responsabilidad civil o penal, el auditor los trasladará a conocimiento de la unidad legal o de investigación que sea pertinente.

La prevención del fraude es una responsabilidad de cada entidad pública que debe cumplir mediante la implantación de un adecuado sistema de control interno, el cual estará ajustado a las normas básicas emitidas por la Contraloría General de la República, a las normas de administración que dicte el Ministerio de Finanzas y a los procedimientos administrativos y operativos que establezca la propia entidad, y que será retroalimentado con las recomendaciones formuladas por los auditores internos o externos.

XIV. *Relación del auditor gubernamental con la entidad auditada*

El auditor gubernamental debe mantener una relación franca, correcta y educada, con la entidad auditada, en desarrollo de la cual deberá informar a las autoridades y servidores públicos los objetivos, el trabajo en marcha y la terminación de la auditoría. Igualmente mantendrá una comunicación constante con los funcionarios, se abstendrá de solicitar información o documentación innecesaria, y dará a la máxima autoridad y a los servidores de las áreas examinadas, la oportunidad de conocer las conclusiones de su trabajo y la posibilidad de proporcionar las explicaciones e información adicional con respecto a los resultados obtenidos, salvo en el caso de indicios o hallazgos de irregularidades o de hechos que causan al Estado posible daño económico de importancia, en que el auditor los comunicará a la unidad legal o de investigación a que corresponda.

XV. *Importancia de la auditoría interna y su relación con el control y las normas de auditoría gubernamental*

La auditoría interna es un importante instrumento de gerencia ya que permite al ejecutivo conocer con oportunidad la efectividad y eficiencia del cumplimiento de lo que dispone y delega, así como mejorar los sistemas de administración y control interno mediante las recomendaciones que le formula.

La auditoría interna es parte integral del sistema de control interno y este a su vez del control gubernamental. Por lo tanto, el trabajo del auditor interno de una entidad pública responde a los mismos intereses del control gubernamental y utiliza metodologías similares a las empleadas por la auditoría externa gubernamental. En consecuencia, los auditores internos deberán suje-

tarse a las presentes normas de auditoría gubernamental, en lo que corresponda o sea aplicable. De otra parte, los planes y programas de auditoría interna deben ser conocidos por la Contraloría General de la República anticipadamente a su ejecución, a fin de tomarlos en cuenta para racionalizar y optimizar el esfuerzo global de auditoría externa gubernamental.

XVI. *Aceptación del trabajo de auditores internos y otros auditores*

En el desarrollo de la auditoría gubernamental de una entidad pública, los auditores podrán apoyarse en el trabajo realizado por los auditores internos, cuando se haya comprobado que ha sido efectuado con la independencia, capacidad y calidad profesional necesarias. Igualmente, la Contraloría podrá apoyarse en el trabajo de firmas privadas de auditores o consultores, cuando se comprueben las condiciones mencionadas o se hayan sujetado al reglamento expedido al respecto.

XVII. *Participación interdisciplinaria en el ejercicio de la auditoría gubernamental*

Los grupos de trabajo de auditoría podrán incluir, cuando las circunstancias lo requieran, especialistas de disciplinas diferentes a la auditoría incluyendo análisis de sistemas. Cuando se requiera la asesoría o concepto de un experto que no sea posible contratar, podrá recurrirse a un especialista vinculado a la entidad auditada pero que sea independiente de la operación u operaciones que se quieran examinar.

XVIII. *Informe de auditoría gubernamental*

El resultado de cada auditoría gubernamental se presentará en un informe, que contendrá las conclusiones, los comentarios y recomendaciones derivados del examen practicado. Los informes de auditoría externa deberán ser remitidos a la máxima autoridad de la entidad que ejerce tuición, a la máxima autoridad de la Entidad auditada, a la Contraloría si no fueron realizados por ésta, y al señor presidente de la República cuando el informe corresponda a la auditoría de un ministerio. El contralor general de la República o la máxima autoridad ejecutiva de la entidad auditada, podrán divulgarlos a otras personas u organismos interesados y al público en general. Los informes de auditoría interna serán remitidos inmediatamente después de concluidos a la máxima autoridad colegiada, si la hubiere, a la máxima autoridad ejecutiva de la entidad, a la máxima autoridad del ente que ejerce tuición, y a la Contraloría General de la República.

XIX. *Sentido constructivo de la auditoría gubernamental*

La auditoría gubernamental deberá tener un enfoque eminentemente constructivo, pues debe estar orientada a mejorar los sistemas administrativos y operativos de las entidades públicas y a mejorar la efectividad, economía y eficiencia de las operaciones, mediante las recomendaciones formuladas en los informes. El auditor gubernamental, en consecuencia, debe mantener una actitud positiva y constructiva.

XX. Responsabilidad del auditor gubernamental.

Cuando se trata del análisis o evaluación de los sistemas de administración y control interno de una entidad pública, la responsabilidad principal del auditor es la de presentar un informe con los hallazgos, conclusiones y recomendaciones para mejorar su eficacia. Si ha sido una auditoría de los registros contables y operativos o una auditoría financiera, la responsabilidad principal del auditor gubernamental es la de emitir una opinión sobre la confiabilidad de los registros o un dictamen sobre la razonabilidad de los Estados Financieros o de la información financiera examinada. Cuando se trata de exámenes operacionales, la responsabilidad principal del auditor es la de formular las conclusiones y recomendaciones profesionales necesarias para mejorar la efectividad, la economicidad o la eficiencia de las operaciones o actividades evaluadas. De otra parte, el auditor gubernamental tiene la obligación de cumplir las presentes normas de auditoría.

XXI. Responsabilidades de las entidades públicas con relación a la auditoría gubernamental.

Además de las obligaciones que la ley les señale, las entidades públicas sujetas al control gubernamental deberán poner a disposición de los auditores, con la oportunidad que se solicite, los estados financieros con sus respectivas notas explicativas o revelaciones y la información complementaria financiera y operativa necesaria para poder cumplir las tareas de auditoría gubernamental. Igualmente se les asignará un espacio razonablemente adecuado y seguro y se les dotará de los muebles indispensables para el desempeño de su misión. La máxima autoridad ejecutiva de la entidad, instruirá al personal respecto a la actitud positiva y de apoyo que deben prestar a los auditores gubernamentales y les facilitará el acceso a cualquiera de las dependencias, operaciones, actividades y archivos que requieran.

XXII. Fundamento de las normas de auditoría gubernamental.

Para la preparación de las normas de auditoría gubernamental que se relacionan en las siguientes secciones de este documento, se han consultado las disposiciones legales que regulan el control gubernamental en Bolivia, las normas de auditoría generalmente aceptadas (NAGA) adoptadas por el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Bolivia; las normas y principios de auditoría gubernamental publicados por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras "ILACIF" (hoy Olacefs); las normas de auditoría de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores "Intosai"; el enfoque de auditoría integral de la Fundación Canadiense para la Auditoría Integral, y las normas de auditoría gubernamental emitidas por la Contraloría General de los Estados Unidos. En los aspectos relativos a la auditoría interna se han considerado las normas de auditoría promulgadas por el Instituto de Auditores Internos "IAI".

XXIII. Instructivos de auditoría gubernamental.

Las normas de auditoría gubernamental serán desarrolladas progresivamente por la Contraloría General de la República, mediante instructivos secuenciales elaborados de tal forma que permitan su compendio en un manual de fácil utilización y consulta.

XXIV. Actualización y ajuste de las normas de auditoría gubernamental.

El órgano rector del sistema de control gubernamental actualizará y ajustará periódicamente las presentes normas en base a la evaluación de las experiencias derivadas de su aplicación y de las observaciones y recomendaciones debidamente fundamentadas que formulen a la Contraloría los diferentes interesados.

8

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ROSSO**Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley sobre administración financiera y sistemas de control del sector público nacional**

Estamos tratando un proyecto de ley, que es un avance en lo que respecta a la organización de un Estado moderno; se trata de la ley de administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional.

En lo que respecta a los aspectos generales consideramos que este proyecto contempla una clara división de poderes cuando se refiere al control de gestión, reservando al Congreso de la Nación las facultades que la Constitución le confiere de contralor del poder administrador.

Es muy importante implementar sistemas de control y delimitar la responsabilidad de los funcionarios, creando instituciones jurídicas a las que éstos deban ren-

dir cuentas de su gestión, de tal forma que se conozcan los eventuales desvíos que se pudieran producir y corregirlos oportunamente, no esperando a la finalización del mandato por el cual se le confirió la responsabilidad para juzgarlo. El permanente control proporcionará un importante cambio en la cultura de los funcionarios.

Por otra parte, un Estado moderno debe contar con procedimientos universales en su administración, y con datos que le permitan conocer instantáneamente la marcha de la economía. El poseer un sistema de información acorde con los tiempos, optimizará la administración pública permitiendo la toma de decisiones oportunas.

También son importantes las definiciones que en materia de presupuesto se desee legislar. Así al considerar expresamente cómo debe ser la estructura de la ley de presupuesto general, se establece que éste no

podrá contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos.

La importancia de esta disposición radica en que en los últimos años se han sancionado presupuestos que contenían disposiciones de distintas materias, modificando leyes anteriores, aprobando el accionar del Poder Ejecutivo a través de la aprobación de los decretos que modifican leyes.

Cabe aquí preguntarnos por qué la intención del Poder Ejecutivo de cambiar las malas prácticas que hasta ahora se vienen aplicando, no se manifiesta en los hechos. A título de ejemplo podemos mencionar que se ha enviado a esta Cámara oportunamente el presupuesto para el año 1992, pero ha incluido en sus artículos el traspaso a las provincias de servicios de educación y salud, que modifican los recursos presupuestarios y la relación económica financiera Nación-provincia, necesitaríamos otra ley para proceder a la transferencia.

En lo que respecta a la formulación del presupuesto, es importante que el Congreso conozca el programa monetario y el presupuesto de divisas, así como la cuenta de inversiones del último ejercicio. De esta forma podrá observar las políticas en esta materia. Pero es además importante conocer el plan de obras públicas del ejercicio que trata. Si bien la ley establece que en el reglamento se especificarán en forma detallada las informaciones a ser presentadas al Congreso Nacional, éstas no deben limitar al Poder Legislativo. Creemos que el Congreso debe solicitar las informaciones que considere necesarias, para cumplir con las atribuciones que la Constitución Nacional le confiere al Congreso en el artículo 67, inciso 7.

Observamos en el artículo 26 que se mantiene la fecha correspondiente al envío por parte del Poder Ejecutivo del presupuesto antes del 15 de septiembre del año anterior, en lo que se refiere a la prórroga automática de las sesiones por falta de aprobación del presupuesto, entendemos que se está violando el artículo 86, inciso 12, de la Constitución Nacional, en la medida que limita dicha prórroga al tratamiento de un proyecto de ley específico, siendo que corresponde que en las sesiones prorrogadas se puede tratar cualquier proyecto.

Por otra parte se contradice lo establecido en la prórroga automática cuando requiere el proyecto que el Poder Ejecutivo convoque a sesiones extraordinarias o de prórroga y además de ello en el caso de no haberse aprobado al 15 de diciembre se pone en vigencia el proyecto del Poder Ejecutivo, esto último es violatorio de facultades expresas del Parlamento que

se encuentran en el artículo 67, inciso 7, de la Constitución Nacional.

Además de ello es inadmisibles lo establecido en el artículo 27 del proyecto que ante la falta cometida por el Poder Ejecutivo nacional consistente en no presentar el proyecto en término, dispone la vigencia del presupuesto del año anterior, todo ello sin el correspondiente control del Congreso.

En resumen en estas disposiciones comentadas, vemos un avance de las atribuciones del Poder Ejecutivo sobre las atribuciones del Poder Legislativo, que consideramos se aparta de la Constitución Nacional.

Cabe además observar la delegación que se hace a la reglamentación para establecer los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarias durante su ejecución. Entendemos que estamos otorgando al Poder Ejecutivo la facultad de legislar y que los cambios deberán ser aprobados por el Congreso.

Son importantes las modificaciones con respecto al crédito público, pero entendemos se deberán modificar ya que algunas excepciones incluidas desnaturalizan la buena intención que creemos tiene el proyecto. En el título correspondiente se encuentra el artículo 60 que expresa que las entidades de la administración nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica, lo que implica cumplir con el mandato que la Constitución otorga al Congreso en el artículo 67, inciso 6, pero en el mismo artículo se exceptúa de esta disposición a las operaciones que formalice el Poder Ejecutivo con los organismos financieros internacionales de las que la Nación forma parte, o sea que excluye a las operaciones con el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo.

Más adelante en el artículo 65 se autoriza al Poder Ejecutivo nacional para realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública mediante su consolidación, conversión o renegociación en la medida que ello implique un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales. Creemos que no se debe otorgar esta facultad dado que estas operaciones afectan presupuestos futuros.

Por último, señor presidente, queremos mencionar la importancia de contar con un cuerpo legal para mantener permanentemente el control que permita reformular las políticas o modificar el comportamiento de los funcionarios lo que redundará en una mejor administración, esto nos conduce a apoyar la iniciativa del Poder Ejecutivo nacional en general.