



ESPECIALIZACIÓN EN AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS UNIVERSIDAD
NACIONAL DE LA PLATA

TRABAJO INTEGRADOR FINAL (TIF)

Competencia para ejercer el control respecto de los Entes Cooperadores¹

AUTOR: CURIEL CARLA GISELLE

DIRECTOR: WALTER MINER

¹**TÍTULO DEL TRABAJO INTEGRADOR FINAL (TIF):** Define y delinea la temática atinente al TIF. Su extensión sugerida se limita a un máximo de 20 (veinte) palabras.



1. RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como fin analizar la titularidad del ejercicio de control sobre los denominados Entes Cooperadores, es decir, establecer que órgano detenta la competencia para ejercer un examen respecto de la rendición de cuentas y las actividades llevadas a cabo por estos Entes, en tanto administradores de fondos percibidos por actividades ejercidas por Organismos Públicos, toda vez que sobre el tema no se ha arribado a una conclusión unánime entre los distintos actores

El origen de los Entes Cooperadores lo encontramos en la Ley 23283, sancionada el 28 de setiembre de 1985. Esta ley facultó al Poder Ejecutivo Nacional para autorizar a la Secretaría de Justicia a celebrar mediante contratación directa convenios con entidades públicas o privadas que tengan por objeto la **cooperación técnica y financiera** de éstas, con la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios. De acuerdo con lo previsto en el artículo 3 de esa ley, a la entidad que presta la **cooperación técnica y financiera** dentro del referido sistema se la denomina “**Ente Cooperador**”.

La ley que antecede, como mencionamos ut-supra marca el inicio de la existencia de los **Entes Cooperadores**, los que a partir de su creación se han ido multiplicando en el ámbito de la Administración Pública Nacional –APN-. Por otra parte la Ley 24156 - Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional- sancionada el 30 de setiembre de 1992 en su artículo 7 establece que la Sindicatura General de la Nación (SGN) y la Auditoría General de la Nación (AGN) serán los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo respectivamente.

Asimismo, dispone que el Sistema de Control Interno de la Administración Pública Nacional (APN) queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las Unidades de Auditoría Interna (UAI) que serán creadas en cada jurisdicción y en cada una de las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad

superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General (Art.100 L24156).

En la práctica la Sindicatura General de la Nación, órgano rector de las UAI, en oportunidad de disponer los lineamientos a los que éstas deben ceñirse para la elaboración de su Plan Anual de Auditoría, les impone la obligación de incluir en el mismo la ejecución de auditorías sobre los Entes. Esta imposición se fundamenta en la relación de dependencia técnica que las UAI mantienen con la Sindicatura General de la Nación.

Es decir que, hasta el momento, no se ha resuelto si el control sobre dichos Entes debería ser ejercido exclusivamente por su Comisión Fiscalizadora o si esa responsabilidad debería ser compartida con la AGN y/o la SGN. Esta falta de acuerdo produce superposición en el ejercicio de tareas de control y origina conflictos difíciles de resolver.

PALABRAS CLAVES:

Sistema de Control Externo del Sector Público Nacional: **M4 Contabilidad y Auditoría**

Sistema de Control Interno del Sector Público Nacional: **M4 Contabilidad y Auditoría**

Entes Cooperadores: **G3 Gobierno y Finanzas Corporativas**

Fondos Públicos: **H2 Impuestos subsidios e ingresos**



ESPECIALIZACIÓN en AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL

(DECRETO 72/2018)



2. ÍNDICE

Tabla de contenido

1. RESUMEN	2
2. ÍNDICE	5
3. INTRODUCCIÓN	7
4. PLANTEAMIENTO DEL TEMA/PROBLEMA	9
5. OBJETIVOS	14
6. MARCO TEÓRICO	15
7. DESARROLLO	29
8. CONCLUSIONES	42
9. BIBLIOGRAFÍA	44
10. ANEXOS	47



ESPECIALIZACIÓN en AUDITORÍA INTERNA GUBERNAMENTAL

(DECRETO 72/2018)

3. INTRODUCCIÓN

El abordaje del tema es de tipo cualitativo y descriptivo. Descriptivo toda vez que implica la descripción de las características de una situación, para el caso puntual narrar el fenómeno de la figura del Ente Cooperador en el ámbito de la Administración Pública Nacional y poder determinar mediante la investigación y análisis de la normativa quien detenta la competencia para ejercer el control sobre ellos. El TIF principalmente tendrá la descripción de conceptos referentes al sistema de control, la explicación de cómo se manifiesta el fenómeno, que aspectos lo componen y sus características. Cualitativo dado que se realiza la primera recolección de datos y con eso se reformulan las preguntas de investigación. Lo que se busca es entender la figura, no tanto medir o evaluar las variables. Los datos recolectados van a servir para comprender el fenómeno y no tanto para plantear una hipótesis. Al respecto resultaría importante poder arribar a una conclusión que permita dar respuesta a la pregunta problema planteada en el TIF.

Asimismo, el diseño del TIF es longitudinal, la investigación se ocupa de la evolución, aspectos o fenómenos en el tiempo, en este sentido se analizará como fue evolucionando el control respecto a los Entes Cooperadores, desde su origen hasta el momento actual.

Para el relevamiento y análisis de los datos primarios y secundarios se investigará, recopilará y analizará diversas fuentes de información, en especial las de tipo normativo. Asimismo, se analizarán informes de auditoría emitidos por diversos órganos de control.

Adicionalmente se realizará algunas entrevistas a agentes de SIGEN y de UAI que tengan dentro de sus organismos de control la figura del Ente Cooperador, ello a los fines de utilizarlas como una herramienta más de recopilación de información y de antecedentes de experiencias reales respecto al funcionamiento del control de la figura de los Entes en distintas organizaciones. El tipo de entrevista a utilizar es del tipo semiestructurada.

Las entrevistas semiestructuradas tienen como objeto conocer o abastar una problemática determinada a partir de un guión predeterminado. En este caso, se tiene más libertad de desarrollo: a partir de las respuestas del entrevistado, se enlazan otros temas no previstos en la entrevista. Es por eso por lo que se realizan preguntas abiertas con el fin de dar la oportunidad al entrevistado de expresar sus ideas y obtener una información más completa y precisa.

Si bien la presente investigación responde a un caso específico dentro de la temática tan amplia que es el control, resulta relevante dentro del área de conocimiento que aborda la Especialización en Auditoría Gubernamental, en tanto para determinar quién tiene competencia para ejercer el control respecto de esta figura que opera dentro de la Administración Pública Nacional, se investiga y analiza la definición de control, los actores que ejercen esa actividad, la naturaleza de la materia auditar entre otras cuestiones que se desarrollaran a lo largo del presente trabajo.

La elección del tema se basó en que al comenzar a trabajar en la Unidad de Auditoría Interna de la Secretaría Legal y Técnica de Presidencia de la Nación tomo conocimiento de esta figura denominada Entes Cooperadores, y con ello de la gran discusión respecto a quien tenía la potestad de ejercer el control respecto de los fondos que administran. Hasta el día de la fecha, esto genera un dilema, debido a que desde la Sindicatura General de la Nación (SGN) se pide a las Unidades de Auditoría Interna que efectúen el control y la máxima autoridad de los Organismos de la Administración Pública de la Nación amparados por un dictamen de la Procuración del Tesoro consideran que no corresponde. Sin embargo, no existe en la actualidad una decisión fundada, más allá de la normativa existente en la materia respecto si corresponde a los integrantes del sistema de control público de la Nación ejercer la tarea de control sobre el funcionamiento de los denominados Entes Cooperadores.

El presente trabajo integrador resulta un proyecto original e innovador porque podría resolver una cuestión que lleva tiempo presentando conflicto tanto para el que detenta el cargo de Auditor Interno Titular, para la máxima autoridad del Organismo como así



también para la Sindicatura General de la Nación. En este sentido, si obtenemos una conclusión con fundamentos razonables respecto del órgano al cual le compete ejercer el control de los Entes Cooperadores facilitaría la labor cotidiana para aquellos auditores que tengan que desempeñar sus funciones en el ámbito de una organización dentro de la cual exista la figura en cuestión.

En principio establecer un criterio único resultaría beneficioso para todos los integrantes del Sistema de Control Público.

El problema se centra primordialmente en la naturaleza de los fondos que administra el Ente Cooperador, dado que, aquellos que opinan que no corresponde que la función de auditarlos sea de los integrantes del sistema de control – SGN, AGN, UAI- manifiestan que los fondos que se administran no son públicos; por el contrario los que consideran que sin perjuicio de los controles propios que tenga la cooperación técnica si debería llevarse a cabo un control por parte de alguno de los actores del sistema de control público manifiestan que los fondos administrados son públicos.

4. PLANTEAMIENTO DEL TEMA/PROBLEMA

El origen de los Entes Cooperadores lo encontramos en la Ley 23283, sancionada el 28 de setiembre de 1985. Esta ley facultó al Poder Ejecutivo Nacional para autorizar a la Secretaría de Justicia a celebrar mediante contratación directa convenios con entidades públicas o privadas que tengan por objeto la Cooperación Técnica y Financiera de éstas, con la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios. De acuerdo con lo previsto en el artículo 3 (Ley 23283, 1985), a la entidad que presta la cooperación técnica y financiera dentro del referido Sistema se la denomina “Ente Cooperador”.

La ley que antecede, como se menciona ut-supra marca el inicio de la existencia de los Entes Cooperadores, los que a partir de su creación se han ido multiplicando en el ámbito de la Administración Pública Nacional –APN-.

El artículo 11 (Ley 23283, 1985) establece que las tareas de control sobre el Ente Cooperador en los aspectos contable, de gestión e informe del estado de cuentas al organismo estatal contratante serán ejecutadas por una Comisión Fiscalizadora; la que será conformada y designada por la máxima autoridad de cada Organismo.

Por otra parte, la Ley 24156 - Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional- sancionada el 30 de septiembre de 1992 en su artículo 7 establece que la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación serán los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo respectivamente.

Asimismo, dispone que el Sistema de Control Interno de la Administración Pública Nacional (APN) queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las Unidades de Auditoría Interna (UAI) que serán creadas en cada jurisdicción y en cada una de las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General (Ley 24156, 1992).

De acuerdo con la normativa citada hasta aquí, tendríamos constituidas tres clases de estructuras, las que de acuerdo con sus leyes de creación resultarían las encargadas de ejercer el control de las entidades que componen el sistema al que pertenecen. A mayor claridad:

Auditoría General de la Nación: Sistema de control externo del Sector Público Nacional
- Ley 24156-

Sindicatura General de la Nación y Unidades de Auditoría Interna: Sistema de control Interno del Sector Público Nacional - Ley 24156-

Comisión Fiscalizadora: Sistema de Cooperación Técnica y Financiera - Ley 23283-

A priori parecería entonces, que la legislación -por la claridad con la que ha sido enunciada- no se encontraría sujeta a interpretaciones enfrentadas.

Sin embargo, en la práctica, tanto la Sindicatura General de la Nación como la Auditoría General de la Nación –órganos rectores del control interno y externo sobre el sector público nacional- se consideran facultados a ejercer el control sobre los Entes Cooperadores.

En oportunidad de querer ejercer esa función el Departamento Legal de la AGN manifestó En el Dictamen N.º 1014/DL su discrepancia con la opinión del servicio jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dado que el mencionado organismo sostuvo que los fondos que se recaudan en el marco de los Convenios de Cooperación Técnica y Financiera, así como los sujetos a los que corresponde su propiedad, administración y conservación, se encuentran fuera del ámbito de control que establece la Ley N.º 24.156, pues no participan de ninguno de los extremos requeridos por la referida ley para incluirlos en su esfera de aplicación y que su particularidad más saliente está dada por la circunstancia de que no integran el presupuesto general ni se incorporan al patrimonio del Estado, sino al de entidades públicas no estatales o privadas que contribuyen con ellos a la satisfacción de un servicio público. También se sostuvo que el sistema implementado por las Leyes N.º 23.283 (B.O. 5-11-85) y N.º 23.412 (B.O. 29-12-86), al que remite la Ley N.º 23.979, revela inequívocamente que dichos fondos no sólo se encuentran fuera del presupuesto, sino que además por su naturaleza y alcances son extraños al giro financiero patrimonial del Estado.

Por el contrario, la AGN mantuvo que las transacciones del Ente Cooperador vinculadas con el servicio público que la Ley Nacional de Armas y Explosivos N.º 20.429 (B.O. 5-7-73) puso a cargo del RENAR que generan recursos y que, en realidad, deberían ser

recaudados por éste directamente, están sujetas al sistema de control que vertebra la Ley N.º 24.156. Recordó asimismo que el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (5ta. Edición, año 2003) incluye el producido de la venta de los servicios de un organismo entre sus Recursos Propios.

Tal conclusión se enfatizaría si se tomase en cuenta que la colaboración del Ente con el RENAR implica la realización de actos jurídicos que impactan con efectos directos sobre éste (contratación de servicios, de personal, etc.).

Señaló también que la incorporación al Convenio suscripto entre el RENAR y su Ente Cooperador tenía una cláusula que admitía el sistema de control establecido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley N.º 25.401 (B.O. 4-1-01) que aprobó el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2001, habría puesto de relieve la voluntad de someterse al régimen de control que la AGN integra.

Adicionalmente la Sindicatura General de la Nación, órgano rector de las UAI, en oportunidad de disponer los lineamientos a los que éstas deben ceñirse para la elaboración de su Plan Anual de Auditoría, les impone la obligación de incluir en el mismo la ejecución de auditorías sobre la actividad que desarrollan los Entes Cooperadores. En este sentido el auditor se encuentra en un dilema, toda vez que por su parte la máxima autoridad del organismo al que tiene que auditar considera que no le corresponde a la Unidad de Auditoría Interna ejercer el control respecto de la actividad que desarrollan los Entes, toda vez que según lo establecido en (ley 24156, 1992) se encuentran fuera del ámbito de control de la UAI; como así también se amparan en un Dictamen emitido por la Procuración del Tesoro de la Nación que establece que los fondos que se recaudan en el marco de los convenios suscriptos al amparo de las leyes 23.283 y 23.412, así como los sujetos a los que corresponde su propiedad, administración y conservación se encuentran fuera del ámbito de control que establece la ley 24.156, pues dichos fondos no participan de ninguno de los extremos requeridos por la referida ley. (Dictamen 74 de la Procuración del Tesoro de la Nación, 1994)

Complementariamente obran antecedentes de informes de auditorías realizados por Unidades de Auditoría Interna y Sigen, en ciertos organismos tales como Ministerio de Justicia y Secretaría Legal y Técnica de Presidencia de la Nación entre otros, efectuadas en el marco de la mencionada Cooperación Técnica y Financiera.

Es decir que, en la práctica, no solo no se ha resuelto si el control sobre dichos Entes debería ser ejercido exclusivamente por su Comisión Fiscalizadora o si esa responsabilidad debería ser compartida con la AGN y/o la SGN; en este último caso directamente, o a través de las UAI que actúen en las jurisdicciones en las que se inserten los Organismos Beneficiarios a los que los Entes Cooperadores presten asistencia; sino que ejercer el control o no resulta discrecional según la decisión del funcionario de turno y el Organismo específico.

Esta falta de acuerdo produce superposición en el ejercicio de tareas de control y origina conflictos difíciles de resolver; es aquí donde radica el tema problema que se intenta resolver con la elaboración del presente trabajo.

Resulta prescindible para resolver la discusión definir Fondos Públicos y establecer si los fondos que administran la figura del Ente Cooperador son Públicos o no, de considerarlos públicos deberíamos preguntarnos porque el legislador al sancionar la Ley 24156 no incluyó en el artículo 8 la figura del Ente Cooperador como si lo hizo con los Fondos Fiduciarios los que fueron incorporados a la misma con posterioridad a su sanción.

5. OBJETIVOS

Objetivo General:

Analizar la titularidad del ejercicio de control sobre los denominados Entes Cooperadores. Establecer que órgano detenta la competencia para ejercer un examen respecto a la rendición de cuentas y las actividades llevadas a cabo por estos Entes, en tanto administradores de fondos percibidos por actividades ejercidas por Organismos Públicos.

Objetivos específicos:

Analizar competencias de las UAI dentro del Sistema de Control Interno del Sector Público Nacional.

Investigar el marco normativo de creación y actuación de los Entes Cooperadores del Sistema de Cooperación Técnica y Financieras.

Recopilar y analizar los Dictámenes de la Procuración del Tesoro respecto del tema Control de los Entes Cooperadores.

Identificar la procedencia de los Fondos administrados por los Entes Cooperadores.



6. MARCO TEÓRICO

A.- Entes Cooperadores

A1. Antecedentes del Sistema de Cooperación Técnica y Financiera

La Ley N° 17050 del 2 de diciembre de 1966 autorizó al Colegio de Escribanos de la Capital Federal a prestar colaboración financiera y técnica al Registro de la Propiedad Inmueble, con el objeto de proveer a su reestructuración y al mejoramiento de sus métodos operativos, sobre bases modernas que permitan su funcionamiento actualizado. Para ello, facultó a la entonces Secretaría de Justicia a celebrar un convenio con dicho Colegio, en el que se concretaría la cooperación aludida sin cargo alguno para el estado Nacional. (Ley 17050, 1966)

Posteriormente, la ley N° 23283 de 1985 facultó al Poder Ejecutivo Nacional a autorizar a la entonces Secretaría de Justicia a celebrar convenios con entidades públicas o privadas que tuvieran por objeto la Cooperación Técnica y Financiera de estas con la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios. Legalmente, se previó que las entidades que prestaran la Cooperación Técnica y Financiera se las denominaría “Ente Cooperador” y que dicha cooperación se haría efectiva mediante las prestaciones detalladas en el Art. 4° de la norma mencionada precedentemente. (Ley 23283, 1985)

La ley 23412 del año 1986 autorizó nuevamente al Poder Ejecutivo Nacional a celebrar similares convenios de Cooperación Técnica y Financiera ampliando su ámbito de aplicación a las Direcciones y demás Organismos dependientes de esa Secretaría en los términos y con los alcances establecidos en el Art. 1° de la mencionada ley. (Ley 23412, 1986)

A modo de ejemplo mediante Decreto 829 del año 1987 se autorizó a la Secretaría Legal y Técnica a celebrar convenios de Cooperación Técnica y Financiera. El mencionado Decreto establece en su artículo 3 que las retribuciones que perciba el ente cooperador en concepto de contraprestación por los servicios y elementos que suministre, integrarán el fondo de cooperación técnica y financiera; como así también, las sumas que sean donadas o legadas con ese fin y los intereses respectivos.

El Ente Cooperador designará, con arreglo al convenio respectivo, las personas que constituirán el consejo de administración del fondo de cooperación técnica y financiera. Dicho consejo tendrá a su cargo la organización y ejecución del suministro de los servicios y elementos aludidos, en las condiciones establecidas en el artículo 2, y asimismo adoptará las medidas conducentes para hacer efectiva la cooperación técnica y financiera con la Secretaría citada. (Decreto 829, 1987)

Adicionalmente menciona que las sumas que integren el fondo creado serán depositadas o invertidas en el banco o bancos oficiales que determine el convenio, dentro del plazo que en éste se establezca. Con dichas sumas y sus intereses una vez cubiertos los costos producidos por el suministro de los servicios y elementos, se atenderán los gastos e inversiones que demande la cooperación técnica y financiera referida. Para hacer frente a gastos menores y urgentes cuyo monto se establecerá en el convenio, se habilitará a un agente de la Secretaría citada que procederá a su contratación y pago, con cargo de rendición de cuentas. El convenio determinará los montos que podrá retener para sí el Ente Cooperador en concepto de administración del fondo que en ningún caso excederá del DIEZ POR CIENTO (10%) de los ingresos anuales obtenidos por aquél, una vez deducidas las sumas insumidas por la cobertura de los costos producidos por el suministro de los servicios y elementos. Asimismo, establecerá la oportunidad y forma de efectivizar el mencionado porcentaje. (Decreto 829, 1987)

Sistema de Cooperación Técnica y Financiera: Tiene como finalidad propender al mejor funcionamiento y a la modernización de los métodos operativos de los organismos, así como contribuir al cumplimiento de las misiones y funciones que la legislación y las



demás normas les atribuyen. Participan del funcionamiento del Sistema distintos actores: Organismo Beneficiario, Ente Cooperador y Comisión Fiscalizadora. Art.2 (Ley 23283, 1985)

Entes Cooperadores: se denomina Ente Cooperador a la entidad pública o privada que presta la cooperación técnica y financiera dentro del Sistema creado a tales fines. (Ley 23283, 1985)

Fondo de Cooperación Técnica y Financiera: El denominado Fondo de Cooperación Técnica y Financiera está integrado por las sumas que el Ente Cooperador obtenga del suministro de elementos y servicios hacia los usuarios y con los intereses que de ella se devengaren. Se integra también con el producto de donaciones y legados. (Convenio entre la Secretaría Legal y Técnica y el Colegio de Escribanos de la Capital Federal, 2016)

A2.- Control de Entes Cooperadores en general

Comisión Fiscalizadora: estará integrada por no menos de tres (3) personas, que tendrá a su cargo las tareas de verificación contable, contralor de gestión, e informe periódico del estado de cuentas de la administración del Ente Cooperador. El artículo 11 de (Ley 23283, 1985) establece:

Sin perjuicio de la rendición de cuentas que deberá practicar el Ente Cooperador a la Secretaría de Justicia en forma anual, o en períodos más breves si esta última así lo requiere, la Dirección Nacional efectuará un control permanente de la administración del fondo. A ese efecto designará una comisión fiscalizadora que estará integrada por no menos de tres (3) personas, que tendrá a su cargo las tareas de verificación contable, contralor de gestión, e informe periódico del estado de cuentas a la Dirección Nacional. La comisión fiscalizadora, además de sus facultades generales de contralor, verificará; a) Que los procedimientos de contratación para el cumplimiento de la cooperación técnica y financiera y para el suministro de servicios y elementos se ajusten a las

normas o modalidades que reglan las contrataciones del ente cooperador, y a las que eventualmente fije en forma especial la Dirección Nacional; b) Que los costos de las contrataciones mencionadas en el inciso a) sean adecuados a los valores de mercado para productos de igual calidad; c) Que los bienes, obras o servicios, adquiridos o locados, se ajusten a los requerimientos de la Dirección Nacional; d) Que los requerimientos de la Dirección Nacional se cumplimenten con la mayor diligencia; e) Que las contribuciones por los servicios y elementos suministrados ingresen al fondo ajustándose a los montos vigentes y a los plazos acordados; f) Que los servicios y elementos que se suministren a los encargados de registro, a los usuarios y demás interesados, se ajusten a lo convenido o a lo establecido por la Dirección Nacional, tanto en cuanto a su calidad y especificaciones como a los plazos de entrega; g) Que los movimientos del fondo, en cuanto a sus ingresos y egresos, se ajusten a sus respectivos respaldos documentados.(Ley 23283, 1985)

Corresponde aclarar que, si bien la normativa hace referencia a la entonces Secretaría de Justicia, esto aplica a todos los organismos que con posterioridad a esta norma celebraron convenios de Cooperación Técnica y Financiera con diferentes Entes Cooperadores.

La Ley N° 25401 del año 2000 que aprobó el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2001, determinó en su artículo 97 que la Jefatura de Gabinete de Ministros debería proponer junto a los Ministerios involucrados un sistema de control de conformidad con lo establecido por la Ley N° 24156 para la utilización de los recursos provenientes de la aplicación de la Ley N° 23283, efectuándose las renegociaciones de los convenios que resultaran necesarios. (Ley 25401, 2000)

Como consecuencia de ello, se dicta el Decreto N° 1062/01 que ratificó distintas resoluciones ministeriales, por las que se estableció un Régimen de Control aplicable a los convenios de Cooperación Técnica y Financiera que se encontraban en vigencia y a

aquellos que se acordaran en el futuro. En ese sentido dicho Decreto en su artículo 2 y 3 estableció que

El Régimen de Control que se establece por el presente decreto resulta aplicable a todo el Sistema de Cooperación Técnica y Financiera, contemplado en las leyes mencionadas en el artículo anterior debiendo, las jurisdicciones en que se utilicen recursos de dicho Sistema, adecuar sus controles al presente régimen en un plazo de NOVENTA (90) días a partir de la fecha de publicación del presente decreto. El titular de cada jurisdicción en la que se utilicen recursos provenientes del Sistema de Cooperación Técnica y Financiera deberá presentar, al 31 de diciembre de cada año, un informe de auditoría con la evaluación integral referida al cumplimiento, en su ámbito, del Régimen de Control establecido por el presente decreto el que deberá ser presentado al Jefe de Gabinete de Ministros y comunicado al honorable Congreso de la Nación. (Decreto 1062/2011, 2011)

B.- Sistema de Control Interno y Externo del Sector Público Nacional

B1. Antecedentes del Sistema de Control.

Previo al dictado de la Ley 24156 el Tribunal de Cuentas de la Nación, como órgano de control externo de la hacienda pública, ejercía entre sus funciones jurisdiccionales los Juicios de Cuentas y los Juicios Administrativos de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, y un control previo de los actos administrativos producidos por los órganos del Estado vinculados a la gestión económico-financiera. (Moreno, 2014)

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

Este procedimiento de control previo de los actos administrativos vinculados a la gestión económico-financiera del Estado Nacional que efectuaba el Tribunal de Cuentas de la Nación fue seriamente cuestionado por considerar que entorpecía el funcionamiento de la Administración aduciendo que su intervención previa en la práctica implicaba una forma de cogobierno, y que carecería de razón de ser en una economía que estaba transformándose a través de las privatizaciones del sector público, por lo que se requería cambiar el paradigma del control público por un nuevo sistema que no se centrara en la intervención previa del órgano de control –lo cual en la práctica implicaba que se requería una suerte de consentimiento previo del órgano de control para la aprobación de los actos de gobierno–, por un nuevo sistema o paradigma de control, ya no centrado en el control previo y concomitante, sino en el control posterior de la gestión, controlando la economía, eficacia y eficiencia de la gestión pública. (Moreno, 2014)

El cuestionamiento a este modelo de control de la Hacienda Pública se tradujo en la sanción de la Ley 24156, mediante la cual se creó la Auditoría General de la Nación, como órgano de control externo del sector público, y la Sindicatura General de la Nación, como órgano de control interno de la hacienda pública. (ley 24156, 1992)

En estas circunstancias el Honorable Congreso de la Nación aprobó el Proyecto de Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional que fue sancionada el 30 de septiembre de 1992 y promulgada el 26 de octubre de 1992 y tuvo vigencia a partir del 1° de enero de 1993.

El **Sector Público Nacional**, cómo lo establece la Ley 24.156 en su artículo 8°, está integrado por:

- a. Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, incluidas las instituciones de la Seguridad Social.
- b. Empresas y Sociedades del Estado. Abarcan a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación

Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y las otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional participe mayoritariamente en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

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

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

e. Otros: todo lo relativo a la rendición de cuentas de 1) las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y 2) las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades.

Asimismo, los Convencionales de la Reforma Constitucional de 1994, conscientes de la importancia que reviste en la Administración Pública el término "control", incorporaron en el artículo 85, la figura al texto normativo de nuestra Carta Magna (Constitución de la Nación Argentina, 1994) a la Auditoría General de la Nación (AGN) como organismo de control externo del sector público dependiendo del Honorable Congreso de la Nación.

Sistema de Control Externo del Sector Público Nacional: está conformado por la Auditoría General de la Nación, ente de control externo dependiente del Congreso Nacional. El control externo gubernamental, encomendado por el artículo 85 de la Constitución Nacional a la Auditoría General de la Nación, "comprende todo trabajo, que implique un proceso sistemático de obtención y evaluación de evidencias para determinar



si la información o las condiciones existentes se corresponden con los criterios establecidos para emitir una conclusión.

Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos que posee. (Ley 24156, 1992)

Sistema de Control Interno del Sector Público Nacional: El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación – SIGEN – dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, y por las unidades de auditoría interna –UAI- que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. (Art.100 L24156). Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General. (Ley 24156, 1992). Como integrantes del circuito de control interno las Unidades de Auditoría Interna (UAI) son estructuras conformadas por profesionales independientes que complementan y perfeccionan el control a través de informes de auditoría basados en los principios de eficacia, economía y eficiencia.

Es materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica. (Ley 24156, 1992)

La auditoría interna es un servicio a toda la organización consistente en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades. Es una función de evaluación independiente, establecida dentro de la administración para examinar y evaluar sus actividades, como un servicio para la organización. “Es un servicio a toda la

organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta ley, realizada por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna” (ley 24156, 1992). Es, al propio tiempo un instrumento de gestión para comprobar si los objetivos establecidos por la dirección se cumplen razonablemente y en el caso contrario promueven las correcciones necesarias.

El alcance de la auditoría interna debe abarcar el estudio y la evaluación del sistema de control interno de la organización y la calidad de la gestión para cumplir con las responsabilidades asignadas, para ello, las funciones y actividades de los auditores internos deberán mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen. (ley 24156, 1992). En este contexto, el control interno ha sido pensado esencialmente para limitar los riesgos que afectan a toda actividad.

La auditoría interna se vislumbra entonces como un control de controles, y como tal no puede estar a cargo de individuos que pertenezcan a ningún nivel operativo dentro de la organización pues éstos carecen de la independencia necesaria y consecuentemente no se encuentran en condiciones objetivas de realizar tal labor. Por ello, las funciones y las actividades de los auditores internos deben mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen por lo que éstos no pertenecen a la “línea” sino que conforman las denominadas Unidades de Auditoría (UAI). (Schafrik, 1995)

Estas unidades se relacionan jerárquicamente con la autoridad superior respectiva. Por ello es función del auditor interno determinar la naturaleza, alcance y oportunidad de los procedimientos de auditoría a aplicar, en virtud de la supervisión delegada por la máxima autoridad. El depender de la máxima autoridad garantiza que podrá realizar la tarea con objetividad, sin subordinar sus juicios a otras opiniones, manteniéndose al margen de intereses contrapuestos. (Schafrik, 1995)

Al propio tiempo, actúan coordinadas técnicamente por la Sindicatura General de la Nación, es decir, la Sindicatura opera como órgano rector de estas Unidades. Como integrantes del circuito de control, las auditorías internas (UAI) son estructuras

imprescindibles, que conformadas por profesionales independientes complementan y perfeccionan el control a través de informes de gestión basados en los principios de eficacia, economía y eficiencia. (ley 24156, 1992)

La independencia de criterios junto con la necesaria capacidad técnica, experiencia profesional y cualidades personales adecuadas hacen al perfil requerido para quienes deban desempeñarse como auditores internos ya que ellos poseen también la responsabilidad de analizar, si el organismo ha detectado los riesgos relevantes y previsto su neutralización, a través de procedimientos de control adecuados. (Schafrik, 1995)

El Auditor interno es el responsable de examinar en forma independiente, objetiva, sistemática e integral el funcionamiento del sistema de control interno establecido en las organizaciones públicas, sus operaciones y el desempeño en el cumplimiento de sus responsabilidades financieras, legales y de gestión, informando acerca de su eficacia y eficiencia (Resolución 207 de la Sindicatura General de la Nación, 2012)

Así, la Auditoría General de la Nación conjuntamente a la Sindicatura General de la Nación organismo superior de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, con dependencia directa del Presidente de la Nación, conforman la base de un sistema de control que permitió llevar a la práctica el control interno y externo, que se intenta sea integral e integrado. Integral, porque debe estar presente en todos los organismos del Estado Nacional e integrado, porque el control está también representado en todos los niveles y jerarquías de la Administración Nacional. (Ley 24156, 1992)

C-Dictamen de la Procuración del Tesoro

Debido a las grandes discusiones e interrogantes relacionados a la temática desde los Organismos de la Administración Pública Nacional se han efectuado varias consultas a la Procuración del Tesoro a fin de que se expidan sobre la naturaleza de los fondos que administran los Entes Cooperadores y si corresponde que sean auditados por los integrantes del Sistema del Control Público Nacional. Al respecto se exponen algunas transcripciones.

En lo esencial, sostiene que los fondos que se recaudan en el marco de los Convenios de Cooperación Técnica y Financiera, así como los sujetos a los que corresponde su propiedad, administración y conservación, se encuentran fuera del ámbito de control que establece la Ley N.º 24.156, pues no participan de ninguno de los extremos requeridos por la referida ley para incluirlos en su esfera de aplicación y que su particularidad más saliente está dada por la circunstancia de que no integran el presupuesto general ni se incorporan al patrimonio del Estado, sino al de entidades públicas no estatales o privadas que contribuyen con ellos a la satisfacción de un servicio público. (Dictamen 74 de la Procuración del Tesoro de la Nación, 1994)

Los convenios celebrados de conformidad con las Leyes N° 23.283 y N° 23.412 exhiben como rasgo distintivo la presencia de personas jurídicas ajenas a la esfera estatal que voluntariamente, y con anuencia del poder público, concurren con sus recursos a complementar la prestación de un servicio público, sin recibir aportes ni subsidios del Estado, éste no administra dichos fondos, ni los guarda o conserva, ni participa de su patrimonio social, ni en la formación de sus decisiones societarias. Los fondos que se recaudan en el marco de los convenios suscriptos al amparo de las Leyes N° 23.283 y N° 23.412, así como los sujetos a los que corresponde su propiedad, administración y conservación se encuentran fuera del ámbito de control que establece la Ley N° 24.156. Dichos fondos no integran el presupuesto general ni tampoco se incorporan al patrimonio del Estado, sino al de entidades públicas no estatales o privadas que contribuyen con ellos a la satisfacción de un servicio público (conf. Dict. 210:42; 280:96 bis). (Dictamen de la Procuración del Tesoro N° 83, 2013)



D. Concepto de Fondo Publico.

Giulani Founrouge, haciendo referencia al tema de los recursos públicos, fondos públicos, indica que en un sentido amplio son: “las entradas que obtiene el Estado, preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico social”. (Carlos M Giuliani, 2004, pág. 194)

Martin, en su Introducción a las finanzas públicas, refiere que los ingresos públicos tienen diversas fuentes (por ejemplo, uso de bienes patrimoniales, impuestos, tasas, contribuciones especiales, crédito interno y externo), caracteriza los fondos públicos como: “toda riqueza devengada a favor del Estado y acreditada como tal por su Tesorería [...] todo caudal que afluya a una entidad pública, en virtud del ejercicio financiero de ésta y que se destina a la realización de los fines de ella”. (Martin, 1985, págs. 105,106)

Para la escuela Clásica, los recursos debían tener una finalidad exclusivamente fiscal, la de servir solo como medios para satisfacer los gastos que el Estado necesariamente debía realizar a fin de cumplir con sus funciones esenciales. De allí que los recursos públicos, al menos en principio, debían limitarse a ser solo entradas al Tesoro para financiar tal tipo de gastos, sin que preocupara el hecho de que ellos cumpliesen o no otras funciones de interés para la comunidad. Esa concepción limitada con respecto a la finalidad de los recursos, fue paulatinamente abandonada, como consecuencia directa de las nuevas funciones asignadas al Estado. La misión de los recursos públicos cruzo entonces, los estrechos de los confines de “medios para satisfacer erogaciones públicas”, o sea su finalidad exclusivamente fiscal, para convertirse en instrumentos extra fiscales o medios de acción del Estado para intervenir en las distintas actividades desarrolladas por la comunidad. En nuestro siglo la nueva concepción del Estado, la historia de los recursos públicos

volvió a tomar otro rumbo. En efecto: a la par de los recursos tributarios, se ha recomendado la utilización del crédito público, sin ninguno de los temores que les infundía a los clásicos. Los ingresos públicos son obtenidos por el Estado de muy diversas maneras, El Estado puede hoy lograr sus recursos explotando sus propios bienes patrimoniales, empleando su poder coercitivo en el caso de los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, haciendo uso de su crédito y contratando empréstitos, etc. (Martin, 1985)

Fondos Públicos: son los ingresos, tributarios y no tributarios, con los que cuenta un Estado para financiar, o subvencionar, los gastos del sector público. Las entradas que obtiene el Estado, preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico social. (Martin, 1985)

G. Fallos Judiciales

En el caso “Rojas”, se sostuvo:

“(…)VIII.1. En relación con el punto, el tribunal no puede omitir poner de manifiesto, de un modo especial por la magnitud y el volumen de las sumas involucradas, que el sacrificio exigido a los destinatarios de la retribuciones afectados por la reducción prevista en el artículo 10 de la ley 25.453 también resulta írrito frente al destino y empleo de fondos "extrapresupuestarios" provenientes de la implementación de diversos convenios celebrados por el Estado Nacional en el marco del Sistema de Cooperación Técnico Financiero previsto, entre otras, en las leyes 17.050, 23.283 y 23.412, que quedan fuera de las directivas de la mencionada ley 25.453”.

Seguidamente, recordó el tribunal que:

“(...)A) Mediante dichos regímenes legales se facultó al Poder Ejecutivo para que éste autorizase la celebración de convenios con entidades públicas o privadas que tuviesen por objeto la cooperación técnica y financiera con determinados organismos del Estado Nacional (conf., entre otras, leyes 17.050, 23.283 y 23.412 y 23.980). B) En el marco de dichos convenios de cooperación, y mediante erogaciones obligatorias a cargo de los particulares, los distintos "entes cooperadores" perciben fondos que provienen de la realización de actividades vinculadas con cometidos públicos (expendio de formularios y carpetas; timbrados; venta de ejemplares o publicaciones oficiales; individualización y rúbrica de libros; rectificatoria, transferencia y pedido de informes; cuotas de suscripción y conexiones a centros de información; etc.), fondos que, a su vez, deben ser destinados, según lo determinen las respectivas autoridades administrativas, también al cumplimiento de cometidos de índole pública (adquisición, locación, comodato o usufructo de inmuebles, automotores, maquinarias, equipos, programas de computación, muebles y elementos de trabajo en general para el Estado Nacional o sus entidades descentralizadas; locación de obras o de servicios; contratación de seguros respecto de los bienes y del personal de la autoridad administrativa; contratación de personal especializado; otorgamiento de "incentivos" a los agentes permanentes a través de estímulos pecuniarios o becas; pagos de gastos de publicidad, transporte, correspondencia, mensajería, movilidad, viáticos y representación; y otras inversiones o gastos para los fines previstos -confr. los artículos 4°, inciso 2, de la ley 17.050; 4° y 5° de la ley 23.283, y 1° de la ley 203 23.412-). C) Sin embargo, los fondos percibidos mediante dichos regímenes, al no ingresar de modo formal en el Presupuesto Nacional, quedan al margen de los recursos destinados a lograr el equilibrio de las cuentas públicas del presupuesto nacional, que el Estado debe fijar en

cumplimiento de la ley 24.156 y el artículo 8° de la Constitución Nacional. D) Asimismo, por igual razón, como sostuvo la propia demandada, sobre el destino de dichos fondos no se practica, en su caso, la "reducción proporcional" ordenada en el artículo 10 de la ley 25.453 (confr. puntos I.1., I.3. y I.5. del informe del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a fs. 103/104)...” (Rojas Alberto c/EN-MJusticia y DDHH-Ley N°25453 s/amparo Ley N°16986, 2002)

7. DESARROLLO

El presente acápite tiene como fin exponer los hallazgos, el análisis y diagnóstico logrado a partir del trabajo realizado, basado en fuente normativa y las entrevistas desarrolladas a profesionales con conocimiento en la temática por haber ejercido sus funciones en organismos donde el control de los fondos que administran los Entes Cooperadores parecería ser un problema sin solución. Es decir, en esta instancia del trabajo, luego de lo expuesto en acápite precedentes, se intenta efectuar una síntesis y desarrollo basado en la información recolectada por distintas fuentes.

Para comenzar resulta importante entender que es el control, toda vez que el planteamiento del tema/problema radica en establecer quien detenta la competencia para ejercer el **control** respecto de la figura del Ente Cooperador. En este sentido la Real Academia Española define al Control como “comprobación, inspección, fiscalización, intervención”. También puede definirse como “dominio, mando y preponderancia”. En estas definiciones está claro que controlar es comparar el rendimiento realmente obtenido y el esperado para determinar si se están cumpliendo los objetivos fijados de manera eficiente. El control permite tomar decisiones para que en caso de que se presenten desvíos, se lleven a cabo acciones que vuelvan a facilitar el cumplimiento del objetivo fijado oportunamente.

En el sector público el control presenta una mayor relevancia que en el sector privado, ello considerando que los fondos que se administran son públicos, con lo cual hay una considerable responsabilidad para quienes detentan esta función de administradores de los mismos.

El modelo de control público actual, es un mecanismo institucional establecido en la Constitución Nacional de 1994, cambiando sustancialmente el paradigma vigente desde la organización nacional de 1853. El control es parte fundamental que da sustento al sistema democrático, republicano y representativo de gobierno que rige la vida política de Argentina. La reforma constitucional incorpora este instituto que ya estaba delineado normativamente en la Ley 24.156, modificando sustancial y conceptualmente el enfoque y el carácter que el control tenía hasta entonces en el caso de Argentina. Pero además, el control resulta necesario para los procesos de toma de decisiones del responsable de fijar las políticas públicas porque le permite contar con información precisa sobre los objetivos que debe fortalecer o modificar, los procedimientos y técnicas que debe rediseñar y si las necesidades de la sociedad son satisfechas

Así mismo entendemos por control en la Administración Pública toda actividad de verificación sobre la gestión pública, con la finalidad de corroborar el cumplimiento de las normas aplicables y la realización de objetivos y programas previamente planificados especialmente en el poder ejecutivo. De forma general, el control a la Administración Pública está compuesto por dos tipos de controles complementarios: el control interno y el control externo. Estos dos tipos de controles surgen de la Ley 24.156, donde en su art. 3° indica que “los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión”.

El control interno permite a la entidad verificar el cumplimiento de las normas aplicables y la realización de objetivos previamente propuestos en los diversos equipos de trabajo. Es un control que debe existir en toda entidad pública en forma de autolimitación, auto-gestión y auto-control, con la finalidad de dar coherencia y previsibilidad a las diferentes

actividades que se desarrollan día a día. Al ser el control interno el nivel más básico de control, debe ser aplicado por todos los funcionarios públicos en todos los niveles de gobierno, para evitar extralimitaciones en el cumplimiento de sus atribuciones, y garantizar el cumplimiento de metas y objetivos previamente trazados.

Por su parte respecto del control externo, el artículo 85 de la Constitución Nacional, reformada en el año 1994, consagró que el control externo del sector público, en todos sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será atribución del propio poder legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación (AGN), organismo de asistencia técnica del Congreso con autonomía funcional, independiente, creado por la Ley 24.156. El tipo de control que ejerce es externo, administrativo y posterior. La competencia de la AGN abarca la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal 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 servicios públicos, y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos. Sus informes son remitidos a la Comisión Parlamentaria Mixta revisora de cuentas del Congreso nacional, al jefe de gabinete de ministros, al jefe del área que corresponda, y al órgano o ente auditado.

Para finalizar esta primera etapa corresponde establecer sobre quienes pueden ejercer sus funciones de control estos organismos, para lo cual la Ley 24156 en su artículo 8 establece que las disposiciones de ley 24156 serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por:

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

- b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.
- c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.
- d) Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

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

Por su parte el artículo 117 de la misma ley establece que es materia de competencia de la AGN el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

Y el artículo 98 menciona que es materia de competencia de la SIGEN, el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos

descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.

Hasta acá sabemos que es el control, cuáles son los órganos que lo ejercen y sobre quienes pueden ejercer el mismo.

Resulta oportuno entonces adentrarnos ahora en la figura del Ente Cooperador, con el fin de poder establecer si corresponde que sean auditados por el sistema de control mencionado precedentemente o por no integrar la Ley 24156 no correspondería su control; y el mismo debería llevarse a cabo únicamente por la Comisión Fiscalizadora creada a tal fin.

El sistema de los denominados Entes Cooperadores, reglados por diferentes leyes nacionales en la Argentina, constituye una clara muestra de lo que se dio en llamar la “Administración concertada”, como modo de colaboración de particulares en la gestión pública.

El sistema de los Entes Cooperadores viene a ser una forma de asociación público-privada que prevé que la Administración pública pueda celebrar convenios de cooperación técnica y financiera –sin cargo para el Estado– con entidades públicas o privadas, tendientes a la realización de distintos cometidos públicos”

Algunos de los convenios suscriptos que se destacan son: la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (ACARA) y la Cámara de Comercio Automotor (CCA) que funcionan como entes cooperadores de la Dirección Nacional de Registro del Automotor; el del Registro de la Propiedad Inmueble con el Colegio de Escribanos como ente cooperador, la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA) con el entonces Sistema Argentino de Informática Jurídica (SAIJ) – INFOJUS– y la Dirección Nacional de Datos Personales; la ley como ente cooperador con la Dirección Nacional del Registro Oficial; la Asociación de Industriales y Comerciantes de Artículos para Caza y Pesca –AICACYP– como ente cooperador del Registro Nacional de Armas –RENAR–; el Ente Cooperador Penitenciario –ENCOPE–

con la Secretaría de Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ente Cooperador Ley N° 24.200 en el ámbito de la Superintendencia de Riesgos del Seguro y colegio de Escribano de la Capital Federal en el ámbito de la Secretaría Legal y Técnica de Presidencia de la Nación.

Los Entes Cooperadores son públicos, aunque no se encuentran en la órbita estatal, debido a que fueron expresamente excluidos por el legislador en su norma de creación. La mencionada exclusión no elude la satisfacción directa o indirecta del interés público comprometido en el fin que legalmente se le ha asignado y la existencia de un control público de su ejecución presupuestaria. Aunque suene contradictorio, vale cuestionarse si realmente los Entes Cooperadores no son estatales, máxime si el fin que persiguen estas entidades es de utilidad general, pese a que carezcan de potestades públicas. También, si la naturaleza de su actividad es o no estatal, tomando como base la calificación jurídica del legislador.

Este último punto resulta central para lograr una solución acabada del problema planteado hace muchos años, si nos enfocamos únicamente en la naturaleza de los fondos según los diferentes dictámenes de la Procuración del Tesoro no cabría duda que los fondos que se administran en el marco de la Cooperación Técnica no son públicos por lo cual están fuera del ámbito del control de la Sigén y la AGN, ahora bien si centramos la discusión en la actividad que se desarrolla para obtener dichos fondos seguramente la respuesta sería totalmente distinta. Los fondos que administran los Entes Cooperadores se originan de una actividad estatal, dado que su origen proviene de actividades llevadas a cabo por Organismos Públicos, tales como el Boletín Oficial, NIC, Propiedad Inmueble, Registro Automotor. El servicio brindado para producir esos ingresos es realizado por empleados públicos; el problema radica que esos fondos no ingresan al presupuesto del Estado sino que se efectúan convenios para que los administren los Entes Cooperadores.

En este orden de ideas, tal como se viene desarrollando la clave está en que el Ente percibe y administra fondos que le ingresan por una función estatal. Sin la existencia del Ente, esos fondos ingresarían al Estado, como Recursos propios de cada uno de los Organismos.

El dinero es del Estado el cual terceriza su administración. A tal punto que el Estado le indica al Ente, cual es el destino a otorgarle a esos fondos.

El hecho que la Ley de creación de los Entes prevea un mecanismo de control particular no le quita a esos fondos el carácter público que tienen, estos fondos son públicos, porque el Estado los utiliza, entre otras cuestiones, para cumplir sus funciones. Resulta oportuno mencionar, en esta instancia, la relevancia económica de los fondos que administran estos Entes, que en algunos casos, equivalen a todo el presupuesto del Organismo en el que actúan.

Sin perjuicio de ello, tal como se explica en los acápites precedentes, la doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación Argentina, quien, desde su labor asesora, ha ido forjando el fundamento normativo de los Entes Cooperadores, como la naturaleza tanto de las contribuciones que en recursos materiales y humanos brindan a diversos órganos y entes estatales, como a la relación habida entre quienes cumplen funciones bajo ese régimen.

Así, en punto a la naturaleza de los convenios celebrados por la Administración Pública con los Entes Cooperadores, se ha sostenido que:

“Los convenios cuya celebración autorizaron las leyes 23.283 y 23.412 exhiben, como rasgo distintivo, la presencia de personas jurídicas ajenas a la esfera estatal que voluntariamente y con anuencia del poder público, concurren con sus recursos a complementar la prestación de un servicio público. No reciben aportes ni subsidios del Estado. Tampoco el Estado administra sus fondos, ni los guarda o conserva; no participa en su patrimonio social ni en la formación de sus decisiones societarias”.

En cuanto a los fondos que aportan los Entes Cooperadores, y su carácter extrapresupuestario, se ha expedido también el Alto organismo asesor en los siguientes términos:

“En cuanto a la naturaleza jurídica del denominado fondo de cooperación técnica y financiera, la particularidad más saliente está dada por la circunstancia de que no integra el presupuesto general ni tampoco se incorpora al patrimonio del Estado, sino al de entidades públicas no estatales o privadas que contribuyen con los fondos recaudados a la satisfacción de un servicio público”.

“El sistema implementado por las leyes 23.283 y 23.412 revela inequívocamente que dichos fondos no sólo se encuentran fuera del presupuesto, sino que además por su naturaleza y alcances son extraños al giro financiero patrimonial del Estado. Refuerza esta conclusión la circunstancia de que la ley 23.283 se ha preocupado de instituir un sistema de control específico para fiscalizar la correcta asignación de recursos”.

Luego de despejar la naturaleza de tales entes según el análisis que hace del tema la PTN, no se puede silenciar las críticas que dicho sistema ha generado desde diferentes lugares, en especial desde los órganos del sistema de control comprendidos en la Ley 24156 y que pone en tela de juicio el acierto de la elección de tales medios de colaboración. Como así también entendiendo que no se pudo corroborar la aplicación y el correcto funcionamiento del sistema de control específico planteado por la Ley 23283.

Adicionalmente en contraposición a lo que establece la PTN ut supra los Entes Cooperadores según lo establece la norma vigente cobran una remuneración por la labor que desarrollan de hasta el 10 por ciento de los ingresos anuales obtenidos por aquél, una vez deducidas las sumas insumidas por la cobertura de los costos producidos por el suministro de los servicios y elementos. Otro tema no menor es que la responsabilidad del control recae sobre la máxima autoridad del organismo sin perjuicio que para ello, el funcionario designe una Comisión Fiscalizadora, por lo cual al menos cabría la posibilidad de auditar las acciones llevadas a cabo por la Comisión Fiscalizadora para cumplir con su función de contralor, en tanto en última instancia la delegación de la acción de control en manos de la mencionada Comisión Fiscalizadora no exime al funcionario público de responsabilidad sobre el control de administración de los

mencionados fondos, encontrándose este último si en el ámbito de aplicación de la Ley 24156.

Del análisis bibliográfico surgen autores que consideran que “el sistema de cooperación se revela como un método de organización administrativa de carácter novedoso, para llevar a buen término la gestión del Estado”. Se enmarca, dentro de lo que la doctrina denomina contratos de colaboración, a los que el Dr. Marienhoff definía como aquellos en los cuales el cocontratante, contribuye con su actividad a que la Administración Pública cumpla funciones específicas o satisfaga fines públicos propios del Estado. Constituye, pues, un modelo de cooperación entre la sociedad civil y el Estado con miras a la satisfacción de intereses públicos.

En otro orden de ideas existen mitos y verdades en todo lo relacionado con las finanzas públicas y con la ejecución presupuestaria. Algunos de esos mitos son los de unidad, universalidad y transparencia presupuestaria, por ejemplo. Paralelamente, algunas de tales verdades son constituidas por la existencia de entidades públicas no estatales que ejecutan recursos originados en la percepción de tributos y la exclusión de ellos respecto de los sistemas y controles a los que se encuentran sometidos los organismos enumerados en el art. 8º de la ley 24.156

Ahora bien, todo emprendimiento necesita una organización para su realización, en consecuencia, toda empresa supone la utilización de recursos o medios materiales, humanos y tecnológicos ordenados de una determinada manera para lograr un cierto resultado. El Estado no es cualquier organización o una organización social más. Se trata de la organización social por excelencia, luego de la familia. De hecho, también como la familia, es una mezcla no sólo de lazos que nos hacen parte de una Nación, con un pasado, presente y futuro común, sino también de criterios de solidaridad y de estructuras, que no son más que un reflejo colectivo de lo que somos como seres individuales.

La teoría de la organización "*considera a las organizaciones como un dato de hecho, propias de la realidad social, como si su existencia estuviera asegurada y fuese constante*

en el tiempo. Los estudiosos han definido a las organizaciones a partir de considerarlas unidades sociales con objetivos particulares, afirmación general que se concreta con elementos específicos: un grupo de personas asociadas para el logro de un fin común, que establecen entre esas relaciones formalizadas con pretensiones de continuidad en el tiempo, legitimadas por el sistema social externo y con la posibilidad de sustituir a sus propios miembros, sin que por ello peligre la supervivencia de la propia organización".

En estos sistemas el Ente Cooperador viene a desempeñar una función de colaboración con la Administración Pública, cumpliendo con cometidos que son públicos. En este contexto no podemos sostener que los entes denominados Entes Cooperadores pueden tener una finalidad distinta de la del propio Estado.

Preliminarmente podríamos afirmar que el sistema de los Entes Cooperadores viene a ser una forma de asociación público privada que prevé que la Administración pública pueda celebrar convenios de cooperación técnica y financiera –sin cargo para el Estado– con entidades públicas o privadas, tendientes a la realización de distintos cometidos públicos. Entre esos regímenes de cooperación técnica y financiera se encuentra el que fue aprobado por las Leyes Nros. 23.283 y 23.412.

La Ley N° 23.283 estableció que el Poder Ejecutivo puede autorizar a la Secretaría de Justicia a celebrar, mediante contratación directa, convenios con entidades públicas o privadas que tengan por objeto la cooperación técnica y financiera de éstas con la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios a los fines de un mejor funcionamiento y la modernización de los métodos operativos de la mencionada Dirección, así como también contribuir al cumplimiento de su misión y funciones.

Por su parte, la Ley N° 23.412 extendió la autorización a las demás direcciones y organismos de la Secretaría de Justicia. Además de estos regímenes de cooperación técnica y financiera, existen otros tantos con similares características, es decir, normas que autorizan la celebración de convenios cooperativos con entidades públicas o privadas

que tengan por objeto la cooperación técnica y financiera con determinados organismos del Estado Nacional.

Vemos entonces que en estos sistemas el Ente Cooperador viene a desempeñar una función de colaboración con la Administración pública, cumpliendo con cometidos que son públicos y sujeto a las instrucciones y control del organismo –u órgano– público con el que trabajan conjuntamente. Generalmente, el Ente Cooperador representa a un sector de la actividad que está regulado y sujeto al control del organismo beneficiario y, por ello, también tiene interés en la mayor eficiencia del servicio que presta la Administración.

Conforme con lo anterior y con base en la doctrina de la PTN, los entes cooperadores: **a.** son entes públicos; **b.** no son estatales; **c.** son creados por ley formal; **d.** tienen finalidades públicas, no de lucro; y **e.** están sometidas a un control estatal diferencial.

Tal es la interpretación del sistema que se viene aplicando, propiciada por la Procuración del Tesoro de la Nación –al entender que se trata de recursos de naturaleza “paraestatal” que no sólo se encuentran fuera del presupuesto, sino que además por su naturaleza y alcances son extraños al giro financiero patrimonial del Estado.

Ah esta altura del análisis podríamos preguntarnos si los Entes Cooperadores pueden tener una finalidad distinta a la del propio Estado y podemos responder por la negativa. Hemos visto que las normas que los crearon y más allá de algunas críticas que se han levantado, en particular en materia presupuestaria y de sus fondos, los han dotado de finalidades que coadyuvan a la realización de los fines primordiales del Estado.

Para finalizar el desarrollo de este acápite se exponen los resultados del relevamiento y análisis de entrevistas realizadas, las mismas se componían de 11 preguntas abiertas las cuales se exponen como anexo al presente trabajo, cuyo principal objetivo era recolectar opinión fundada respecto del concepto de fondos públicos y determinar según la expertiz de funcionarios y agentes que trabajan en el ámbito de organismos donde funciona la figura del Ente Cooperador si los mismos deberían ser auditados por los órganos de control del Sistema Público Nacional.

Respecto a las definiciones de Fondos Públicos brindadas por los entrevistados todas tienen características similares a modo de ejemplo se transcriben algunas de ellas:

Considero que los fondos pueden ser públicos según 2 criterios distintos:

- a) Cuando se trate de recursos financieros del Estado originados en fuentes tributarias o no tributarias;*
- b) Cuando se trate de recursos financieros recaudados con fines públicos (no privados) conforme las normas legales que así lo establezcan y con independencia de quién los administre.*

Los fondos públicos son el capital con el que cuenta el Estado, está constituido por lo que aportan los contribuyentes y otros ingresos no tributarios, con el que se financian todas las obligaciones del Sector Público.

Todo fondo que es parte del erario público de carácter tributario y no tributario que se generen.

Un fondo público es la acumulación de recursos financieros de carácter tributario y no tributario originados por la producción de bienes y servicios públicos que realizan o prestan las Jurisdicciones, Organismos, Agencias y empresas del Estado Nacional, provincial o municipal en un marco normativo establecido.

Adicionalmente el 89 por ciento de los entrevistados conoce la figura de los Entes Cooperadores y el 60 por ciento de ellos trabajo en organismos donde funciona esta figura. Asimismo, el 100 por ciento de los entrevistados tienen conocimiento de la realización de informes de auditorías por parte de las UAI, sin perjuicio de que los dictámenes de la Procuración del Tesoro Nacional establecen que no deberían ser auditados por los Órganos de control del Sector Publico Nacional por considerar que los fondos que administran no son públicos.

El dato más relevante y enriquecedor para la realización de esta investigación que surge de las entrevistas, es que el 100 por ciento de los entrevistados considera que los Órganos de Control del Sistema Público Nacional deberían tener facultad y competencia para efectuar informes de auditoría de la gestión y rendición de cuentas de los fondos que administran los denominados Entes Cooperadores. Algunos de los fundamentos que se desprenden de la recolección de datos son que más allá de que como figura los Entes Cooperadores pueden ser de carácter privado, su objeto es mixto: brindar asistencia técnica- financiera a entidades públicas, lo cual resulta fundamental verificar el destino de los fondos, es por ello que debería recaer ese control bajo la Órbita de SIGEN /AGN. Adicionalmente quien tienen por norma la función de controlar a estos Entes es la Comisión Fiscalizadora quien es designada por funcionarios públicos y a su vez la Comisión Fiscalizadora debe rendir cuenta a las máximas autoridades de los organismos quienes como tal deben rendir cuentas de su gestión.

Adicionalmente resulta de aplicación a esta figura la última parte del artículo 8 de la ley 24156 el cual establece “Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado Nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades”.

La primera parte de esta afirmación está en línea con lo previsto por el artículo 3 del Decreto N° 1062/01 el cual dispone que “El titular de cada jurisdicción en la que se utilicen recursos provenientes del Sistema de Cooperación Técnica y Financiera deberá presentar, al 31 de diciembre de cada año, un informe de auditoría con la evaluación integral referida al cumplimiento, en su ámbito, del Régimen de Control establecido por el presente decreto el que deberá ser presentado al Jefe de Gabinete de Ministros y comunicado al Honorable Congreso de la Nación”.

Hasta aquí podemos ver qué tanto de la normativa como en parte del material bibliográfico en líneas generales se desprende que los fondos que administran los Entes Cooperadores no son públicos y que deben someterse a su régimen de control específico establecido por norma vigente. Sin perjuicio de ello, en la práctica y del análisis efectuado de las entrevistas, fallos y bibliografía surge lo contrario, prueba de ello es la existencia de informes de auditoría en distintos organismos, que de manera discrecional dependiendo el gobierno de turno se permite ejercer el control sobre la administración que ejerce el Ente Cooperador sobre los fondos que integran el Sistema de Cooperación Técnica y Financiera, continuando hasta el momento sin arribar a una solución unánime sobre el tema.

8. CONCLUSIONES

De las tareas de investigación efectuadas surge que sin perjuicio que los Dictámenes de la Procuración del Tesoro establezcan que los fondos que se administran en el marco de la Cooperación Técnica y Financiera no integra el presupuesto general ni tampoco se incorpora al patrimonio del Estado, sino al de entidades públicas no estatales o privadas que contribuyen con los fondos recaudados a la satisfacción de un servicio público. Por lo tanto, no son considerados Fondos Públicos y no deberían encontrarse dentro del ámbito del control establecido en la Ley 24.156, la no inclusión de estos fondos en el Presupuesto de la Administración Pública Nacional transgrede la propia ley de Administración Financiera del Estado N° 24.156 y sus principios. Se considera un sistema que se encuentra en pugna con el ordenamiento jurídico por ausencia de certeza sobre su régimen y falta de controles efectivos. La proliferación de fondos de Entes Cooperadores, quizás, ponga en crisis una problemática que es hora de asumir respecto del modo de gestión administrativa y presupuestaria.

Al respecto sería recomendable incluir los controles específicos, de acuerdo a la naturaleza jurídica que poseen los Entes, que puede realizar el Estado Nacional a los fines

de evaluar la gestión, cumplimiento de objetivos y rendiciones de cuentas. Así como también definir el marco general de control y procedimientos de las Comisiones Fiscalizadoras incorporándose dentro de la Ley 24.156.

Si bien hasta el momento los fondos no son considerados públicos, encontrándose fuera de la esfera estatal, y del control establecido en la Ley 24.156, la actividad de los Entes complementa la prestación de un servicio público y los fondos que se administran provienen de la realización de un servicio público; por lo tanto, debe mediar un control respecto a las labores efectuadas, el cumplimiento de objetivos y por ende la rendición de cuentas.

En este sentido sobre la base de las tareas e investigación desarrolladas se puede concluir que si bien no se pudo resolver el interrogante de manera clara y concreta, el presente trabajo de investigación da lugar a la apertura de un debate entre aquellos funcionarios que tienen la facultad por el carácter de sus funciones dentro del ámbito de la Administración Pública Nacional para tomar la decisión y llevar a cabo las tareas tendientes a incluir en la Ley 24156 la figura del Ente Cooperador como oportunamente se incluyó la de los Fondos Fiduciarios a fin de que formen parte del ámbito de control de la Sindicatura General de Nación y la AGN. Con ello se resolvería el híbrido sin regulación normativa que hoy existe al respecto y se lograría la transparencia en la Administración de estos Fondos que si bien por su naturaleza jurídica no son considerados públicos por su procedencia si lo son toda vez que se originan de la prestación de un servicio público; y al día de hoy se desconoce el destino de los mismos pudiendo inferirse la existencia de hechos de corrupción ante la incorrecta administración y la falta de control de los mismos.

Otra opción posible, tratando de interpretar en forma armónica todo el plexo normativo vigente aplicable, es que la Comisión Fiscalizadora a la que alude el artículo 11° de la Ley N° 23.283 se integre con funcionarios propuestos por la Sindicatura General de la Nación, en su carácter del Órgano Rector del Sistema de Control Interno, aplicando en

forma analógica las facultades que le otorga el artículo 114 de la Ley N° 24.156 en relación a las Sociedades y Empresas del Estado.

Para finalizar la inclusión de la figura del Ente Cooperador en el artículo 8 de Ley 24156 encontraría solución a la discusión planteada, toda vez que al ser incluido en la mencionada ley el control de la gestión y rendición de cuenta que ejerzan sería competencia de los órganos de control del Sector Público Nacional. Asimismo, coadyuvaría a la transparencia, la vigilancia ciudadana, la neutralidad, la ética en la función pública y la lucha contra la corrupción. Debemos tener un Estado al servicio de las personas siendo necesario hacer cambios institucionales, mejorar la calidad de la gestión pública; siendo el control público un instrumento imprescindible para el logro del bien de la comunidad.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Agustin, G. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, fundacion de Derecho Administrativo T°1*. Buenos Aires: 1 edicion.
- Belen, G. M. (s.f.). Los entes Cooperadores, el sistema presupuestario y el empleo publico. *Revista Argentina del Regimen de la Administración Pública N°442*, 69-90.
- Carlos M Giuliani, F. (2004). *"Derecho Financiero"*. Argentina: Fondo Editorial de Derecho y Economia.
- Chavez, F. P.-H. (2020). *scribd*. Obtenido de <https://es.scribd.com/books>
- Constitucion de la Nacion Argentina. (15 de diciembre de 1994). Constitucion de la Nacion Argentina articulo 85. Argentina: Disponible en <https://servicios.infoleg.gob.ar>.
- Convenio entre la Secretaria Legal y Tecnica y el Colegio de Escribanos de la Capital Federal. (23 de marzo de 2016). Argentina: Argentina.gob.ar.
- Decreto 1062/2001. (22 de agosto de 2001). Establécese un Régimen de Control aplicable a todo el Sistema de Cooperación Técnica y Financiera, contemplado en las Leyes nros. 23.283, 23.412, 23.979 y 25.363 y en cumplimiento del artículo 97 de la Ley N° 25.401.



Argentina: Boletín Oficial del 24/08/2001 Número: 29717 Página: 3 Disponible en <https://servicios.infoleg.gob.ar>.

Decreto 1062/2011. (2 de 8 de 2011). *ESTABLECESE UN REGIMEN DE CONTROL APLICABLE A TODO EL SISTEMA DE COOPERACION TECNICA Y FINANCIERA, CONTEMPLADO EN LAS LEYES NROS. 23.283, 23.412, 23.979 Y 25.363 Y EN CUMPLIMIENTO DEL ARTICULO 97 DE LA LEY NRO. 25.401.* Argentina: Boletín Oficial del 24-/08/2001 Número: 29717 Página: 3 Disponible en <https://servicios.infoleg.gob.ar>.

Decreto 1272/2001. (11 de octubre de 2001). *Ratificase la vigencia del Decreto N° 829/87, por el que se autorizó a la Secretaría Legal y Técnica a celebrar convenios de cooperación técnica y financiera con entidades públicas o privadas.* Argentina: Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1272-2001-69302>.

Decreto. (29 de mayo de 1987). Decreto Nacional 829 . Boletín Oficial, 25 de Agosto de 1987.

Decreto 829. (25 de agosto de 1987). *CONVENIOS DE COOPERACION TECNICA Y FINANCIERA.* Argentina: Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-829-1987-69314>.

DELLAROSA, M. L. (s.f.). La administración concertada, entes cooperadores y convenios de colaboración técnica y financiera con relación a la ley 25453. *Revista Argentina del Regimen de la Administración Publica N°299, 81-88.*

Dictamen 74 de la Procuración del Tesoro de la Nación. (1994). *Ambito de Control de los Fondos que se recaudan en el marco de los Convenios suscriptos al amparo de las leyes 23283 y 23412.* Argentina: Disponible en <http://argentina.gob.ar/procracion> del tesoro.

Dictamen de la Procuracion del Tesoro N° 83. (12 de marzo de 2013). *Dictamen 83 del año 2013 de la Procuración del Tesoro Nacional.* Argentina: tomo 284, pagina 134 Disponible en <http://argentina.gob.ar/Procuracion> del Tesoro.

Ley 17050. (2 de diciembre de 1966). *Se acepta la colaboración técnica y financiera ofrecida por el Colegio de Escribanos de la Capital Federal, para una compuesta y profunda reestructuración del citado Registro.* Argentina: Boletín Oficial de la RA 13/12/1966 Número: 21085. Disponible en <https://servicios.infoleg.gob.ar>.

Ley 23283. (28 de septiembre de 1985). *Convenio para Registros de la Propiedad Automotor.* Argentina: Boletín Oficial 05/11/1985. Disponible en <https://servicios.infoleg.gob.ar>.

- Ley 23412. (1 de octubre de 1986). Establécese que el P.E.N. podrá autorizar a la Secretaría de Justicia a celebrar convenios, en los términos y con los alcances establecidos en la Ley Nº 23.283. Argentina: Boletín Oficial del 29/12/1986 Número: 26058. Disponible en <https://servicios.infoleg.gob.ar>.
- ley 24156. (30 de septiembre de 1992). Argentina: 1992Boletín oficial de la RA: 26/08/1992 Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>.
- Ley 24156. (30 de septiembre de 1992). Ley de Administracion Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Publico Nacional. Argentina: Boletín oficial de la RA: 26/08/1992 Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>.
- Ley 25401. (12 de diciembre de 2000). Apruébase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2001. Argentina: Boletín Oficial del 04/01/2001 Número: 29559 Página: 2. Disponible en <https://servicios.infoleg.gob.ar>.
- Martin, J. (1985). *Introduccion a la Finanzas Publicas*. Depalma.
- Moreno, S. G. (2014). *Control Publico y Gubernamental- Capitulo XIV Sistema de Control Externo en la Argentina-*. Argentina: Osmar D.Buyatti.
- Nación, U. d. (2018). *Informe de Auditoría "Comisión Fiscalizadora del Fondo de Cooperación Técnica y Financiera"*.
- Nación, U. d. (2019). *Informe de Auditoría N°9 "Acción de Control"*.
- Resolución 207 de la Sindicatura General de la Nación. (21 de 12 de 2012). *Responsabilidades Primarias y acciones Minimas de la Unidades de Auditoria Interna*. Publicada en el Boletín Oficial del 31/12/2012 Número: 32552 Página: 10Disponible en <https://servicios.infoleg.gob.ar>.
- Rojas Alberto c/EN-MJusticia y DDHH-Ley N°25453 s/amparo Ley N°16986, 15678/01 (CNACAF, SALAIV 14 de noviembre de 2002).
- Schafrik, J. I.-F. (1995). *El Control de la Administración Pública*. Argentina: Abeledo-Perrot 11 de diciembre de 1995 .
- Unidad de Auditoria Interna del Ministerio de Justicia. (2015). *Informe de Auditoría Nª 70/2015*. Argentina.

Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Justicia. (2016). *Informe de Auditoría N°13/2016*. Argentina.

Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Justicia. (2017). *Informe de Auditoría N° 10/2017*. Argentina

10. ANEXOS

Modelo de entrevista efectuada como recolección de datos



E
N
T
R
E
V
I
S
T
A

Fecha:

Organismo:

Puesto que desempeña:

Objetivo: Recabar información útil para el trabajo de investigación final de la Carrera de Especialización en Auditoría Interna Gubernamental dictada por la Sigen y la Universidad de la Plata cuyo objeto principal es Analizar quien detenta la competencia para ejercer el control sobre los Entes Cooperadores.

Palabras claves que podría ayudar al entrevistado en la respuesta de las preguntas:

Ente Cooperador: se denomina Ente Cooperador a la entidad pública o privada que presta la cooperación técnica y financiera dentro del Sistema creado a tales fines. (Ley 23283, 1985)

Fondo de Cooperación Técnica y Financiera: El denominado Fondo de Cooperación Técnica y Financiera está integrado por las sumas que el Ente Cooperador obtenga del suministro de elementos y servicios hacia los usuarios y con los intereses que de ella se devengaren. Se integra también con el producto de do

Dictamen 74/94 de la Procuración del Tesoro de la Nación: Los fondos que se recaudan en el marco de los convenios suscriptos al amparo de las leyes 23.283 y 23.412, así como los sujetos a los que corresponde su propiedad, administración y conservación se encuentran fuera del ámbito de control que establece la ley 24.156, pues dichos

fondos no participan de ninguno de los extremos requeridos por la referida ley.

Preguntas:

¿Qué entiende desde su experiencia profesional y académica como fondo público?

¿Cómo está integrado el Sistema Público de Control en la Administración Pública?

¿Conoce la figura del Ente Cooperador?

¿Trabaja o trabajó en algún Organismo donde exista esta figura?Cual?

¿Considera que los Entes Cooperadores deben ser auditados por los órganos de control del Sistema Público Nacional-UAI, Sigen o AGN? Fundamente.

¿Conoce algún antecedente de algún organismo donde se haya realizado auditorías a los Entes Cooperadores?

¿Conoce el Dictamen de la Procuración del Tesoro en el que se establece que los fondos que administran los Entes Cooperadores no son públicos? ¿Cuál es su opinión al respecto? Fundamente.

¿Cuál es su opinión respecto a la incorporación de la figura de los Entes Cooperadores en la Ley 24156?

¿Como encuadraría la figura del Ente Cooperador en el ámbito del ejercicio de sus funciones en la Administración Pública Nacional?

¿Qué opina sobre la incorporación de auditorías en los planes anuales de las UAI respecto de los fondos que administran los Entes Cooperadores?