



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO**  
**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**  
**ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Orientación de Administración y Planeamiento Público**

**TESINA DE GRADO**

**“ÓRGANOS DE CONTROL EN MUNICIPIOS DE SEGUNDA  
CATEGORÍA EN LA PROVINCIA DE SANTA FE”**

**Director de Tesis**  
**Lic María Eugenia Schmuck**

**Alumno**  
**Chale, Matías**  
**Legajo: C-1303/0**

**Noviembre 2018**

## INDICE

<b>Introducción</b> .....	<b>Pág. 3.-</b>
<b>CAPITULO I: Marco Conceptual</b> .....	<b>Pág. 7.-</b>
1.1 Auditoría y control del sector público .....	<b>Pág. 7.-</b>
1.1.1 Aproximaciones conceptuales.....	<b>Pág. 8.-</b>
1.1.2 Sistema de control público nacional argentino .....	<b>Pág. 10.-</b>
1.1.3 Antecedentes normativos .....	<b>Pág. 12.-</b>
1.1.3.1 Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y Contaduría General N° 23.354 .....	<b>Pág. 13.-</b>
1.1.3.2 Reforma financiera de Decada del 1990.....	<b>Pág. 15.-</b>
1.1.3.3 Constitución Nacional de 1994 .....	<b>Pág. 16.-</b>
1.4 Control público en la provincia de Santa Fe .....	<b>Pág. 18-</b>
1.4.1 Aproximaciones iniciales .....	<b>Pág. 20.-</b>
1.4.2 Estructura y organización .....	<b>Pág. 25.-</b>
1.4.3 Procedimiento en el control de los actos administrativos .....	<b>Pág. 28.-</b>
1.5 El caso de los municipios de segunda .....	<b>Pág. 31.-</b>
1.5.1 Particularidades de los municipios de segunda categoría .....	<b>Pág. 31.-</b>
1.5.2 Control estatal en municipios de segunda categoría. Vacío legal .....	<b>Pág. 34.-</b>
1.5.3 El caso de Cañada de Gómez.....	<b>Pág. 37.-</b>
<b>CAPITULO II: Resultados y Propuesta</b> .....	<b>Pág. 39.-</b>
3.1 Análisis del caso de Cañada de Gómez .....	<b>Pág. 39.-</b>
3.1.1 Actores .....	<b>Pág. 40.-</b>
3.1.2 Contexto .....	<b>Pág. 40.-</b>
3.2 Propuesta .....	<b>Pág. 44.-</b>
<b>Conclusión</b> .....	<b>Pág. 48.-</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>Pág. 53.-</b>

## Introducción:

Durante las últimas décadas, una tendencia ha ganado terreno dentro de la gestión organizacional, es aquella que brinda transparencia en los manejos financieros de las Administraciones Públicas.

La llegada a este estado ha sido progresiva. Si analizamos el sistema de valores que ha enmarcado la acción de la Administración en estos 30 últimos años, podremos constatar que se ha pasado de una Administración esencialmente, aunque no totalmente, preocupada por la imparcialidad y la aplicación objetiva de la ley en el marco del paradigma burocrático, a una Administración preocupada ante todo por la eficiencia y la economía, especialmente en los países anglosajones y durante los primeros años de la reforma conservadora de los 1980s; posteriormente, en los 1990s, a una Administración que retoma la eficacia y, sobre todo, que se abre a la innovación y flexibilidad, para acabar más recientemente con la priorización de valores vinculados a la democracia, como la transparencia, la participación o la accountability. Cuando se habla de Nueva Gestión Pública en sentido estricto sobre todo nos referimos a la Administración centrada en valores de eficiencia y eficacia.

En la actualidad las crisis políticas que atraviesan los países en todo el mundo, pero fundamentalmente los latinoamericanos, en gran parte se debe a los escándalos de corrupción, la diferencia entre los latinoamericanos y los europeos se basa en la capacidad de reacción, en los mecanismos que desarrollaron para que los casos de corrupción sean menores o aislados y en la fortaleza de sus instituciones para sobrellevar esos casos y que no se conviertan en crisis institucionales.

Si observamos los casos cercanos de Brasil y Argentina, vemos que la corrupción está institucionalizada y que todo el sistema político y económico entra en jaque cuando se descubren hechos de corrupción de la magnitud de los que han sucedido en los últimos tiempos.

Por eso es fundamental fortalecer los mecanismos de "accountability". Guillermo O'Donnell fue uno de los primeros argentinos en estudiar el concepto de accountability, diferenció dos modelos principales. El primero, accountability vertical, que desde su perspectiva se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado, mediante

elecciones, opinión pública, movimientos sociales, etc. El segundo, accountability horizontal, que se refiere a los controles establecidos entre agencias del Estado, es decir, son los mecanismos de control institucionalizados en las diversas administraciones públicas para impedir abusos de poder por parte de agentes del Estado en el desarrollo de sus competencias.

El término “accountability” se puede traducir como control, rendición de cuentas o fiscalización, utiliza para referirse a la limitación y restricción del poder.

En el mundo anglosajón se utiliza el término accountability para referirse a esa preocupación constante sobre las limitaciones y restricciones al poder, utilizando controles y contrapesos dentro de los ordenamientos jurídicos para impedir que el poder esté concentrado o fuera de supervisión por parte de la mayoría.

El concepto político de accountability no tiene una traducción específica en español y por ello, a veces se traduce como control, rendición de cuentas o fiscalización.

Existen muchas ONG´s en todo el mundo que trabajan sobre la corrupción en los países y sus gobiernos, una de las organizaciones más prestigiosas es Transparencia Internacional, que fue fundada en 1993, trabaja en más de 70 países, posee su sede en Berlín, Alemania y publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción de los países. Argentina se encuentra 85 en el ranking de 180 países estudiados en la medición 2017.

Transparencia Internacional estableció una agenda de transparencia para Argentina con 12 propuestas:

- 1- Acceso a la Información Pública. *(en proceso)*
- 2- Independencia del poder judicial. *(pendiente)*
- 3- Reforma electoral. *(estancado)*
- 4- Regulación de la publicidad oficial. *(Estancado)*
- 5- Lucha contra la corrupción. *(pendiente)*
- 6- Organismos de Control. *(estancado)*
- 7- Gobierno abierto. *(en proceso)*
- 8- Transparencia del sistema de compras y contrataciones públicas. *(estancado)*
- 9- Congreso abierto. *(pendiente)*
- 10- Integridad del sistema de empleo público. *(estancado)*
- 11- Mecanismos que aseguren la ética pública. *(pendiente)*

## 12- Transparencia presupuestaria. *(pendiente)*

*De los 12 puntos establecidos por la ONG Internacional, solo 2 están en proceso, Acceso a la información Pública y Gobierno Abierto. De los 10 restantes, 5 se encuentran pendientes y 5 estancados en sus procesos de sanción o ejecución.*

*Estos datos demuestran que en la actual gestión nacional, hay una mejora en la transparencia de la gestión pública, aunque es insuficiente y si bien el punto de partida era muy bajo, aún queda mucho para hacer.*

También se identifica que la falta de reglamentación de aspectos fundamentales de los órganos de control y de los procedimientos de control no sólo es una fuente de conflicto entre funcionarios públicos y políticos en todos los niveles de gobierno, sino que también es la causa principal para la inexistencia de controles objetivos e imparciales que ayuden al buen desempeño de la Administración Pública y al desarrollo equilibrado de la democracia.

La inexistencia de reglas claras en materia de control impide que las instituciones competentes puedan limitar el poder de forma efectiva, ya que siempre existirán interpretaciones diversas y conflictuantes que impedirán el diálogo entre los funcionarios responsables. También impide la participación efectiva de los ciudadanos sobre el desempeño de las entidades públicas de su interés, lo que representa una limitación importante para el buen desarrollo de la democracia y la transparencia en Argentina.

Entiendo que es necesario otorgar una mayor autonomía al Congreso frente al Poder Ejecutivo, así como también es necesario otorgar mayor autonomía a la AGN frente al Congreso. Adicionalmente, es importante que se acuerde un lenguaje común entre los organismos de control en los niveles federal y provincial, así como requisitos mínimos que deben observar los procedimientos de control, para simplificar los sistemas y hacerlos más efectivos.

Estas reformas deben tener en cuenta que los controles a la Administración Pública no sólo representan una forma de limitar el poder y evitar abusos en el desarrollo de competencias, sino que también deben representar una forma de legitimar la acción del Estado al permitir una mayor participación de la ciudadanía y mayor transparencia de las administraciones públicas.

En tal orden de ideas, se les debe rendir cuentas a los ciudadanos de manera integral, dado que las instituciones estatales orientan su accionar hacia la satisfacción de los intereses y necesidades de la sociedad civil.

La democracia en el siglo XXI no puede limitarse al derecho de votar y ser elegido.

La complejidad de nuestras sociedades y la existencia de pluralidad de intereses legítimos hacen necesario que se amplíen los espacios de participación y control en las diversas entidades del Estado.

La democracia como forma de gobierno se sustenta en dos ideas fundamentales: la primera, la elección libre y autónoma de los gobernantes por periodos de tiempo; y la segunda, no menos importante, la obligación de los agentes públicos de rendir cuentas sobre sus decisiones y acciones asumiendo la responsabilidad ante los ciudadanos.

Teniendo presente esta obligación de los agentes públicos, la función, fundamentalmente fiscalizadora, del Tribunal de Cuentas, se comprende de inmediato su relevancia en referencia al control sobre ingresos y gastos públicos. La labor de la mencionada institución se orienta hacia el fomento de la transparencia, legalidad y *accountability*.

Esta Tesis argumenta que -a nivel Municipal-, es necesario delimitar el alcance de las atribuciones de fiscalización de los Tribunales de Cuentas, así como las implicancias que ello acarrea.

La competencia y organización de los Tribunales de Cuentas advierten que sus atribuciones ordinarias son las conexas con la economía financiera, a tal punto que es calificable de forma vasta por la doctrina administrativa, la consideración de que se trata del ejercicio de una jurisdicción con una génesis contable, circunstancia que aparece de forma evidente en los contenidos y presupuestos de los procesos de rendición y análisis de cuentas.

En este contexto, vale indicar que en la Provincia de Santa Fe, los municipios de segunda categoría no poseen el mencionado organismo, por lo que la convicción en torno a la buena gobernanza choca contra un obstáculo ineludible, ya que la creación de los organismos de control en estos municipios dependen de de la voluntad política de quienes ejercen el poder local.

En el caso específico de Cañada de Gómez, las propuestas orientadas a la creación de una institución fiscalizadora no han prosperado, lo que ha decantado en un monopolio del

control en manos del Poder Ejecutivo Local, quien concentra funciones y ensombrece el proceso.

El objetivo de este trabajo de investigación radica en analizar el caso de Cañada de Gómez, elaborando una descripción de los actores intervinientes en el asunto, así como también el contexto en el que se presentó la propuesta y fue rechazada. Dicho estudio será posible gracias a una revisión bibliográfica y teórica del tema de estudio, que – mediante el método deductivo- permita al lector acercarse paulatinamente al objeto de estudio de esta investigación.

## **CAPITULO I: Marco Conceptual**

### **1.1 Auditoría y control del sector público**

La responsabilización de la gestión pública o *accountability* se ha convertido durante los últimos años en una herramienta de considerable relevancia en relación al control gubernamental. En efecto, la gestión de cualquier tipo de gobierno sobre los recursos públicos reviste de una gran responsabilidad, por lo que los funcionarios y agentes públicos deben orientar su conducta hacia la transparencia y responsabilización.

Tal como indica Lobaiza:

“(…) la auditoría gubernamental es esencial para proveer una correcta responsabilización a la ciudadanía y a las instancias de control, así como (...) debe brindar una evaluación de la administración y *performance* de los programas y operaciones gubernamentales, con una visión independiente, objetiva y no partidista (p.11)

De acuerdo con Benzrihen, el objeto último de la Administración Pública debe radicar en la utilización más eficaz de los recursos disponibles; de modo que se evite el despilfarro y la mala asignación, y se utilice eficientemente tanto los materiales como el capital humano.

No caben dudas entonces respecto a la fundamental importancia que tiene el sometimiento de la actividad económica-financiera del sector público a un estricto control.

En tal sentido se circunscribe la realización del presente marco teórico.

### 1.1.1 Aproximaciones conceptuales

En términos económicos-financieros, la noción de “control” se encuentra estrictamente vinculada con la comparación y supervisión (López Hernández, Ortiz Rodríguez, 2005).

Se comprende entonces que cualquier tipo de sistema de control encuentra su basamento en una serie de elementos claves, que habilitan el hecho de que los recursos disponibles permitan alcanzar los objetivos planteados por la Administración. Por tanto,

“(…) al hablar de control, se conjugan factores que van desde los sistemas más elementales de autorización y supervisión, los mecanismos de información que permitan medir avances, y por supuesto, las personas que intervienen en los distintos procesos de administración” (Pérez Saavedra, s.f., p.90)

Todos los elementos descriptos forman parte de un mismo sistema, en el que la auditoría gubernamental ocupa un lugar crucial. La misma puede ser comprendida en tanto un conjunto de acciones orientadas a la comprobación de la actividad económica financiera; es decir, hacia la fiscalización del destino de bienes, recursos y derechos que posee el poder público.

En cuanto a los fines últimos de la Contabilidad Gubernamental, este trabajo de investigación pretende resaltar algunos de los más notables. Benzrihen ha indicado pertinentemente los siguientes:

“(…) indicar que las operaciones tienen su base en disposiciones legales; como medio para demostrar que los fondos públicos se utilizan correctamente; facilitar la comprobación interna y externa de las operaciones realizadas; la formulación y ejecución de los presupuestos de ingresos y gastos; proporcionar en forma oportuna y precisa la información necesaria que determina el impacto de las actividades gubernamentales en la economía general y con ello dar oportunidad para establecer las medidas financieras que requiere la situación económica; efectuar los análisis económicos fiscales que ayuden a las autoridades gubernamentales a la toma de decisiones dentro de la política hacendaria y que sirva para lograr la consolidación de los resultados de las operaciones de las distintas instituciones que forman el Sector Público y contribuir a la formulación de las cuentas nacionales y del plan de desarrollo nacional” (p.11 y 12).

En Latinoamérica suele vincularse el concepto de “accountability” con una preocupación

por las restricciones y limitaciones del poder público. Por ello, implica la estructuración de un sistema de controles y contrapesos, dispuesto en la normativa nacional, que persigue el objetivo de disuadir la concentración de poder o la falta de supervisión sobre él (Valencia Tello, 2016).

En este punto, vale hacer mención a la distinción que Guillermo O'Donnell (1999) realiza en torno al concepto: en efecto, el autor identifica –por un lado- el *accountability* vertical, que implica el control que la sociedad ejerce sobre el estado, ya sea mediante elecciones, opinión pública, referéndum, movimientos sociales, entre otros; y –por el otro- un *accountability* horizontal, que hace referencia a los “(...) mecanismos de control institucionalizados en las diversas administraciones públicas para impedir abusos de poder por parte de agentes del Estado en el desarrollo de sus competencias” (O'Donnell, en Valencia Tello, 2016, p.10)

En cuantos a los primeros, el autor previamente mencionado argumenta que son aquellos que se originan en órganos autónomos, a los que se le ha conferido las herramientas legales y normativas necesarias a los efectos jurídicos para realizar observaciones e inquirir sobre irregularidades. Por otro lado, se identifica la existencia de los controles internos, los que emergen del seno de la propia gestión.

Así, el control interno puede ser entendido en términos de *accountability* vertical,

“(...) con base en la existencia de una jerarquía piramidal dentro de las burocracias, buscando asegurar el control de los aparatos administrativos, conforme los objetivos previamente establecidos por los niveles superiores de gobierno quienes, a su vez, en regímenes democráticos, deben rendir cuentas por sus acciones y decisiones a la ciudadanía. En este orden de ideas, la existencia de sistemas de controles internos confiables, basados en métodos y procedimientos técnicos, ayuda no sólo a soportar la gestión ante cualquier organismo de control, sino que también otorga la información necesaria para una rendición de cuentas integral a la ciudadanía” (Valencia Tello, 2016, p.172)

Pasquino establece otro tipo de esclarecimiento, en torno al ciclo completo del proceso del *accountability*. De hecho, identifica tres grandes momentos dentro de él, y serán descritos brevemente a continuación:

- Durante la campaña electoral, los candidatos y los partidos procuran tener presente (*'taking into account'*) los intereses, preferencias, ideales, valores y convicciones de

sus potenciales votantes. Aquí, lo que sucede es una suerte de interacción entre ambas partes.

- Un segundo momento puede ser identificado cuando el candidato es seleccionado. Aquí, y en su rol de representación, tendrá en cuenta (*'keep into account'*) las preferencias de sus votantes, y del público electoral en general, en caso de ser posible.
- Por último, pero no menos importante, una vez finalizado el mandato, y especialmente cuando los candidatos buscan su reelección, deben rendir cuentas (*'give account'*) acerca de su desempeño.

De los conceptos hasta aquí revisados –accountability, rendición de cuentas y control-, es posible señalar que tienen múltiples puntos de coincidencias, y que su interrelación permite inferir la existencia de un vínculo de poder, dado entre un sujeto con la obligación de dar cuenta de sus decisiones y acciones, con otro que ostenta el derecho de demandar explicaciones e imponer sanciones si el comportamiento de la otra parte no es adecuado<sup>1</sup>.

En este punto, vale recordar que

(...) La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones. Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo– convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética (Schedler, 2008, p. 35).

### **1.1.2 Sistema de Control Público Nacional Argentino**

Resulta claro que la democracia contemporánea demanda más que el mero ejercicio de votar y ser elegido. El devenir histórico, la creciente complejidad de las sociedades y la proliferación de intereses y derechos han decantado en una ampliación de los espacios de participación y controles públicos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>

Valencia Tello, 2016

<sup>2</sup>Tello, Karma de Chueiri, 2015

A los efectos de la presente investigación, este marco teórico tendrá presente las nociones argumentadas por Tello y Karma de Chueiri quienes identifican en la democracia dos nociones primordiales:

- Por un lado, la elección libre e independiente de los gobernantes durante un periodo de tiempo determinado.
- Por otro lado, la obligación que poseen los gobernantes de rendir cuentas acerca de sus determinaciones y accionar, asumiendo la responsabilidad de sus actos ante la sociedad.

En este contexto introductorio, vale indicar que nuestro país concretó múltiples modificaciones en torno a la legislación sobre administración financiera durante los años 1990; fundamentalmente a través de la sanción de la Ley N° 24.156 sobre Administración Financiera y Sistemas de Control sobre el sector público nacional.

Por otro lado, el texto incorporado a la Carta Magna de 1994, incluyó una serie de disposiciones orientadas hacia el fin mencionado. En tal sentido, resulta considerable tomar en consideración el artículo N° 85, que instituye el alcance y funciones del accionar de la Auditoría General de la Nación. En el mismo se explicita que el mencionado organismo se encarga de controlar el desempeño y situación general de la gestión pública, y tiene a su cargo la vigilancia de la legalidad, administración y auditoría de toda la actividad realizada.

En este punto, resulta importante recordar que

“(…) si bien la ola de reformas de la administración financiera y los sistemas de control tuvo mayor fuerza e ímpetu allá por principios de los años 90, en la denominada “segunda generación de reformas” propia de la corriente conocida como nueva gerencia pública (NGP) y enfocada en incluir las “4 E” en la administración pública, esto es efectividad, eficiencia económica, equidad y entorno propicio para el desarrollo del sector privado, el espíritu de reformas se ha mantenido aunque con menor ritmo y fuerza hasta nuestro días”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Giménez, Gorri

### 1.1.3 Antecedentes normativos

La Carta Magna argentina es uno de los textos normativos más antiguos de la región latinoamericana. Aprobado en 1853, su texto se ha sometido a modificaciones en seis oportunidades 1860, 1866, 1898, 1949, 1957 y 1994. En cuanto al objeto de estudio de esta investigación, vale indicar que inicialmente, la Constitución hizo referencia al control de los recursos del estado, de forma muy precisa y sintética en el artículo N° 75. El mismo determina la obligación de crear una institución fiscal en el ámbito federal, que se ocupe de asegurar la representación de todas y cada una de las provincias, así como también la ciudad de Buenos Aires. De tal modo, desde 1853, los controles a la administración en Argentina no han sido parte relevante del diseño constitucional y, en consecuencia, su desarrollo se ha realizado mediante la promulgación de leyes ordinarias.

Hacia fines del siglo XIX se dictaminó la ley N° 428, que estableció los primeros controles financieros a la gestión pública. La misma establece las funciones y alcance de la Contaduría General de la Nación, aunque falla en especificar las diferenciaciones entre el control interno y externo<sup>4</sup>.

A mediados de 1950 se efectuó la creación del Tribunal de Cuentas de la Nación, en tanto órgano de control externo de la hacienda pública. Vale indicar en este punto que se le otorgó autonomía para la realización de sus funciones, aunque los miembros son seleccionados por el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía.

De tal modo que solo hasta 1956 se estableció un organismo con funciones jurisdiccionales de control externo, mientras que la Contaduría General continuó como encargada del control interno y del asesoramiento contable a las entidades públicas.

Otro de los avances normativos orientados hacia el control de la gestión pública puede hallarse en la creación de la Corporación de Empresas Nacionales, en el marco de la Ley N° 20.558 del año 1973, cuya misión gravitó en torno al control del desempeño de las empresas y sociedades del gobierno. Esta institución fue reemplazada posteriormente – mediante la Ley N° 21.801 de 1978- por la Sindicatura General de las Empresas Públicas.

Puede realizarse aquí una consideración en cuanto a las instituciones y mecanismos creados. De acuerdo con la bibliografía consultada, los sistemas establecidos hasta el

---

<sup>4</sup>Sindicatura General de la Nación

momento son considerados insuficientes, dado que no probaron su eficiencia para fomentar un buen desempeño de las actividades de la Administración Pública.

El sistema de control previsto originariamente en la Constitución de 1853, basado en el control recíproco de poderes, resultó insuficiente para promover un buen desempeño en la administración estatal. Las nociones de gobernabilidad, buena gestión, administración correcta y equilibrada, eficacia estatal, adecuado manejo de las finanzas públicas, control efectivo del uso de fondos públicos y tantos otros aspectos, sumados a los requisitos de transparencia en la gestión gubernamental, acceso a la información pública, participación ciudadana, mostraban la necesidad de perfeccionar los sistemas tradicionales de control institucional y político. Esto apareció claramente reflejado en el espíritu de la reforma de 1994, que incorporó una serie de derechos, garantías e institutos que respondían a estos nuevos paradigmas.

#### **1.1.3.1 Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y Contaduría General N° 23.354**

La Ley de Contabilidad y Organización del Tribunal de Cuentas de la Nación y Contaduría General N° 23.354 fue sancionada a fines del año 1956, en el contexto de un gobierno de facto, y fue ratificada posteriormente por la Ley N° 14.467 del año 1958.

La motivación de su creación se encuentra en las dificultades que acarreaba la normativa previa en términos del control de la hacienda pública. De modo sintético, la autora indica que los objetivos que perseguía la mencionada normativa incluyen los siguientes puntos:

1. “La modificación de la estructura del presupuesto general, a fin de que la totalidad de las erogaciones –gastos en general e inversiones- tuvieran una figuración presupuestaria separada.
2. La restitución al Poder Legislativo de la facultad de fijar con alcance limitativo, cualitativo y cuantitativo los gastos públicos.
3. La incorporación dentro del presupuesto de las cuentas especiales.
4. La modificación de la fecha del ejercicio presupuestario.
5. El “*compromiso*” como momento para apropiar una erogación.
6. La agilización del sistema de pago, al eximir al Poder Ejecutivo de la obligación de suscribir las órdenes de pago y al prever la creación de la “orden de disposición” con la consiguiente posibilidad de que los jefes de los servicios

- administrativos emitieran los libramientos de pago o de entrega.
7. La confirmación del principio de la licitación pública en materia de contrataciones mediante la contemplación taxativa de los presupuestos en los que podía acudir a una contratación directa.
  8. La reestructuración consecuencia de las atribuciones de la Contaduría General de la Nación, y su ubicación como órgano interno de control (...)
  9. El control por parte del Tribunal de Cuentas de las denominadas haciendas para-estatales” (p.153).

Puede inferirse acerca de la ley que está compuesta por un conjunto de disposiciones que regulaban la actividad financiera del estado, fundamentalmente en cuestiones vinculadas al presupuesto y gasto público.

Los artículos N° 24 y 25 se concentraron en la ejecución del compromiso, que implicó la extinción de aquellos créditos no comprometidos para el ejercicio fiscal en curso. Además, llama la atención la limitación de las facultades discrecionales que se habían reservado hasta ese momento al Poder Ejecutivo, específicamente en lo referente a la modificación de las partidas presupuestarias.

La Ley N° 23.354 del año 1956 se basó en un enfoque centrado en los aspectos financieros y limitativos, en tanto circunscribió los gastos del estado, haciendo hincapié en el proceso de ejecución y en la creación de los alcances de gestión.

A pesar de las innovaciones introducidas, la normativa tuvo importantes dificultades. Entre ellas, vale indicar la inexistencia de premisas que guíen el proceso de desarrollo del presupuesto, así como tampoco establece disposiciones que originen un organismo responsable y especializado para fiscalizar y conducir el sistema presupuestario.

Se comprende entonces que el *aggiornamento* que se ambicionaba realizar con la Ley en cuestión no tuvo los resultados esperados. Esta investigación argumenta que ello puede deberse a la presencia de inexactitudes técnicas y al contexto de inestabilidad política, económica e institucional que imperaba en el país en esa época.

En cuanto a la primera de las razones mencionadas, el Ministerio de Finanzas de la provincia de Córdoba ha indicado pertinentemente que la Ley N° 23.354/1956 avanzó de

modo aislado sobre los diversos elementos de la Administración Financiera Pública, por lo que se cumplieron con objetivos específicos de cada área, sin tener en cuenta su pertenencia a un sistema mayor e interrelacionado. En cuanto a la segunda de las razones indicadas, vale mencionar que el texto de la normativa tuvo una vigencia de tres décadas y media, un periodo en el que Argentina se vio subsumida en profundos cambios que terminarían por marcar su historia.

### **1.1.3.2 Reforma financiera de la década de 1990**

Hacia comienzos del año 1991 se sancionó la ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAF). La misma fue instaurada en el contexto de la Convertibilidad, e implica un nuevo sistema de gestión y regulación financiera del sector público nacional.

A partir de la sanción de dicha normativa se distingue la existencia de dos organismos a cargo del control público: por un lado, la Sindicatura General de la Nación, y –por el otro– la Auditoría General de la Nación. De ambas, se destaca que la primera se encarga del control externo, mientras que la segunda del interno.

Con estos avances, se derogan las disposiciones establecidas en la Ley de Contabilidad de la Nación (Decreto Ley N° 23.354 y 23.356), que le delegaban el rol de control interno a la Contaduría General de la Nación, y externo al Tribunal de Cuentas de la Nación.

Se destaca que

“Mediante la sanción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional se sustituye la aprobación previa por el control posterior de la Auditoría General de la Nación, no requiriéndose en consecuencia la intervención ex-ante de aquella para la ejecución de los actos. El cambio se enmarca en el esquema de reforma del Estado que se inicia a partir de la sanción en el año 1989 de las leyes de emergencia N° 23.696 y N° 23.697”<sup>5</sup>

En cuanto a la consideración de la ley en cuestión, las técnicas de auditoría requieren que quien examina y fiscaliza no se limite a actuar después de la ejecución de los hechos, sino que inevitablemente debe tomar conocimiento previo de la planificación de la

---

<sup>5</sup>Montrul 2010

actividad, luego hacer el seguimiento (control concomitante) y finalmente verificar los resultados en instancia ulterior. De tal modo, se comprende que el control debe ser comprendido no sólo teniendo presente los elementos formales, sino también los de mérito. De acuerdo con el autor, la mencionada ley presenta considerables defectos que demandan su modificación. Entre ellos, se mencionan los siguientes:

- En primer lugar, la sustitución del Tribunal de Cuentas por la Auditoría General de la Nación ha provocado dos efectos: dado que se derogó el sistema de determinación de responsabilidad, se terminó prescindiendo de la función jurisdiccional del órgano; además de que se excluyó de la consideración la observación legal, por lo que las transgresiones a la normativa no serán controladas sino hasta luego de que el acto se cometa.
- Por otro lado, el autor argumenta que las disposiciones trasladan a la consideración meramente técnica o económica de la determinación de los gastos, cuando existen tantas variables que decantan en la concreción de un gasto.

### **1.1.3.3 Constitución Nacional de 1994**

Puede considerarse como un avance considerable lo dispuesto en la Constitución Nacional de 1994, en donde se concedió jerarquía constitucional a diversas instituciones en orden de favorecer el control de la gestión.

En tal sentido, la Auditoría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público vieron sus facultades reglamentadas así:

- La primera de las instituciones se vio orientada a robustecer el control sobre la gestión económica-financiera y presupuestaria de la Administración Pública.
- La segunda procuró fiscalizar la aplicación adecuada de las leyes por parte de los diversos poderes del estado, así como también velar por la defensa de los Derechos Humanos de la sociedad argentina.
- El consejo de la Magistratura terminó ocupándose de la elección de los magistrados.
- Por último, pero no menos importante, al Ministerio Público se le adjudicó el rol de coordinar el accionar de los fiscales.

Resulta importante mencionar que algunas de estas instituciones ya existían legalmente, aunque sin un reconocimiento explícito por parte de nuestra Carta Magna. Tal es el caso de la Auditoría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público (Borello, s.f.).

De acuerdo con Borello (s.f.) el texto incorporado establece que:

(...) el control externo del sector público nacional es una atribución inherente al Congreso de la Nación, más para que éste sustente sus dictámenes contará con un organismo técnico - la Auditoría General de la Nación- que al estar dotado de autonomía funcional, ello le garantiza independencia de criterio, valor esencial de cualquier ente que tenga como misión el control y la fiscalización” (p.2).

En cuanto a la Auditoría General de la Nación, se destaca que su esfera de influencia alcanza el control externo-posterior de la gestión financiera, económica, presupuestaria, patrimonial, y normativa. Además, se le atribuye la facultad de dictaminar sobre los estados contables financieros de la Administración Central, empresas y sociedades del estado, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los organismos descentralizados, los entes reguladores de servicios públicos, y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización<sup>6</sup>.

La reforma a la Carta Magna realizada en 1994 le confirió a la Auditoría General de la Nación un mayor reconocimiento constitucional. En el artículo 85º se le otorga la calidad de órgano de asistencia técnica del Congreso para llevar adelante el control externo. El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. La Auditoría General de la Nación será el organismo autónomo que asista técnicamente a los legisladores, será dirigido por un presidente propuesto por el partido político de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Y tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada.

Un análisis del articulado transcrito puede conducir al lector de esta investigación a la comprensión de que el control externo de la gestión pública en nuestro país queda bajo

---

<sup>6</sup>Borello, s.f.

la competencia del Congreso, mientras que la Auditoría General de la Nación se configura en tanto institución de asistencia técnica, con independencia para sus funciones.

La reforma de la Constitución Nacional del año 1994 otorgó rango constitucional al instituto de control externo y refundó la AGN como órgano de asistencia técnica con autonomía funcional en el ámbito del PLN. La misma Constitución determina que el Congreso debe aprobar una ley que reglamente el funcionamiento de la AGN, la que hasta ahora no ha sido sancionada.

La ley 24.156, los reglamentos de las Cámaras del Congreso ni en las resoluciones de la CPMRC (*Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas*) posee plazos para el tratamiento y aprobación de los Proyectos de Resolución que contienen los informes de la AGN, lo que conlleva un tratamiento discrecional y un retraso en el circuito de control externo.

Como ya ha sido señalado, resulta imprescindible una gestión del recurso y gasto público eficiente. Que cada organismo de control se aboque a su labor, técnica, política o de gestión, con pasos y plazos preestablecidos, evitando la discrecionalidad, que es, la que sin ser mala de por sí, desvirtúa el objetivo de las observaciones y recomendaciones de los informes de auditoría. En perspectiva de la modernización de la gestión pública, de una gestión dinámica, eficiente, eficaz, económica y transparente, la reglamentación del artículo 85 de la Constitución Nacional es una oportunidad para integrar, establecer labores, trámite, plazos, en materia de control externo del sector público.

Es intención de ese investigador aclarar que –hasta el momento- el Congreso no ha aprobado ninguna normativa que reglamente la creación y el alcance de la Auditoría General de la Nación, y que esto se debe –en gran parte- a los exigentes requisitos que se precisan para dicha acción: en efecto, se requiere la aprobación de la mayoría absoluta de legisladores en cada cámara.

Los puntos más importantes que deben normarse en la nueva ley que reglamente el Artículo 85 de la CN son:

- La posibilidad de la AGN de denunciar y constituirse en querellante.
- La especificación de procesos transparentes de designación y selección de cargos.

- El establecimiento de controles concomitantes en los casos de significación económica.
- Institucionalización de la participación ciudadana en el Plan de Acción Anual.
- La extensión de las funciones de control sobre el sector privado con uso de fondos públicos.

En cuanto al Ministerio Público, es importante mencionar que ya existía con anterioridad, aunque su principal rol giró en torno al ejercicio de la acción penal y la vigía por el principio de legalidad y correcta administración de la justicia. El Poder Ejecutivo ha utilizado al Ministerio Público como su brazo ejecutor ante el Poder Judicial, operando por intermedio del Ministerio de Justicia. Otros consideraban que es dependiente del Poder Judicial, dado que los fiscales (funcionarios que dependen del Ministerio Público) deben controlar la legalidad y objetividad del proceso conducido por el Juez.

Se comprende entonces que la reforma del 1994 robusteció a la institución, fundamentalmente cuando fue concebida en tanto órgano autónomo (vale aclarar aquí que la Constitución Nacional emplazó al Ministerio Público en una sección diferente que al resto de los poderes. De tal modo, el artículo N° 120 de la carta magna le confiere independencia funcional y autarquía financiera).

En cuanto a la Defensoría del Pueblo de la Nación, resulta menester aclarar que la provincia de Santa Fe ha creado una Defensoría del Pueblo, aunque no posee jerarquía constitucional –como si sucede con el organismo Nacional, ya que la provincia dicto su constitución en 1962 y hasta el día de hoy no ha sido reformada-.

A nivel nacional, la institución ya existía con anterioridad a la reforma, resulta imperante recordar al lector que la Constitución del 1994 le otorga rango constitucional, lo que se encuentra previsto en el artículo N° 86. Además, es concebido como un ente independiente, que no debe recibir instrucciones de ningún otro tipo de autoridad, cuyo rol se orienta hacia la defensa y protección de los derechos humanos, garantías e intereses de la Constitución Nacional.

La creación del Consejo de la Magistratura es considerada como una de las transformaciones más innovadoras de la nueva Carta Magna. En efecto, se le confirieron facultades para intervenir en la designación de magistrados y para la sustracción de

ciertas atribuciones a la Corte Suprema.

## **1.4 Control público en la provincia de Santa Fe.**

### **1.4.1 Aproximaciones iniciales.**

En el entorno de las Ciencias Sociales, el término «control» se encuentra vinculado de forma necesaria, con el sistema político, endilgado pues, a la orientación ideológica que ello conlleva, teniendo, de igual modo, múltiples alcances. De esta manera, si se considera la original aplicación de la conceptualización proporcionada por la RAE —de control—, ésta aparece referida a una actuación positiva que se encuentra determinada por la idea de dominación. Por otra parte, tanto en el sistema español como en el francés, se determina un postulado pasivo, que es intrínseco de la representación, que este vocablo conlleva y que acarrea el sentido de la «vigilancia».

Entonces, es imperioso destacar, que en lo concerniente al Control Público, el mismo es materializado desde los órganos del Estado, los cuales necesariamente, cuentan con un basamento democrático que los reviste de legitimidad.

Siguiendo con este orden, tal cual como lo aseveran algunos doctrinarios, si el control del cual somos afectados, no funciona para conservar el orden y tutelar los intereses que existen dentro de la sociedad, entonces no se está cumpliendo con los cimientos sociales para los cuales el control se institucionalizó, y por consecuencia nos encontraríamos subsumidos en un control exclusivamente formal. La función de control dentro del ámbito administrativo, encuentra su fundamento en el advenimiento del Estado de Derecho, siendo este —el control— el mecanismo más idóneo, directo y eficaz, a los fines de obtener y lograr que la Administración Pública, en todo conjunto, cumpla de forma debida y tempestiva con los lineamientos que le son preceptuados, para de esta manera, satisfacer los intereses que son demandados en la sociedad<sup>7</sup>.

De igual modo, su cometido se encuentra comprendido dentro de la promoción del beneficio colectivo de forma muy abstracta, cimiento éste, que es aludido en el preámbulo de la Constitución Nacional Argentina, y del cual se halla inspirado todo su articulado, aunado a la acepción de interés social, el cual es el resultante, de la sumatoria de cada uno de los intereses individuales subyacentes y coincidentes de la vida en una respectiva

---

<sup>7</sup>Hernández

sociedad, donde un considerable número de personas cuentan de forma coetánea con una multiplicidad de intereses directos y propios.

En el Derecho Comparado, se advierte que, pueden traerse a colación, algunos modelos básicos de control, tales como lo son: el modelo francés de la *Cour de Comptes*, el cual fue creado por Napoleón en el año 1807, y el mismo, integra a la Administración Pública; el sistema italiano de la *Corte di Conti*, que se encuentra revestido, también, de funciones jurisdiccionales que son independientes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y el modelo *anglo norteamericano*, en el cual su complejión está determinada por, lo que se conoce como: Auditorías o Contralorías Generales que dependen de las Cámaras Legislativas<sup>8</sup>.

Se refiere, de igual modo, al Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, quien fue creado en el año 1975 luego de la suscripción del Tratado de Bruselas, mediante el recibimiento del trato de Institución Europea a partir del año 1992 con el Tratado de *Maastricht*, en el mismo, se le asignaron funciones de control de la legalidad, fiscalización y regularidad de los ingresos, gestión y gastos de los fondos de la Unión Europea. Su sede está ubicada en la ciudad de Luxemburgo (Navarro, 2002).

La acción Pública, se encontraba orientada hasta ese momento, por el seguimiento de los procedimientos y normas que estaban estipulados de forma previa, el procedimiento de decisión, era burocrático — de forma excesiva— y se expresaba a través del expediente, el cual tenía que pasar de un área a otra con una limitada verificación del ajuste del procedimiento seguido en el caso en concreto, en relación con lo estipulado por las normas emanadas de la legislación.

Tal como ha sido sostenido, el razonamiento contemporáneo, bajo la definición de “Burocracia” desarrollada por Max Weber, está representado por la supeditación de las actuaciones de la Administración Pública a las reglas, lineamientos, códigos y programas que de manera explícita se encuentran formulados, sin embargo, ello comenzó a experimentar una serie de fallas y dejó ver las imperfecciones con las que contaba, ante el nuevo contexto en el que se suscitaban circunstancias inusitadas y, muchos casos, hasta imprevisibles<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup>Navarro

<sup>9</sup>Marienhoff, 1995

Por consiguiente, el modelo burocrático *webberiano*, no pudo sobrellevar las nuevas realidades que exigía un cambio y una reformulación que llevaran a la adopción e implementación de un sistema gerencial que propendiera a la obtención y búsqueda de resultados fundados en la eficacia y eficiencia de la Administración Pública.

Con postulados bajo los cuales tienen que desenlazarse los actores de las organizaciones, dejando de lado la metódica de control fundada, con exclusividad, en la verificación de normas y procesos, para así lograr una sustitución, por otro modelo que fuere innovador, dinámico y capaz de lograr la asunción de nuevos roles.

Por lo cual resulta necesario que el mismo contare con una estructuración de interdependencia jerárquica y autonomía funcional conforme a la cual se impulsare el trabajo de forma coordinada en equipos y se deje de lado la rigidez acorde a la cual, se tomaban las decisiones, sólo según las normas, los cuales más que figurar como límites y herramientas de gestión, se convertían en óbices de la celeridad administrativa.

Luego de la sanción, en fecha 30 de septiembre de 1992, de la Ley N°24.156 — denominada Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional—, los dos Órganos que se encontraban a cargo de la función de control gubernamental quedaron constituidos de la forma siguiente: la Auditoría General de la Nación (AGN) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

Estos órganos se les dispusieron lo relativo al control externo e interno tempestivamente, tal denominación, se le asigna acorde con quien opere en la propia estructura de la Administración Pública o fuera de ella.

De esta manera queda abolida, de forma excepcional, las normas del Régimen de Contrataciones y el de la gestión de bienes pertenecientes al Estado, las normas de la Ley de Contabilidad de la Nación<sup>10</sup>, las cuales le atribuían a la Contaduría General, las facultades de control interno de la hacienda pública, y las de control externo a cargo del Tribunal de Cuentas de la Nación. De igual manera, se disolvió la Sindicatura General de Empresas Públicas, que había sido creada en el año 1978 —la cual desempeñaba todo lo respectivo en relación con las empresas pertenecientes de forma total o mayoritariamente

---

<sup>10</sup>

al Estado—.

Conforme con el marco del control interno, se procedió a asignarle a la Sindicatura, facultades normativas, de coordinación, asesoramiento, supervisión y de información<sup>11</sup>. El esquema se completa con las Unidades de Auditoría Interna (UAI), las cuales se crearon en cada una de las Jurisdicciones y entidades que son dependencia del Poder Ejecutivo Nacional, quedando estas últimas bajo la supeditación de la autoridad superior jerárquica de cada organismo, sin enervación de actuar con tecnicidad de manera coordinada con la Sindicatura General.

En lo concerniente a la temática del control externo, se experimentó una modificación sustancial acerca del modelo que se encontraba con vigencia hasta el año 1992. A partir de entonces, el Tribunal de Cuentas de la Nación, tenía que intervenir de manera previa a la materialización de los actos administrativos que fueren de contenido hacendal y hubieren sido dictados por los órganos del Estado. Valer decir, que su actuar, posibilitaba que aquellos cobraren fuerza ejecutoria, contando con la atribución menester para observarlos cuando estos, propendieren a lesionar disposiciones de rango legal y reglamentario, supuesto conforme al cual se mantenía en suspensión su cumplimiento total o parcialmente en consonancia con la parte observada, salvo en los supuestos de insistencia de la autoridad que hubiere proferido el acto, quedando entonces, bajo su responsabilidad exclusiva<sup>12</sup>.

En cuanto a lo atinente al alcance del control preventivo, abarcaban aspectos referentes a la legitimidad, sólo se excluían de la observación aludida lo correspondiente con la oportunidad, conveniencia o mérito del acto administrativo dictado. Acorde con ello, se configuraba que el acto administrativo contare con los requisitos esenciales de validez, es decir, que el mismo se apegara a lo dictaminado por el ordenamiento jurídico.

A través de la sanción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional se substituyó la característica: aprobación previa, por el control ulterior de la Auditoría General de la Nación, no solicitándose en consecuencia, que intervenga antes de que efectuara la ejecución de los actos administrativos.

La modificación referida, se encuentra enmarcada bajo el esquema de la reforma del

---

<sup>11</sup> Núñez, 2006

<sup>12</sup>Lattuca, 1991

Estado que se inicia luego de la sanción de las leyes de emergencia N° 23.696 y N° 23.697, en el año 1989. El alcance de actuación de la Auditoría General de la Nación, no se encontraba limitada a lo concerniente a la legitimidad, sino que además de ello, involucraba contenidos de gestión o que hacían al mérito, de conformidad con el sistema de actuación íntegro que de forma explícita determinaba el aludido plexo de rango legal, analizando proyectos, programas, planes y operaciones de una entidad pública, así como también, evaluando procedimientos administrativos, fijando los indicadores de rentabilidad, entre otras medidas, con el cometido de detectar las desviaciones que hubieren en relación con los objetivos de la política, estipulando acorde con ello, estrategias de actuación que propendieren a la corrección de tales desviaciones y a la obtención de los postulados de la: eficacia, eficiencia y economía de los actos gubernativos, informando de forma paralela, sobre la labor desempeñada no únicamente por las autoridades, sino también por la ciudadanía en general.

La Auditoría General de la Nación, si bien, no se encarga de juzgar ni tampoco cuenta con atribuciones para poder llevar a cabo la aplicación de medidas con carácter sancionatorio, ésta, a su vez: provee al Congreso de información, recinto al cual pueden ser citados los funcionarios de gobierno a los fines de dar explicaciones en relación con sus actos. Asimismo, la información puede ser utilizada por los Tribunales. Se coloca el énfasis en la difusión de los dictámenes, para que los mismo puedan llegar de forma oportuna a la opinión pública, lo cual se erige como una constante presión para los funcionarios controlados y para las empresas que están involucradas, a los efectos de que se efectúe una reversión de las circunstancias que se denuncian.

El alcance de las facultades y la naturaleza con la que reviste la comentada entidad, se reafirman y consolidan mediante la incorporación del aludido Órgano, al articulado de la Constitución Nacional Argentina que fue reformada en el año 1994, con la nueva redacción de su artículo 85<sup>13</sup>, lo cual conlleva al reconocimiento de lo importante y menester que son las actuaciones de control que le respectan, garantizándose de este modo, la estabilidad de su permanencia con independencia de los vaivenes y cambios que puedan llegar a suscitarse en el gobierno de turno, habida cuenta de que únicamente puede ser disuelta la misma por medio de una reforma a la Ley Fundamental (Hutchinson, 2001).

---

13

Artículo 85 de la Constitución Nacional de la Argentina.

### 1.4.2 Estructura y organización

El control siempre ha sido considerado como un instrumento excepcional para poder alcanzar la obtención de fines de la hacienda pública, proveer de satisfacción los menesteres de la sociedad, gobernando con justicia, con equidad, libertad e igualdad de oportunidades, que los ciudadanos ejecuten sus actividades con responsabilidad y puedan ser juzgados acorde con su accionar, que la sociedad pueda mantener un conocimiento preciso acerca del accionar de la potestad administrativa en lo concerniente a la utilización de los fondos del estado.

La fiscalización tiene que ser siempre dinámico y moldeable a las nuevas necesidades que se vayan suscitando dentro del entorno social. El tribunal de Cuentas posee una visión, el control de la actividad financiero patrimonial del Estado Provincial y Municipal, para de esta manera resguardar su transparencia y prevenir la verificación de actos de corrupción.

En el ámbito del sector público, resulta vasto, puesto que el control es abarcativo no únicamente en aspectos contables, sino también se extiende a la verificación de la apropiada conformidad con el ordenamiento legal respectivo, por parte de los órganos controlados, abarcando así, la eficacia y eficiencia en el desarrollo de las autoridades que tengan a su cargo la responsabilidad en el manejo de los fondos del Estado. Se resta de la órbita de control, la característica preventiva con la consiguiente atribución de observación que ocasionaba, como consecuencia, la suspensión del acto administrativo. Tal atribución le había conferido al Tribunal de Cuentas, una gran fuerza e impulso.

El Tribunal de Cuentas de Santa Fe es un órgano con jerarquía constitucional, al recibir una configuración determinada de la Constitución Provincial, ya que el artículo 81º de la misma establece sus competencias básicas al expresar que “Un Tribunal de Cuentas, con jurisdicción en toda la Provincia, tiene a su cargo, en los casos y en la forma que señale la ley, aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos y declarar las responsabilidades que resulten”.

La función jurisdiccional a la que alude la Carta Magna es una característica consustancial del Tribunal de Cuentas, que posee independencia funcional, financiera y personalidad jurídica propia y cuyo ejercicio se materializa a través de los denominados Juicios de Cuentas y de Responsabilidad.

Además, el precitado artículo dispone que: “El contralor jurisdiccional administrativo se entenderá sin perjuicio de la atribución de otros órganos de examinar la cuenta de inversión, que contarán previamente con los juicios del Tribunal de Cuentas”.

Comprende este punto el análisis de la cuenta de inversión, que resulta un instrumento fundamental para evaluar la gestión gubernamental y el cumplimiento de las decisiones incluidas en los planes de gobierno, detallados en la Ley de Presupuesto de cada ejercicio fiscal<sup>14</sup>.

Según se comentó anteriormente, la Ley 12510, otorga el marco legal de las funciones que le competen y las atribuciones que se le asignan en el ejercicio del control del Sector Público No Financiero, a modo de brindar una síntesis se describen las siguientes:

- Examen de Cuentas
- Control de Legalidad
- Control y Auditoría posterior
- Análisis Cuenta de Inversión
- Sustanciación de Juicios de Responsabilidad

En resumen, la finalidad del Tribunal de cuentas de la Provincia se conforma de 3 actividades:

1. Desarrollar el control de la administración de los fondos públicos con la idoneidad, integridad ética e independencia de criterios, en un ambiente de respeto a los parámetros demarcados por la Ley, a las demás instituciones republicanas y a los administrados.

2. Instar a que cada uno de los individuos de la sociedad, mantenga un aporte, en cada uno de los actos de los agentes del Tribunal de Cuentas, para así, mejorar la transparencia en la utilización de los fondos públicos.

3. Promover los cambios que sean menester para que se permita el apropiado aprovechamiento de las habilidades y capacidades de los miembros, a través del esfuerzo personal y colectivo, para de esta manera, alcanzar un oportuno, eficiente y eficaz: control.

Mediante esta labor, el Tribunal de Cuentas se halla dentro de una situación de mejoramiento continuo. Para así, demostrarle a la comunidad, que administrar los fondos

---

<sup>14</sup> WEB Oficial Tribunal de Cuentas de la Provincia de SantaFe. [www.tcpsantafe.gob.ar](http://www.tcpsantafe.gob.ar)

públicos con calidad no es una utopía, sino un hecho susceptible de materialización.

El criterio de control, conforme al modelo de modernización del Estado es el de la obtención del mayor ahorro posible en las compras y contrataciones de bienes y servicios, lograr la mayor Eficiencia brindando mayores y mejores servicios con el presupuesto que cuenta y la Eficacia de cumplir con las expectativas generadas en la sociedad.

Se extiende la órbita del control en relación con lo que constituía el antiguo paradigma inmerso en los aspectos de legalidad y contabilidad, siendo su ámbito de actuación más vasto y profundo. También responde a los criterios de integralidad que se encuentran contruidos. Cuando se refiere al carácter integral, se aluden a aspectos conexos con la legalidad, patrimoniales, financieros, normativos, presupuestarios y de gestión, por cuanto tiene que formar parte de los proceso en la toma de las decisiones, concibiéndose como una etapa de integración del proceso de administración, de legalidad, de análisis contable, de examen y evaluación de los resultados alcanzados por la actuación de la administración, cimentado su eficiencia, eficacia y economía.

Asimismo, se señala, la interrelación que tiene que existir entre el Organismo de Control Externo y el Interno que lleva a una actuación de forma coordinada entre ambos. Se destaca entonces, que el desarrollo del control previo vigente al del modelo actual, permitía la detección a tiempo de actos con consecuencias que sean susceptibles de fastidiar el interés social por medio de la suspensión de los efectos jurídicos de los mismos, facultando así, la corrección de irregularidades y de desvíos.

En contraposición a ello, con la metodología de control ulterior, que es la que se encuentra actualmente vigente, y que ha sido receptada en abstracto por los Tribunales de Cuentas Provinciales y Municipales, se da un mayor margen de probabilidad para que se susciten alteraciones que en múltiples situaciones pueden llegar a resultar no reparables, quedando delimitado el actuar de los Órganos de Control Externo a la programación de recomendaciones simples (Hutchinson, 2009).

### **1.4.3 Procedimiento en el control de los actos administrativos**

Con la excepción del Estado Nacional, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Salta —puesto que las mismas han adoptado un sistema de control no

jurisdiccional o de auditoría—, las provincias argentinas restantes decidieron adoptar el sistema de control jurisdiccional que se ejercita por medio de los Tribunales de Cuentas, siendo la función más intrínseca y coordinada a cada uno de ellos, la de desaprobar o aprobar la inversión y percepción de los caudales públicos y la declaración de las responsabilidades que dimanen<sup>15</sup>, misión que se verifica ya sea a través de la examinación y del juicio de cuentas y el llamado juicio administrativo de responsabilidad, para lo concerniente al primero cuentan con competencia cada uno de los Tribunales de Cuentas y el segundo se encuentra suprimido por algunos ordenamientos de las provincias. Si se analizaren desde el vocablo, del organismo "Tribunal", hasta la manera en la cual se define el desenlace de sus facultades, los mismos se abocan a: declarar las responsabilidades que resulten; la alusión a los dictámenes del Tribunal, resoluciones o sentencias; las actuaciones a que se diere lugar, y los recursos que se habilitan contra los mismos, se infiere que la función de la jurisdicción administrativa que el referido órgano desarrolla, se ejercita en orden con el juzgamiento de las cuentas del Estado y de los individuos que sean responsables de esta, lo que adquiere una eminente tendencia en relación con otras atribuciones, tales como las de contralor de auditoría y de legalidad.

Del análisis de las múltiples Constituciones de las provincias, con diversos matices cada una de ellas, enmarcan la atribución de sus Tribunales de Cuentas en las competencias de control y fiscalización de los caudales públicos, de su percepción e inversión, del control de la hacienda pública; de la examinación de las cuentas y de la formulación de los cargos por responsabilidad fiscal, lo cual de forma clara conceptúa las funcionalidades jurisdiccionales que se acuerdan como una jurisdicción de naturaleza contable.

En lo referente a la Provincia de Santa Fe, el Art. 81 de su Constitución Provincial, estipula que:

“Un Tribunal de Cuentas, con jurisdicción en toda la Provincia, tiene a su cargo, en los casos y en la forma que señala la Ley, aprobar o desaprobar la percepción de caudales públicos y declarar las responsabilidades que de ellas resulten.”<sup>16</sup>.

Si bien una estricta exégesis, en la cual se mantenga un apego casi literal a las

---

15

Artículo 81 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe.

16

Artículo 81 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe.

determinaciones constitucionales, nos podría llevar a concluir que la misión de la función jurisdiccional queda cumplida con el denominado «juicio de cuentas», tal cual como se expresa de forma visible y reglada de la responsabilidad contable, lo cual queda plasmado en su momento en las disposiciones atinentes a la jurisdicción y competencia para la examinación y juicio de las cuentas de los responsables y la declaración de responsabilidad y programación del cargo en la medida en la que corresponda. No obstante a ello, se ha admitido que se halla comprendida la atribución para lo referente a la sustanciación del mencionado juicio de responsabilidad, como atribución del órgano de control de traer a juicio de responsabilidad a cualquier estipendio de la Provincia de Santa Fe, el cual de manera notable, tiene que circunscribir su alcance a las facultades materiales que la misma Constitución les preceptúa en lo atinente a la aprobación o desaprobación, de la inversión y percepción de los caudales públicos.

La auditoría aparece vinculada con las ciencias económicas y más concretamente al examen ulterior de los estados contables, al darle aplicación a la teoría genérica de los sistemas a las organizaciones, conceptuó a la auditoría como el funcionamiento de control de un sistema o de un conjunto de sistemas, mediante la recuperación del desenlace de una teoría de la auditoría en abstracto, que es pues de aplicación a los diversos elementos desde los que una organización pueda abordarse, dejando estipulado que la auditoría no es patrimonio de ninguna ciencia en concreto, por lo cual existen múltiples clases de auditoría de diferentes finalidades y objetivos, a la vez que se rescata el enfoque interdisciplinario, mediante la superación del unidisciplinario y el multidisciplinario, y que conlleva a que los investigadores de diferentes disciplinas en colaboración, puedan cumplir con la función administrativa de control y que consiste de manera esencial en la corrección y medida de las actuaciones de los sistemas para resguardar que las variantes no se aparten de los cometidos de un programa total. El control, entonces, es pues lo que regla la actuación de las organizaciones. Con ello a su vez, queda asentado el fundamento de la auditoría integral, modelo de control que hoy día se encuentra, y sin perjuicio de los diversos tipos de auditoría y cualquiera fuera la especialización profesional solicitada para que se dé su cumplimiento<sup>17</sup>.

Entonces, significando «el control», la corrección y medida de la actividad que se desenlaza en los sistemas para resguardar que las variaciones no se aparten de los cometidos de la planificación determinada, siendo, asimismo, conceptuado como el

---

<sup>17</sup>Diez, 2009

procedimiento de materialización de una influencia restrictiva o directiva sobre los actuantes de un organismo, sistema u objeto.

La corrección de la actuación e influencia directiva, en una u otra acepción y con el objetivo de la obtención de los cometidos estipulados, evitando las actuaciones que conlleven a un resultado que no sea deseada la acepción moderna del control, se encuentra inmersa hoy, en el marco de la globalización, lo cual conlleva a que su ejercicio no sea únicamente una función de un órgano preciso, sino principalmente de la sociedad, sosteniéndose como un excelentísimo cimiento del control, para el control social. Este control emana de la misma opinión pública, de las organizaciones no gubernamentales (ONG), que se erigen como un eslabón intermedio entre el Estado, la sociedad civil y el órgano político que es representativo por excelencia, vale decir: el Poder Legislativo.

La referida función de auditoria ha sido una exigencia superadora en aquellos Tribunales de Cuentas, que fueron surgiendo en su configuración del modelo del ex Tribunal de Cuentas de la Nación, en el cual, en gran parte de su actuar, se discurría por el denominado control de legalidad, del cual se consideró oportuno salir y trasladarse de la acepción de «control de gestión», hacia un «control de resultados», que posibilitan la determinación de las irregularidades y coadyuvar a los administradores a detallar los cambios que sean menester efectuar en la planificación y diseño de las políticas, para así, obtener una mayor eficacia y economía en la materialización de los planes trazados.

Esta nueva misión, en la Provincia de Santa Fe, fue estipulada por medio de la Ley 12.510, la cual fue sancionada en el año 2005, en esta Ley, se fijaron como atribuciones del Tribunal de Cuentas: la auditoría y control ulterior, operativo, presupuestario, financiero, legal, económico, patrimonial y de gestión del Sector Público Provincial No Financiero.

Acorde con esta situación, se pueden estipular como determinaciones auditables: el marco jurídico que regula un ente o una actividad, teniendo en consideración, que las normas jurídicas fungen el basamento legal que regla a un ente y las actuaciones de este; el objetivo de la auditoría, es el estudio de las disposiciones de aplicación abstractas y precisas del ente o de las operaciones que efectúa, y con la finalidad de comprender la naturaleza de la gestión que se encuentre bajo verificación y análisis de su compendio

con las disposiciones tempestivas<sup>18</sup>. La tipología de labores de auditoración, se encuentra consagrada en la normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, como investigación preliminar a efectuar en el entorno de la auditoría de gestión y encaminada a conocer:

- La competencia determinada por las disposiciones que reglan los actuaries de la entidad.
- La estructuración orgánica, que detalla las áreas concretas a través de las cuales el trabajo se ha desenlazado, como también los niveles de responsabilidad y jerarquía.
- Las funciones fijan las labores que se tienen que llevar a cabo para lograr la obtención de los cometidos en los múltiples procedimientos de gestión de la entidad auditada.

## **1.5 El caso de los Municipios de segunda categoría de la Provincia de Santa Fe**

### **1.5.1 Particularidades de los Municipios de segunda categoría**

El territorio Provincial se encuentra organizado en 19 departamentos, que a su vez se dividen en diferentes distritos, los mismos, pueden tener la categorización de comunas o de Municipios. A ambos se les atribuye la respectiva administración de los intereses de la población que reside en esa determinada localidad.

Siguiendo con el lineamiento establecido, los Municipios se encuentran configurados en la Constitución Nacional Argentina, en el artículo nº 123 de la misma, que establece: «Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. nº 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero»<sup>19</sup>.

Por su parte, la complejidad municipal, en la Constitución de la Provincia de Santa Fe, se encuentra preceptuada en el artículo nº 106 de la misma, en lo que reza que:

---

<sup>18</sup>Guastavino, 2008

<sup>19</sup> Artículo 123 de la Constitución de la Nacional de la Argentina.

*“Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil (10.000) habitantes se organizan como Municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso y las que no reúnan tal condición como comunas. La ley fija la jurisdicción territorial de Municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten”<sup>20</sup>.*

Por otra parte, resulta menester destacar en este ámbito, lo que determina la Ley Orgánica de Municipios N° 2.756, para así obtener un enfoque mixto, sobre las múltiples determinaciones que se establecen en esta área, tanto en el nivel constitucional nacional y provincial, legal y demás actos normativos con rango y fuerza de Ley.

*“Todo centro urbano en que haya una población mayor de diez mil (10.000) habitantes tendrá una Municipalidad encargada de la administración comunal, con arreglo a las prescripciones de la Constitución y de la presente ley; a este efecto las Municipalidades se dividirán en dos categorías, a saber: serán de primera categoría las Municipalidades que tengan más de doscientos mil (200.000) habitantes; de segunda categoría las que tengan entre diez mil y un (10.001) habitantes y doscientos mil” (200.000)<sup>21</sup>.*

Como puede observarse en la categorización que establece la Ley referida, se entiende por Municipio de segunda categoría, aquel que cuenta con una población de diez mil y un habitantes hasta doscientos mil.

Asimismo, se aclara en los subsecuentes artículos de la Ley *in comento*, que: “cada Municipalidad se compondrá de un Concejo Municipal y de un Departamento Ejecutivo, a cargo éste de un funcionario con el título de Intendente Municipal”<sup>22</sup>.

---

20

Artículo 106 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe.

21

Artículo 1 de la Ley Orgánica de Municipios N° 2.756.

22

Artículo 22 de la Ley Orgánica de Municipios N° 2.756.

En lo referente a la conformación del concejo municipal, la normativa de forma expresa, establece su complejidad, estipulando que:

“El Concejo Municipal se compondrá de miembros elegidos directamente por los vecinos de cada Municipio. Las de segunda categoría elegirán seis (6) concejales correspondientes a sus primeros veinte mil (20.000) habitantes y uno por cada quince mil (15.000) habitantes más o fracción no inferior a cinco mil (5.000). Las de primera categoría por los primeros doscientos mil (200.000) habitantes elegirán dieciocho (18) concejales, a los que se agregará uno por cada treinta mil (30.000) habitantes o fracción no inferior a quince mil (15.000)”<sup>23</sup>.

Es menester aludir a que algunas constituciones provinciales, tal como es el caso de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, no reconocen la autonomía de los Municipios, por lo que tal figura jurídica no se encuentra prevista en la redacción de cartas orgánicas.

En relación con estos parámetros organizativos, la Ley Orgánica de Comunas N° 2.439, prevé también, una forma de ordenación poblacional, para los casos en los que no se cumpla con el número de habitantes requeridos para la formación de municipalidades:

*“En los centros de población, cuyo número de habitantes no llegue al fijado por la Constitución de la Provincia para formar Municipalidades, la administración comunal estará a cargo de Comisiones Comunales que serán creadas en la forma que esta Ley establece”<sup>24</sup>.*

Es necesario comentar sobre cuáles son los fundamentales caracteres que conllevan a que se dé una categorización municipal, teniendo en consideración que las llamadas de primera categoría, son aquellas que cuentan con una población que es mayor a los doscientos mil habitantes, entre ellas, se destacan: la Capital y Rosario.

Mientras que, las municipalidades, denominadas de segunda categoría, son aquellas que cuentan con una población que es superior a los diez mil habitantes hasta 200.000 habitantes, tal como es el caso de Cañada de Gómez con sus aproximados 30.000

---

23

Artículo 23 de la Ley Orgánica de Municipios N° 2.756.

24

Artículo 4 de la Ley Orgánica de Comunas N° 2.439.

habitantes.

### **1.5.2 Control estatal en Municipios de segunda categoría. Vacío legal. Ley 2756**

En la Provincia de Santa Fe no existe una Ley que regule la creación de los Tribunales de Cuenta en los Municipios de Segunda Categoría, por lo cual, deja librado su creación a los Concejos Municipales.

Teniendo en cuenta que los Concejos Municipales muchas veces no poseen la capacidad o conocimiento técnico para formar dichos Órganos de Control Externos, además de resultarles muy difícil conseguir los consensos para lograr sancionar una ordenanza que los cree y regule y aún cuando todo esto pueda resolverse o superarse, todavía resta la voluntad política de sus miembros y por último la vocación de dejarse controlar de los intendentes, que poseen el poder de veto que deja sin efecto todo lo acordado por las mayorías simples de los Concejos Municipales.

Estas particularidades locales que muchas veces generan diferencias entre distintos municipios de igual categorización debe superarse por una ley provincial que ponga a todos los municipios bajo el mismo régimen y obligaciones, prescindiendo de las condiciones políticas coyunturales de cada localidad, aggiornando la ley N° 2756 que es del año 1986, y que estaba pensada y diseñada para una sociedad totalmente distinta a la actual.

Por todo eso y para poder abordar de forma precisa el control estatal que se imparte sobre los Municipios de segunda categoría, es necesario que se determine la naturaleza de la institución municipal, en relación con ello, los planteamientos han sido con frecuencia, que se está tratando una instancia emergente del Derecho Público argentino, empero se observan algunas discrepancias entre los doctrinarios, así como también se han entablado diferentes posturas en el ámbito jurisprudencial.

No obstante a ello, en las décadas que han pasado, el constitucionalismo provincial en la Argentina, se ha orientado hacia un claro fortalecimiento de los niveles Municipales, por medio de un incremento de la autonomía municipal, de sus recursos, del aumento de sus competencias, entre otros. Entonces, con posterioridad a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, en su nuevo artículo n° 123 dice, cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo n° 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, se asentaron los cimientos sobre las que se tiene

que llevar a cabo la estructuración del Municipio, dando lugar a múltiples interpretaciones y juicios en relación con su constitucionalidad.

En lo atinente a las competencias del órgano de control, no se suscita una identidad en todos los Tribunales de Cuentas Provinciales, no obstante, aunque hay atribuciones precisas que son comunes, se destaca que el control de legalidad es ejercido sobre los actos administrativos «vinculados o referidos de forma directa a la hacienda pública»<sup>25</sup>, en la legislación Santafesina se adecua más el vocablo, al requerirse que los actos controlables, sin perjuicio de contar con un contenido económico, tengan que implicar la inversión y percepción de caudales públicos, lo que tiene que surgir dentro de su propio objetivo y no puede quedar sujeto a otros actos ulteriores.

Es por ello que se estima que el Tribunal de Cuentas, en ejercicio de su autonomía funcional, las cuales implican las facultades de autoorganización y autonormación, tiene que fijar un criterio de interpretación acerca de su propia competencia —puesto que sería contrario con su autonomía que dicho criterio sea fijado por otro poder— y así se consideran como actos sujetos al control de la aprobación de los pliegos configurativos de condiciones y bases que se diseñen para la contratación de bienes y servicios, ya que un supuesto contrario implicaría, vaciar de contenido al control, el cual se limitaría a un mero control numérico de la inversión sin configurar un avance en relación con la legalidad del acto dispositivo de la misma.

En lo que concierne a los pliegos, los mismos son susceptibles de ser considerados con efecto hacendal directo, puesto que son los que preceptúan las obligaciones recíprocas de las partes y que constituye y dan contenido al contrato respectivo. Ante esta situación es oportuno aseverar que una obligación cuenta con contenido económico toda vez que implica la disposición de recursos monetarios o cuando se traduce en la conformación del pago de ellas, puesto que una obligación no deja de tener contenido económico por el hecho de que su cantidad no se halle determinada *desde el inicio*, sino que también reviste de tal cualidad, cuando la misma es susceptible de determinación *a posteriori*.

En ambos casos la naturaleza económica deriva de forma inmediata de su propia causa, puesto que la aprobación de un pliego, así como la convocatoria a licitación pública

---

25

Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe. Ley 2756.

implican, de forma inequívoca, la asunción de prestaciones recíprocas de tal índole. Por todo ello, resulta no funcional y no ajustado a derecho —más allá de los mezquinos términos de un artículo de la Ley— la equiparación del Tribunal de Cuentas con la situación en que se encuentran los administrados, que son ajenos a la administración, y que pueden optar por la impugnación del acto administrativo de contenido reglamentario o impugnar el acto administrativo particular, por cuanto el primero funge como ente de control del propio Estado — se alude al estado como una persona jurídica única que lo integran tanto la administración de control como la activa —, y no mantiene un derecho subjetivo ni un interés legítimo, sino más bien, una obligación de rango constitucional o legal por medio de la cual, se ordena controlar cada uno de los actos que tengan incidencia en la inversión y percepción de caudales públicos<sup>26</sup>; sin perjuicio que de tal forma se entable una afectación a la seguridad jurídica, ya que el contratista ante el acto no observado de aprobación del pliego, cuenta con una expectativa legítima de otorgamiento, si su oferta se adecua al mismo, y en caso de ello se frustrare con una observación recién formulada —en el momento de la adjudicación—, se originaría la obligación precontractual del Estado como ente unitario, por su conducta autocontradictoria de establecer disposiciones y con posterioridad a ello, retractarse al momento de la adjudicación, mediante la invocación de la nulidad de sus propias reglas, rigiendo en esta circunstancia, el precepto acorde con el cual: nadie puede ir contra sus propios actos que son relevantes en el mundo del derecho y que han generado una expectativa legítima para su contraparte.

De igual modo, se le han asignado, a los Tribunales de Cuentas, dentro de la órbita de sus competencias el análisis de legalidad de aquellos actos administrativos que se encuentren referidos a la hacienda pública, lo cual se ha restringido en diversos casos -como en Santa Fe - a aquellos que revistiendo de contenido económico, impliquen la inversión o percepción de caudales públicos que tengan que resultar de su propio objeto y no quedan sojuzgados a otro ulterior, lo cual sea controvertido, si ese presupuesto queda alcanzado por la competencia del Tribunal de Cuentas, se configura en el supuesto de los pliegos de condiciones y bases —que de forma indubitable su contenido reviste de carácter económico—, sin embargo su previa aprobación a la adjudicación no implica de manera directa e inmediata una inversión de caudales públicos. De dicha consideración va a depender que se pueda efectuar un análisis sobre si ha sido tomada en cuenta de manera

---

<sup>26</sup>

Artículo 81 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe.

debida. Para ello, se efectúa un desarrollo, partiendo de la premisa de que el control del pliego, es la piedra fundacional de todo el control ulterior, puesto que es el instrumento determinante de los deberes de las partes y del oportuno cumplimiento de la normativa de diferente índole.

### **1.5.3 El caso de Cañada de Gómez.**

El Municipio lleva gobernado por el mismo intendente 15 años consecutivos, 2003-2018, ese fenómeno de continuidad por tanto tiempo en el cargo es posible, entre varios factores más, a una gran concentración de poder y exacerbación del culto al personalismo.

La concentración de la gestión en la imagen de una persona, conlleva ineludiblemente a la caída de nivel de la calidad institucional y equilibrio de poderes.

Mucho menos probable aún es pensar en la posibilidad de que se acepte un órgano de control externo, técnico, independiente de las variables políticas electorales o de los resortes del Estado local y su administración.

Es allí donde vemos que el concepto de Gobernanza, de una administración transparente y participativa, muchas veces se utilizó discursivamente y hasta en las publicidades institucionales del Municipio, pero lejos están de llevarse a la práctica.

Para el año 2019 el Ejecutivo Municipal elevó un Proyecto de Presupuesto de la Administración Central de \$585.875.530.

Lo atinente a la recaudación e inversión de los recursos públicos, es desarrollado por el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM), por lo cual, indubitadamente, requiere de un grado de contralor con características particulares. De esta manera, así lo establece la ley, surge la función fiscalizadora, en el caso Cañada Gómez es competencia del Concejo Municipal, cuyo basamento se encuentra sustentado en el deber de hacer rendir cuentas del resultado de la administración del erario a los funcionarios encargados de gestionarlo.

Ahora bien, es conveniente razonar sobre los alcances de dicha función, para situarla dentro de las delimitaciones establecidas por la Ley, en la mayoría de las veces, el DEM ha distorsionado su función y hace difícil el control del desenvolvimiento de la función

ejecutiva.

Las cuestiones puntuales del caso de Cañada de Gómez que dificultan el control de la administración central por parte del Concejo Municipal son:

- La insuficiente información que se envía al cuerpo.
- La manifiesta decisión política de no responder los pedidos de informe que se presentan por los concejales.
- Los vetos aplicados por el intendente a los Proyectos de Ordenanza, sancionados por el Concejo, que generaban herramientas institucionales de participación ciudadana y de fiscalización de la administración.
- Escasa o parcial información de la administración publicada por parte del DEM.

## **CAPITULO II: Resultados y Propuesta**

### **3.1 Análisis del caso de Cañada de Gómez**

Para poder llevar a cabo un mejor control sobre los funcionarios públicos que manejan los fondos municipales de Cañada de Gómez, un grupo de ediles consideró necesario la conformación de un Tribunal de Cuentas en el Municipio, para de esta manera, establecer un Órgano Jurisdiccional que se encuentre revestido de autonomía funcional e independencia y que a su vez, permita brindar una tutela eficiente del manejo de la hacienda municipal.

Conforme a este Tribunal de Cuentas en Cañada de Gómez -que es un Municipio de segunda categoría-, se iba a configurar una instancia fiscalizadora, que posibilitaría:

1. La revisión de las cuentas de la administración municipal;
2. Efectuar el control de legalidad de los actos administrativos que afectan la hacienda pública;
3. Dictaminar ante el Concejo Municipal sobre la cuenta de inversión del Departamento Ejecutivo, del propio Concejo y de los balances de los organismos autárquicos o descentralizados.

Para lograr cada uno de estos cometidos, un bloque de concejales, presentó un proyecto de Ordenanza con miras a su subsecuente aprobación, sin embargo, tal propuesta fue desestimada por el Oficialismo, por lo que hubo que responder con rapidez a la pretensión de crear un Tribunal de Cuentas.

Por todo ello, resulta pertinente que se lleve a cabo un esbozo sobre las circunstancias que se presentaron en aquel entonces y que dieron lugar al desestimo de la propuesta in comento, por lo que se procederá a explicar la consistencia de la propuesta de creación de un Tribunal de Cuentas en el Municipio de Cañada de Gómez, así como también, se desarrollarán los aspectos que justificaron su pertinencia y se determinará su cometido en relación con el ordenamiento jurídico de la Argentina.

### **3.1.1 Actores**

El Concejo Municipal de Cañada de Gómez esta constituido por 7 ediles. En el año 2009, la estructura del Concejo Municipal estaba compuesta por tres Bloques, EL Bloque PJ (un miembro, PJ disidente y opositor del oficialismo Municipal), el Bloque FPV (tres miembros, bloque oficialista) y el Bloque del Frente Progresista, Cívico y Social - UCR (tres concejales, oposición municipal).

### **3.1.2 Contexto**

Para el año 2009, en el Municipio de Cañada de Gómez, no existía un Órgano de Control a nivel municipal que se encargara de fiscalizar y tutelar el manejo de la hacienda pública, por lo cual, lo único existente en referencia a esta temática era llevado a cabo en parte por el Gobierno Provincial, quien sólo fiscaliza los fondos Provinciales que envía a los municipios, como ser el Fondo de Asistencia Educativa, el Fondo Federal Solidario y el Fondo para la Construcción de Obras y Adquisición de Equipamiento y Rodados, para Municipios de Segunda Categoría y Comunas de la Provincia de Santa Fe (Fondo de Obras Menores).

Ello se debía a que el Municipio de Cañada de Gómez, es de segunda categoría y los mismos, no cuentan con Tribunales de Cuentas -creados de forma explícita en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2756- ni con la obligación de ser creados, puesto que tal imposición sólo se estipula de manera explícita para los de primera categoría.

Sin embargo, ello no obsta a la conformación de la referida instancia de fiscalización a nivel municipal, sólo que tal actuar, se deja a la discrecionalidad y oportunidad de la Municipalidad respectiva, quedando pues como un mecanismo programático de susceptible desarrollo cuando sea considerado oportuno y factible por parte del cuerpo legislativo municipal, que en el caso que respecta es: el Concejo Municipal.

Por ello, miembros del Concejo Municipal de Cañada Gómez, dispusieron la creación de un Tribunal de Cuentas en la Municipalidad, para de esta manera constituir una instancia de control a nivel municipal, siendo de este modo, más fácil que se dirimieran las incidencias que se suscitaren y tuvieran que someterse al conocimiento de la sociedad y

el Poder Legislativo Local, quien posee las facultades de control para comprender asuntos atinentes al erario del Municipio Cañada de Gómez, para sancionar dicha Ordenanza es necesario contar con cuatro votos sobre los siete integrantes que conforman el CM..

Este proyecto de Ordenanza Municipal, posee una mayor capacidad técnica y un mejor tratamiento de la fiscalización por el Tribunal de Cuentas, al encontrarse el órgano fiscalizador dentro del mismo Municipio.

Que el órgano de control tenga acceso directo a la información necesaria para realizar su labor, hace que sea más fácil, que se ordenen y lleven a cabo las investigaciones.

De este modo se posibilitaría a los ciudadanos, que pudieren contar con una institución independiente de control en el ámbito municipal, la cual se ocupe de fiscalizar el manejo de los fondos públicos Municipales y ejerza control para garantizar la transparencia en la administración pública local.

La situación en el Concejo Municipal de Cañada de Gómez, era considerablemente desfavorable para que los proyectos que promoviere el Frente Progresista, Cívico y Social-UCR lograran ser aprobados, puesto que para que la propuesta legislativa tuviere viabilidad política, se requería de la votación de más de la mitad de los concejales integrantes del Concejo Municipal, entonces al contar el Frente Progresista, Cívico y Social-UCR con únicamente tres concejales en el referido órgano deliberante, era factible que se suscitaren diversos obstáculos que impidieran la sanción del proyecto.

Estos casos comportan una situación desfavorable en el ámbito político, puesto que en múltiples ocasiones, conllevan a que proyectos que sean de carácter sustancial, en diferentes circunstancias, sean desechados por motivos de posturas políticas y no por razonamientos críticos o de oportunidad; por lo cual, diversos analistas para disipar estas situaciones de tensión, consideran que es menester y pertinente la negociación entre los partidos políticos, con miras a la emanación de políticas públicas neutras, con menor sesgo partidista y que se aboquen en la satisfacción plena de las necesidades del conglomerado social.

Entonces, debido a lo advertido con antelación y para evitar que se rechazare la propuesta del FPCyS-UCR, sobre la creación de un Tribunal de Cuentas en el Municipio

de Cañada de Gómez, era necesario que el FPCyS-UCR, se abocare a negociar con el resto de los concejales miembros del Cuerpo, ya que de otro modo, era sumamente dificultoso que su cometido se cumpliera. De otra manera, sólo se podía apelar a la conciencia y criterio de cada concejal en particular, que por convicción y apego a su ética, creyera oportuna la conformación de Tribunales de Cuentas, ello no tuvo lugar debido a la situación imperante de polarización que obstruyó la viabilidad política necesaria del proyecto de Ordenanza para la creación de un Tribunal de Cuenta en el Municipio de Cañada de Gómez.

La situación se tornó aún más álgida, cuando el FPCyS-UCR logró el acompañamiento del concejal del Bloque PJ, consiguiendo de esta forma el cuarto voto necesario para sancionar la Ordenanza del Tribunal de Cuentas, pero el DEM no promulgó la ordenanza sancionada por el poder legislativo local y Observó totalmente la misma, haciendo necesario dos tercios de los votos del cuerpo para rechazar el veto del intendente y dejar en pie la ordenanza sancionada por la mayoría de CM. Cosa que nunca ocurrió, ya que los tres concejales del FPV, que eran parte del Oficialismo local, no se apartaron de la postura del Intendente.

Se pude llegar a observar cómo entre partidos políticos se tornan situaciones álgidas que dificultan la convivencia, sobre todo cuando las posturas que se asumen son totalmente distintas debido al carácter disímil de sus visiones como partidos políticos -algo que sucede con frecuencia- y que se intensifica en periodos de polarización política como el que se atravesaba en toda la Argentina en aquel momento.

Es sabido que todo partido político responde a una serie de ideales, que los mismos, tratan de institucionalizar y poner en práctica mediante la emisión de políticas públicas, siendo la diversidad de pensares la expresión más clara de un sistema democrático, en el cual los razonamientos difusos, se suscitan por las diferentes creencias sobre la mejor manera de proceder en un determinado momento. Puesto que se mantiene el criterio de que, todo funcionario público, busca lo mejor para su localidad, nación o territorio en abstracto, y lo que difiere en los diversos sujetos del escenario político, es la vía para conseguirlo, siendo pues los ciudadanos, quienes mediante el ejercicio del derecho al sufragio y la puesta en marcha de la soberanía popular, determinan cuál es el camino que consideran más idóneo para la consecución de tales cometidos, dándole así preeminencia

a la voluntad general, por encima de los intereses particulares que se susciten, por supuesto, tal voluntad general de ningún modo puede convertirse en una voluntad tiránica o arbitraria que enerve los derechos del sector minoritario, sino que en contraposición a ello, debe estar apegada a la legalidad y al consenso social y político instaurado, es decir: al orden jurídico estatuido <sup>27</sup>.

Las circunstancias políticas dadas en la gestión del Municipio, la representatividad de los partidos políticos en el CM, a pesar de la necesidad de transparencia de la política a nivel nacional y local, hicieron inviable la promulgación del proyecto para la creación de un Tribunal de Cuentas, el origen del proyecto y la polarización política, conllevó al Veto del proyecto por parte del DEM que fue muy cuestionable, sobre todo en lo que respecta a su falta de transparencia, al pobre apego, por parte del intendente, al espíritu democrático de aceptar lo que decide la mayoría y su falta de predisposición para generar un marco de transparencia en la gestión.

Así pues, se observa como los contextos de la pugna política pueden ocasionar situaciones gravosas que comprometan el estatus y la diligencia de las instituciones públicas. Algo que sin lugar a dudas, se aleja del correcto aprovechamiento de propuestas públicas con prescindencia de tendencias y posturas políticas, para de este modo, no politizar las funciones del Estado.-

---

27

### 3.2 Propuesta

La creación de un Tribunal de Cuentas, el proyecto de Ordenanza contaba con una exposición de motivos y 39 artículos, en los cuales se explicaba con detalle cuáles eran los alcances y parámetros acorde a los cuales se iban a llevar a cabo las funciones que se le adjudicaren al Tribunal de Cuentas, así como también se determinaba su estructura, los mecanismos conforme a los cuales se le iba a dar selección a sus integrantes, lo cual se llevaba a cabo a través de un concurso de oposición, el ámbito sobre el cual podían ejercer las atribuciones de su órbita competencial, y los lineamientos de financiación -es decir, el presupuesto con el que iban a contar.

Del mismo modo, se explayaban los razonamientos que motivaban la configuración del aludido Órgano de Control Externo en la Municipalidad de Cañada de Gómez. Asimismo, se precisaban las competencias que se le iban a determinar y se justificaba su consonancia con la Ley Orgánica de Municipalidades. En el **artículo 1º del proyecto de Ordenanza, se establecía el ámbito sobre el cual iba a recaer la competencia territorial del Tribunal de Cuentas, la cual era: la Municipalidad de Cañada de Gómez, de igual modo, se establecía que el Tribunal de Cuentas, era competente materialmente, para la cognición de: asuntos sobre el ejercicio del control externo posterior, mediante la auditoría y control ulterior de carácter legal, económico, presupuestario, financiero, patrimonial, operativo y de gestión; así como también para las auditorías y el control integral, posterior y previo, de los actos de relevante significación económica e institucional, que sean solicitados por el Concejo Municipal; para la auditoría y emisión del dictamen de la cuenta de inversión y los estados financieros y contables del sector público de la Municipalidad de Cañada de Gómez;** para el examen de las rendiciones de cuentas, de percepción e inversión de fondos públicos que efectúen los responsables sometidos a tal obligación, estén o no ligados a su administración, y la sustanciación de los juicios de cuentas a los mismos; y para la sustanciación de juicios de responsabilidad para la determinación de la responsabilidad administrativa y patrimonial de los agentes públicos.

Con ello se pretendía dar constitución a una instancia independiente, que fuere competente para ejercer control y fiscalización del erario del Municipio de Cañada de

Gómez.

Así pues, la idea de avanzar en la profundización del concepto de **accountability** para su ciudad, ya que aunque no fuere un imperativo la constitución de Tribunales de Cuentas en los Municipios de segunda categoría (como es el caso Cañada de Gómez), tampoco existía ningún obstáculo ni prohibición que obstruyere la procedencia de su propuesta.

*Una definición básica de **accountability** permite concebirla como el medio de subsanar una brecha entre Estado, gestión pública y autoridades, respecto a la ciudadanía. Por su propia naturaleza la democracia implica la existencia de un espacio, de una brecha entre los representantes políticos y los ciudadanos que requiere de mecanismos que permitan controlar que esta separación devenga en decisiones y políticas que no corresponden con las funciones legalmente instituidas y con las preferencias del electorado. Se trata, entonces, de formas de rendición de cuentas, la posibilidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas, que justifiquen sus actuaciones, tanto en su legalidad como en su pertinencia, que informen sobre sus decisiones y que puedan ser premiados y/o castigados por ellas<sup>28</sup>.*

La Administración Pública a nivel Municipal, tal como se aludió en el análisis situacional de Cañada de Gómez, prescinde de órganos externos de control, por lo cual, la creación de Tribunales de Cuentas implicaría la constitución de un órgano independiente de la Administración Pública, que por su complejidad técnica sería la figura idónea para llevar a cabo la tarea de fiscalización de sus actividades. Debido a que los Tribunales de Cuentas, se fundamentan en la salvaguarda del patrimonio.

Estatuir una instancia que se encargue de ejercer las funciones de control de la hacienda pública, por medio de la cual, se garantice la aplicación de la majestuosa voluntad abstracta de la norma jurídica al caso concreto, resulta sin lugar a dudas, un cometido de loable materialización, por lo que, ante proyectos de esta índole resulta pertinente que los sujetos encargados de su sanción, se dispongan a deliberar sin distinción política, atendiendo no a un partido político, sino al beneficio que se le va a dar de manera ulterior a la sociedad, mediante la consagración de una instancia que funja de instrumento para atender las quejas ciudadanas y colectivas que se establezcan con relación al idóneo manejo de los recursos.

---

<sup>28</sup> Peruzzotti y Smulovitz, 2001

Ante estas situaciones, los actores políticos no deben olvidar que antes de responder a una ideología, deben responder a una ciudadanía quien fue la que por medio de su apoyo electoral, les brindo la posibilidad de que ostentaren el cargo que de forma respectiva ejercen.

De igual manera, una instancia de control a nivel del Municipio, no sólo controlaría a los funcionarios públicos de turno, sino que, al ser externa e independiente de la Administración Pública, la misma perduraría aunque la gestión cambie de dirigentes, por lo cual a los actores que vengán a ejercer el gobierno del Municipio de manera posterior, también los fiscalizaría con prescindencia de la distinción política que estos tengan.

Así que, tal como se vislumbra, la iniciativa de creación de un Tribunal de Cuentas en el Municipio de Cañada de Gómez, no debía politizarse como favorecedora al grupo político que la impulsa, debido a que de manera ulterior estos también serían fiscalizados como miembros del poder legislativo actual y en el futuro de ser electos intendente, también serán controlados como Poder Ejecutivo.

La propuesta en sí, favorece al control sobre el uso idóneo de los recursos para evitar irregularidades en su manejo, que comprendan un agravio para el erario del Municipio de Cañada de Gómez y comprometan el eficiente desarrollo de una gestión pública, para propender a que la ciudadanía pueda verse favorecida de la adecuada prestación de servicios.

Esta propuesta de Ordenanza Municipal, para que tuviere éxito debía contar con el apoyo de concejales de las demás bancadas políticas, por lo cual, se hacía necesario que los mismos recordaren que fueron electos para atender una óptima gestión, y lo que varió entre la selección de los mismos y la de otros candidatos, fue la visión y el medio para alcanzar tal objetivo, los proyectos de reforzamiento del control público no pueden ser menospreciados, sino por el contrario, deben ser avalados y reforzados mediante la proposición de ideas que coadyuven a su fortalecimiento, para que de este modo se pueda llevar a cabo políticas públicas que garanticen a los ciudadanos una adecuada administración del erario.

De la misma forma, en el proyecto se establecían facultades absolutas para ejercitar el control externo ulterior por medio de la auditoría y control posterior de carácter legal, operativo, presupuestario, financiero, económico, patrimonial y de gestión; las auditorías y el control integral, previo y ulterior, de los actos que cuenten con relevante significación económica e institucional, que sean solicitados por el Concejo Municipal; la auditoría y emisión del dictamen de la cuenta de inversión y los estados contables y financieros del sector público de la Municipalidad de Cañada de Gómez; la examinación de las rendiciones de cuentas, de inversión y percepción de fondos públicos que lleven a cabo los responsables sometidos a tal deber, se encuentren o no ligados a su administración.

En el texto del Proyecto se han esgrimido los derechos con los que cuenta la ciudadanía para saber cómo se están administrando sus recursos, para solicitar una auditoría cuando lo consideren conveniente y de mantener una perenne evaluación sobre la gestión de las finanzas, economía y legalidad de los actos a nivel municipal. Con todo ello, se pretende entablar un mecanismo de tutela de la confianza ciudadana.

En la situación en la que se encuentra el Municipio de Cañada de Gómez, no existe un medio ni una institución -a nivel municipal-, conforme al cual los ciudadanos, puedan ejercer su derecho de acción, para así dirigir al ámbito jurisdiccional las peticiones que quieran estipular y, obtener una respuesta conforme a derecho por parte del Órgano de Control. Logrando que de este modo, que se presente una situación alejamiento de los ciudadanos del ejercicio de mecanismos tendientes a la fiscalización.

En el Municipio de Cañada Gómez tales proyectos de Ordenanza Municipal tendientes a la creación de un Tribunal de Cuentas, no se han podido materializar. Los ediles que han llevado a deliberación estas propuestas, han sido constantes en reiterar que cada uno de los ciudadanos de Cañada Gómez, debe contar con mecanismos a través de los cuales, pueda saber y controlar cómo se gastan los recursos del Municipio, así como también, debe tener conocimiento de cuáles son los procedimientos que se emplean en el abastecimiento de los bienes y servicios de las instituciones públicas; por lo cual los administradores de los intereses públicos, tienen que entender que la comunidad de Cañada Gómez, se encuentra en el derecho de saber cuáles han sido los resultados de cada gestión respectiva, para que de esta forma se puedan emitir reclamos en lo concerniente a su efectividad y eficiencia.

Además de ello, se hace necesario que todo lo referente a las cuentas que se rinden, tengan que ser no únicamente claras, sino también verificables, tanto desde el punto de vista político como financiero, ya que la transparencia en la gestión pública es un precepto fundamental de toda democracia, por lo cual, la misma se garantiza a través de la aplicación de una serie de mecanismos de evaluación, información y rendición de cuentas de manera transparente y perenne, de acuerdo con la proporción de datos sobre la administración de los fondos públicos, los cuales se tienen que mantener actualizados y claramente dirigidos a la sociedad que es la que se ve afectada de su buena o mala administración.

El Accountability Horizontal es la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos<sup>29</sup>

Por todo ello, cualquier actividad administrativa que pretenda llevarse a cabo, de manera necesaria tiene que adecuarse, con carácter estricto a lo dictaminado por la Ley, para que así, las acciones administrativas respondan a los requerimientos de la: conveniencia necesaria y razonabilidad oportuna, siendo el control, el único mecanismo válido que se ejerce hacia el gobernante para demostrar su honesto o deshonesto actuar, y por ello, para el ciudadano las vías de fiscalización se traducen en un medio de corroboración, que le permite constatar si la confianza que han depositado ha sido o no defraudada<sup>30</sup>.

## Conclusiones

En los debates acerca de la gestión pública en las dos últimas décadas uno de los asuntos centrales ha sido la invocación de la necesidad de la protección del patrimonio público a través del control, la veeduría, el seguimiento y la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y funcionarios públicos. El argumento central es que lo público, en tanto esfera concerniente a todos, lo que es colectivo, es también –o debe ser- visible,

---

<sup>29</sup> Guilelmo O'Donnell, ACCOUNTABILITY HORIZONTAL: LA INSTITUCIONALIZACIÓN LEGAL DE LA DESCONFIANZA POLÍTICA

<sup>30</sup> Aberastury: 1999

transparente, susceptible de conocerse por todos y a lo cual pueden acceder todos<sup>31</sup>.

En la actual crisis institucional por la que atraviesan los Estados latinoamericanos debido en parte a los escándalos de corrupción, es fundamental fortalecer los mecanismos de accountability y rendición de cuentas entre los que se encuentran los controles a la Administración Pública, buscando mejorar la gestión pública, la transparencia y la participación ciudadana.

En el caso de Argentina identificamos que la falta de reglamentación de aspectos fundamentales de los órganos de control y de los procedimientos de control no sólo es una fuente de conflicto entre funcionarios públicos y políticos en todos los niveles de gobierno, sino que también es la causa principal para la inexistencia de controles objetivos e imparciales que ayuden al buen desempeño de la Administración Pública y al desarrollo equilibrado de la democracia.

La inexistencia de reglas claras en materia de control impide que las instituciones competentes puedan limitar el poder de forma efectiva, ya que siempre existirán interpretaciones diversas y conflictuantes que impedirán el diálogo entre los funcionarios responsables. También impide la participación efectiva de los ciudadanos sobre el desempeño de las entidades públicas de su interés, lo que representa una limitación importante para el buen desarrollo de la democracia y la transparencia en Argentina.

Considero que teniendo en cuenta las deficiencias encontradas en los sistemas de accountability en Argentina es fundamental que se inicie un debate profundo sobre la forma en que se deberían reglamentar los controles a la Administración Pública en el nivel Nacional, Provincial y Municipal, buscando fortalecer los organismos de control, los procedimientos y la inclusión de la ciudadanía en estos procesos.

En lo Municipal, es necesario otorgar una mayor autonomía al Concejo Municipal frente al Poder Ejecutivo, así como también es necesario crear un Órgano de Control Externo en los Municipios de Segunda categoría en la Provincia de Santa Fe.

Adicionalmente, es importante que se acuerde un lenguaje común entre los organismos de control entre los tres niveles del Estado, así como requisitos mínimos que deben

---

<sup>31</sup>Rabotnikof, 2005

observar los procedimientos de control, para simplificar los sistemas y hacerlos más efectivos.

Estas reformas deben tener en cuenta que los controles a la Administración Pública no sólo representan una forma de limitar el poder y evitar abusos en el desarrollo de competencias, sino que también deben representar una forma de legitimar la acción del Estado al permitir una mayor participación de la ciudadanía y mayor transparencia de las administraciones públicas.

En la actualidad, en el Municipio de Cañada Gómez, no se cuenta con un órgano de Control Externo que fiscalice el manejo de los fondos públicos, a la cual la ciudadanía pueda acceder.

Esta situación resta nivel de transparencia al Municipio, aunado al hecho de la zozobra e incorfomidad social que tal circunstancia genera, puesto que es la colectividad la que se ve afectada de la prescindencia de instituciones sobre las cuales pueda dirigir sus inquietudes y obtener respuestas.

Con un Tribunal de Cuentas se le estaría dando paso a la institucionalización de Accountability, estableciéndose en el mismo Municipio la instancia de fiscalización cualificada para realizar las investigaciones y determinar la responsabilidad de los funcionarios por haber enervado la hacienda municipal con sus actuares. Asimismo, se le estará brindando una mayor transparencia a las actuaciones públicas, permitiéndose que un órgano externo, revestido de autonomía e independencia, pueda controlar de forma propicia el manejo del erario municipal; una situación que sin lugar a dudas, despierta mayor tranquilidad en la ciudadanía puesto que, se tendría certeza de que en el caso que se suscitare una circunstancia en la cual, se creyera de que el patrimonio municipal se ha visto agraviado, con rapidez se podría acudir a la vía judicial a reclamar la responsabilidad de funcionario agraviante.

De este modo, se estaría emprendiendo el rumbo hacia la profundización de la democracia a nivel municipal, puesto que como se ha reiterado en múltiples ocasiones, la accountability como política de Estado, se encuentra orientada hacia el acercamiento de la gestión de las funciones públicas a los ciudadanos, permitiendo así, que sea de su acceso: el conocimiento del cómo se están llevando a cabo los proyectos que dimanen de

la estructura pública mayor. Y con base a ello, los doctrinarios modernos, hacen baluarte de arraigar la idea de la descentralización a la democracia, puesto que la misma, pone al alcance ciudadano los mecanismos suficientes para que estos puedan saber en qué forma se están manejando los recursos públicos, y de este modo, se genera una mayor responsabilidad para los ciudadanos, quienes podrán contar con elementos precisos para ser garantes de la adecuada administración del erario municipal.

Asimismo, manteniendo instancias de control sobre la hacienda pública, se promueve la transparencia de las actuaciones de la Administración Pública, para que de este modo, se les recuerde a los actores encargados de poner en marcha la gestión pública, que sus cargos son provisorios y consecuencia del mandato de la mayoría ciudadana, con lo cual, en caso de que se presenten infortunios en el desarrollo de las actividades administrativas y se comprometa el patrimonio del Municipio, serán los mismos ciudadanos, quienes mediante su rechazo, decidan cambiar a los funcionarios, así como también promover las actuaciones que sean oportunas en el ámbito legal.

Por ello, para el fortalecimiento de este último punto, se considera precisa y necesaria la consagración del Tribunal de Cuentas en el Municipio de Cañada de Gómez, siendo decepcionante y cuestionable las denegatorias que se han suscitado en torno a estos proyectos de Ordenanza, que en vez de contar con el apoyo del resto de los concejales, se han desistido de los mismos, cuando lo propicio es: abocarse en el mejoramiento de su consagración, para que así, se cree esta instancia de fiscalización como consecuencia y producto de un acuerdo de la comunidad y de los partidos políticos, en el cual se postule y se le dé vigor a una iniciativa que vislumbre un pacto social y político que fuere moldeado de acuerdo con las particularidades que requiere la ciudad, para adaptarlo a sus necesidades, y por supuesto, conformarlo de personas conspicuas que se encuentren dotadas de la erudición y ética pertinentes, que exige el cargo para hacer salvaguarda de su idoneidad.

Con la Sanción y Promulgación de una Ordenanza se subsanaría el bache legal que posee la Ley Orgánica de Municipalidades en relación con esta materia, a través de la emisión de una Ordenanza que surja de la concertación y del estudio técnico en el ámbito municipal. Por medio de la consagración de una propuesta de esta índole a nivel municipal, en la cual se le diera creación al tan anhelado Tribunal de cuentas en el

Municipio de Cañada de Gómez, se conferiría una mayor estabilidad a la Administración Municipalidad, y configuraría un avance democrático, por medio del cual se salvaguarde y garantice el adecuado ejercicio de derechos constitucionales, y se proteja el patrimonio de los Cañadenses.

Como reflexión final quiero dejar constancia de la necesidad de modificar la Ley Provincial N° 2756 que en la actualidad no contempla la exigencia de la creación de Tribunales de cuenta en todos los Municipios Santafesinos, actualmente sólo los poseen los municipios de primera Categoría, en el marco de la discusión política de la posibilidad de reformar la Constitución Provincial, cuya agenda de reforma está compuesta por mejorar la participación ciudadana, incrementar derechos que fueron incorporados en la Constitución Nacional con la Reforma de 1994, la autonomía municipal y principalmente de la reelección del Gobernador, pero nunca se hizo mención de mejorar los Órganos de Control del Estado Provincial ni de los gobiernos locales.

#### Bibliografía

▯ Aberastury, Pedro (1999). Las Acciones Contra el Estado y la

## Tutela Judicial Efectiva.

- ▯ Alsina, Almiro (1999). Efectos Jurídicos de la Buena Fe. Astrea. Argentina.
- ▯ Américo, Aníbal (2005). Liberalismo y Democracia. Astrea. Argentina.
- ▯ Bielsa, Rafael (2010). Responsabilidad del Estado. Editorial: Rubinzal Culzoni. Santa Fe, Argentina.
- ▯ Brewer-Carías, Allan (1982). La Descentralización Política. Santillana. Venezuela.
- ▯ Guillermo O'Donnell. Accountability Horizontal, la Institucionalización Legal de la Desconfianza Política.
- ▯ Chiovenda, Giuseppe (1997). Instituciones del Derecho Procesal Civil. Palma. Argentina Couture, Eduardo (1955). Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Lumina. Uruguay.
- ▯ Diez, Manuel (2009). Derecho Ambiental II. Editorial: Rubinzal Culzoni. Santa Fe, Argentina.
- ▯ Esain, Jose (2009). Competencias legislativas entre la nación y las provincias en Materia Ambiental. Editorial: Rubinzal Culzoni. Argentina.
- ▯ Guastavino, Elías (2008). Responsabilidad de los Funcionarios y de la Administración Pública. Editorial: Abeledo Perrot. Argentina.
- ▯ Hernández, Antonio (1997). Derecho municipal. Editorial: Depalma. Buenos Aires, Argentina.
- ▯ Hernández, Antonio (2000). Integración y globalización: Rol de las Regiones, Provincias y Municipios. Editorial: Depalma. Buenos Aires, Argentina.
- ▯ Hutchinson, Tomás (2001). Breves Consideraciones Acerca de la Responsabilidad Administrativa Patrimonial del Agente Público. Editorial: Lexis-Nexis. Argentina.
- ▯ Hutchinson, Tomas (2009). Los Daños al Ambiente y el Derecho Administrativo. Editorial: Rubinzal Culzoni. Buenos Aires, Argentina.
- ▯ Lattuca, Antonio (1991). Manual de Auditoría. Editorial: Lexis-Nexis. Rosario, Argentina.
- ▯ López, Horacio (1976). Un nuevo Enfoque Sobre la Auditoría y

sus Normas. Editorial: Depalma. Argentina.

▯ Marienhoff, Miguel (1994). Tratado de Derecho Administrativo. Editorial: Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina.

▯ Marienhoff, Miguel (1995). Tratado de Derecho Administrativo. Editorial: Abeledo Perrot. Argentina.

▯ Montesinos, Julve (2001). Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas. Madrid, España.

▯ Montesquieu, Charles (1748). Espíritu de las Leyes. La Brède. Francia.

▯ Moreira, Mario (2011). Derecho Ambiental II. Editorial: Rubinzal Culzoni. Santa Fe, Argentina.

▯ Navarro, Carlos (2002). Gobernanza en el ámbito local. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.

▯ Núñez, Jorge (2006). Manual de Auditoría Gubernamental. Editorial: RAP. Buenos Aires, Argentina.

▯ Organización de las Naciones Unidas (2013). Informe de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

▯ Pérez, Andrea (2005). Servicios Públicos y Organismos de Control. Editorial: Lexis Nexis. Argentina.

▯ Platón, (2006). La República. Trébol. Venezuela.

▯ Prevot, Juan (2011). Los Problemas de Jurisdicción en Materia de Medio Ambiente. Editorial: Rubinzal Culzoni. Argentina.

▯ Rousseau, Jean-Jacques (2009). El Contrato Social. Trébol. Venezuela.

▯ Ruiz, José (2009). Derecho Ambiental I. Editorial: Rubinzal Culzoni. Santa Fe, Argentina.

▯ Salas, Armando (2009). La implementación de las leyes de presupuestos mínimos. Editorial: Rubinzal Culzoni. Argentina.

▯ Sinopoli, Sergio. (2003). El Derecho Constitucional. Astrea.