

## ALGUNAS IDEAS EN TORNO AL CONTROL (O DESCONTROL) DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

SILVANA SANTORO

Docente de Derecho Administrativo,  
Universidad de Buenos Aires.

SUMARIO: I. Introducción. II. Los sujetos encargos del control de la Administración Pública Nacional. III. ¿Más organismos de control y más normas conllevan a un mayor control? III.1. El reconocimiento social del problema de la corrupción. III.2. Los cuadros de la Administración. III.3. La finalidad del control. III.4. La regulación de los procedimientos administrativos y la aplicación de la normativa existente. El desconocimiento de las normas y la falta de planificación. III.5. Algunas medidas normativas, necesarias y/o paliativas. IV. Conclusión.

### I. INTRODUCCIÓN

Un principio fundamental en un Estado de Derecho es la necesidad de control del actuar estatal.

En efecto, uno de los elementos que tipifican al Estado de Derecho es el sometimiento de toda la organización estatal a un régimen jurídico preestablecido; principio de legalidad que resulta instrumental al de división de poderes.

Dicha noción de Estado de Derecho ha sido superada, como bien sabemos, por una más amplia, en la cual se requiere del Estado no tan solo su sujeción a las normas de Derecho sino además la realización de prestaciones positivas, tendientes a nivelar las desigualdades sociales<sup>1</sup>. De ello se deriva la necesidad de un control más extenso, no tan sólo de legalidad, sino también de gestión, que comprenda el análisis de estándares de eficacia<sup>2</sup>, economía<sup>3</sup> y eficiencia<sup>4</sup> en la administración de los recursos públicos.

1 Ampliar en GORDILLO, AGUSTÍN A., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I: Parte General, FDA, Buenos Aires, 2009, 10ª ed., cap. III, ps. III-28-41; BALBÍN, CARLOS F., *Manual de Derecho Administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2013, 2ª ed., cap. 1, ps. 1-7 y cap. II, ps. 9-30.

2 Eficacia: Cumplimiento de los fines y metas establecidas.

3 Economía: Cómo se utilizan los recursos (de todo tipo) con el menor costo posible.

4 Eficiencia: Es el logro de obtener la máxima calidad con los menores insumos.

Así, el examen que realicen los organismos de control debe comprender el análisis de la legalidad, eficiencia, economía y eficacia del gasto público, verificando que no existan actos de corrupción y que los intereses del Estado y de los ciudadanos se encuentren debidamente resguardados.

A su vez, los pueblos tienen el derecho inalienable de vigilar y fiscalizar la correcta administración de los negocios y dineros públicos por medio de sus organismos institucionales y a través de su participación en los distintos ámbitos de la Administración, dado que la democracia –como forma representativa de gobierno– no sólo es un modo de alcanzar el poder sino también una manera de ejercicio del mismo.

De allí que podamos concluir que el control no sólo es un deber de los funcionarios sino también un derecho de los ciudadanos.

En la actualidad existe consenso respecto de la necesidad de un control más eficiente de la actividad administrativa, tendiente no sólo a mejorar la gestión sino particularmente a reducir o erradicar las prácticas corruptas que atentan contra la consecución de los objetivos e intereses del Estado y de la sociedad.

Sin embargo, la cuestión es determinar cuáles son aquellas políticas y medidas que deben adoptarse a esos fines.

Frente a ello, la solución generalmente brindada es la de crear mayor cantidad de organismos de control y la de sancionar nuevas normas en materia de ética y transparencia pública, como si con ello –con más órganos controlando y más leyes en estas materias– las prácticas corruptas se reducirían o desvanecerían.

Cabe señalar que *tradicionalmente* se han mencionado, como instrumentos para superar la insuficiencia del control de la actividad administrativa y las prácticas corruptas –además de la creación de nuevos órganos y modalidades de control y la sanción de nuevas leyes en materia de transparencia y ética pública, ya mencionadas–; el fortalecimiento de los órganos de control ya existentes; el aumento del número de jueces en lo contencioso administrativo; el establecimiento de procedimientos que garanticen la participación ciudadana; y la reducción del margen de la discrecionalidad administrativa, entre otros.

*Actualmente*, dentro de las propuestas efectuadas en materia de control se suman –como medidas específicas– el establecimiento de la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción; la sanción de la ley del arrepentido; las reformas estructurales al proceso penal, a fin de mejorar la efectividad del sistema; y la mejora en materia de recupero de activos, fijándole un destino legal específico a los activos decomisados en causas de corrupción, entre otras.

En dicho marco, el presente artículo tiene como objetivo repensar la situación y efectuar un análisis reflexivo al respecto, intentando aportar algún elemento o idea que pueda resultar de interés, partiendo de la hipótesis de que el problema de la insuficiencia e ineficacia del control de la actividad administrativa,

particularmente para reducir la existencia de prácticas corruptas, no puede abordarse desde una única perspectiva y que más normas sobre ética pública y transparencia y mayor cantidad de organismos de control no garantizan por sí un mayor ni mejor control ni una mayor eficiencia de la gestión administrativa.

## II. LOS SUJETOS ENCARGADOS DEL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Existen, en nuestro país, diversos órganos encargados del control de la actividad administrativa y de las conductas de los agentes presuntamente irregulares o delictivas.

Los dos organismos más importantes y que marcan el diseño del modelo de control de la Administración Pública Nacional, en sus aspectos legales, económicos, financieros, presupuestarios y de gestión, fundados en criterios de economía, eficiencia y eficacia, son la Auditoría General de la Nación (AGN) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), ambos creados a partir de la sanción de la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional<sup>5</sup>.

El primero de ellos, que alcanzara rango constitucional con la reforma de 1994, es un órgano de asistencia técnica del Congreso, siendo este último responsable del control externo del sector público nacional conforme a lo dispuesto en el artículo 85 de nuestra Constitución<sup>6</sup>.

Por su parte, el control interno del Poder Ejecutivo se encuentra a cargo de la Sindicatura General de la Nación, como órgano dependiente del Presidente de la Nación. El sistema de control interno queda conformado, además de la SIGEN —como órgano normativo, de supervisión y coordinación—, por las Unidades de Auditoría Interna (UAI) creadas en cada jurisdicción y entidad del Poder Ejecutivo Nacional, las que si bien dependen, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo, actúan coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

Si bien el control que ejercen estos dos organismos es amplio en cuanto a los aspectos a evaluar, es —principalmente—, en cuanto a su temporalidad, de carácter posterior, siendo además selectivo (no abarcando toda la actividad estatal, sino sólo aquello que se encuentre dentro de sus planes de trabajo). Los citados

5 El proyecto de ley, luego sancionado en 1992, fue elevado en 1991 por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional como parte del Programa de Reforma de Administración Financiera Gubernamental. Para un comentario de la ley ver: SILVA TAMAYO, GUSTAVO, *Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional*, en CÍCERO, KARINA (dir.) *Legislación Usual Comentada. Derecho Administrativo*, T. II, Thomson Reuters La Ley, Buenos Aires, 2015, ps. 205-496.

6 Para un análisis crítico y comparativo de la AGN con el modelo de los Tribunales de Cuentas —vigente en nuestro país a nivel federal hasta la sanción de la Ley 24.156— ver BALBÍN, CARLOS, “El diseño de la Auditoría General de la Nación. Trabas en el control del Estado”, *La Nación*, 06/04/09, p. 15.

órganos de control –externo e interno– carecen además de legitimación procesal y cumplen únicamente funciones de fiscalización.

El control que ejercen dichos organismos es complementado por el del Defensor del Pueblo<sup>7</sup> que, siendo un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso Nacional, tiene como misión la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas, teniendo a ese fin legitimación procesal.

El cuadro de los sujetos responsables del control se complementa con la Oficina Anticorrupción<sup>8</sup>, dependiente del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo un área de investigación y otra de planificación de políticas de transparencia, y la Procuraduría de Investigaciones Administrativas<sup>9</sup>, que integra el Ministerio Público Fiscal, y que tiene –en lo que aquí interesa– facultades para promover la investigación de las conductas administrativas de los agentes y denunciar ante la Justicia los hechos que, producto de sus investigaciones, sean considerados delitos.

A ello debe adicionarse, obviamente, el control que sobre la Administración Pública ejerce el Poder Judicial y las facultades disciplinarias que posee el Poder Ejecutivo en el marco del régimen de empleo público; aspecto este último no menor y de escasa o nula aplicación en la práctica administrativa.

Con este escenario podemos concluir que no son pocos los sujetos que tienen a su cargo el control de la actividad administrativa y de la conducta de los agentes públicos. Sin embargo, el esquema no aparece como suficiente para lograr un control adecuado que coadyuve a lograr una administración eficiente y sin corrupción.

Compartimos que algunos aspectos del diseño de estos organismos, así como la falta de sanción de leyes que se adecuen a las normas superiores<sup>10</sup>, traen –o pueden traer– aparejadas falencias en el control o en el propio ejercicio de la función, pero consideramos que –aun cuando coadyuve– su adecuación no alcanzará para revertir la situación.

En efecto, por ejemplo, el hecho de que de la integración de la Auditoría General de la Nación resulte que –en la mayoría de los casos, en principio– cuatro auditores, sobre un total de siete, pertenezcan al mismo partido político que el Presidente de la Nación, y sólo los tres restantes al principal partido opositor –o sean

7 Ley 24.284, modificada por Ley 24.379, y artículo 86, CN.

8 Ley 25.233, artículo 13.

9 Ley 24.946.

10 Nótese que la reforma constitucional data del año 1994 y el Congreso Nacional aún no ha adecuado la Ley 24.156 –en lo que se refiere a la AGN– ni la 24.284, aunque reformada por la 24.379, –en cuanto a la actuación del Defensor del Pueblo– a fin de adaptarlas a los preceptos constitucionales (artículos 85 y 86, respectivamente).

nombrados a propuesta de los mismos–, no tendría porqué restarle en la práctica imparcialidad al accionar del organismo, si quienes tienen a su cargo la función actúan con rectitud e integridad. Decir lo contrario implicaría que todos quienes sean nombrados a propuesta del partido mayoritario actuarían o apañarían la labor u omisión del poder administrador y quienes sean nombrados a partir de la propuesta de la oposición lo hagan en su contra, sea cual fuera la actividad a controlar.

No se nos escapa, por cierto, que la adecuación de su integración podría mejorar al menos, por caso, el plan de trabajo del órgano de control externo, pero –como es expuesto– ello no garantiza la responsabilidad y honradez de sus integrantes con relación a la ejecución de la tarea asumida y con ello la imparcialidad del organismo.

### III. ¿MÁS ORGANISMOS DE CONTROL Y MÁS NORMAS CONLLEVAN A UN MAYOR CONTROL?

Como hemos brevemente señalado, existen en nuestro Derecho múltiples organismos que ejercen control sobre la actividad administrativa y el actuar de los agentes públicos.

A su vez, existe variada normativa en materia de transparencia y ética pública, comenzando –por mencionar sólo algunas de ellas– por la Ley 25.188 de Ética en el ejercicio de la Función Pública, que establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a los funcionarios y agentes que se desempeñen en la función pública, cualquiera haya sido su modo de ingreso; el Código de Ética en la Función Pública, aprobado por Decreto 41/99; la Ley 25.164 de Empleo Público, su Decreto Reglamentario 1.421/02 y su normativa complementaria, que establecen los deberes e incompatibilidades de los agentes; la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por Ley 24.759; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por Ley 26.097; la Carta Compromiso con el Ciudadano, aprobada por Decreto 229/00; entre tantas otras.

Recordemos, asimismo, que el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno obliga a los funcionarios a manifestarse y actuar con veracidad y transparencia en la gestión de los asuntos públicos. De la misma forma, el acceso a las actuaciones administrativas es, desde lo normativo, sumamente amplio, siendo éste el principio y el secreto o reserva de las actuaciones su excepción.

Frente a todo ello cabe preguntarse: ¿Se resuelven los problemas de la falta de control de la actividad administrativa con la creación de nuevos organismos o los problemas de corrupción con la sanción o el dictado de más normas sobre transparencia y ética pública? Definitivamente creemos que no.

Entendemos, por un lado, que, desde lo normativo, se encuentran dadas las condiciones para tener una Administración Pública transparente pero, como vimos, ello no garantiza la misma –ni tampoco consideramos lo garantizará el

dictado de mayor cantidad de normas—. El problema es, en tal sentido, el incumplimiento o inobservancia de las normas<sup>11</sup>.

Por otro lado, entendemos que los problemas de la falta de control de la actividad administrativa –y/o su ineficiencia– tampoco se resuelven con la creación de nuevos órganos de control.

Es más, de actuar los funcionarios públicos con responsabilidad, probidad y criterio en el ejercicio de su función, no sería siquiera necesaria norma alguna ni tantos organismos de control.

Por tanto entendemos que el análisis del problema debe contemplar las causas que hacen pensar como necesaria la creación de más normas sobre control, ética y transparencia pública, e incluir en su abordaje a las mismas, si es que verdaderamente pensamos en brindar una solución al problema, y buscar alternativas que permitan trabajar sobre ellas, más que querer paliar la situación con medidas que, si bien podrán coadyuvar temporalmente a su mitigación o solución, definitivamente no la resolverán.

Para ello es necesario volver al principio y trabajar para erradicar las desigualdades y dar –en todo sentido– a cada uno lo que le corresponde<sup>12</sup>, partiendo para ello del reconocimiento de la realidad.

### III.1. *El reconocimiento social del problema de la corrupción*

El problema no puede abordarse sin lugar a dudas desde una única perspectiva; la corrupción es un problema complejo que hay que entender como endémico en nuestra sociedad.

Por tal razón, ello no atañe solo a los funcionarios, ya que es más profundo, es un problema social y cultural. No perdamos de vista que los políticos y agentes públicos surgen y son parte de nuestra sociedad. Nadie cambia al ocupar un cargo; a lo sumo le cambian las condiciones para hacer aquello que, de haberlas tenido antes, hubiera hecho. A la par, no podemos pensar entonces que quienes nos dirigen o administran no reflejan, al menos, parte de nuestra sociedad. Desconocer esto es no querer percibirnos, y –mientras ello ocurra– no podremos, como sociedad, abordar y tratar el tema de la corrupción seriamente.

Por eso, para esto, debemos previamente sincerarnos con nosotros mismos y pensar como sociedad cuáles son los valores a los que queremos dar crédito y que queremos resaltar, y reflexionar sobre si estamos dispuestos a hacerlo, no

11 NINO advierte en su extraordinaria obra *Un país al margen de la ley* sobre la tendencia de la sociedad argentina a la anomia en general y a la ilegalidad en particular, o sea, a la inobservancia de normas jurídicas, morales y sociales, y señala la estrecha vinculación entre anomia e ineficiencia y entre ésta y el subdesarrollo argentino (NINO, CARLOS, *Un país al margen de la ley*, 4ª ed., Ariel, Buenos Aires, 2011, ps. 27-28).

12 Según ULPIANO: “La Justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho” (“*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*”).

solo desde lo discursivo –que bastante bien nos sale a los argentinos–, sino desde la práctica y el quehacer diario mismo, actuando en consecuencia<sup>13</sup>.

Como disparador de este tema en la sociedad, nos parece sumamente interesante la idea aportada por NATALIA VOLOSIN en cuanto a “apuntar a vencer la resignación que subyace a la aparente tolerancia cultural frente a la corrupción, midiendo sus costos a niveles micro y divulgándolos de modos sencillos de comprender y con mayor potencial en la sociedad”. Agrega la autora que: “Después de la mal llamada ‘tragedia’ de Once empezamos a entender aquello de que ‘la corrupción mata’. Es hora de que veamos cuánto, cómo, dónde y por qué”<sup>14</sup>.

Ahora bien, para vivir en una sociedad mejor debemos empezar por cumplir nosotros mismos, cotidianamente, las normas de derecho, sociales y morales a las cuales estamos sometidos y exigir al resto su cumplimiento, solo por el hecho que las mismas deben cumplirse y sin esperar de forma directa o indirecta contribución por ello; ya que el cumplimiento de las normas no es para recompensar sino que es premisa fundamental para convivir en sociedad<sup>15</sup>.

Sin embargo, pareciera que nadie asume la responsabilidad y el compromiso de hacer lo correcto por lo correcto en sí mismo, sin necesidad de tener una

13 Por alguna razón ello me recuerda un pensamiento habitual en nuestra sociedad que es que los funcionarios públicos debieran tener un sueldo mínimo. La razón de esta opinión –vertida como queja– está sustentada en la idea previa de que los mismos roban o hurtan al ejercer la actividad pública (en un modo de pensar que lo que ganan lo compensan con “lo otro” percibido deshonestamente) o en el incumplimiento de su horario de trabajo o incluso en su inasistencia al mismo (incumplimientos de las tareas a su cargo), en lugar de reconocerle al trabajo encomendado su valor real y exigir su cumplimiento, aplicando las sanciones y castigos –sociales, morales y jurídicos– pertinentes. Ese razonamiento pareciera generar lo contrario a lo que en apariencia se perseguiría: “espero mucho de vos, pero te pago poco porque todos en ese lugar robaron”. ¿Cuántas personas de bien, probas, formadas, capacitadas técnicamente y con experiencia, están dispuestas a ocupar esos lugares sin reconocimiento social –en primer lugar– y sin compensación monetaria suficiente –por el otro–, con el desgaste –de todo tipo– que esos cargos conllevan, en particular cuando se ejercen honestamente? Algo similar cabe señalar respecto de la opinión volcada en la frase “roba, pero hace”. Sin dudas esto último parece mejor al “roba y no hace nada”, pero no nos olvidemos que lo que está mal y resulta reprochable es la acción de hurtar o robar –poco o mucho– independientemente de si el funcionario “hace o no hace”. La conducta es –o debiera ser– igualmente reprochable.

14 VOLOSIN, NATALIA, “Corrupción: Cambiemos”, en <http://ar.bastiondigital.com/notas/corrupcion-cambemos> (29/02/2015). La autora lo señala como una de las tareas cruciales que debería realizar la Oficina Anticorrupción.

15 Por el contrario, sí es necesario que frente al incumplimiento exista un castigo: jurídico, social y/o moral. Caso contrario, entraríamos en el terreno de la injusticia. Y la injusticia genera a su vez mayores disvalores, tales como más desigualdad, menor compromiso y responsabilidad, menor motivación para hacer lo correcto, etc. Además, los argentinos deberíamos entender que la justicia es anterior a la solidaridad. Somos solidarios pero no habitualmente justos; y somos solidarios frente –muchas veces– a consecuencias generadas por las injusticias que nosotros mismos cometemos o consentimos. Quizá sea una forma de sentirnos un poco menos culpables de esas situaciones que

ganancia por ello. Peor aún, en nuestra sociedad hacer lo correcto muchas veces implica un “descrédito”<sup>16</sup>, quizá porque pone “en evidencia” la falencia o irregularidad de algún o algunos otros. En otros casos, el discurso difiere del actuar y se genera la doble moralidad (“soy honesto, pero si no lo hago yo, lo hace otro”, y justificamos así nuestro propio acto reñido con valores éticos e incluso con la normativa vigente).

Necesitamos rescatar los buenos valores y reconstruir el respeto por la ley y la autoridad<sup>17</sup>.

Lo expuesto, a mi entender, implica una sociedad inmadura moralmente; existe en nuestra sociedad una crisis profunda de moralidad. Entendemos que para poder abordar seriamente el problema debemos primeramente sincerarnos con nosotros mismos. ¿Seremos capaces?

### III.2. *Los cuadros de la Administración*

Consideramos que un aspecto fundamental, para alcanzar una administración eficiente y reducir los actos de corrupción, es la probidad y capacidad técnica de quienes revisten en la Administración Pública; tanto de quienes tienen asignadas responsabilidades de conducción como del resto de los agentes.

Lamentablemente el empleo público es sinónimo de descrédito cuando existen, en realidad, en su ámbito, recursos humanos valiosos, muchos desperdiciados. También sabemos que existen otros que se encuentran sobrevalorados.

El incumplimiento del régimen de empleo, en especial de la forma de ingreso de los recursos humanos, así como las excepciones realizadas a los encuadramientos previstos por la normativa, como la falta de aplicación del régimen disciplinario y del de incompatibilidades, entre otras cuestiones, son algunas de las causas que generan una organización desprestigiada.

Se menciona desde antaño que los agentes públicos son tomados como un “botín de guerra” ante cada cambio de gestión de gobierno; y a pesar del transcurso del tiempo, y de repetirse reiteradamente las mismas palabras, en los hechos siempre sucede lo mismo. Nadie toma en serio la necesidad de contar con cuadros realmente capacitados y probos. A su vez, muchas veces, quienes conducen, tienen poca idea sobre organización administrativa, no queriendo, además, hacer pesar sobre sus espaldas las decisiones que la atribución de la competencia

---

por acción u omisión nosotros mismos generamos o permitimos.

16 Como señala MAIRAL: “Un funcionario que aplique rigurosamente la ley administrativa (aduanera, fiscal, etc.) a un familiar o a un amigo, será socialmente objeto más de críticas que de elogios”; en MAIRAL, HÉCTOR. A., *Las raíces legales de la corrupción –o de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla–*, RAP, Buenos Aires, 2007, p. 16.

17 Una visión muy interesante aporta JULIO LABAKÉ –Doctor en Psicología Social– en su libro *Redescubrir la autoridad*, Aguilar y Bonum, Buenos Aires, 2011. Del mismo autor véase también *La revolución de la sensatez*, Aguilar, Buenos Aires, 2007.

que tienen asignada les requiere. Somos seres complacientes, no por empatía sino por no hacernos cargo de la responsabilidad asumida y sobre todo de las consecuencias de las decisiones que deberíamos adoptar.

No obstante ello, se exige y se espera una administración eficiente; sin importar si los recursos humanos elegidos o designados para tal o cual tarea son aquellos capaces de lograrlo ni si son los mejores –dentro de la organización– para ello. El criterio de simpatía suele pesar, en la organización pública, más que el de capacidad técnica y probidad. Tampoco se evidencia una política de desarrollo de los recursos humanos.

Entendemos que para alcanzar una Administración más eficiente es necesario, además de lo expuesto, que los recursos humanos se sientan parte y reconocidos por la organización a la cual pertenecen; que exista una criteriosa división del trabajo; que no existan desigualdades; que la organización posea objetivos claros y que quienes la conducen tengan presentes los mismos y sean ejemplo de aquello pretendido. Ello resulta esencial para contar con recursos humanos comprometidos y motivados en el quehacer de su tarea.

Existe, en tal sentido, una importante deuda en esta materia.

### III.3. *La finalidad del control*

En primer lugar, podríamos pensar que la finalidad principal del control no es la de identificar las irregularidades administrativas para perseguir y castigar a los agentes públicos, sino la de aportar información útil para encauzar y mejorar la actuación administrativa, a fin de tornar la gestión más eficiente; salvo, claro está, cuando se adviertan conductas presuntamente delictivas que además sí ameritarán el inicio de las acciones legales pertinentes.

Asimismo, los exámenes de auditoría facilitarán, en algunos casos, la identificación de posibles nichos de corrupción, que permitan trabajar en el diseño de políticas preventivas, intentando así reducir las posibilidades de que se cometan tales tipos de actos.

Esta visión de la finalidad del control colaboraría con que los agentes públicos, reacios habitualmente a aceptar las críticas y observaciones de los órganos de control –dado que suelen tomar ello como un cuestionamiento personal y no como una herramienta para mejorar la labor y el producto obtenido–, comiencen a considerar a los mismos no como enemigos sino como aliados en la búsqueda de una Administración Pública más eficiente.

### III.4. *La regulación de los procedimientos administrativos y la aplicación de la normativa existente. El desconocimiento de las normas y la falta de planificación*

Suele existir una multiplicidad de normas, de distinto rango normativo, en diversas materias, pero por sobre todo en Derecho Administrativo, y con relación

a los procedimientos administrativos en particular. Esto genera muchas veces incertidumbre, y la incertidumbre inseguridad jurídica.

A su vez, la Administración Pública Nacional se caracteriza por dictar normas y procedimientos sumamente estrictos, alejados de la realidad administrativa, que luego no sólo no se aplicarán, incumpliendo abiertamente los mismos –y demostrando un desprecio de la norma por el propio Estado–, sino que además posiblemente se “gestione administrativamente” para solapar la omisión en la que se ha incurrido, en lugar de proyectarse normativas realistas, objetivas y de posible cumplimiento<sup>18</sup>.

A ello debe adicionarse que muchas veces las normas son proyectadas por quienes no tienen cabal conocimiento en la materia o no poseen la experiencia necesaria a tal fin, exigiendo cosas ridículas o absurdas y omitiendo otras verdaderamente importantes.

Esto, asimismo, genera incertidumbre y caos y, en el caos, no hay control posible.

Por otra parte, en la Administración no suele planificar. Todo se hace sobre la marcha, y ello muchas veces genera la necesidad de apartamiento de la normativa a aplicar y argumentar su realización en la existencia de –falsas– situaciones de emergencia o urgencia, cuando en realidad sólo se trata de imprevisión. Todo ello es sinónimo de ineficiencia en la gestión administrativa.

### III.5. *Algunas medidas normativas, necesarias y/o paliativas*

Es cierto, a pesar de todo ello, que no podemos dejar de considerar y compartir que varios de los sistemas de control en la Argentina son, por diversos motivos, endebles, o que es necesario adecuar la normativa existente a fin de que resulte compatible, por ejemplo, con las nuevas disposiciones de nuestra Constitución Nacional, reduciendo así las múltiples interpretaciones y despejando posibles dudas, a los fines de generar mayores certezas.

Sin embargo, ya hemos dicho que, a nuestro entender, ello no resulta suficiente ni garantizará por sí solo un mejor control o una Administración más eficiente. Más vale funcionarios probos con ausencia de normativa u organismos de control que normativa y organismos de control que apliquen o conformen agentes deshonestos. Claro que en el medio quedan también aquellos que sin serlo no poseen la suficiente experiencia y/o capacidad técnica para evaluar, criteriosamente y de manera integral, determinadas situaciones.

Volviendo al punto, existen también propuestas de normas que coadyuvarán posiblemente, de aplicarse, a paliar el tema de la corrupción. Nos referimos a las propuestas de imprescriptibilidad de los delitos de corrupción; a la ley del

18 Ver MAIRAL, op. cit., ps. 23-55; GORDILLO, AGUSTÍN, *La Administración Paralela – El parasistema jurídico-administrativo*, Civitas, España, 1982, ps. 83-122; NINO, op. cit.

arrepentido; a mejoras en materia de recupero de activos, fijándole destino legal específico a los activos decomisados en causas de corrupción; etc.

#### IV. CONCLUSIÓN

Hemos señalado en la Introducción que en la actualidad existe consenso respecto de la necesidad de un control más eficiente de la actividad administrativa, tendiente no sólo a mejorar la gestión sino particularmente a reducir las prácticas corruptas. Para ello señalamos que habitualmente se propone, entre otras cuestiones, la creación de mayor cantidad de órganos de control y el dictado o sanción de nueva normativa en materia de ética y transparencia pública.

Concluimos, a partir de lo expuesto sucintamente en el presente artículo, que sin perjuicio de la necesidad de un control más eficiente a fin de coadyuvar a mejorar el rendimiento de la gestión administrativa, a brindar elementos que permitan reducir los nichos de corrupción y a identificar posibles conductas irregulares o delictivas, es primordial abordar el tratamiento –en forma conjunta– de las causas que llevan a ese estado de ineficiencia y corrupción.

Caso contrario podríamos vernos inmiscuidos en una espiral sin final: a mayor corrupción mayor control, y así sucesivamente, sin abocarnos a lo que en algún momento podría llevarnos justamente a lo contrario; es decir, a reducir el control: sin tanta corrupción y ante una Administración más eficiente no sería necesaria tanta fiscalización.

Pero para ello consideramos hay que abordar otros aspectos –entre ellos, reconocer a la corrupción como un problema social y cultural; rescatar los valores morales y republicanos; respetar la ley; no sancionar o dictar normas que resulten inaplicables; mejorar los cuadros de la Administración, capacitando y seleccionando cuadros capacitados técnicamente y probos para integrar la Administración, sin excepciones, contando con un buen desarrollo organizacional; más la adopción de ciertas medidas paliativas– que coadyuven a brindar una mayor credibilidad, a alcanzar una mayor justicia y a generar un escenario más plausible para una Administración más eficiente, más transparente y menos corrupta.

# EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

## I

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

Dirección

**ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA**

Prólogo

**SERGIO G. FERNÁNDEZ**

---

Autores

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



UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

*1ª Edición: Octubre de 2016*

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

734 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-9-6

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

### **Edición:**

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

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

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

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

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