

# EL CONTROL PÚBLICO DE LAS EMPRESAS ESTATALES NACIONALES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA<sup>1</sup>

## PUBLIC CONTROL OF NATIONAL STATE-OWNED COMPANIES IN ARGENTINA

Recibido: 09/02/2025 – Aceptado: 2/06/2025

DOI: <https://doi.org/10.48162/rev.100.133>

**Daniel Reimundes<sup>2</sup>**



<https://orcid.org/0009-0001-1841-7192>

Universidad Católica Argentina (Argentina)

[dfreimundes@gmail.com](mailto:dfreimundes@gmail.com)

- 1 El presente trabajo se inscribe en el proyecto de investigación sobre “Fundamentos, naturaleza y límites de la empresa pública como instrumento de intervención del Estado en la Economía”, desarrollado bajo la dirección del Dr. Ignacio de la Riva durante los años 2022–2024 en el marco del “Programa Ius” de la Dirección de Investigación Jurídica Aplicada de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina.
- 2 Abogado, Especialista y Magíster en Derecho Administrativo Económico y Doctor en Ciencias Jurídicas, todos por la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) con sede en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina.

## Resumen

Siempre que se encuentre a una autoridad estatal ejerciendo cierto grado de dirección en una actividad económica que pudiese llevar a cabo un privado, se estará, a los fines de este estudio, frente a una “empresa estatal”. Resulta medular que estas empresas estatales cumplan sus cometidos satisfactoriamente en tanto que ello involucra al bien común. Por esa razón, deviene imprescindible que sean controladas eficazmente. En el presente trabajo se abordan las características más salientes que posee el sistema de control público establecido para las empresas estatales nacionales en la República Argentina, el cual se encuentra estructurado sobre cuatro ejes: el “corporativo”, el “administrativo”, el “político” y el “democrático”.

**Palabras clave:** Empresa pública; Fiscalización; Administración pública; Órganos de control interno; Transparencia gubernamental; Información pública.

## Abstract

Whenever a state authority is found exercising a certain degree of direction in an economic activity that could be carried out by a private entity, it will be, for the purposes of this study, known as a “state company.” It is essential that these state companies fulfill their tasks as long as this involves the common good. For this reason, they have to be effectively controlled. This work addresses the most salient characteristics of the public control system established for national state companies in Argentina, which is structured around four axes: “corporate”, “administrative”, “political” and “democratic”.

**Keywords:** Public enterprise; Oversight; Auditing; Public Administration; Internal control bodies; Government transparency; Public information.

## Sumario

1. Delimitación conceptual del término “empresa esta
2. Las distintas tipologías societarias adoptadas por las empresas estatales en la República Argentina
3. El sistema de control público de las empresas estatales en la República Argentina
4. El sistema de control corporativo de las empresas estatales adoptado en la República Argentina
5. El sub-sistema de control corporativo de los directores designados por el Estado nacional en ciertos perfiles de sociedades anónimas
6. El sistema de control institucional de las empresas estatales adoptado en la República Argentina a partir de la sanción de la ley 24.156
7. El control democrático de la actividad empresarial del Estado
8. El control democrático en las sociedades anónimas sujetas al régimen de oferta pública
9. Conclusiones
10. Bibliografía

### 1. Delimitación conceptual del término “empresa estatal”

El auge de la figura de las empresas estatales obedece, primordialmente, a cierto consenso que empezó a gestarse a partir de la finalización de la primera guerra mundial en torno a la necesidad de que el Estado ostente una mayor injerencia en la marcha de la economía. Acompañando aquella idea directriz:

“... la empresa pública, en su concepción moderna como instrumento de política gubernamental, surge de la necesidad de los gobiernos de crear nuevas y más ágiles instituciones, evitando los controles tradicionales a las que se sujetan las funciones públicas típicas del gobierno”<sup>3</sup>.

3 VALDÉS RODRÍGUEZ, M. *El Control de las Empresas Públicas. Administración Pública (RAP)*. México: Instituto Nacional de Administración Pública. 1984, núm. 59/60.

Bajo esa inteligencia:

“... surgieron formas jurídicas nuevas con regímenes heterogéneos que van, en nuestro país, desde las clásicas empresas del Estado hasta la sociedad anónima mercantil, pasando por las figuras de las sociedades anónimas de participación estatal mayoritaria hasta las sociedades del Estado”<sup>4</sup>.

La variedad de tipos societarios que germinaron en el diseño institucional de las empresas estatales sigue un sesgo fuertemente casuístico, sin que hubieran sido incorporadas previa constitución de un marco general que recepte todos los supuestos.

Esta metodología:

“... lejos de ser criticable, constituye una de sus notas características: la complejidad propia de una impronta intensamente teñida de dinamismo, flexibilidad y amalgamamiento con las formas privadas y prácticas de mercado, porque –desde siempre– existen diferencias demasiado profundas entre las distintas clases de empresas públicas que están destinadas a tener importantes consecuencias sobre su diseño”<sup>5</sup>.

Se constata, así, que:

“... en nuestro derecho existen las formas más variadas de empresas públicas, al igual que en el derecho comparado, sin que haya una única causa de justificación ni un régimen jurídico unitario para regular su actuación”<sup>6</sup>.

4 CASSAGNE, J. C. Reflexiones sobre los contratos de las empresas públicas. *El Derecho – Revista de Derecho Administrativo*. 2007, tomo 2007.

5 DAMSKY, I. A. “Aproximaciones a las racionalidades del control de las actuales empresas públicas”. En: *Control público y acceso a la justicia (Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho)*. Editorial RAP. 2016.

6 CASSAGNE, E. “Sobre el concepto de sector público nacional contenido en la ley N° 24.156 (su aplicación a ciertos casos puntuales)”. *Derecho Administrativo*. 2006, núm. 56.

A los fines del presente trabajo, se considerará a las “empresas estatales” de forma genérica, como todas aquellas unidades que pertenecen en parte o en su totalidad al Estado o están jurídicamente controladas por el Estado nacional, producen bienes y servicios de manera directa o tienen una misión pública explícita<sup>7</sup>.

## **2. Las distintas tipologías societarias adoptadas por las empresas estatales en la República Argentina**

El Estado nacional ha utilizado, a partir de la segunda mitad de los años 1940, distintas figuras para desplegar una actividad comercial o industrial. A inicios de la década del 1990, sin embargo, atravesó un proceso por cual se fue desprendiendo de estas estructuras empresariales tradicionales.

A partir de los 2000, el Estado retomó activamente su intervención en la economía, mas recurriendo, casi con exclusividad, a la figura de las sociedades anónimas. Dos situaciones se han presentado a partir de allí: la primera, que las empresas estatales que se crearon resultaban un calco de aquellas contempladas en la ley general de sociedades comerciales (ley 19.550); la segunda, la expresa determinación de aplicar, sobre esta especie, normas de derecho privado y de excluir, deliberadamente, las de derecho público.

Hasta diciembre del año 2023, el ordenamiento nacional reconocía formalmente un cúmulo de figuras societarias que llevaban adelante actividades industriales, comerciales o de servicios públicos<sup>8</sup>.

7 De allí que la noción de empresa estatal “no se define por la adscripción a un régimen determinado, de derecho público ni de derecho privado. Simplemente, y de ahí su nombre, se trata de entes u órganos que pertenecen a la Administración pública, algunos encuadrados en la organización administrativa y otros que, fuera de ella, realizan actividades industriales o comerciales o de servicios públicos de esa naturaleza” CASSAGNE, J. C. “El régimen de contrataciones de la empresa pública”. En *Derecho Económico Empresarial. Estudios en homenaje al Dr. Héctor Alegría*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2011. Págs. 77-99.

8 A saber: (i) las empresas del Estado en sentido estricto, regidas por la ley 13.653 y sus modificatorias; (ii) las sociedades del Estado, constituidas conforme a la ley 20.705; (iii) las sociedades anónimas de participación estatal mayoritaria, reguladas por la ley 19.550 (sección VI); (iv) las sociedades de economía mixta, cuyo régimen legal se establece en el decreto-ley 15349/1946 (ratificado por la ley 12962) y (v)

A partir del dictado del decreto de necesidad y urgencia N° 70 del 21 de diciembre de 2023 (B.O. N° 104706), se avanzó “en la reconfiguración de la relación público–privado en materia de producción de bienes y servicios, a efectos de plasmar en un programa orgánico el mentado ‘principio de subsidiariedad’ por medio del cual el Estado asume un rol secundario o suplente en la economía”<sup>9</sup>.

Tanto el Poder Ejecutivo nacional como sus empresas estatales deberán retirarse de forma progresiva de todo tipo de intervención directa en el mercado, delegando esa función a la libre iniciativa privada.

En este contexto, el título III de “Reforma del Estado” del mentado decreto de necesidad y urgencia N° 70/2023 (arts. 36, 37 y 40) deroga los regímenes jurídicos que regulan la mayoría de las empresas estatales: (i) la ley 20.705, (ii) la ley 13.653 y (iii) el decreto–ley 15.349/1946.

Así las cosas, se dispuso que, cualquiera sea el tipo o forma adoptada, la totalidad de las empresas estatales serán transformadas en sociedades anónimas en un plazo máximo de ciento ochenta días, quedando en pie las reguladas por la sección VI de la ley 19.550 y por el Código Civil y Comercial de la Nación cuando ello se perfeccione.

La conversión de las sociedades del Estado, por ejemplo, en sociedades anónimas no es una mera cuestión de forma, sino que “[s]upone un conjunto de efectos jurídicos sustanciales que modifican tanto la naturaleza de estas entidades como su régimen de responsabilidad, control y funcionamiento”<sup>10</sup>.

Además, se estableció que las empresas estatales no gozarán de ninguna prerrogativa de derecho público. El Estado nacional, entonces, no podrá disponer de ventajas en la contratación o en la compra de bienes y servicios, ni priorizar u otorgar beneficios de ningún tipo, alcance o carácter en ninguna relación jurídica en la que intervenga.

Por último, el decreto de necesidad y urgencia N° 70/2023 determinó que la ley 24.156 (de “Administración Financiera y de los Sistemas de Control del

las sociedades anónimas previstas en el Código Civil y Comercial de la Nación.

9 CARBAJALES, J. J. *DNU 70/2023: desregulación energética y transformación de empresas públicas. La Ley*. 2023–F, 643.

10 HADAD, L. *La transformación de las Sociedades del Estado en Sociedades Anónimas Unipersonales. Análisis jurídico, operativo e institucional. La Ley*, Diario LA LEY 06/06/2025, pág.1.

Sector Público Nacional”) solo será aplicable a las sociedades anónimas cuando el Estado nacional posea participación estatal mayoritaria.

Esto significa que:

“... además del control interno ejercido por el Estado como único accionista, las sociedades estarán sometidas a: [i] Control externo de la Sindicatura General de la Nación y a la fiscalización por la IGJ u organismo local competente, conforme al domicilio social [y que ii] Esta carga, aumenta los estándares de transparencia y publicidad, aunque también genera burocracia y rigideces innecesarias para la operación cotidiana”<sup>11</sup>.

Si bien plantea desafíos y dudas en cuanto a su implementación en la práctica, lo cierto es que el decreto de necesidad y urgencia N° 70/2023 marcará:

“... un cambio significativo en la estructura y regulación de las entidades con participación pública, con el objetivo declarado de mejorar la transparencia, el gobierno corporativo y la eficiencia económica”<sup>12</sup>.

Los treinta y cinco años transcurridos desde 1990 a la fecha nos muestran que las empresas estatales en nuestro país:

“... han vivido y viven permanentemente en el conflicto de cambiantes, pero siempre existentes controles administrativos, pues ellas mismas, directa o indirectamente, se acercan al derecho público cuyos controles luego cuestionan”<sup>13</sup>.

En todo momento, se presenta una constante colisión entre:

11 HADAD, L. Op. cit

12 MOLINA SANDOVAL, C. A. “Sociedades con participación estatal y DNU 70/2023”. *La Ley*, 2024. Tomo 2024-B, pág. 703.

13 GORDILLO, A. “El control de las empresas públicas”. En: *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo* (1.ª ed.) Buenos Aires: Fundación Derecho Administrativo, 2015. Págs. 143-166.

“... dos fuerzas poderosas: de una parte, el interés público, que exige que se vigile la actuación de la empresa pública para que ésta cumpla los fines para los que fue creada; de otra, la necesidad de la empresa de desenvolver su actividad dentro de un marco flexible, compatible con la agilidad y prontitud propias de toda empresa pública o privada”<sup>14</sup>.

Mientras que insistir en el interés público podría generar:

“... el peligro de asfixiar la vida misma de la empresa con un corsé burocrático incompatible con las actividades mercantiles e industriales”,

focalizar en su flexibilidad podría degenerar en:

“... soluciones que hagan de la empresa pública un ente dotado de tan excesiva autonomía que pueda desenvolver –ignorando el fin público para el que fue creada– actividades poco o nada diferentes de las de la empresa privada”<sup>15</sup>.

De allí, la dificultad de analizar desprovistos de un marco contextual determinado a las empresas estatales; en definitiva:

“... la figura de empresa pública trasunta el clásico concepto de empresa, en el sentido de una organización de medios materiales y humanos puestas al servicio, en este caso, del interés general inmediato o mediato, el cual se orienta a la prestación de una actividad económica que pertenece, por su naturaleza, al giro o tráfico mercantil”<sup>16</sup>.

En las próximas líneas, se abordarán las características más salientes que posee el sistema de control público establecido para las empresas estatales en la

14 LOZANO IRUESTE, J. M. “Control de la Empresa Pública”. *Revista de Economía Política*. 1971, núm. 58, págs. 23-37.

15 LOZANO IRUESTE, J. M. Op. cit

16 CASSAGNE, E. “Sobre el concepto de sector público”. Op. cit



República Argentina, el cual, como se verá, está estructurado sobre cuatro ejes: el “corporativo”, el “administrativo”, el “político” y el “democrático”<sup>17</sup>.

El desarrollo de cada uno de estos cuatro ejes constituye la propuesta principal del presente trabajo. Previo a adentrarse en su tratamiento, resulta preciso formular tres aclaraciones.

La primera, que no se abordará sobre el control societario que ejercen cada una de las jurisdicciones provinciales (o la Inspección General de Justicia de la Nación en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires) en tanto que este estudio se ciñe exclusivamente a la órbita nacional (o federal).

La segunda, que no se hará referencia particular al “control jurisdiccional”, que si bien reviste la calidad de “público”, es eminentemente homogéneo en tanto “existe en todos los países y se pone en movimiento a pedido de parte: [c]uando una persona se considera lesionada en sus derechos por los actos o hechos de una empresa pública, tiene abierta la vía jurisdiccional para demandarla”<sup>18</sup>.

Y la tercera es que se hará mención solamente a los dispositivos con los que cuenta el Estado nacional para controlar el funcionamiento de las empresas estatales y no sobre aquellos diseñados exclusivamente para perseguir hechos de corrupción (por ejemplo, la Procuraduría de Investigaciones Administrativas<sup>19</sup> o la Oficina Anticorrupción, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación<sup>20</sup>).

17 N. del A: estas cuatro denominaciones referidas a los “controles públicos” –el “corporativo”, el “administrativo”, el “político” y el “democrático”– son originales del autor.

18 GORDILLO, A. Op. cit.

19 La Procuraduría de Investigaciones Administrativas integra la Procuración General de la Nación como órgano especializado en la investigación de hechos de corrupción e irregularidades administrativas cometidas por agentes de la administración pública nacional. Dentro de las competencias de la PIA se encuentra la de investigar la conducta administrativa, y en su caso denunciar a los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. Puede asumir, en cualquier estado de la causa, el ejercicio directo de la acción pública, cuando los fiscales competentes ante el tribunal donde quede radicada la denuncia tuvieren un criterio contrario a la prosecución de la acción.

20 La Oficina Anticorrupción es un organismo desconcentrado dependiente del Poder Ejecutivo nacional y tiene funciones de prevención y asesoramiento en políticas contra la corrupción. Es así como se encarga de investigar y perseguir (pudiendo formular denuncias penales y actuar como querellantes en las causas

### 3. El sistema de control público de las empresas estatales en la República Argentina

Efectuada esta primera delimitación conceptual, cabe ahora adentrarse en lo que se entenderá como “control público” aplicado al ámbito de la empresa estatal, siendo que el término “control” presenta un significado que, en no pocas oportunidades, se ha prestado a una gran ambigüedad.

En la práctica, suele asociársele como una medida que se lleva a cabo *ex post*, en vigilancia de lo ya decidido con anterioridad; remite a la “posibilidad de verificar algo que se ha informado, confirmando su veracidad o precisión, sometiéndolo a examen, reconociendo para determinar o emitir juicio sobre lo verificado y, en fin, para resolver sobre el particular”<sup>21</sup>.

Así, se ha definido al “control” dentro del campo de la ciencia de la Administración pública como “el examen y evaluación de los resultados obtenidos de una actividad o gestión, determinando su eficacia, eficiencia y economía”<sup>22</sup>.

Desde esta perspectiva, el control de la ejecución presupuestaria representa:

“... el conjunto de medidas constitucionales y legales tendientes a asegurar el fiel cumplimiento de la ley de Presupuesto, de las leyes especiales de orden financiero y sobre acuerdo de gastos”<sup>23</sup>.

La tendencia predominante en el acercamiento dado precedentemente es, pues, a enfatizar la supervisión *a posteriori* que supone el “control” de un determinado evento, emparentándolo con las ideas de fiscalización o de auditoría.

Es decir, se asocia la idea de “control” al instrumental con el que se cuenta

penales) casos de corrupción política en el ámbito de la administración pública nacional centralizada y descentralizada. Su principal debilidad, de forma similar a la Sindicatura General de la Nación y las Unidades de Auditoría Interna (UAI), radica en que depende en forma directa del Ministro de Justicia de la Nación, por lo cual carece de independencia frente a las máximas autoridades del Poder Ejecutivo nacional.

21 BADILLOS, A. *Control presupuestario y de gestión de los entes descentralizados. Derecho Administrativo – Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica*. 2003, págs. 805–846.

22 Ibidem.

23 Ibidem.

para evaluar las acciones ya consumadas y no para orientar aquellas que vayan a acometerse en el futuro.

De esta manera, se pueden identificar, como ya se mencionó, cuatro tipos de “controles públicos”, que pueden ser ejercidos de forma concomitante: el “corporativo”, el “administrativo”, el “político” y el “democrático”.

El primero, el que se lleva adelante a nivel “corporativo” o interno de la empresa estatal, incluyéndose en esta especie no solo al que se realiza estrictamente dentro de su propio seno, sino también el que ejerce la autoridad gubernativa (ministerial o secretarial) de la cual esa misma empresa estatal depende jerárquicamente.

El “control corporativo” dentro de las empresas estatales lo realiza el órgano de fiscalización que fuera determinado específicamente en su instrumento de creación (estatuto), respondiendo sus características al perfil particular del ente o del sector económico donde el Estado desarrolle la actividad empresarial.

Al respecto, cabe aclarar que:

“... constituye una observación común de la doctrina latinoamericana el señalar que el tipo de control sobre la empresa pública varía conforme al tipo jurídico de que estemos tratando”<sup>24</sup>.

La variedad que ofrecen las distintas figuras empresariales que puede adoptar el Estado se propaga también al menú de controles corporativos que se pueden determinar dentro de la empresa, obligando –en caso de pretenderse una reglamentación homogénea– “asignar excepciones a los principios generales en cada caso”<sup>25</sup>.

Es, precisamente, por esta dispersión que el control corporativo interno de las empresas estatales, que no puede ser abarcado en su totalidad, ni al máximo detalle, durante la consecución del presente trabajo.

No obstante, sí se hará referencia a los “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina” aprobados por la decisión administrativa N° 85/2018, de la Jefatura de Gabinete de Ministros de

24 GORDILLO, A. Op. cit

25 VARANGOT, C. J. *La empresa pública en la República Argentina. La Empresa Pública*. Bolonia, Italia: Real Colegio de España en Bolonia, 1979. Págs. 1807-1822.

la Nación, en tanto acto de alcance general con vocación de regular la totalidad del espectro de empresas estatales.

El “control corporativo” comprende, a su vez, aquel que ejerce la dependencia gubernativa que tiene a su cargo la dirección política de la empresa estatal, en lo que representa una variedad de “sub-control corporativo” que supone, a grandes rasgos, el poder de nombramiento (y su eventual revocación) de las personas destinadas a integrar sus directorios u órganos de administración.

La segunda especie de control público, el “control administrativo”, refiere, en pocas palabras, a la revisión que emprende, por ejemplo, un “tribunal de cuentas” o un ente de similar envergadura, que habita dentro de las filas de la Administración pública (de allí su nombre), pero de forma autónoma al órgano que tiene a su cargo la política directiva (sea en el directorio de la empresa o en el nivel gubernativo).

De este modo, pretende este órgano administrativo impactar a través de verificaciones sucesivas y constantes en la vida interna de la empresa estatal, disciplinando a cada una de las haciendas (empresas estatales) a las que debe fiscalizar uniformemente y con carácter de generalidad<sup>26</sup>.

El tercero, el “control político”, es aquel que se desarrolla, por lo general, dentro de la órbita parlamentaria, involucrando a las comisiones especializadas de las distintas cámaras legislativas; se trata de un control que realiza un órgano estatal que no se encuentra dentro del ámbito de la Administración pública, como lo sí lo están el “corporativo” o el “administrativo”.

Sobre esta especie, se ha opinado que, en la práctica, no constituye “un modo significativo de control de la empresa pública en América Latina, sin perjuicio de que debería tratarse de que lo sea”<sup>27</sup>.

Mas, se aclara que esta crítica interpela, en realidad, al:

“... fortalecimiento de la institución parlamentaria, no el de control de la empresa pública [...] y en tanto no exista parlamento fuerte no habrá control parlamentario posible de las empresas públicas”.

26 VIGNOCCHI, G. *Los controles sobre las haciendas autónomas y sobre las empresas con participaciones estatales. La Empresa Pública*. Bolonia, Italia: Real Colegio de España en Bolonia, 1979. Págs. 1517-1561.

27 GORDILLO, A. Op. cit

Este tipo de control en particular se encuentra relacionado con la labor que, en nuestro ordenamiento jurídico, lleva adelante la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso federal bajo la dirección técnica de la Auditoría General de la Nación.

Con la ley 24.156 se adoptó una estructura de fiscalización de los sujetos por ella alcanzados (art. 8°) que combina el “control administrativo” (a cargo de la Sindicatura General de la Nación) y el “político” (a cargo de la referida Auditoría General de la Nación). Por esa razón, se aludirá al sistema de control de la ley 24.156 como “dual”.

Además, se entiende conveniente relacionar a ambos de forma conjunta en un mismo capítulo habida cuenta de que ese fue, precisamente, el diseño que utilizó la ley 24.156 para el control de los sujetos por ella alcanzados.

En consecuencia, se hará referencia a ambos, al “control administrativo” y al “control político” de forma conjunta, englobada bajo la categoría de “control institucional”, pero siempre destacando la incumbencia fiscalizadora propia de uno y de otro.

Finalmente, cabe agregar una cuarta modalidad que se cataloga como “control democrático”, implicando éste la participación activa de la ciudadanía en la supervisión de la actividad empresarial del Estado.

La evolución del modelo democrático–constitucional se fue construyendo sobre una lógica de poderes y mandatos de representación que no quedó reducida únicamente a la división de funciones y competencias, sino que propicia, a su vez, otro tipo de controles más directos que, en la búsqueda de una mayor legitimación social del gobierno, exigen hacerla más transparente, participativa y responsable frente a los ciudadanos.

Se trata de un ideario de gobernabilidad que tiende a profundizar los modos de acción y la cultura tanto de la sociedad civil como de los gobernantes de turno en la búsqueda de consolidar un nuevo paradigma de “gobierno abierto”<sup>28</sup>.

28 La doctrina especializada ha definido la idea de gobierno abierto –*open government* en su idioma originario– como la evolución del tradicional modelo de democracia representativa hacia un modelo de democracia más abierta y participativa que permite y estimula a los ciudadanos a que, saliendo del ejercicio aislado del derecho de sufragio cada cierta cantidad de años, tomen un rol más activo en los procesos previos a la toma de decisiones de los distintos departamentos de gobierno, especialmente en lo que

Esta forma de involucramiento del particular en la marcha de la empresa pública se inscribe en una demanda de la moderna teoría administrativista que viene, desde hace ya un tiempo, exigiendo:

“... una mayor garantía de la democratización de la actuación de la Administración pública, esto es, la participación de los administrados o, más precisamente, de los grupos de interés de los administrados en la toma de decisiones de la Administración pública”<sup>29</sup>.

#### **4. El sistema de control corporativo de las empresas estatales adoptado en la República Argentina**

No existe un marco normativo común que regule de manera homogénea para el variopinto entramado de empresas estatales existentes a nivel nacional el proceso de designación (y remoción) de sus directores, que es, en definitiva, el hito sobresaliente con el cual se ejerce el “control corporativo”. Cada empresa estatal define estos procedimientos sobre la base de lo que dictan sus propios estatutos o instrumentos constitutivos.

El único tipo societario que se ve obligado a seguir alguna previsión general son las sociedades anónimas con participación estatal, siendo que los directores de aquellas deben ser elegidos, forzosamente, a través de la asamblea de accionistas, tal como lo exige el art. 255 de la ley 19.550.

Fuera de esta directiva, el marco normativo argentino consagra los ya señalados “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria definidos por la Jefatura de Gabinete de Ministros” establecidos por la decisión administrativa N° 85/2018.

hace a la rama ejecutiva. En la actualidad, con el avance de las tecnologías informáticas, el desafío para los gobiernos se potencia al tener frente a sí un renovado y amplísimo catálogo de novedosos canales, que se presentan como más ágiles y eficientes para dar respuesta efectiva a las ascendentes demandas de mayor participación ciudadana. CALDERÓN, C., & LORENZO, S. (Coord.). *Gobierno Abierto: Gobierno Abierto*. Algodón Editores, Alcalá la Real (Jaén). 2010.

29 BARRA, R. C. “La empresa pública y el logro de los fines de interés público”. *Prudentia Iuris*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina. 1981, vol. V, núm. 5, págs. 39-50.

Allí no solo se menciona la importancia de establecer pautas previas para la designación de los miembros del directorio y contar con un porcentaje de directores independientes, sino que:

“... constituyen diferentes aspectos que el Estado nacional como accionista entiende que se encuentran vinculados a la “buena administración” de sus empresas”<sup>30</sup>.

Además de establecerse “buenas prácticas de organización y funcionamiento de los directorios y gerencias de las Empresas de Mayoría Estatal, incluyendo prácticas de evaluación del desempeño, transparencia e integridad”, se prevén “componentes relacionados a políticas específicas de auditoría y control, desempeño económico, compras y abastecimiento y sustentabilidad”<sup>31</sup>.

Asimismo, las “Normas Mínimas de Control Interno para el Buen Gobierno Corporativo de Empresas y Sociedades del Estado” previstas en la resolución N° 37/2006 de la Sindicatura General de la Nación conminan a los directores que integran los “Comités de Auditoría” a ser independientes, lo cual implica que no deben tener relaciones profesionales o comerciales, sea de forma directa o indirecta (a través de sociedades o asociaciones o de familiares), con la empresa estatal o con sus accionistas.

Por último, es dable destacar que la mayoría de los estatutos de las empresas estatales tampoco detallan las condiciones de idoneidad que deben reunir sus directores, limitándose –nuevamente– a las prohibiciones e incompatibilidades consagradas en la ley 19.550 (*id. est.*, art. 264) para las sociedades anónimas con participación estatal.

30 DATES, L. E. *Lineamientos de buen gobierno para Empresas con Participación Estatal Mayoritaria*. La Ley, Diario LA LEY 07/03/2018, pág. 1.

31 *Ibidem*.

## 5. El sub-sistema de control corporativo de los directores designados por el Estado nacional en ciertos perfiles de sociedades anónimas

El caso de los directores que el Estado nacional designa en las sociedades anónimas producto de las acciones adquiridas merced de la derogación del régimen de administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) es distinto al común de las empresas estatales en tanto ofrece mayor precisión normativa.

Cabe recordar que, en el año 2008, el Estado nacional derogó, por medio de la ley 26.425, el régimen de AFJP y unificó el sistema previsional en un régimen de reparto único.

Las acciones y títulos que anteriormente pertenecían a las AFJP fueron transferidas al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, que administra la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

A través de la estatización de las AFJP, el mencionado Fondo adquirió tenencias minoritarias en numerosas sociedades anónimas admitidas al régimen de oferta pública que cotizan sus acciones en el mercado.

Estas tenencias otorgan al Fondo los derechos políticos, sociales y económicos que les corresponde en su carácter de accionista, incluyendo el derecho de votar la designación de directores y síndicos en estas sociedades.

En algunos casos, el Fondo tiene mayoría suficiente para designar uno o más directores y/o síndicos. Así las cosas, por conducto del decreto N° 1278/2012, se centralizó la administración de los activos obtenidos mediante dicha expropiación en la Secretaría de Política Económica (u organismo que en el futuro la reemplace), dependiente del Ministerio de Economía de la Nación.

La referida norma faculta a la Secretaría en cuestión a impartir instrucciones a los representantes del Estado nacional en dichas sociedades anónimas<sup>32</sup>.

32 Dentro del cúmulo de atribuciones que se enumeran en su art. 2°, resalta la de "designar a los representantes del Estado nacional en las respectivas asambleas" (inc. b), "impartir instrucciones a las que deberán ajustar su actuación los representantes del Estado nacional en las asambleas o reuniones de socios" (inc. c) e "impartir directivas y recomendaciones a los directores o administradores designados a propuesta del Estado nacional, a fin de que la administración de los negocios sociales resguarde el interés público comprometido en la actuación de la sociedad" (inc. f).



Por su parte, en el decreto N° 1278/2012 se aprueba un “Reglamento de Representantes y Directores designados por o a propuesta del Estado nacional” donde se crea un régimen especial que difiere del aquel que aplica a los restantes directores y representantes bajo las normas de la ley 19.550.

Entre las funciones que deberán cumplir los representantes del Estado nacional se encuentran las de asistir a las asambleas o reuniones de socios y votar cada uno de los puntos del orden del día conforme a las instrucciones impartidas por la Secretaría, y solicitar que se deje constancia del sentido de su voto en la respectiva acta.

Lo más llamativo de este plexo reglamentario es que se prevé que los directores designados o propuestos por el Estado nacional deben asumir las responsabilidades propias de su carácter de funcionarios públicos, así como aquellas que surgen de la ley 19.550<sup>33</sup>.

A su vez, se limita la responsabilidad de los directores dado que dispone que el Estado nacional garantizará la indemnidad de los mismos siempre que su actuación se haya basado en las directivas y recomendaciones impartidas por la mencionada Secretaría de Política Económica<sup>34</sup>.

Finalmente, se dispone que los directores designados no estarán alcanzados por las disposiciones del art. 264, inc. 4°, de la ley 19.550, por la cual se prohíbe expresamente la designación de los funcionarios de la Administración pública cuyo desempeño se relacione con el objeto de la sociedad<sup>35</sup>.

33 El art. 5°, primera parte, del decreto N° 1278/2012 establece que los directores “deben asumir las responsabilidades ilimitadas y solidarias que para dicho cargo impone la ley N° 19.550, así como también las que le pudieran corresponder en materia penal, civil, administrativa y profesional, además de las responsabilidades propias de su carácter de funcionarios públicos”.

34 El art. 5°, segunda parte, del decreto N° 1278/2012 establece que el “Estado nacional garantizará la indemnidad de los directores alcanzados por el presente, cuando la actuación en virtud de la cual se pretendiese hacer valer su responsabilidad, se basase en el cumplimiento de las Directivas y Recomendaciones que hubieran sido emitidas por la SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS”.

35 El art. 12, primera parte, del decreto N° 1278/2012 establece que la “designación de Director societario propuesta por las acciones o participaciones societarias del Estado Nacional no resultará alcanzada por el artículo 264, inciso 4°, de la ley N° 19.550”.

Como bien se apunta, el decreto de necesidad y urgencia N° 70/2023 no derogó el decreto N° 1278/2012 por lo que:

“... cabe, entonces, preguntarse: (i) ¿Se aplica a todos los tipos societarios?; (ii) ¿A las nuevas SA con participación estatal?; (iii) para el decreto los directores son funcionarios públicos; (iv) ¿limita responsabilidad de directores y garantiza indemnidad si se bajó en directivas estatales?; (v) atento a que establece que esos directores no están alcanzados por el art. 264, inc. 4, LGS, ¿se aplica?; (vi) no cobrarán honorarios de la sociedad, sino que dichos honorarios se depositarán en el Ministerio de Economía (y el EN calculará una remuneración); (vii) deber de abstención para deliberar en caso de tratarse un tema vinculado a la competencia funcional directa del director funcionario público”<sup>36</sup>.

En definitiva, mediante el decreto N° 1.278/2012 se instituyó un sub-sistema de control corporativo que supone la designación y/o remoción por parte de un ente específico (Secretaría de Política Económica) de aquellos directores que representan los intereses del Estado nacional en las tenencias accionarias que se hubieran obtenido en ciertas sociedades anónimas a raíz de la derogación del régimen de AFJP.

## **6. El sistema de control institucional de las empresas estatales adoptado en la República Argentina a partir de la sanción de la ley 24.156**

A primera vista, podría esgrimirse que el control institucional supone la función de verificar el cumplimiento formal y material de los objetivos y políticas prefijadas a cada órgano, sea que por su norma de creación o por ley de presupuesto<sup>37</sup>.

Aquí, por supuesto, no se intenta considerar solo al ejercicio de la actividad de control sobre estas empresas estatales simplemente como una potestad

36 MOLINA SANDOVAL, C. A. Op. cit

37 ROMERO VILLANUEVA, H. J. *Algunos apuntes sobre la ley de administración financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional (ley 24.156)*. *Jurisprudencia Argentina*. 1996, tomo III, págs. 821-827.

de la autoridad pública competente, sino como un deber propio derivado de la responsabilidad que le viene añadido, que incluye la obligatoriedad de rendir cuentas de sus actos.

Sin duda:

“... la noción de control gubernamental debe apreciarse, además, en su vinculación con la noción de responsabilidad pública. Así, el control es la consecuencia natural del ejercicio de esa responsabilidad y no, como en ocasiones se expresa, el resultado de una delegación de la responsabilidad”<sup>38</sup>.

De modo que el control institucional de las empresas estatales se erige como un principio esencial de la estructura misma del poder estatal: no puede haber poder sin control, siendo éste una cualidad intrínseca del sistema republicano de gobierno<sup>39</sup>.

Con la sanción de la ley 24.156 en el año 1992, el Estado nacional instituyó un sistema de control institucional homogéneo para todas las dependencias que orbitan dentro de su esfera, sin detenerse en los rasgos distintivos que cada una de ellas pudieran exhibir.

Este diseño fue pensado:

“... para acompañar la finalidad de entonces, de achicamiento del Estado, exteriorizado en el objetivo de implantación de una reforma administrativa intentada como correlato del anterior modelo de Estado mínimo privatizador”<sup>40</sup>.

La ley 24.156 constituyó, pues, una reforma integral, totalmente disruptiva y de avanzada, de las estructuras de control del Estado que, lejos de implicar una mera reformulación del régimen anterior establecido por el decreto-ley N° 23.354/1956, ratificado por ley 14.467 (ley de Contabilidad), tradujo una profunda

38 VALDÉS RODRÍGUEZ, M. Op. cit.

39 ROMERO VILLANUEVA, H. J. Op. cit.

40 DAMSKY, I. A. Op. cit.

transformación del existente sistema de fiscalización del sector público nacional<sup>41</sup>.

A partir de su entrada en vigencia, se implantó una técnica de auditoría institucionalizada focalizada en el “control de las actividades”, para revisar el “ejercicio vencido” bajo la exclusiva modalidad del “control posterior”, suprimiendo la anterior técnica de “control sobre los actos” que otrora ejercía con “carácter previo y concomitante” el extinto Tribunal de Cuentas de la Nación<sup>42</sup>.

Cabe aclarar que el “control sobre los actos” es aquel que “requiere autorización o aprobación para determinados actos concretos [por lo que] corresponde a los ministerios de adscripción conferirlos o denegarlos”<sup>43</sup>.

Siempre bajo la premisa de adoptar un “sistema uniforme, interconectado y dinámico” de los órganos supervisores para todas las dependencias del Estado federal, esta norma fijó los principios y procedimientos que rigen el andamiaje presupuestario del sector público nacional sobre la base de estatuir un control “dual” (“control institucional”), tanto interno (“control administrativo”) como externo (“control político”), y lo extendió no solo a las cuestiones económico-contables sino, también, de índole administrativo y legal<sup>44</sup>.

A continuación, se realizará una aproximación más detenida sobre los alcances de cada una de las aristas incluidas dentro del “control público institucional” que desarrolla el Estado sobre las empresas que se hallan bajo su custodia según las prescripciones contenidas en la ley 24.156.

### **6.1 Los alcances de la actividad de control público institucional de las dependencias del sector público nacional a partir de la ley 24.156**

El mayor grado de objetividad con el que puede contar toda organización en su afán de efectuar una fiscalización *a posteriori* es la modalidad de la auditoría externa, donde un tercero ajeno a la organización dictamina sobre sus estados financieros y contables.

En tal sentido, existen técnicas de auditoría operacional y administrativa

41 En efecto, mediante el art. 137, inc. a), de la norma mencionada se dispuso la derogación de la ley de Contabilidad con excepción de los arts. 51 a 54 referidos a la gestión de los bienes del Estado.

42 DAMSKY, I. A. Op. cit

43 GORDILLO, A. Op. cit

44 ROMERO VILLANUEVA, H. J. Op. cit

que permiten realizar la tarea de supervisión lo más cercanamente posible al momento mismo de la decisión mediante programas de operación para conocer con anticipación las tareas a desarrollar, los presupuestos y las compras proyectadas.

Siguiendo estos lineamientos, la ley 24.156 instruyó a los organismos que integran el sector público nacional para que formulen los programas de operación con procedimientos y técnicas homogéneas de modo de facilitar la actividad de control.

Para describir el perfil del control instituido en la ley 24.156, resulta necesario puntualizar que éste puede ser clasificado por su “objeto”, por su “alcance”, por su “ubicación” o por el “momento” en que se desarrolla.

Por su “objeto”, puede ser “financiero”, “patrimonial” o de “costos”. El primero, “implica el control de ejecución de movimientos de fondos o sea la llamada rendición de cuentas”.

El “patrimonial” alude “al aumento y disminución del activo y pasivo del Estado”. Y el de “costos” refiere “al costo global de los servicios, aspecto que con la ley 24.156 se ha superado”<sup>45</sup>.

Por su “alcance”, el control puede ser de “legalidad”, de “mérito” o de “gestión”. El control de “legalidad” consiste en “comprobar si los actos administrativos (en sentido amplio) se ajustan a las disposiciones legales, o más precisamente si se corresponden con el bloque de legalidad”.

El control de “mérito” es aquel que se enfoca “en apreciar el valor, oportunidad, productividad y conveniencia del acto” y el de “presupuesto general”, que “solo puede ser realizado por el Congreso”, es el que restringe *ex ante* el nivel de gastos que puede asumir una determinada organización<sup>46</sup>.

Por la “ubicación” del órgano a cargo del control, éste puede ser “interno” o “externo”. El control “interno” es desarrollado por la propia Administración pública cuando investiga, comprueba y, en su caso, sanciona la ilegalidad e ineficiencia de la actuación de sus órganos.

El control “externo”, en cambio, sucede cuando el examen, el juicio y, en su caso, la exigencia de responsabilidades corresponde a órganos ajenos a la Administración pública<sup>47</sup>.

45 BADILLOS, A. Op. cit

46 Ídem.

47 ROMERO VILLANUEVA, H. J. Op. cit

Finalmente, por el “momento” en que se lleva a cabo el control, puede ser “preventivo”, “simultáneo” o “posterior”. En el “preventivo”, el acto se revisa antes de su emisión y/o a ejecución, requiriendo una aprobación previa, visto bueno o autorización.

En el “simultáneo”, el acto se supervisa durante su ejecución. Y en el “posterior”, se desarrolla, generalmente, a través de órganos especializados en auditar la regularidad y legalidad de los elementos constitutivos de la decisión<sup>48</sup>.

Estas clasificaciones, como toda postulación teórica, no se constatan en la realidad de forma pura y simple, sino que suele presentarse con algunos matices que la alejan de su modelo preconcebido.

Dicho esto, el formato que adoptó uniformemente la ley 24.156 para todas las dependencias del sector público nacional —y que incluyen a las empresas estatales— es el de un control “financiero”, de “legalidad”, “interno y “dual” (tanto “externo” como “posterior”).

## **6.2 Las empresas estatales como sujetos expresamente alcanzados por el control público establecido en la ley 24.156**

El art. 8° de la ley 24.156<sup>49</sup>, modificado por las leyes 25565 y 25827, establece que sus disposiciones serán de aplicación a todo el “sector público nacional”, no limitándose, pura y exclusivamente, al fenómeno esencialmente “estatal”.

48 ROMERO VILLANUEVA, H. J. Op. cit

49 El aludido art. 8° de la ley 24.156 explicita que el “sector público nacional” quedará integrado por los siguientes órganos: a) la Administración nacional, conformada por la Administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social; b) las empresas y sociedades del Estado, que abarca a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias; c) los entes públicos excluidos expresamente de la Administración nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones; y d) los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

La simple constatación de los sujetos alcanzados por el control establecido por la ley 24.156 permite colegir que:

“... para la definición e integración del sector público nacional se ha tenido en cuenta un criterio presupuestario y no jurídico-orgánico, confirmado por la modificación a la referida ley 24.156, en su título II y III, que actualmente regulan por separado el presupuesto de la Administración nacional (incluyendo la Administración central y descentralizada, que respondería a los incisos a y b del artículo 8º), y el de las empresas públicas, fondos fiduciarios y entes públicos no comprendidos en la Administración nacional (vinculado a los incisos c y d del artículo 8º)”<sup>50</sup>.

Se observa así que el sujeto alcanzado por el control de la ley 24.156 es toda la Administración pública nacional en un sentido amplio, en tanto que, hablar de dicho término:

“... implica una sinonimia al empleo de la expresión al nivel en que se mueve la administración del Estado, que es la administración del Estado por excelencia, pero este concepto conlleva a un reduccionismo, por cuanto existe una pluralidad de Administraciones públicas, todas ellas titulares de relaciones jurídicas-administrativas”<sup>51</sup>.

De esta manera, la ley 24.156 reconoce el “principio de presupuesto único e indivisible”<sup>52</sup> al disponer que el sistema presupuestario será de aplicación a todo el sector público nacional sin excepciones y que, en consecuencia, ello incluye a toda “entidad” y a toda “jurisdicción”.

Respecto a esta última distinción, cabe apuntar que en el art. 9º de la ley 24.156 se relaciona al concepto de “entidad” con toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio, diferenciándolo del de “jurisdicción” que refiere al Poder Legislativo nacional, al Poder Judicial nacional, a la

50 CASSAGNE, E. *Sobre el concepto de sector público*. Op. cit

51 ROMERO VILLANUEVA, H. J. Op. cit

52 CASSAGNE, E. *Sobre el concepto de sector público*. Op. cit

Presidencia de la Nación y a los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo nacional<sup>53</sup>.

Por su parte, se puede advertir que los distintos tipos de empresas estatales se encuentran prolijamente listadas como tales en el inc. b), del art. 8° antes citado. También es dable señalar que la mentada referencia es sobreabundante habida cuenta que éstas:

“... ya se encontraban incluidas en el inciso a) de ese mismo artículo, toda vez que las empresas del Estado constituyen expresiones propias de la descentralización administrativa nacional”<sup>54</sup>.

Esta última apreciación dista de ser ociosa. Por el contrario, subsumir a las empresas estatales dentro de una categoría más amplia (esto es: en la de los organismos descentralizados de la Administración Pública nacional) permite un mejor entendimiento de la naturaleza jurídica de los entes “empresas y sociedades del Estado” sometidos al control público institucional delineado en la ley 24.156.

Es que las empresas estatales participan de todos los elementos comunes que la Procuración del Tesoro de la Nación lista como pertenecientes a los entes descentralizados.

A saber:

“a) son creados por el Estado, b) poseen personalidad jurídica propia, c) tienen una asignación legal de recursos, además de una capacidad de autoadministración, d) están sujetos al control del Estado y e) tienen como sustento la voluntad del legislador” (Dictámenes: 207:597).

En igual sentido, Cassagne apunta que “dentro de las entidades públicas estatales (Administración descentralizada) coexisten tanto formas jurídicas llamadas puras –con un régimen típico de derecho público– (v.gr. entidades autárquicas) con aquellas entidades descentralizadas que realizan actividades industriales y comerciales –dotadas de un régimen jurídico mixto de derecho

53 ROMERO VILLANUEVA, H. J. Op. cit

54 CASSAGNE, E. *Sobre el concepto de sector público*. Op. cit



público y privado– (por ej.: las empresas del Estado que tipifica la ley 13.653)”<sup>55</sup>.

Y, agrega, el mentado jurista que “los rasgos característicos de estas entidades son la creación estatal y la pertenencia a la organización administrativa”, con lo cual, no existe justificación dentro de una mirada netamente técnica para la discriminación entre unos y otros.

En definitiva, el sector público nacional definido en el art. 8° de la ley 24.156 abarca tanto formas jurídicas públicas como privadas, utilizando nociones amplias y lo más abarcativas en pos de incluir dentro de este concepto a toda intervención estatal o donde el Estado tenga alguna incidencia, como lo son, en efecto, las empresas estatales.

### **6.3 La estructura de supervisión de la actividad empresarial del sector público nacional en la República Argentina delineada en la ley 24.156**

La ley 24.156, como lo indica su título, regula sustancialmente dos aspectos del régimen del “sector público nacional”: la “administración financiera” y los “sistemas de control”, interesando a los fines del presente trabajo solo lo concerniente al segundo de éstos.

En esa inteligencia, su art. 3° indica que

“... los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión”.

Así, la ley 24.156 creó un sistema “dual” de control: uno interno, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo nacional a cargo de la Sindicatura General de la Nación (al que se denominó “control administrativo”) y otro externo, en el ámbito del Poder Legislativo nacional a cargo de la Auditoría General de la Nación (al que se denominó “control político”).

#### **6.3.1 El control administrativo que ejerce la Sindicatura General de la Nación**

Por control interno (o “control administrativo”), se denomina al:

“... conjunto de elementos, normas y procedimientos destinados a lograr, a través de una efectiva planificación, ejecución y control, el ejercicio eficiente de la gestión para el logro de los fines de la organización”<sup>56</sup>.

El órgano rector del sistema de control interno es la Sindicatura General de la Nación, entidad de carácter normativa, de supervisión y coordinación, de la cual dependen funcionalmente las Unidades de Auditoría Interna (UAI), creadas en cada una de los órganos internos del Poder Ejecutivo nacional.

Está a cargo de un síndico general de Estado (art. 108, ley 24.156) que es asistido por otros tres síndicos generales adjuntos, con rango de subsecretarios de Estado (decreto N° 1413/1994), siendo requisitos comunes para ser designados en la función poseer título universitario en ciencias económicas y una experiencia en administración financiera y auditoría no inferior a los ocho años.

Como se explicitó, el servicio de auditoría interna se presta a través de ciertas unidades que se encuentran dentro de los órganos del Poder Ejecutivo nacional y, a grandes rasgos, verifican el cumplimiento de las normas y planes de trabajo, el curso seguido a las observaciones y recomendaciones acordadas con los responsables y fijan los requisitos profesionales que debe poseer el personal.

A partir del decreto N° 72/2018 –modificatorio del decreto N° 1344/2007–, el Síndico General de la Nación es el responsable de la designación y remoción de los auditores internos titulares.

Sobre los sujetos alcanzados por el control interno de la Sindicatura General y de las Unidades de Auditoría Interna (UAI), el art. 98 de la ley 24.156 dispone que “[e]s materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica”.

De esta manera, el legislador “delimitó la competencia de la SIGEN para cumplir esa finalidad únicamente a algunos organismos, éste último ámbito de acción específico es el aplicable a dicho ente, y no aquel sector público nacional consagrado en forma genérica en los primeros artículos de la propia ley”<sup>57</sup>.

56 ROMERO VILLANUEVA, H. J. Op. cit

57 CASSAGNE, J. C. *Reflexiones sobre los contratos*. Op. cit

Sin embargo, esta última afirmación:

“... se enfrenta a una tendencia doctrinaria que postula la interrelación de los arts. 8° y 98 a los efectos de la determinación de los sujetos sometidos al control de la SIGEN, sosteniendo de esa forma que dicho organismo abarca ambos campos”<sup>58</sup>.

No se puede soslayar:

“... la delimitación de competencia establecida por el legislador en el art. 98 de la ley 24.156, máxime si se trata de un control interno del Poder Ejecutivo que no debiera extenderse a otros ámbitos que no sean de su estricta competencia, como podría darse en el caso de pretender extender la competencia de la SIGEN a todo el sector público nacional contenido en el art. 8° de dicha ley”<sup>59</sup>.

So pena de incurrir en un indebido exceso reglamentario.

Parecería, pues, que el modelo de control interno abarca tanto los aspectos presupuestarios, financieros, económicos y de gestión, como la evaluación de programas, proyectos y operaciones de las jurisdicciones y entidades sujetas a su control que son, como lo determina el art. 98 de la ley 24.156:

“... las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependen del mismo”.

Sobre este espectro delimitado de entidades controladas es que, a partir de la decisión administrativa N° 85/2018 por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, se introdujeron nuevos estándares en materia de gestión de las empresas estatales.

Allí, se señala que:

58 Ibidem.

59 Ibidem.

“... los Lineamientos de Buen Gobierno para empresas de Mayoría Accionaria Estatal constituyen un conjunto de buenas prácticas de gobernanza y gestión de empresas en donde el Estado es accionista”, siendo que “[s]u principal objetivo es comunicar a las empresas las expectativas que el Estado tiene con relación a cómo las mismas deben organizarse y funcionar”.

Agrega que:

“... a través de los Lineamientos, el Estado como accionista comunica a las empresas lo que éste espera de las mismas en términos de prácticas de gobierno y gestión”.

A los fines de cumplir con dicha manda:

“... las empresas cuentan con libertad para elegir el diseño institucional que crean más conveniente para su implementación”,

sin reemplazar las

“... competencias legales establecidas en instrumentos normativos aplicables”.

No debe perderse nunca de vista que la “buena administración” comprende “no sólo la exigencia de un comportamiento ético de todo aquel que gestione recursos públicos, sino también la necesidad de un *management* público eficiente que genere una actividad estatal de calidad y brinde un servicio de valor agregado a la ciudadanía”<sup>60</sup>.

En otras palabras, los lineamientos de buen gobierno constituyen un marco a observar por los organismos de gobierno en materia de gobernanza de empresas cuya composición accionaria es de mayoría estatal.

Las pautas allí esbozadas se rigen por seis principios que los estructuran y brindan fundamento. La decisión administrativa N° 85/2018 las enumera y

60 DATES, L. E. *Ob. Cit.*

define del siguiente modo: (i) eficiencia, (ii) transparencia, (iii) integridad, (iv) generación de valor, (v) estándar de empresa listada y (vi) roles diferenciados del Estado.

Estos seis principios son operativizados, a su vez, mediante siete lineamientos, cada uno de los cuales contiene, al mismo tiempo, cinco principales aplicaciones prácticas a fin de facilitar el diseño de políticas específicas por parte de las empresas en materia de buen gobierno corporativo, adoptando acciones concretas en tal sentido en su organización y funcionamiento.

El séptimo lineamiento, denominado “Auditoría y Control”, se vincula al cumplimiento de la legislación vigente, como así también al diseño de una arquitectura de control interno que identifique riesgos críticos del negocio y el impacto de las políticas corporativas, asumiendo el control interno como inherente a sus responsabilidades y complementando la labor de la Sindicatura General de la Nación.

En ese orden de ideas, el lineamiento en trato:

“... sugiere que la unidad de auditoría interna sea independiente y profesionalizada y que existan auditorías externas de tipo integral realizadas por profesionales designados mediante procesos abiertos y competitivos”<sup>61</sup>.

Se asume, así, como relevante contar con auditorías externas integrales, que analicen el balance, los estados contables y el cumplimiento por la empresa de su plan estratégico.

A partir de la decisión administrativa N° 85/2018, la Sindicatura General de la Nación dictó la resolución N° 37/2006 por la cual aprobó las “Normas Mínimas de Control Interno para el Buen Gobierno Corporativo en Empresas y Sociedades del Estado”.

Luego, produjo una revisión de la citada resolución, incorporando instrumentos que permitan una adecuada gestión de riesgos, del control y de la sostenibilidad de la empresa estatal.

En ese marco, dictó la resolución N° 206/2022, de:

61 *Ibidem*.

“... normas mínimas y buenas prácticas de control interno para los sujetos comprendidos en el artículo 8º, inciso b), de la Ley N° 24.156. Funcionamiento del Comité de Auditoría”,

fortaleciendo, como su denominación lo deja claro, la figura del Comité de Auditoría dentro de la empresa estatal en tanto herramienta del sistema de control interno.

Allí, se estableció, entre sus competencias, la de asistir al órgano de administración/dirección de las empresas estatales en relación “con la implementación de un sistema de control interno efectivo, que contribuya al logro oportuno de los objetivos y metas institucionales, con enfoque a resultados; y supervisar el funcionamiento y fiabilidad de los sistemas de control interno y administrativo–contable y de toda la información financiera”.

En conclusión, la Sindicatura General de la Nación tiene a su cargo el control administrativo de las empresas estatales, valiéndose a tales efectos de los diferentes dispositivos que se fueron suscitando en ordenamiento normativo a partir de la sanción de la ley 24.156.

### **6.3.2 El control externo que ejerce el Congreso federal a través de la Auditoría General de la Nación**

El órgano rector del control externo (“control político”) es la Auditoría General de la Nación, cuyas funciones se encuentran establecidas en los arts. 117 y ss. de la ley 24.156.

La más reciente reforma constitucional del año 1994 incorporó expresamente a este organismo, estableciendo en su art. 85 los alcances y el ámbito que le corresponde ejercer.

Bajo el mandato de la norma de excelencia, la Auditoría General de la Nación asiste técnicamente al Congreso federal con autonomía funcional para el ejercicio de su actividad, debiendo su presidente ser designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el parlamento.

La Auditoría General de la Nación está a cargo de siete miembros, designados cada uno como auditor general, los que deben ser de nacionalidad argentina, con título universitario en la carrera de ciencias económicas o derecho y con probada especialización en administración financiera y control.

Depende de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso de la Nación, que está integrada por seis senadores y seis diputados y que tiene a su cargo aprobar el programa de acción anual de control externo de la Auditoría General de la Nación, encomendar los estudios, investigaciones y dictámenes especiales sobre la materia de su competencia, analizar la memoria y el balance del organismo y la marcha de los planes anuales de trabajo.

El sistema de control político incorpora la auditoría de los estados contables de los entes descentralizados, inclusive los bancos oficiales nacionales y las empresas y sociedades del Estado y de aquellas entidades en las que el Estado nacional participa en las decisiones.

Asimismo, la Auditoría General de la Nación tiene atribuciones para verificar actos y contratos, controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y verificar la existencia del registro patrimonial de funcionarios.

También puede realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones.

El ámbito competencial de la Auditoría General de la Nación asignado por la vía legal presenta un caso similar al de la Sindicatura General de la Nación expuesto precedentemente: no se circunscribe estrictamente a todo el sector público nacional contenido en el art. 8° de la ley 24.156, sino a lo que el legislador expresamente estableció en el título VII<sup>62</sup>.

En efecto, el art. 117 de la ley 24.156 preceptúa que “es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones de los respectivos contratos”.

Así, la competencia de la Auditoría General de la Nación quedó limitada a los supuestos señalados en el art. 117 antes citado, aunque es dable advertir que, por mandato legal:

62 CASSAGNE, E. *Sobre el concepto de sector público*. Op. cit

“... el Congreso de la Nación podrá extender su competencia de control externo a las entidades públicas no estatales o a las de derecho privado en cuya dirección y administración tenga responsabilidad el Estado nacional, o a las que éste se hubiere asociado, incluso a aquella a las que se les hubiere otorgado aportes o subsidios para su instalación o funcionamiento y, en general, a todo ente que perciba, o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública”<sup>63</sup>.

En definitiva, el sometimiento al control del Estado de la totalidad de las jurisdicciones integrantes de Administración centralizada y descentralizada y del Poder Legislativo no solo se efectiviza al momento de aprobar la ley de presupuesto, sino también a través de la Auditoría General de la Nación, órgano dependiente de este último que tiene por función efectuar un “control político”, externo y posterior en sus aspectos contables, legales, financieros, presupuestarios, económicos y de gestión del sector público nacional.

## **7. El control democrático de la actividad empresarial del Estado**

El acceso a la información pública es el instrumento por antonomasia que el ordenamiento jurídico argentino le provee a los particulares para ejercer el control sobre la marcha de las empresas estatales.

Es una herramienta que pone en cabeza del ciudadano la fiscalización de las actividades, los programas, los proyectos, la información no confidencial y los gastos en los que estos entes empresariales incurren.

De esta manera, el ciudadano puede escrutar todo lo referente a la gestión que llevan adelante las empresas estatales, los criterios y los recursos utilizados en la implementación de las medidas y la conducta de sus directivos.

El acceso a la información pública se encuentra, centralmente, regulado en la ley 27.275, considerándose como “información pública” a todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados enumerados en su art. 7° obtengan, transformen, controlen o custodien (art. 3°, inc. b, de la ley 27.275).

63 Ibidem.



Como se puso de relieve, en el art. 7° de la ley 27.275 se detallan todos los organismos públicos y entidades privadas obligadas a brindar acceso a la información pública, destacándose la inclusión de:

“... las empresas y sociedades del Estado; las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria; las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias” (inc. g),

así como

“... las empresas y sociedades en las cuales el Estado nacional tenga una participación minoritaria, pero sólo en lo referido a la participación estatal” (inc. h).

Sin embargo, las diversas formas societarias que asumen las empresas estatales, las realidades organizacionales y las prácticas informales pueden operar, a veces, como obstáculos reales al momento de la aplicación de los preceptos contenidos en la norma.

En este sentido, la Agencia de Acceso a la Información Pública creada por la misma ley 27.275 (capítulo IV) debe contemplar que las empresas estatales, por su naturaleza, difieren del resto de los organismos de la Administración pública nacional en materia de regulación, finalidad, estructura, financiamiento, gobierno, rendición de cuentas, entre otros aspectos.

Ello ameritaría que la referida Agencia asuma la tarea de desarrollar criterios y exigencias específicas, adaptadas a las características de las empresas estatales, generando guías orientadoras para colaborar con ellas en el cumplimiento de la norma, determinando incluso plazos y definiendo herramientas.

Sin perjuicio de lo anterior, las solicitudes de información pública que se eleven a las empresas estatales no deben nunca demandar formalidades que enerven su acceso y solo deberá exigirse la identificación clara de lo que se pide y de la identidad del solicitante y sus datos de contacto a los fines de enviarle la información o anunciarle que está disponible.

Asimismo, se dispone en la norma que el funcionario responsable de cumplimentar con el requerimiento informativo que, en forma arbitraria, obstruya el acceso a la información pública, o la suministre en forma incompleta, u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de la ley 27.275, incurre en una falta grave (art. 18), sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, patrimoniales y penales que pudieran caberle.

Por su parte, en su art. 32 se establece la información que los sujetos obligados deben publicar de manera proactiva y en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos.

Más allá de las especificaciones que se detallan en la norma, es preciso resaltar que las empresas estatales llevan adelante una actividad empresarial de producción de bienes y servicios y, por lo tanto, existen aspectos específicos de su actividad que cobran relevancia al momento de transparentar su gestión.

En definitiva, el acceso a la información pública representa el instrumento idóneo con el que cuenta el particular para controlar la actividad empresarial del Estado, sumándose así a los dispositivos convencionales (corporativo, administrativo y político) que fueron tratados con anterioridad.

## **8. El control democrático en las sociedades anónimas sujetas al régimen de oferta pública**

El art. 8° de la ley 27.275 establece un régimen de excepciones a los sujetos obligados a proveer información pública, cuyo fundamento es que su acceso no es un derecho de carácter absoluto, sino relativo y, como tal, sujeto a reglamentación.

Sin embargo, estas excepciones previstas deben ser taxativamente fijadas por una norma, son de interpretación restrictiva y la negativa de entregar la información solicitada por parte del sujeto obligado deberá estar debidamente fundamentadas, so pena de que su reticencia sea considerada injustificada y ello traiga aparejada la aplicación del dispositivo sancionatorio contenido en la ley 27.275.

Ello, por cuanto de conformidad con los principios contenidos en dicha norma, el acceso a la información debe ser efectivo (art. 1°) y lo más amplio

posible (art. 33), por lo que, en la práctica, las excepciones no pueden transformarse en la regla general<sup>64</sup>.

Dentro del menú de excepciones que contempla la ley 27.275 destaca, en lo tocante a empresas estatales, el de brindar la “información correspondiente a una sociedad anónima sujeta al régimen de oferta pública” contenida en el art. 8º, inc. m), siendo ello solo aplicable, al momento, a la situación de la empresa YPF S.A.

No se saben con exactitud los motivos tenidos en miras por la ley 27.275, que fue sancionada en el año 2016, para justificar dicha exclusión. Podría ser la falta de recepción de fondos públicos (partidas presupuestarias) por parte de este tipo de empresas.

Quizás, también, porque se considere que, debido a su naturaleza jurídica propiamente privada, se encuentran alcanzadas a los controles más estrictos a los que están sujetos las sociedades cotizantes. O, bien, que el régimen de información amplio al que están sujetas estas empresas abiertas suple, de algún modo, la transparencia del régimen público.

Lo cierto es que su inclusión no parece responder a un tipo determinado de información que suele encontrarse en su poder, sino a la particularidad de ser una sociedad anónima de las denominadas abiertas.

Este tipo de sociedades se encuentra ya controlada por la Comisión Nacional de Valores (CNV) en el ámbito federal y por el registro público de comercio la jurisdicción provincial donde se encuentra inscripta.

El primer organismo mencionado presta conformidad a las reformas estatutarias y fiscaliza en forma permanente el funcionamiento de las sociedades comerciales que cotizan en el mercado de valores y, específicamente, las variaciones de capital, la disolución y la liquidación.

64 Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que “el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a la información en control del Estado, a través de la práctica de las autoridades y sin cumplimiento de los requisitos establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, crea un campo fértil para la articulación discrecional y arbitraria del Estado en la clara inseguridad jurídica en relación con el ejercicio de dicho derecho; como también sobre el alcance de las facultades estatales para restringirlo” (Corte IDH. Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, Nro. 151, párr. 98).

Una de las particularidades de la fiscalización es la publicidad de gran cantidad de información financiera de esas sociedades a través de medios electrónicos, satisfaciendo de antemano cualquier requerimiento que pudiera tener el ciudadano.

Se considera que, a futuro, será importante que se precise la expresión “sujeta al régimen de oferta pública” a los fines de resolver si se refiere solo a las acciones o también se incluyen otros los valores negociables.

Ninguna norma reglamentaria del art. 8º, inc. m), de la ley 27.275, por su parte, aclara nada al respecto, quedando pendiente una elucidación en tal sentido por parte de la Agencia de Acceso a la Información Pública o de la Jefatura de Gabinete de la Nación, siempre con el enfoque en garantizar el más amplio acceso a la información por parte del particular.

## 9. Conclusiones

El sistema de “control público” de las empresas estatales nacionales en la República Argentina se estructura desde cuatro vectores distintos que suelen desenvolverse de forma concomitante, pero sin necesidad de articulación conjunta.

El primero, de mayor cercanía con el ente supervisado, es el denominado “control corporativo”, que se ejerce tanto dentro del mismo seno de la empresa estatal a través de su consejo de fiscalización como desde el órgano administrativo que tiene a su cargo la dirección política de la misma.

Como se dio cuenta a lo largo del presente estudio, este tipo de control carece de un bagaje normativo común a todas las empresas estatales nacionales, debiendo acudir a cada uno de sus estatutos (o instrumentos de creación) para obtener alguna referencia precisa en esta materia.

Y, aun así, los mentados estatutos no suelen abundar en normas de fiscalización de las empresas estatales nacionales. Solo se logró un primer acercamiento general en esta temática con los “Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina” y con las normas que se dictaron en consecuencia, mas sin que se abunde lo suficiente en su “control corporativo”.

Parecería entonces que el “control corporativo” se encontraría limitado a la designación (y remoción) de los miembros del directorio de las empresas

estatales, cuya atribución se aloja primariamente en la dependencia gubernativa donde aquella reviste orgánicamente.

Aquí, tampoco, el ordenamiento jurídico provee, salvo muy contadas excepciones, de criterios o pautas que seguir en la designación o remoción de los miembros de los directorios de las empresas estatales nacionales a cargo de un determinado funcionario político, dejándose un amplio margen para decisiones discrecionales.

El segundo y tercer tipo de “control público”, en cambio, han recibido un profundo tratamiento normativo a partir de la ley 24.156 y de todas las reglamentaciones que se dictaron como consecuencia de su sanción.

En efecto, este plexo legislativo constituyó un hito revolucionario en materia de control del sector público nacional a tal punto que, a más de treinta años de su incorporación a la vida institucional argentina, continúa siendo un verdadero refugio en el cual recostarse.

En ella fueron tratadas conjuntamente los denominados “control administrativo” y “control político” (de allí que se aluda a un sistema de control “dual”), quedando ambas abarcadas bajo la categoría de “control institucional”.

El “control administrativo” es, precisamente, el que pormenorizadamente tiene que afrontar la propia Administración pública nacional a través de su órgano técnico especializado (la Auditoría General de la Nación).

El “control político”, por su parte, se relaciona con aquel que se encuentra a cargo de la institución más representativa de la voluntad de los argentinos, el Congreso federal, que se ejerce a través de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas y, muy especialmente, bajo la dirección técnica de la Auditoría General de la Nación.

No se observa, desde un punto de vista de la esencia de la supervisión que ambos entes deben llevar a cabo, que las tareas encomendadas a cada uno de ellos se diferencien demasiado, sea por las materias alcanzadas por el control que tienen a su cargo como por los sujetos pasibles de dicha fiscalización.

En efecto, el formato que adoptó uniformemente la ley 24.156 para todas las dependencias del sector público nacional –y que incluyen a las empresas estatales– es el de un control “financiero”, de “legalidad”, “interno y “dual” (tanto “externo” como “posterior”).

En todo caso, la lógica tenida en miras por la ley 24.156 fue la de dividir

el margen de error en la tarea controladora, permitiéndole a la propia Administración pública advertir prontamente alguna irregularidad y al Congreso nacional de que dicha irregularidad, eventualmente, pueda ser puesta en evidencia a la mayoría de los ciudadanos.

Finalmente, el ordenamiento jurídico incorporó formalmente al “control democrático” como un vector más del sistema de “control público” de las empresas estatales. Y lo hizo, primordialmente, a través del instituto del acceso a la información pública, otorgándole al particular la posibilidad de interpelar, ya sin intermediarios, a los distintos sujetos del sector público nacional, dentro del cual se encuentran las empresas estatales, mediante la obligación de que éstos den respuesta a los requerimientos informativos de los ciudadanos.

Del paneo que se intentó brindar a través de este trabajo y que puede visualizarse en la tabla que se presenta seguidamente, se vislumbra que, luego de despejarse el escenario en el quedarán las empresas estatales a resultas de los postulados del decreto de necesidad y urgencia N° 70/2023, el ordenamiento normativo debería propender hacia (i) una institucionalización del “control corporativo”, (ii) un *aggiornamento* del “control institucional” y (iii) una intensificación del “control democrático”.

Tabla 1. Control público sobre empresas estatales

Tipo de control		Características principales	Órganos intervinientes	Alcance	Observaciones
Corporativo		Interno dentro de la empresa Vinculado a los estatutos internos Supervisión desde la dependencia gubernativa	Directorio de la empresa Ministerio/secretaría de dependencia	Individual (por empresa)	Muy dispar (según estatuto) Escasa normatividad común. Regulación parcial mediante los Lineamientos de Buen Gobierno (DA 85/18)
Institucional	Administrativo	Interno a la Administración Pública Nacional Evaluación técnica y legal Enfoque en legalidad y eficiencia de gestión	Sindicatura General de la Nación (SIGEN) Unidades de Auditoría Interna (UAI)	General (sector público nacional)	Basado en la ley 24.156 Control posterior, financiero y de legalidad.
	Político	Externo a la administración Fiscalización parlamentaria Evaluación contable, legal, financiera y de gestión	Auditoría General de la Nación (AGN) Comisión Mixta Revisora	General (órbita parlamentaria)	También bajo la ley 24.156. "Control externo" o de rendición de cuentas.
Democrático		Participación ciudadana directa Acceso a información pública	Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) Ciudadanía	General (cualquier ciudadano)	Regulación principal: ley 27.275. Control descentralizado, basado en la transparencia y rendición de cuentas públicas.

## 10. Bibliografía

- BADILLOS, A. *Control presupuestario y de gestión de los entes descentralizados. Derecho Administrativo – Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica*. 2003, págs. 05–846.
- BALBÍN, C. (2005). *Régimen jurídico de las actividades empresariales del Estado. Las empresas absorbidas por el Estado*. En AA.VV., *Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público* (1.ª ed.). Editorial RAP, Buenos Aires. 2005.
- BARRA, R. C. (1981). *La empresa pública y el logro de los fines de interés público. Prudentia Iuris*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina. 1981, vol. V, núm. 5, págs. 39–50.
- CALDERÓN, C., & LORENZO, S. (Coord.). *Gobierno Abierto: Gobierno Abierto*. Algodón Editores, Alcalá la Real (Jaén). 2010.
- CARBAJALES, J. J. *DNU 70/2023: desregulación energética y transformación de empresas públicas. La Ley*. 2023–F, pág. 643.
- CASSAGNE, E. *Sobre el concepto de sector público nacional contenido en la ley N° 24.156 (su aplicación a ciertos casos puntuales)*. *Revista de Derecho Administrativo*. 2006, núm. 56.
- CASSAGNE, J. C. *El régimen de contrataciones de la empresa pública*. En: *Derecho Económico Empresarial. Estudios en homenaje al Dr. Héctor Alegría*. Buenos Aires: La Ley, 2011, págs. 77–99.
- CASSAGNE, J. C. *Reflexiones sobre los contratos de las empresas públicas*. *El Derecho – Revista de Derecho Administrativo*. 2007, tomo 2007, pág. 548.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, Nro. 151, párr. 98
- DAMSKY, I. A. *Aproximaciones a las racionalidades del control de las actuales empresas públicas*. En: *Control público y acceso a la justicia* (Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho). Editorial RAP, 2016. Págs. 49–73.
- DATES, L. E. (2018). *Lineamientos de buen gobierno para Empresas con Participación Estatal Mayoritaria*. *La Ley*, Diario LA LEY 07/03/2018, pág. 1.
- GORDILLO, A. *El control de las empresas públicas*. En: *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo* (1.ª ed.) Buenos Aires: Fundación Derecho Administrativo, 2015, págs. 143–166.
- HADAD, L. *La transformación de las Sociedades del Estado en Sociedades Anónimas Unipersonales. Análisis jurídico, operativo e institucional*. *La Ley*, Diario LA LEY 06/06/2025, pág.1.
- LOZANO IRUESTE, J. M. *Control de la Empresa Pública*. *Revista de Economía Política*. 1971, núm. 58, págs. 23–37.



- MOLINA SANDOVAL, C. A. *Sociedades con participación estatal y DNU 70/2023*. *La Ley*, 2024. Tomo 2024-B, pág. 703.
- ROMERO VILLANUEVA, H. J. *Algunos apuntes sobre la ley de administración financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional (ley 24.156)*. *Jurisprudencia Argentina*. 1996, tomo III, págs. 821-827.
- VALDÉS RODRÍGUEZ, M. *El Control de las Empresas Públicas*. *Administración Pública (RAP)*. México: Instituto Nacional de Administración Pública. 1984, núm. 59/60.
- VARANGOT, C. J. *La empresa pública en la República Argentina*. *La Empresa Pública*. Bolonia, Italia: Real Colegio de España en Bolonia, 1979, págs. 1.807-1.822.
- VIGNOCCHI, G. *Los controles sobre las haciendas autónomas y sobre las empresas con participaciones estatales*. *La Empresa Pública*. Bolonia, Italia: Real Colegio de España en Bolonia, 1979, págs. 1517-1561.