

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

DIRECTORES

Enrique Forn

Por la Facultad

Vicente García González

Por el Centro de Estudiantes

Jacobo Wainer

Por el Colegio de Graduados

SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Egidio C. Trevisán

Silvio Pascale

Por la Facultad

J. Domingo Mestorino

Por el Centro de Estudiantes

Esteban Balay

Por el Colegio de Graduados

AÑO XXIII

ENERO DE 1935

SERIE II, N° 162

DIRECCION Y ADMINISTRACION

CALLE CHARCAS 1835

BUENOS AIRES

de Emilio Giraldo

Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires⁽¹⁾

EXPOSICION DE MOTIVOS

La ley de Contabilidad vigente en la Provincia de Buenos Aires, data del año 1890 y puede ser considerada como una de las mejores que rigen en el país actualmente. Sus disposiciones, a veces expresas y terminantes, otras dotadas de una elasticidad propicia para interpretarlas de acuerdo a los tiempos y a las circunstancias, han permitido, sin variar su espíritu fundamental, la formación paulatina, homogénea, estable, de una práctica y una costumbre administrativa que, en muchos casos, es superior a la ley misma, aunque en otros no se haya logrado, a pesar del tiempo transcurrido, alcanzar el objetivo imaginado por el legislador en aquella época.

En ambos casos, la práctica y la experiencia de casi cincuenta años han demostrado: por un lado, la posibilidad de exigir más de lo que la ley actual pide; por otro, la forma de poder encarar la aplicación de los principios que no se lograron imponer con anterioridad, dándoles la forma que la experiencia ha sugerido para que su realización sea factible.

He ahí, pues, la base para el nuevo proyecto: dar forma legal a los procedimientos y normas que en la actualidad llenan muchos vacíos de la ley y sólo se rigen por la costumbre o por reglamentos y encuadrar aquellos cuya aplicación no ha sido posible, dentro de formas fáciles de

(1) De la tesis presentada por el autor para optar al título de Doctor en Ciencias Económicas.

ejecutar. A ellas se han sumado algunas de las normas y principios que cimentan las nuevas corrientes de legislación de esta materia, cuya aplicación dentro del régimen administrativo provincial podría hacerse sin inconvenientes.

La denominación de "Ley de Contabilidad" no me ha parecido adecuada. La ley comprende, como puede observarse, una diversidad de materias que no pueden agruparse bajo ese título; sus disposiciones son en realidad de un orden puramente orgánico de las distintas actividades administrativas. Por ello, creo más apropiada la denominación de "Ley Orgánica de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires."

He procurado, en lo posible, dar al proyecto una forma orgánica, distribuyendo las materias de que trata y las correspondientes subsecciones, de manera a lograr una perfecta individualización y ordenamiento.

Paso a exponer los motivos principales en que se hallan inspiradas cada una de las partes que comprende.

* * *

La primera Parte se refiere a los bienes del Estado, materia que es anterior a cualquier funcionamiento y que debe ser el punto de partida para toda organización.

En esta Parte no se han variado fundamentalmente las disposiciones vigentes pero se las ha agrupado y ordenado para su más fácil aplicación. En lo que respecta a la administración, conservación e inventario de los bienes, se han introducido algunas pequeñas modificaciones que definen en forma más expresa dichos puntos, y se establece la obligación del levantamiento anual del inventario de inmuebles, muebles y semovientes y la comunicación mensual de las altas y bajas producidas, que en la actualidad y a partir del año 1932 se llevan a cabo.

En lo que respecta a las ventas, arrendamientos y donaciones de bienes provinciales, se ha establecido la prohibición de donar o vender inmuebles si no lo es en virtud de autorización legal expresa, mientras que los bienes muebles y semovientes pueden ser enajenados directamente por el Poder Ejecutivo. Conviene destacar en este punto la disposición del artículo 13, según la cual el Gobernador, los Ministros, el Fiscal del Estado, y los legisladores de la Provincia no pueden hacer ninguna compra o venta con el fisco. Los funda-

mentos de tal disposición radican en el carácter y las atribuciones que tienen los mismos en el desempeño de sus respectivas funciones que los inhiben de poder hacer tales compras o ventas.

En lo que respecta a las adquisiciones de bienes para uso y servicio de la Administración y a los contratos referentes a trabajos públicos he creído conveniente no llegar al detalle como sucede en la ley vigente, pues la práctica ha demostrado que en esta materia conviene en muchos puntos dar una mayor elasticidad a las actividades de Gobierno. Por ello, he tomado de la ley actual las bases primordiales, sin alterarlas en lo más mínimo por la bondad y la buena doctrina que ellas sustentan, pero he dejado para una ley especial o para una reglamentación del Poder Ejecutivo todo lo concerniente a los detalles y tramitaciones propias de esta cuestión.

* * *

La Parte segunda, que trata de las reparticiones y empleados públicos, tiene por objeto reunir todas las disposiciones dispersas en la ley vigente que se relacionen con la materia, al par que se han agregado algunas nuevas a fin de completarlas y al mismo tiempo legislar sobre algunos puntos que no están tratados en la actualidad.

Así, por el art. 28 he creído conveniente establecer lo que debe entenderse por repartición pública en general, para luego analizar separadamente las reparticiones gubernativas y las reparticiones autárquicas. Sobre este punto se legisla en general las características y principales funciones y deberes que deben llenar todas las reparticiones públicas: el carácter de las mismas; la obligación de presentar su memoria anual; la forma y régimen de su contabilidad, etc. En cuanto a las reparticiones autárquicas en particular, se establece la prohibición de que ellas puedan crearse por vía del presupuesto, debiendo serlo, en todos los casos, por ley especial.

Seguidamente se tratan las tres reparticiones que tienen los roles más importantes en los ingresos y egresos de caudales públicos: la Contaduría General, la Tesorería General y el Tribunal de Cuentas.

Con respecto a la Contaduría General, se ha tratado de hacer de ella el organismo de vigilancia y control que la Constitución establece: se la ha dotado de las suficientes

atribuciones para que su acción sea eficaz, sin que por ello signifique una valla para el desenvolvimiento normal de las actividades del Gobierno. Por el contrario, se ha procurado que dicha repartición llene cumplidamente sus funciones fiscalizadoras y asesoras, en tal forma que pueda ser el organismo de control que requiere todo Estado bien organizado.

El proyecto tiende a que la intervención de la Contaduría General en el manejo de los dineros públicos sea completa. De ahí que se establezca que ella debe fiscalizar e intervenir en todas las operaciones relativas a los empréstitos provinciales, como así también en la confección, entregas, rendiciones e incineración de los valores fiscales y formularios-recibos que se utilicen en la percepción de las rentas, y llevar el control de los padrones de contribuyentes.

Este asunto, que reviste una importancia capital, se halla descuidado en la actualidad, justamente por la forma incompleta en que está legislado. Creo que es necesario y de mucha urgencia implantar esta fiscalización, sin la cual nunca se llegará a obtener un control eficiente. Todo cuanto pueda decirse sobre este punto no alcanzará a significar la importancia del mismo; apercibida de ello, la Contaduría General de la Provincia presentó al Poder Ejecutivo un proyecto por el cual se recomendaba una serie de medidas de control y de fiscalización que contemplan en casi todas sus partes las disposiciones generales que mi proyecto establece. (Ver Memoria de la Contaduría General de la Prov. de Buenos Aires, Año 1933).

En cuanto a la Tesorería General, no se han variado fundamentalmente las disposiciones vigentes, pero se ha establecido expresamente que todos los movimientos de caudales públicos deben tener lugar por dicha oficina, previa intervención de la Contaduría General.

Además, se prescriben, por el art. 45), las normas y reglas a que debe ajustarse en los ingresos y egresos que se verifiquen.

Se omite tratar aquí las disposiciones referentes al Tribunal de Cuentas, cuyas funciones están tratadas en diversas partes de esta exposición, de acuerdo a la índole de las materias que se van analizando y en las que dicho cuerpo tiene intervención.

El Título siguiente trata de los empleados públicos. Se ha procurado crear un conjunto de disposiciones que esta-

blezca qué debe entenderse por empleado público; qué derechos tiene; cuáles son sus deberes y responsabilidades; y se ha establecido la obligación de exigir examen de competencia para la provisión de los empleos, según el cargo que haya que desempeñarse. Esta última disposición será transitoria hasta tanto se dicte la ley a que se refiere el art. 68, por la que deberá establecerse una clasificación uniforme para todos los empleados y obreros de la Administración provincial y el régimen que ha de seguirse para los ingresos y ascensos dentro del escalafón que se adopte.

Se establece la formación, a cargo de la Contaduría General, de un registro de empleados públicos, en base al que existe actualmente en dicha repartición, el que deberá llevar también la registración de todas aquellas personas que no pueden ejercer cargos u oficios públicos, ya sea por inhabilitación basada en sentencia judicial o por haber sido separadas o destituidas administrativamente. No creo necesario significar la importancia que reviste este punto, que lleva intrínseco un principio básico de disciplina y moral administrativas.

Las disposiciones relativas a las fianzas que deben prestar los empleados públicos que tienen a su cargo la recaudación, administración o custodia de fondos o bienes de propiedad fiscal, tienden a establecer en una forma concluyente las bases fundamentales en que dichas fianzas deben apoyarse. Ello está sintetizado en el art. 84, que establece expresamente cómo se constituye la fianza. En la actualidad, de acuerdo al régimen vigente, un bien dado en fianza puede ser enagenado por el fiador en cualquier momento y sin ninguna restricción, lo que desvirtúa en forma absoluta los fundamentos y propósitos que cimantan la creación de esta formalidad, que no tiene otro objeto que asegurar al Estado la buena y correcta administración de sus bienes.

* * *

La Parte tercera, que está dedicada al Presupuesto General de recursos y gastos, está tratada con detenimiento, por considerar que dichas disposiciones son, en cierto modo, la base sobre que descansa todo el movimiento administrativo.

Los puntos de vista más importantes que se han tenido en cuenta para esta Parte son los siguientes:

1º UNIDAD Y UNIVERSALIDAD DEL PRESUPUESTO

Sobre este punto, el presupuesto general ha sido dividido en Ordinario y Extraordinario, a fin de conseguir la universalidad de los gastos dentro del mismo sin provocar por ello la confusión de los recursos comunes con los extraordinarios que tienen un fin determinado expresamente, pero permitiendo la unidad de caja en cuanto al presupuesto ordinario.

Además se incorporan, en Capítulos separados, los presupuestos de las reparticiones autárquicas, con lo que se consigue llevar al presupuesto general la totalidad de los gastos de la Administración.

2º CENTRALIZACIÓN DE DIRECCIÓN Y DE RESPONSABILIDAD

La dirección suprema en materia presupuestal está en manos del Ministro de Hacienda: él es el que formula el cálculo definitivo de recursos al que habrá de ajustarse el presupuesto de gastos y, por lo tanto, está en sus manos el poder regular el máximo de gastos a autorizarse. Este solo hecho nos demuestra la influencia decisiva de este funcionario en la marcha de las finanzas: si el déficit llega a producirse no será por haberse descuidado las normas legales previsoras sino por causas de otro orden, sobrevenidas durante la ejecución del presupuesto; podrá, pues, producirse un déficit de ejecución pero nunca de previsión.

Y aquí es también oportuno señalar, aun cuando ello se trate más adelante, que en la ejecución del presupuesto y, en general, en la marcha de los gastos, el Ministro de Hacienda tiene un marcado predominio, que lo coloca en condiciones de poder realizar su gestión financiera dentro de las normas y principios que se imponga y de acuerdo a sus cálculos y previsiones.

Pero este predominio trae aparejado, como es lógico, la centralización de la responsabilidad de toda la gestión sobre el Ministro de Hacienda.

En efecto: tanto en los gastos contemplados en el presupuesto, como en los gastos que puedan realizarse en el transcurso del ejercicio, no contemplados en el mismo, el Ministro de Hacienda es, puede decirse, el que decide sobre las conveniencias e inconveniencias de su realización; él

tiene en sus manos la regulación de los gastos de acuerdo a la marcha de la recaudación; él, finalmente, interviene en forma preventiva en todo aquello que puede significar un recurso o un gasto para el Fisco.

La misión Kemmerer al tratar de la ley orgánica del presupuesto para la República de Colombia, en el año 1931, decía al referirse a este asunto: "Si se quiere obtener resultados efectivos en cualquier plan de regulación presupuestal, es indispensable centralizar la responsabilidad. La oficina más adecuada para esa centralización es el Ministerio de Hacienda. Las funciones de este ministerio son puramente financieras, como lo indica su nombre, y a este ministerio toca, más que a ningún otro, velar por la estabilidad financiera del país. Y si al Ministro de Hacienda se le asigna el deber y responsabilidad exclusiva de conservar el equilibrio del presupuesto, es decir, de administrarlo como es debido, es simplemente elemental el otorgarle la facultad suficiente para salvaguardar ese deber y esa responsabilidad".

3º LA INICIATIVA EN MATERIA DE GASTOS

Observadas detenidamente las disposiciones del proyecto es fácil notar una marcada tendencia en procurar que la dirección de las finanzas esté en manos del Ministro de Hacienda. De ahí que se haya procurado crear un conjunto de disposiciones que tiendan a establecer un equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en lo que a iniciativa de gastos se refiere.

Si el Gobierno es responsable de la ejecución del presupuesto es lógico que tenga atribuciones para mantener el equilibrio del mismo. Ahora, bien; el presupuesto debe nacer equilibrado y, por lo tanto, el Gobierno debe tener, en ese momento más que nunca, las atribuciones suficientes para que ello sea una realidad.

Si el Ministro de Hacienda, asesorado por su personal técnico especializado, ha establecido el cálculo de los recursos y sobre ese monto el Gobierno, con la colaboración de sus órganos ejecutivos, ha formulado el presupuesto de gastos, es indudable que deba rodearse a ese proyecto de las garantías necesarias para que no sea alterado en forma arbitraria.

Es por ello que se establece que la Legislatura no puede

aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo, salvo que dichos aumentos sean aprobados por éste. Y esta fórmula no es nueva, en el campo de las finanzas: Inglaterra, país democrático por excelencia, la ha adoptado desde el año 1706, estableciendo el reglamento de la Cámara de los Comunes la prohibición de autorizar gastos que no hayan sido solicitados expresamente por la Corona; aquí, en Sud América, muchos países han seguido ese ejemplo, pudiendo citar entre ellos a Chile y Colombia.

Muchos estadistas y financistas la apoyan y sostienen como una de las soluciones más eficaces para conseguir el equilibrio fiscal:

Thomas R. Lill, comentando este punto, ha dicho: "Mis largos años de estudio en la cuestión presupuestos y mi experiencia de las prácticas vigentes en los distintos países, me inclinan a creer que uno de los mejores métodos de considerar los presupuestos es el implantado en Chile en el año 1925, según el cual los gastos variables pueden ser modificados por el Congreso, pero únicamente a indicación o recomendación del Presidente. Me parece que esta disposición incluye los puntos esenciales del sistema inglés, recomendado por el profesor Géze y creo que hasta ahora no se ha ideado mejor método".

André Tardieu, hace poco tiempo, se manifestaba adverso a la iniciativa parlamentaria en materia de gastos, señalando que esa prerrogativa era la causa íntima del descrédito del parlamento. Y agregaba: "Los compromisos entre el elegido y las oligarquías electorales no tienen otra base que la facilidad de entrar a saco en el tesoro. Suprimiendo esa facilidad, el legislador recobraría su libertad y su prestigio".

La **Misión Kemmerer**, al fundamentar las disposiciones que aconsejaba para Colombia, en esta materia, decía: "El derecho que tiene el parlamento para decretar gastos no debe ejercerse aumentando éstos, es decir, dándole al gobierno mayor amplitud en las erogaciones, sino limitándolas lo más que sea posible". Y terminaba poniendo como ejemplo el sistema inglés ya mencionado.

Le queda, en cambio, a la Legislatura, la facultad de disminuir los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo. Creo que ello es suficiente para consagrarle el control y las prerrogativas que la Constitución le ha señalado en este

punto, sin que queden por ello menoscabadas sus atribuciones.

4º PREPARACIÓN Y FIJACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL. -- OFICINA DEL PRESUPUESTO

La preparación del presupuesto general está a cargo del Poder Ejecutivo, bajo la dirección inmediata del Ministro de Hacienda. Para ello dispone de un organismo técnico especializado, cuya creación contempla el proyecto: la Oficina del Presupuesto.

Esta Oficina, cuyo establecimiento han adoptado muchos países por los innumerables servicios que presta, será la encargada de hacer todos los estudios y análisis necesarios para que el presupuesto de recursos y gastos de la Provincia descansa sobre bases sólidas, precisas, técnicas y verdaderas. Para ello se la ha dotado de las suficientes atribuciones que le permitan realizar los estudios de los recursos y de los gastos sobre el terreno mismo, con la independencia necesaria para que su acción no se vea trabada en ningún momento.

Su rol, dentro de la preparación del presupuesto, será de vital importancia y su dependencia directa del Ministro de Hacienda, al propio tiempo que corrobora el punto de vista segundo indicado precedentemente lo colocan como uno de los principales asesores y colaboradores en la más trascendental e importante gestión de ese funcionario.

Se ha procurado, en la máxima medida, que la sanción del presupuesto pueda y deba hacerse en la oportunidad debida. De ahí que el proyecto establezca la obligación para el Poder Ejecutivo de presentar el proyecto dentro de un límite de tiempo expresamente determinado, facultándose a la legislatura para fijar el presupuesto general, sin tener en cuenta el mismo, cuando dicha remisión ha sido demorada.

Equilibrando esta facultad, se autoriza al Poder Ejecutivo, para hacer los gastos indispensables que requiere la Administración en base al proyecto por él presentado o, en su defecto, al último presupuesto sancionado, cuando la demora de la sanción es por culpa de la Legislatura.

En la actualidad, la ley de recursos y gastos se promulga con el nombre de "Presupuesto General de Recursos y Gastos". Me ha parecido más exacta la denominación "Cálculo de Recursos y Ley de Gastos" por la circunstancia,

también señalada por algunos estadistas y autores, de que si bien el presupuesto de rentas es un cálculo anticipado y, por lo mismo, aleatorio, en cambio los gastos, una vez autorizados por la Legislatura, constituyen una cantidad precisa que el Gobierno puede apropiar para determinados servicios.

* * *

La Parte cuarta se refiere al ejercicio administrativo. En sucesivos títulos y capítulos el proyecto se ocupa de todas las faces que él comprende. Así, por el art. 117, se establece el período de tiempo que comprende y el objeto del mismo.

Con respecto al período de tiempo— 1º de julio-30 de junio— que se proyecta, lo he creído más conveniente que el actual que coincide con el período calendario, entre otras por las siguientes razones: Existe una época fija, establecida por la Constitución, dentro de la cual el Poder Ejecutivo debe presentar el proyecto de presupuesto a la Legislatura: el mes de mayo. Luego, comenzando a regir en el mes de julio el presupuesto presentado en mayo, se acortan los períodos de tiempo entre la previsión de los recursos y los gastos y la realización de los mismos.

Por otra parte, este acortamiento se ha hecho forzoso, resultando que en la práctica no se ha cumplido nunca con la disposición constitucional y se ha tenido que sancionar el presupuesto, casi siempre, en sesiones de prórroga.

En realidad, este menor tiempo entre la presentación del proyecto y la fecha en que debe entrar a regir, es lo normal en la actualidad, en que los presupuestos son presentados y sancionados en un escaso número de días.

A los efectos de una perfecta individualización de los recursos y gastos que deben considerarse como del ejercicio, se ha establecido en títulos separados cuáles son esos recursos y cuáles esos gastos, disposiciones éstas que concuerdan con las del Título XI, en el que se establece el régimen a seguirse en la computación de los mismos.

En cuanto a los recursos que deben considerarse del ejercicio, se establece que ellos son los ingresados en su transcurso, con algunas excepciones como ser: recursos de otros ejercicios administrativos en vigencia; recursos con destino especial y, en general, todos aquellos ingresos que signifiquen

una obligación contractual contra el Fisco, ya sea por préstamos, cauciones de títulos, adelantos, etc.

Conviene destacar que todos los ingresos del ejercicio deben ingresar a alguno de los rubros comprendidos en el Cálculo de Recursos. Esta disposición tiene por finalidad agrupar y unificar todos los recursos que correspondan al ejercicio dentro de un solo conjunto de cuentas: el "Cálculo de Recursos", lo que prácticamente puede hacerse sin dificultades y que ofrece grandes ventajas para el cierre del ejercicio.

Con los gastos se ha seguido el mismo procedimiento: se parte de una base fundamental para gastar: la ley de Gastos; pero se contemplan los casos de evidente necesidad pública en que es necesario hacer gastos fuera de esa autorización básica, y para ello se obliga a introducir dentro de la ley de Gastos un fondo de reserva prudencial para atenderlo. Si este fondo de reserva llegara a agotarse y fuera urgente e imprescindible realizar nuevas erogaciones no contempladas en la ley de Gastos, se considera ampliado "automáticamente" dicho fondo hasta cubrir esa nueva erogación.

Como se ve, los gastos del ejercicio se agrupan y unifican también dentro de un solo conjunto de cuentas. la "Ley de Gastos", lo cual puede también hacerse sin inconvenientes prácticos y facilita enormemente a la contabilidad fiscal las operaciones del cierre del ejercicio.

Se ha tratado, en lo posible, de conservar el equilibrio presupuestal; aparte de la introducción del "Fondo de Reserva" —el que, por otra parte, está contemplado en la ley vigente, art. 26— se ha tratado de que los gastos se ajusten estrictamente a la ley de Gastos, permitiendo la realización de aquéllos no contemplados en la misma, tan solo en los casos en que las circunstancias extraordinarias y la urgencia no permitan demorar su inclusión en la ley de Gastos para el ejercicio administrativo subsiguiente y lo hacen imprescindible para no causar daño irreparable o comprometer la vida, el honor o el crédito del Estado o de sus habitantes.

Además, ya sean hechos estos gastos a iniciativa del Poder Ejecutivo o de la Legislatura, se los ha rodeado de una serie de requisitos que tienden a asegurar en la máxima medida el equilibrio inicial, confirmándose con ello lo dicho al tratar la Parte tercera, de que era necesario centralizar

la dirección de las finanzas y la responsabilidad de los resultados.

Consecuente con esa tesis, he tratado de que el Poder Ejecutivo sea ese director y ese responsable: a ello tienden las disposiciones que se refieren a las leyes que autorizan o disponen la apertura de créditos suplementarios o extraordinarios, equilibrando esa atribución de poder realizar erogaciones fuera de lo contemplado en la ley de Gastos por medio de un control mutuo entre la Legislatura y el Poder Ejecutivo y sometiendo a este último, cuando la Legislatura está en receso y no es posible convocarla a sesiones extraordinarias, al control del Tribunal de Cuentas.

Soy de opinión de que actualmente no puede solucionarse en forma más justa, fácil y doctrinaria esta cuestión, tanto por la naturaleza de este Cuerpo como por las funciones que está llamado a desempeñar dentro de la administración de la provincia. Como este asunto tiene una íntima vinculación con la intervención que tiene por este proyecto el Tribunal de Cuentas en los gastos que decreta el Poder Ejecutivo y que observados por la Contaduría General sean insistidos en acuerdo de Gobierno, dejo para cuando toque este asunto, que será al tratar la Parte sexta, los fundamentos y doctrina en que se basa esta intervención "a priori" del referido Tribunal.

La Parte quinta trata de las leyes con recursos propios y cuentas especiales. Sin apartarme del principio de unidad y universalidad del presupuesto, pero teniendo en cuenta que por muchas razones es imposible pretender la desaparición total de los fondos con destino especial, he tratado de crear un conjunto de disposiciones que aseguren la más completa corrección en cuanto al destino de esos fondos, y al mismo tiempo he procurado establecer en forma clara y precisa cuáles recursos y cuáles gastos deben considerarse como una ley o cuenta especial.

En lo que se refiere a las disposiciones del artículo 161, que establece que los fondos de leyes y cuentas especiales deben estar depositados en el Baneo de la Provincia, en cuenta aparte de los que corresponden al ejercicio administrativo, debo dejar constancia que ello está calcado en el régimen actual establecido por decreto del Poder Ejecutivo del 10 de marzo de 1933, el que, en la práctica, ha dado excelentes resultados y ha permitido cortar de una vez para

siempre las malversaciones que se hacían de los fondos con destino especial, con anterioridad a dicha fecha.

* * *

La Parte sexta legisla sobre las normas a que deben ajustarse los recursos y gastos de Administración.

En cuanto a los recursos, no se ha variado fundamentalmente los principios contenidos en las disposiciones de la ley vigente, pero se ha ordenado en sucesivos Capítulos las principales operaciones que dan lugar a los ingresos fiscales, estableciéndose en cada uno de ellos las reglas a que deben ajustarse las mismas.

Las normas establecidas para los gastos exigen una mayor explicación: si algunas de ellas no son más que una legalización de las prácticas que hoy se llevan a cabo, otros, por los principios que engendran, muchos de ellos nuevos dentro de nuestro ambiente administrativo requieren un más detenido estudio.

Dichas normas se han agrupado como sigue:

- 1º—Informe y liquidación previos de la Contaduría General.
- 2º—Autorización del Poder Ejecutivo.
- 3º—Toma de razón de decretos por la Contaduría General.
- 4º—Pagos y entregas de caudales públicos.

La ley vigente comienza a legislar esta materia recién en el pago y entrega de caudales públicos, dejando a obscuras todo el trámite anterior que es, en realidad, la base para mantener el equilibrio fiscal. En efecto, la más importante de las facetas porque pasa el gasto no tiene el control legal necesario e imprescindible: me refiero al control previo a su realización, que debe realizar la Contaduría General a fin de no permitir realizar erogaciones que pasen los límites del presupuesto o que no tengan autorización legal. Y sin este control previo el equilibrio no es posible, por la sencilla razón de que la fiscalización vendría cuando el hecho está consumado, es decir, cuando el gasto está realizado y hay que pagarlo.

Pero la costumbre ha suplido este claro de la ley y en la actualidad, en la casi totalidad de los gastos, interviene la Contaduría General, a los fines de informar sobre la pro-

cedencia de los mismos y efectuar la liquidación respectiva si ellos pueden llevarse a cabo.

Hecha esta breve referencia de la legislación actual y los inconvenientes que en la práctica se han suscitado, veamos las normas a que deben sujetarse los gastos públicos, según el proyecto.

El primero, o sea el informe y liquidación previos de la Contaduría General, constituye la base de la contabilidad preventiva (afectaciones provisorias) y aun cuando en la actualidad, como ya se ha dicho, se lleva a cabo en la mayoría de las erogaciones que se realizan, es preciso confesar que en el mínimo porcentaje de gastos en que dicho informe y liquidación previos no puede realizarse, es raro que no se excedan las cantidades autorizadas por presupuesto. Es por ello que el proyecto establece la obligación de comunicar esos gastos dentro de las 48 horas de ordenados o realizados a fin de que la Contaduría General pueda tener casi en el acto los saldos disponibles y estar en condiciones de poder conjurar a tiempo cualquier exceso.

Esta forma de operar, que en algunas ocasiones se ha puesto en práctica, ha dado excelentes resultados y no ha ofrecido ninguna clase de inconvenientes. Se trataría, pues, de exigir un requisito indispensable para tener el control íntegro de las autorizaciones, que en la actualidad se lleva a cabo en forma relativa, por no existir la disposición legal que lo contemple.

La segunda regla establecida contempla la autorización del P. E. y no ofrece ninguna dificultad que aclarar, salvo las disposiciones que tienden a dar una mayor elasticidad al P. E., en lo que se refiere a los decretos resolutorios de gastos propiamente dichos.

Sobre este punto, dos son las reformas que conceptúo fundamentales:

1º — Las disposiciones del artículo 204, inciso a), que permiten al P. E. autorizar por un solo decreto los gastos fijos y obligatorios a realizarse, siempre que dicha autorización no sobrepase los límites autorizados para el ejercicio administrativo en el cual se dicta el referido decreto.

2º — La contenida en el artículo 204, inciso b), que permitirá al P. E. autorizar, por un decreto global, los gastos cuyas constancias se hallan en numerosos expedientes y que en la actualidad deben ser autorizados separadamente.

Esta reforma tiende a evitar que los Ministros y el Gobernador tengan que pasarse la mayor parte del día firmando decretos, lo que contribuye para que no puedan dedicar mayor tiempo a las altas funciones que se les ha encomendado; sin perjuicio de que cuando la naturaleza de un gasto así lo exija o el P. E. lo crea conveniente, se adopte el sistema actual de autorizar en cada caso.

En cuanto a la tercera, o sea la que se refiere a la toma de razón de los decretos resolutorios de gastos por la Contaduría General, es, quizás, la que encierra uno de los problemas más grandes que se hayan planteado en esta materia: la observación de la Contaduría General a un decreto del P. E. resolutorio de gastos por no ajustarse a disposiciones legales y el derecho que cabe a éste de insistir en el mismo en resolución tomada en acuerdo general de Ministros.

El proyecto contempla dos situaciones: si los errores apuntados son subsanables o no.

En el primer caso, la Contaduría General no le da curso al decreto si no se subsanan los errores en la forma aconsejada por ella.

En el segundo, el decreto observado, la insistencia en acuerdo de Gobierno y todos los antecedentes de los mismos, deben pasar al Tribunal de Cuentas para que éste se pronuncie acerca de la inversión de dineros públicos que el mismo comporta. Si el pronunciamiento es favorable, la Contaduría General debe dar curso al acuerdo de Gobierno; si por el contrario, es desfavorable, no le dará curso, quedando al Poder Ejecutivo, como único recurso, el dirigirse a la Legislatura, solicitando la ley que permita llevar a cabo el gasto.

Creo que en la actualidad no existe una forma jurídica que resuelva esta cuestión en forma más satisfactoria. Se dirá que las atribuciones del P. E. quedan en cierto modo coartadas, pero no podrá negarse que ese coartamiento se produce tan solo en los casos en que el P. E. quiere gastar en forma arbitraria, ya que el Tribunal de Cuentas no podría desaprobado la realización de un gasto no autorizado legalmente pero que necesidades públicas impostergables lo exigen, sin cometer un atentado contra el Estado mismo; aparte de que aun en este caso extremo quedaría al P. E. la vía normal y legal: la autorización legislativa.

Si se analizan brevemente los gastos realizados en todas las épocas, fuera de las autorizaciones legales, es decir, en acuerdos de Ministros, se verá que en muy raras circunstancias tales gastos han contemplado necesidades públicas del orden referido. Por el contrario, ellos han sido hechos con el único fin de aumentar las cantidades autorizadas por el presupuesto o de favorecer a determinadas personas.

Es, pues, de todo punto de vista necesario poner un freno a tales excesos, pero dejando el camino expedito para cuando se trate de circunstancias en que verdaderamente se halle en juego la vida, el honor o el crédito del Estado o de los habitantes. Además, como puede observarse, tales disposiciones no hacen más que confirmar los principios ya sustentados en las otras materias para que el equilibrio fiscal se mantenga en todo momento.

El Tribunal de Cuentas, que llena una alta misión fiscalizadora y que es el encargado de juzgar las inversiones realizadas por el P. E. debe tener esta intervención preventiva cuando se trate de gastos cuya realización observa la Contaduría General. Y debe tenerla para que su acción sea eficaz, es decir, para que pueda hacer sentir todo el peso de su autoridad en el justo momento en que más lo reclaman los propios intereses fiscales: antes de que los actos que luego pueda llegar a desaprobarse lleven a cabo.

El mismo origen del Tribunal de Cuentas confirma estas palabras: él ha venido a reemplazar a la oficina de contabilidad existente en la Legislatura hasta su creación. El es, en cierto modo, un representante de la Legislatura, colocado como instancia intermedia entre ésta y el P. E.; él debe velar, por lo tanto, porque se cumpla en todo momento con las disposiciones legales.

Por otra parte, esta forma jurídica está apoyada por sólidos antecedentes. Durante el régimen colonial era practicada en el Virreinato dentro de los organismos existentes en aquella época, en forma casi similar a la que se propone.

Horacio Beccar Varela, en su tesis presentada en el año 1896, en el Capítulo 3º, decía al referirse a esta cuestión: "Idea algo generalizada ha sido la de que los gobernantes españoles ejercieron despótico poder con sujeción a la índole de las leyes que regían el organismo colonial. Pero esta creencia errónea se desvanece al estudiar el manejo o in-

versión de las rentas, piedra de toque de todo gobierno, en la época en que la América estaba dividida en extensos cuan poderosos virerynatos”.

“El poder de un virrey americano estaba controlado por tres juntas o consejos, una de las cuales era la de hacienda, “modelo de organización y de control en la parte más vital de los intereses públicos”, según la expresión del profundo historiador de la República Argentina, Dr. López. Dicha junta, que se hallaba compuesta del jefe del Virreynato que la presidía, el oidor más antiguo, el primero y segundo contador, el primero y segundo tesorero, los fiscales de la Audiencia y el Asesor, dictaba cada año la ley de presupuesto, que en aquel entonces era conocida con el nombre de “Cédula de Gastos”.

“Vemos, pues, haciendo la comparación con el sistema actual de la sanción de las leyes, que si bien éste ofrece incalculables ventajas por emanar ella de los representantes del pueblo, ventajas aminoradas desgraciadamente por la perversión del sistema representativo y la desidia de los congresos, el del régimen colonial representaba serias garantías desde el momento que la autoridad del virrey estaba sometida a la resolución que adoptare la Junta que presidía, la cual se componía, como se ha visto, de funcionarios independientes en un todo del Presidente, puesto que ni el sueldo con que se les remuneraba ni el cargo que desempeñaban surgían del Virrey, por cuya circunstancia quedaban frente a éste con una completa libertad de acción.”

“Pero en donde se nota la superioridad del régimen colonial, en esta cuestión de las rentas públicas, es en las condiciones de que tenían que rodearse las órdenes de pago, para que éstas fueran cumplidas por los empleados encargados de hacerlo. Veamos —dice el célebre autor de la Política Indiana— si los oficiales reales pueden librar y despachar pago alguno que no esté consignado en la Cédula de Gastos, alegando que lo hacen por mandato del Virrey, Presidente o Gobernador, debajo de cuya mano militan o sirven. Y aunque parece que si lo hacen después de alegar en defensa la regla vulgar que dice que quien hace algo obedeciendo a superior no está en culpa, y que si la hay se ha de imputar al que lo mandó...; los oficiales reales que hagan semejantes pagos, si bien pueden excusárseles por lo referente al dolo en lo criminal, no les libra ni les puede

librar el mandato del superior, del interés y reposición pecuniaria en lo civil, por haberlo hecho contra Ordenanza, pues en la observancia suya consiste la principal obligación de su oficio, y la tenían y la tuvieron siempre de hacer todas las réplicas, protestas y apelaciones contra lo que el Virrey o el Gobernador les mandase en contrario de ella, que es verosímil hicieran si se les hubiese mandado pagasen con dinero propio de ellos; y así es doctrina de autores y nuestra que no hay obligación de obedecer a los Virreyes en esto, por lo menos hasta haber hecho todas las réplicas y contradicciones que he dicho, y que no constando de ellos es visto haber pagado voluntaria y gustosamente y no con fuerza ni apremio de la potestad superior, cuyos temores y respetos no bastan para prestar legítimas excusas, porque son vanos, que quiere decir necios y faltos de razón porque están los Tribunales o Audiencias...; y así es que puede decirse que no oponiéndose delinquieron”.

“Y más adelante, al tratar de las atribuciones del más alto tribunal, se encuentran estas palabras que son el más bello ornamento del sistema que estudiamos: “En caso de gastos excesivos y no justificados, la Audiencia debe irle a la mano al Virrey y prohibir terminantemente aquellos gastos que no lo fuesen”.

“Profundas enseñanzas las del régimen colonial en esta materia!”

“En efecto; de la transcripción hecha dedúcese que toda orden de pago era dictada por el Virrey, pero con el asenso de la Junta de Hacienda; y en caso de que ella fuese ilegal, a pesar de emanar del representante del Monarca, el más alto magistrado en las Colonias, obligación era de los Oficiales Reales resistirse a su cumplimiento, haciendo réplicas, protestas y en último extremo ocurriendo en defensa de los intereses fiscales a la Audiencia, cuyo tribunal si es que el gasto fuese excesivo y no justificado “debía irle a la mano al Virrey”.

Compárense estas disposiciones con las actuales y se observará que en esta materia, con el correr del tiempo, se ha retrocedido enormemente, mientras que ellas guardan con las de mi proyecto una íntima relación.

* * *

La Parte séptima se refiere a la Contabilidad General de la Provincia.

En este punto, de tanta importancia para el normal desenvolvimiento del Estado y para la buena gestión de los gobernantes, la Provincia de Buenos Aires está muy adelantada, a tal punto que el proyecto legisla esta cuestión teniendo como base la contabilidad que se practica actualmente.

Lo que se ha buscado es, al propio tiempo que correlacionar la contabilidad con las nuevas disposiciones del proyecto, dar forma legal a los principios y sistemas en que se basan los procedimientos actualmente en uso, dando a las disposiciones un carácter general y una elasticidad que permita en cualquier momento hacer las innovaciones que se crean oportunas y hagan posible la aplicación y el ensayo de los nuevos métodos y sistemas que se creen en esta materia.

La aplicación de las disposiciones del proyecto en esta Parte no acarrearía a la Provincia cambio alguno en los procedimientos actualmente practicados; la contabilidad preventiva, la de afectaciones definitivas y la del movimiento de fondos y valores, que constituyen las contabilidades auxiliares en que se subdivide la del ejercicio administrativo y la de las leyes y cuentas especiales; la contabilidad patrimonial; la contabilidad de cargos y rendición de cuentas; la contabilidad de los empréstitos y la de los otros derechos activos y pasivos de la Provincia, son llevadas en la actualidad de acuerdo a los principios generales que he sugerido.

En cuanto a los libros, se establece expresamente cuáles deben ser rubricados por el Tribunal de Cuentas, asunto éste que, por falta de reglamentación del artículo 103 de la ley de Contabilidad vigente, quedó descuidado hasta hace muy poco tiempo, en que a iniciativa de la Contaduría General el Poder Ejecutivo reglamentó por decreto del 16 de enero de 1934 dicho artículo, haciendo rubricar los libros principales de la mencionada Repartición, los que hasta esa fecha y a pesar de que habían transcurrido más de 40 años desde que entrara en vigencia la ley, nunca habían sido rubricados.

* * *

La Parte octava, trata sobre Rendición de Cuentas.

Si bien en esta materia no se han cambiado en forma notable las formas y procedimientos actuales, se han introducido algunas pequeñas reformas y, sobre todo, se ha dado

una forma más orgánica a la distribución de las disposiciones.

Así, pues, se ha comenzado por tratar separadamente la Rendición de Cuentas de los ingresos y egresos realizados durante el ejercicio administrativo por el P. E., las Municipalidades y las reparticiones autárquicas y demás establecimientos públicos de la Provincia, y la rendición de cuentas hechas por las Oficinas y Reparticiones dependientes del P. E., Legislatura y Poder Judicial. En las primeras interviene directamente el Tribunal de Cuentas; en las segundas interviene previamente en su examen la Contaduría General, pasando luego al fallo definitivo del Tribunal de Cuentas.

En lo referente a la rendición de la cuenta general de ingresos y egresos hecha por el P. E., creo que el proyecto ha salvado las dificultades y las interpretaciones a que ha dado lugar la cuestión de las atribuciones que debe tener el Tribunal en esta materia.

En efecto; el inciso 12 del artículo 99 de la Constitución provincial dispone que "la Legislatura creará un Tribunal de Cuentas con poder para aprobar o desaprobar las cuentas de percepción e inversión de los caudales públicos, hechas por todos los funcionarios y administradores de la Provincia", el que fué fundado en la Convención por el miembro informante en los siguientes términos:

"Es necesario buscar... jueces imparciales que examinen esas cuentas, las aprueben o desapruében y tengan facultad para compeler a los administradores de los caudales públicos al cumplimiento de su deber y medios legales de hacer efectiva su responsabilidad. A este fin, señor Presidente, y sin introducir, por otra parte, una novedad, desde que es una forma de control establecida en varios países, ha creído la Comisión conveniente proponer a la Convención la creación de este Tribunal".

Como puede deducirse de estas palabras, la idea que prevaleció en la Convención fué la de crear un Tribunal que tuviera a su cargo el examen y juzgamiento de todas las cuentas relativas a la percepción e inversión de caudales públicos; pero ello no puede significar, como se ha pretendido, que él haya subrogado totalmente en esas prerrogativas a la Legislatura, cuando se trate de las cuentas presentadas por el P. E.

La confusión, a mi entender, proviene por no haber

hecho una división de las cuentas que juzga el Tribunal y que es fundamental si no se quiere incurrir en error. Las cuentas de ingresos y egresos presentadas por el P. E., referentes a la administración de los dineros públicos confiados a su custodia y las otras cuentas presentadas por los demás funcionarios y empleados de la Provincia.

En la primera, el Tribunal no puede resolver como juez único, por cuanto esa forma de proceder sería repugnante a la Constitución misma, desde que en ella se establece que las responsabilidades personales que surjan de los actos del Poder Ejecutivo sólo pueden hacerse efectivas por un solo medio: el juicio político.

¿Qué valor tendrá un cargo personal hecho por el Tribunal de Cuentas al Gobernador de la Provincia al desaprobando una inversión de dineros públicos por él ordenada? Y ello resulta más incongruente si se analiza que la Legislatura puede, por medio de una ley, regularizar los actos que dieron lugar a la desaprobación.

Por eso, el examen y juzgamiento de esas cuentas deben referirse tan solo a la manera cómo el Poder Ejecutivo ha dado cumplimiento a las leyes respectivas y en este sentido el Tribunal debe tener facultad para aprobar o desaprobando esas cuentas dando luego conocimiento a la Legislatura del resultado de sus estudios para que resuelva lo que haya lugar, en forma que sea ella la que juzgue en definitiva el proceder administrativo del P. E., promoviendo el juicio político cuando de las constancias del fallo del Tribunal surjan cargos graves contra el Gobernador. En estos principios he basado el artículo 247 de mi proyecto.

En lo que se refiere a las cuentas presentadas por las Municipalidades, reparticiones autárquicas y demás establecimientos públicos y las que se relacionan con las inversiones de fondos hechas por las oficinas dependientes del Poder Ejecutivo, Legislatura y Poder Judicial, las atribuciones del Tribunal de Cuentas son completamente distintas, ya que en estos casos sus resoluciones llevan aparejado carácter ejecutivo y son pasadas al Fiscal de Estado o al fiscal de lo civil, según los casos, para que deduzcan las acciones que correspondan.

Quedan, pues, a mi juicio, bien demarcadas las atribuciones que por el proyecto se acuerdan al Tribunal de Cuen-

tas, sin apartarnos de la disposición constitucional a que he hecho referencia.

En cuanto a la intervención de la Contaduría General, como instancia primera para el examen de las cuentas presentadas por las oficinas dependientes del Poder Ejecutivo, Legislatura y Poder Judicial, lo he creído conveniente por el contacto directo que esta repartición tiene con los habilitados de esas oficinas, que la colocan en condiciones de poder vigilar con rapidez y exactitud el estado de los fondos entregados por la Tesorería con cargo de rendir cuenta documentada de su inversión, en forma tal que ninguna otra oficina podría superarla. Además, el Gobierno necesita tener ese control directo con las habilitaciones de sus dependencias, por tratarse de las personas en las que él ha delegado parte de su mandato.

Por otra parte, este procedimiento se sigue actualmente y en la práctica ha dado excelentes resultados.