



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Reformas a la ley de contabilidad

Zaccheo, Santiago B.

1917

Cita APA:

Zaccheo, S. (1917). Reformas a la ley de contabilidad. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

ORIGINAL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

REFORMAS

A

LA LEY DE CONTABILIDAD.

TESIS

PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS ECONOMICAS

POR

SANTIAGO B. ZACCHIO

Año 1916

01
13

17/11/1916

Nº 4

Top. A. 204

21

Vol. 1501
13

REFORMAS A LA

LEY DE CONTABILIDAD.-



.....

=====

= 2 = 1

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

DECANO

Dr. Carlos Rodriguez Etchart.-

VICE-DECANO

Dr. Manuel M. de Iriondo.-

CONSEJEROS

Dr. José Bianco.-

" Hugo Broggi.-

Ing. Gerfilio Casariego.-

Dr. Ricardo J. Davel.-

Dr. Gustavo A. Frederking.-

Dr. Manuel B. Gonnat.-

Dr. Eleodoro Lobos.-

Ing. Domingo Noceti.-

Dr. Pedro Olachea Alborta.-

Sr. Sergio A. Pirero.-

Dr. José León Suarez.-

Dr. Damián M. Torino.-

Dr. Antonio Dellepiane.-

ACADEMICOS

Dr. Arce José.-

" Bianco José.-

" Broggi Hugo.-

Sr. Berduc Enrique.-

- Ing. Casariego Orfilio.-
Dr. Davel Ricardo J.-
" Dávila Adolfo B.-
" Frederking Gustave A.-
" Frers Emilio.-
" Gonnat Manuel B.-
" Iriando Manuel A. de.-
" Lobos Alejandro.-
" Melo Leopoldo.-
Ing. Noceti Domingo.-
Dr. Olachea y Alcorta Pedro.-
Dr. Piñero Sergio M.-
" Piñero Herbert.-
" Pillado Ricardo.-
Dr. Rodríguez Atchart Carlos.-
" Suarez José León.-
" Susini Telésforo.-
" Tezanos Pinto David de.-
" Torino Damián M.-
" Weigel Muñoz Ernesto.-
" Zaballos Estanislao.-

SECRETARIO

Dr. Ricardo Levene.-

PRO-SECRETARIO

Dr. Raul Gonnat (hijo).-

PROFESORES TITULARES

- Dr. Broggi Hugo.- *Mat.*
- " Britos Juan J.- *Com.*
- Ing. Casariego Orfilio.- *7^a*
- Dr. Davel Ricardo J.- *Edic.*
- " Gendra Luis A.- *q.l.*
- Dr. Gonzalez Galé José.- *Mat.*
- Dr. Lohos Alejandro.- *Quím.*
- " Lopez Vicente Eidel.- *q.l.*
- " Maresca Antonio J.-
- " Marcó del Pont Augusto.-
- " Nixenstein Mauricio.-
- Dr. Pizarro Sergio A.-
- Dr. Pato Ernesto.-
- " Rivarola Mario A.-
- " Seeber Arturo.-
- " Suarez José León.-
- " Urdapilleta Enceslao.-
- " Vedia y Ritre Mariano de.-
- Sr. Vallini Tranquilino.-
- Dr. Weigel Muñoz Ernesto.-

=====

~~4~~

6

6

Ordino de Gesis

Doctor Juan Antonio B. Lora



CONTROL ADMINISTRATIVO.

La evolución de toda actividad requiere bases indiscutibles de seguridad, que en todo momento puedan ser factores positivos para la dirección de la Empresa; cualquiera que ella sea.-

Cuando la aplicación de una explotación, debe tener esencialmente cuenta numérica, se impone el orden administrativo, por cuanto sin él, el caos, la bancarrota sobrevienen comprometiendo la iniciativa, el capital propio; y lo que es mas grave aún, el haber, las economías, y el bienestar de todos aquellos que han confiado en las promesas del iniciador.-

Para prevenir tales males, en los límites posibles, se necesita el vigía que en todo momento pueda dar la voz de alarma, y facilitar las resoluciones que deben tomarse, tendientes a evitar una situación comprometida o de insolvencia; el vigía previsor, es sin duda alguna la Contabilidad, que como ciencia, y aplicada en tal carácter, contribuya a satisfacer el anhelo, de todo aquel que se ha embarcado, en una aventura de orden financiero.-

Si tal factor, es primordial en una empresa particular, si él, es la brújula que dirige por la senda de la previsión, renunciando a cada momento, un buen o mal paso, no puede dejarse de avalorar la importancia que éste tiene, y el respeto a que se hace acreedor, cuando debe aplicarse a satisfacer la curiosidad, o mas bien el interés de una colectividad afectada.-

En tal virtud, la legislación se ocupa en todo orden de establecer el control sobre la evolución administrativa, teniendo en cuenta, desde el caso mas insignificante hasta el mas importante

especializándose en su transcurso, hasta llegar al método más completo lleno de exigencias y limitaciones de todo género; siempre tendiente a salvaguardar el fin colectivo.-

Es así que, en el campo comercial se permiten todas las empresas que tengan por objeto la explotación lícita de un ramo cualquiera, el capitalista individual que a ella se dedica, tiene ancho campo de acción; produce, hace circular sus especies, compromete su capital y su crédito; si la marcha es próspera, no hay caso de intervención por parte de los interesados en su giro, pero si en cambio el resultado le fuera adverso, si además de su haber quedara comprometido también el de sus acreedores; se encuentra obligado a rendir cuenta, explicando su situación, presentando al efecto las pruebas que permitan juzgarle inocente o culpable, y estas pruebas estarán en su contabilidad.-

Si pasamos del caso individual donde la base fué el capital y el crédito propio, al caso colectivo, "Sociedades Anónimas" en el cual, el capital se forma por el aporte fraccionado de un número ilimitado de individuos, donde la administración debe confiarse al grupo de personas que resulten electas en asamblea legal; tenemos, además de la intervención a terna, la de carácter preventivo, pues, no otra cosa es, la fiscalización ejercida, ya por el Gobierno, o con exclusión de él, cuando la legislación la permite, llevada a cabo por sus propios interesados; una u otra autoridad tendrá los elementos de estudio, en el vigía antes mencionado; de él, y de los documentos que han originado las operaciones, se determinará la legalidad y el proceder correcto o incorrecto de los actos realizados por los administradores, y en su caso se demin-

darán las responsabilidades respectivas.-

Se nota por lo tanto, que las leyes exigen se rinda cuenta a la colectividad, de todo cuanto importe lesionar los intereses y la economía de la sociedad; y si ello es así para los casos apuntados, se explica que lo sea con toda exactitud y exigencia cuando se trata de la cosa pública, o sea de la administración del Estado.-

Es por medio de la Administración, que el estado debe cuidar de propender al desarrollo de todas las actividades, aprovechando los medios indispensables que puedan ser elementos positivos para obtener el bien común; pero para satisfacer tales necesidades se motivan gastos, los que a su vez requieren los recursos apropiados para ser atendidos.-

Como consecuencia se establece el presupuesto que forzosamente ha de prever los gastos todos que deban efectuarse en el año, indicando los recursos con que han de satisfacerse las erogaciones proyectadas; función esta que en carácter de proyecto practica el P. E. proporcionando así al Congreso, representante del pueblo, los elementos de estudio que le habilitan para cumplir el precepto constitucional, que le impone conjuntamente con la obligación de sancionar las leyes, la de dictar el presupuesto de gastos de la Administración.-

Con la sanción de las leyes impositivas, se establecen los cargos que directa o indirectamente, exigen a cada habitante su tributo para la formación de los recursos indispensables.-

Promulgadas las leyes impositivas y de gastos, incumbe al Poder Administrador el hacerlas cumplir, tomando en consecuencia

todas las medidas conducentes a obtener la percepción de la renta, como así también a asegurar en forma correcta, su inversión; delegando desde luego a tal efecto, en los funcionarios de la Administración la misión de realizarlas debidamente, estableciéndose así la responsabilidad que cada uno asume.-

De lo expuesto puede deducirse que tanto la percepción cuanto la inversión de la renta exigen disposiciones de control de todo género, que sean garantía de escrupulosidad, siendo por lo tanto necesario, que la legislación en cuanto atañe a estos puntos, fije rumbos precisos e incontrovertibles, que formen en su conjunto el camino por el que han de pasar los actos del Poder Administrador.

Si para la recaudación de las rentas las disposiciones legales han de ser tan precisas, que exijan realizar continuamente el más severo control tendiente a evitar perjuicios al fisco, que puedan producirse por negligencia o mala fé, fácilmente se comprende que para la inversión de la renta, las disposiciones que han de regirla han de ser aún más precisas, por cuanto es la función más complicada, a la cual deben someterse los recursos.-

En efecto, la inversión de la renta se produce al efectuarse el gasto; éste, pasa por tres etapas distintas, que son: 1ª.- El compromiso del gasto, 2ª.- La liquidación y 3ª el pago.-

El primero es el acto más trascendental e importante, por cuanto en el momento de contratar el gasto, se crea una situación de compromiso, que afecta, primeramente a la partida del presupuesto que establece los recursos con los cuales ha de satisfacerse el importe al cual ascienda aquel; acto que interesa al Poder Administrador, tanto como a la persona que ha de proveer los artículos

para los cuales fué declarado adjudicatario.- Se impone para el caso, un orden Administrativo perfecto, que ponga a cubierto al Poder Administrador, de la posibilidad de excederse en la autorización legislativa que le fija el presupuesto de gastos, al propio tiempo que, garantice al proveedor, la puntualidad de la percepción de los importes relativos a las especies proveídas, y que, en consecuencia, le evite la sorpresa de tener que demorar indefinidamente el cobro de su crédito, hasta tanto el Congreso, vote los recursos extraordinarios que se solicitan, para cubrir los excesos producidos en las partidas respectivas.-

Así, por lo tanto, este punto uno de los principales que debe tener en cuenta la ley de Contabilidad, estableciendo al efecto la Contabilidad preventiva, de la que me ocuparé oportunamente, única base científica, que conduce a la exactitud administrativa.-

Efectuada la entrega de los artículos a los almacenes o economatos del estado, se presenta al momento de la liquidación, abarcando ésta, la comprobación y exactitud de los cálculos que se practican en base a elementos indispensables tales como: la cantidad de efectos recibidos, los precios de adquisición, bonificaciones, etc.; todo lo cual, empero, a de tener un punto exacto de partida, que es, la conformidad en la cantidad y calidad, prestadas por la persona encargada de la custodia de los efectos que se le confían.- Hace así la necesidad á que la ley establezca el control de especies, imponiéndose la respectiva contabilidad en los depósitos centrales, debiendo ser ella extensiva también, a las oficinas, etc.; donde pasan los artículos que se destinan al consumo, con lo cual podrá determinarse en cada momento las filtraciones que se

producen may a menudo, en esta evolución.-

Ahora bien, terminada la liquidación, corresponde decretarse el pago, procediéndose a imputar en forma definitiva el importe a la respectiva partida, acto este, que constituye la parte complementaria, del que, se ha realizado en el momento de comprometerse el gasto.- Surge, desde luego, la responsabilidad que asumen las personas que disponen la extracción de fondos, razón por la cual la ley debe establecer la forma en que ha de llevarse a cabo, indicando los requisitos indispensables que deben llenarse, e imponiendo especialmente la forma con que ha de hacerse efectiva la responsabilidad, que en el desempeño de su cargo pueda crearse el funcionario, o funcionarios que intervengan.-

Todo movimiento de dineros fiscales obedece a gastos de diferente índole, y cuya subdivisión puede hacerse en dos grupos; gastos fijos, y gastos flotantes.- Los primeros comprenden las erogaciones que invariablemente se han de producir, ya sea en períodos quincenales o mensuales, como ser, pago de salarios, sueldos, alquileres, etc.; mientras que los del segundo grupo se presentan a medida que las necesidades hayan exigido comprometer determinadas partidas.-

En el primer caso, generalmente se entregan los recursos necesarios a distintos habilitados, imponiéndose como consecuencia el cargo, del cual se libran mediante la presentación de los documentos que justifiquen debidamente la inversión.- En el segundo caso se manda pagar directamente a los interesados, no existiendo entonces la necesidad del cargo, por cuanto el pago debe efectuarse con posterioridad a la entrega de tal o cual especie, o de tal

o cual parte de obra realizada.-

Interessa entonces a la Ley de Contabilidad, legislar sobre la forma en que ha de llevarse a cabo el control creando, a tal efecto, un cuerpo administrativo, que además de ejercer fiscalización sobre los actos del Poder Administrador, en forma tal de prevenir cualquier desvío involuntario, vigile también la acción de las personas a quienes se les manda cumplir determinada inversión de los fondos que se le confían.-

Las teorías de la centralización, y descentralización de los servicios administrativos, debe tener su aplicación adecuada en las leyes que rigen a la Administración.-

En mi concepto, la centralización de servicios procede en el orden administrativo, pero no en forma absoluta, que lejos de producir un orden perfecto, conduzca al caos; deben, sí, centralizarse los servicios, pero por ramos determinados, en forma tal, que en todo momento, pueda conocerse a ciencia cierta la situación de un determinado organismo de la administración.-

Más adelante me ocuparé, en demostrar el funesto resultado que se ha obtenido en nuestra Administración Pública, con el afán de centralizar, que entraña la Ley de Contabilidad, reforzada aún más sus prescripciones por distintas disposiciones que desde unos cuantos años a esta parte se han introducido en la Ley de Presupuesto, y que, en su mayoría se reproducen en los importantes proyectos de reformas que se han presentado al H. Congreso; se insiste en ellos en un error, toda vez que, se sostiene la centralización absoluta, y no la que en mi entender debe aplicarse, o sea la que ya he citado; la centralización por ramos.- Tendremos posesión

de comprobar que tan decantada centralización, ha producido involuntariamente la más complicada descentralización que pueda imaginarse creando una legión de responsables que imposibilitan realizar un control eficaz.-

Tomando en consideración todo cuanto dejo expuesto, se llega a la conclusión de que la Ley de Contabilidad debe tener en cuenta toda la evolución por la que han de pasar los recursos del Estado, sometiéndolos desde su percepción hasta la inversión de los mismos, a un perfecto orden de fiscalización.-

La Ley de Presupuesto que se sanciona anualmente, denominada la Ley de las Leyes, y que en realidad es un estado de previsión, debe formularse de conformidad a las prescripciones de la Ley de Contabilidad, procedimiento que se halla consagrado en la generalidad de las leyes que rigen la administración de los diferentes Estados del orbe; y se explica que así sea por cuanto esta ley anual y otras especiales que autorizan gastos, conjuntamente con las que crean impuestos etc., son las bases que permiten establecer la contabilidad pública.- Con la sanción de las leyes de presupuesto y de gastos se implanta la fiscalización preventiva, por cuanto se autoriza con plena conciencia de causa la inversión que podrá efectuar el Poder Administrador, de los recursos que se recauden.-

Corresponde a la Ley de Contabilidad, indicar las prescripciones legales que han de formalizar la adquisición de especies, como así también señalar la forma en que han de efectuarse los pagos, no omitiendo tampoco la responsabilidad que entraña el manejo de todos los recursos que se empleen en los fines enunciados.-

Debe crear en definitiva, un cuerpo especial, a que hicie

alusión, que tenga por misión, ejercer vigilancia sobre el giro de todos estos recursos, y que contribuya a asegurar la aplicación honesta de los mismos.-

Estos cuerpos denominados Tribunales de Cuentas, que se encuentran implantados en todas las administraciones de los Estados, medianamente organizados, tienen su cargo el cumplimiento de tan delicada función, son verdaderos fiscales que vigilan para que la aplicación de los recursos sea llevada a cabo legalmente, observando además las violaciones que puedan hacerse a las disposiciones de las leyes que rigen la materia, obteniéndose con todo esto, los resultados propios, relacionando su eficacia, a la mayor o menor autonomía que se asigna a estos Tribunales Administrativos.

Al terminar esta parte de mi trabajo, antes de pasar a tratar nuestra Ley de Contabilidad; y para demostrar una vez mas la importancia que ella tiene, diremos con Luis XVI, que la felicidad de los pueblos depende principalmente de una buena administración de sus finanzas.-



C A P Í T U L O - I I -

NUESTRA LEY DE CONTABILIDAD.- I^{6.}- SUS PRINCIPALES DIS-
POSICIONES.- II^{2.}- PROYECTOS DE REFORMAS.- III^{4.}- ESTUDIO Y CRI-
TICA.- IV^{3.}- RESULTADOS QUE SE HAN OBTENIDO.-

La ley en vigencia, sancionada en el año 1870 fué proyectada por el Senador V. Fries en 1865, siendo el resultado del análisis de disposiciones anteriores que formaron las reglas administrativas, que rigieron desde el Virreynato hasta la fecha precitada; disposiciones que en su evolución han tenido distintas modalidades propias de los tiempos en que debían aplicarse y en las que en buena parte se ha inspirado el autor.-

Contiene nuestra ley preceptos precisos que demuestran la competencia que en la materia poseyó el legislador que la proyectó; muchos de ellos, si se quiere demasiado previos para la época en que debían aplicarse, deberán constituir en la actualidad el pedestal en que han de crearse nuevas disposiciones que, en unión de las existentes perfeccionan el sistema, y que tomando en cuenta el desarrollo de nuestra administración puedan, no sólo instituir el orden que corresponde al manejo de los caudales públicos, sino que, implanten la Contabilidad Administrativa en forma eficiente para obtener una administración perfecta.-

- I -

Podríamos dividir las prescripciones que ella contiene en cuatro partes.- I La que se relaciona con la forma de presentar los presupuestos de gastos de la Nación.- 2^a.- La que comprende las entradas y salidas del Tesoro.- 3^a.- La que trata de la

Contabilidad a cargo de la Contaduría General de la Nación, clausura del ejercicio y cuenta de inversión que debe presentarse al Congreso; y 4ª la que instituye la Contaduría General, y legisla sobre las rendiciones de cuentas, la que podemos considerar más bien como la que corresponde a un Tribunal de Cuentas.

Por los artículos de la ley que corresponden a la primera parte se establece que el presupuesto ha de comprender los gastos ordinarios y extraordinarios que se considera deben efectuarse en el año, el cálculo de recursos correspondientes, fijándose el tiempo de vigencia del ejercicio, desde el 1º de enero al 31 de Diciembre de cada año.— Cada Ministro tiene la obligación de proyectar el presupuesto del Departamento a su cargo, proyecto que pasa al Ministerio de Hacienda a los efectos de formular el cálculo de recursos necesarios a satisfacer todas las necesidades de la Administración, imponiéndole además el presentar al H. Congreso en el mes de Mayo, una memoria que comprenda: 1ª la cuenta de inversión de las sumas asignadas a su departamento, como así también, un estado razonado y comparativo entre el presupuesto que rige para el año en curso y el que propone para el venidero.—

Los artículos que comprenden la segunda parte legislan sobre la forma en que han de recaudarse los recursos del Estado dictando los reglas que deben observar los encargados de esta misión, libros que deben llevar, inventario que corresponde practicar en el momento en que deba hacerse cargo de la oficina la persona que se designe, haciéndose, además, a esta responsable por los importes que dejare de percibir por su propia negligencia.—

Se establece que ningún pago o entrega de caudales públicos podrá ser hecha sino en virtud de orden del Presidente de

18

la República refrendada por el respectivo Ministro, indicándose las formalidades y requisitos que deben observarse en las órdenes de pago, designándose, además, las enunciaci^ones que han de contener las mismas, estableciéndose el procedimiento a seguir según los casos en que los pagos deban efectuarse por Tesorería General, o por otras Cajas recaudadoras.-

Señálase la intervencióⁿ de la Contaduría General; a la que le corresponde liquidar las cuentas motivo de la orden de pago, cuidando: 1^o que no falten en estas las enunciaci^ones que legisla la ley para su redacci^on; 2^o que el gasto se haga en virtud de crédito abierto por partida de la ley de presupuesto, por leyes especiales o acuerdos del Poder Ejecutivo; 3^o que no se exceda en los importes sobre las sumas acordadas, y que no se inviertan los recursos destinados a un fin determinado, en otro de índole diversa. Es de su incumbencia además, observar las órdenes de pago relativas a gastos no autorizados por ley, debiendo, cuando encuentra error o se disponga un pago ordenado anteriormente observar las órdenes de pago, las que vuelven al Departamento de su procedencia; pudiendo el Poder Ejecutivo, especialmente en el primer caso, insistir en el cumplimiento mediante Acuerdo de Ministros, viéndose entonces la Contaduría obligada a intervenir, desapareciendo, empero, su responsabilidad, la que asume el Jefe del Estado y los Ministros que firman la insistencia.-

La ley 1606 del 31 de Julio de 1885, que ha derogado el artículo 23 de la Ley de Contabilidad, prohíbe terminantemente al Poder Ejecutivo hacer gastos que no estén autorizados por ley especial o del presupuesto, precisando que sólo podrá efectuarse

en los casos previstos por los artículos 6 y 23 de la Constitución Nacional, siempre que el Congreso se encuentre en receso, debiendo darle cuenta inmediata en el primer mes de sus sesiones, de los gastos que hubiere efectuado en virtud de ellos.-

Las disposiciones que determinan los artículos correspondientes a esta segunda parte finalizan legislando sobre la compra y sobre toda convención relativa a trabajos y suministros, estableciendo que se hará en general en remate público, exceptuándose los casos, en los cuales podrá omitirse esta formalidad.-

Por los artículos que forman parte de la 3a parte, se determina el sistema de contabilidad que ha de establecer la Contaduría General, debiéndose emplear la partida doble, abriéndose cuenta a cada ítem, en cuanto a los gastos y a cada inciso, para cada uno de los diferentes ramos de entrada, como así también a todos los créditos que se instituyan por leyes o acuerdos.-

Todo asiento que formule la Contaduría en sus libros, será hecho tan sólo en virtud de las órdenes de pago que se expidan, y en cuanto a la recaudación, deberá tomar en cuenta las planillas que le pasen las oficinas, recaudadoras; se le impone también llevar un registro de las propiedades de la Nación, y de los buques, que posea, indicando el producto, etc., siendo su obligación además, la de llevar un libro relativo al nombramiento de los funcionarios públicos.-

En cuanto a la clausura del ejercicio se establece la fecha 31 de ^{marzo} ~~mayo~~, indicándose que en virtud de ello, quedan sin efecto, y sin valer alguno los créditos de que no se hubiera hecho pago, salvo que la ley o acuerdo del Poder Ejecutivo ordene su continua-

ción, se establezca, además, que las órdenes de pago que hasta la indicada fecha no se hubiesen asentado en los libros de la Contaduría General pasarán al siguiente ejercicio, siempre que una ley abra para su pago el crédito especial o extraordinario que se necesita, indicando así mismo que las sumas que se adeudaren al Tesoro ingresarán al ejercicio del año siguiente.-

Como consecuencia de la terminación del ejercicio, la Contaduría General debe formular la cuenta de inversión, relacionando por Ministerios las sumas que se ha autorizado a gastar, y lo que se haya mandado pagar sobre cada importe autorizado, acompañando también a este estado planillas que demuestren la comparación entre lo que se ha calculado como renta de cada inciso y lo que realmente ha producido, debe formular así mismo una relación circunstanciada por Ministerio, de las órdenes observadas, situación del Tesoro, su activo y pasivo el 31 de Diciembre.-

Con todos estos elementos que forman un anexo a la Memoria del Ministerio de Hacienda, conjuntamente a los libros y documentos pertinentes, el H. Congreso debe proceder a ejercer su atribución de aprobar o desechar la cuenta de inversión.-

Los artículos que componen el cuarto grupo y que se relacionan con la Contaduría General, constituyen de hecho el Tribunal de Cuentas, y es en esta parte donde la ley contiene las disposiciones relativas al estudio de las cuentas de la Administración, tanto en lo que atañe a la percepción, como a la inversión de la renta; tendiendo las disposiciones pertinentes a dar toda la autoridad que debe tener este cuerpo, para poder efectuar con éxito, la fiscalización debida, en la evolución de los dineros públicos.-

En el mes de septiembre del año 1916, el Poder Ejecutivo remitió al H. Congreso un proyecto de reformas a la Ley de Contabilidad, y por el cual se sustituía totalmente la ley en vigencia; proyecto que no fué tomado en consideración hasta la fecha.-

Las modificaciones que en él se introducían comparadas sus disposiciones con las vigentes, tenían en la parte de legislación una mayor consistencia, especialmente en cuanto atañe a las leyes especiales que autorizan gastos.- Se establecía a tal efecto, que estas leyes debían determinar el recurso que se destinaba para su cumplimiento, por cuanto no es posible atender con los fondos que se fijan para ~~atender~~ ^{satisfacer} las erogaciones que demanda el presupuesto, los gastos que se sancionan por leyes especiales, razón por la cual no debía dárseles cumplimiento hasta tanto no fueran incorporadas a la ley de presupuesto, salvo el caso que hubiera excedentes sobre la renta, imponiéndose a tal efecto a la Contaduría General la obligación de elevar mensualmente al Ministerio de Hacienda una planilla demostrativa de los ingresos que hubieran tenido lugar, para poder apreciar la situación del Tesoro, y determinar en consecuencia la posibilidad del cumplimiento de las leyes citadas.-

Se trata en capítulo separado de precisar, a parte de la autorización prevista por los artículos 6 y 23 de la Constitución Nacional, las circunstancias en las que el Poder Ejecutivo estando en receso el Congreso, podría efectuar gastos de gobierno, por medio de Acuerdos de Ministros, con lo que se aclaraba las prescripciones de la ley 1606 que derogó el artículo 23 de la ley de Con-

tabilidad en vigencia.-

En cuanto a las entradas y salidas de los dineros públicos, se reforzaban las disposiciones de la Ley actual, haciendo entrar a formar parte de la Ley en proyecto las distintas reglas dictadas por Decretos del Poder Ejecutivo a efecto de regularizar el movimiento de recursos.-

Teniendo en cuenta las prescripciones dictadas por Acuerdos del Gobierno, se proyectaba un capítulo bastante completo relativo a los contratos, adquisiciones por cuenta de la Nación, y enajenaciones de bienes nacionales; se imponía también, que no podría efectuarse ninguna licitación pública, sin someter previamente a informe de la Contaduría General, el respectivo pliego de condiciones.-

La forma en que debía llevarse la Contabilidad, quedaba ampliada, especificando los grupos de cuentas que debían establecerse y que se relacionaba con lo siguiente: abrir cuenta: 1ª a los gastos autorizados, por Ley del Presupuesto, leyes especiales o Acuerdos de Gobierno; 2ª a cada recurso y 3ª a cada responsable, es decir, se implantaba por la ley, la contabilidad de gastos, la de recursos y la de cargos.-

En lo referente a la cuenta de inversión se reproducían en general muchas partes de los decretos dictados, con el fin de reglamentar la Ley en vigencia, ocurriendo lo propio con la forma de rendir cuenta que debían observar los responsables.-

La parte pertinente a las atribuciones de la Contaduría General, en lo que respecta a su carácter de Tribunal de Cuentas, no sufría modificaciones de importancia.-

En definitiva el proyecto representaba la adopción de la ley en vigencia, ^{ampliada} ~~ampliada~~ sus prescripciones por las ^{reglas} ~~leyes~~ impuestas por los distintos Acuerdos y Decretos que el Poder Ejecutivo había expedido para reglamentar los artículos de la misma, -dándole en su estructura una constitución distinta, agregando disposiciones legales que la perfeccionaban.-

En el año 1914 durante las sesiones del mes de agosto, el Diputado Dr. Martín G. Coronado, presentaba a la Cámara de Diputados un proyecto de ley, por el cual se modificaban los artículos 13 y 48 de la ley actual; disponiéndose que toda orden de pago observada por la Contaduría General, no podría cumplirse sin autorización del H. Congreso, la que debía solicitarse previo Acuerdo de Ministros, en el cual se resolviera insistir; -todo esto en cuanto al artículo 18 y en lo que se relacionaba con el artículo 48, estableciéndose que, la Contaduría General se compo-ndría de tres contadores mayores, uno de los cuales debía ser presidente, y que su nombramiento y remoción, sería hecho por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del H. Congreso.-

Durante las sesiones del mes de setiembre de 1914, presentó el Diputado Dr. Vicente Gallo, un proyecto modificando parte de los artículos de la Ley de Contabilidad que rige, introduciendo disposiciones completamente nuevas.- Este proyecto es sin duda alguna uno de los más completos y autorizados, toda vez que son bien notorias las condiciones de preparación de su autor, especialmente en materia de Derecho Administrativo.-

Mantiene en él, el contacto fundamental de la ley actual razón por la cual sucintamente citaré las partes que más han preocupado su atención.-

24

Deja preveer en primer término la existencia de dos Tesoreros, por cuanto, modifica el artículo 17 de la Ley de Contabilidad disponiendo que toda orden de pago que no haya sido observada por la Contaduría General, vuelve al Ministerio de Hacienda, el cual ordenará el pago por Tesorería, o por la Legación Argentina en Inglaterra, según el caso.-

Incorpora a la ley, varios artículos que se repiten desde dos o tres años, en la Ley de Presupuesto y de las que hice mención en la primera parte de este trabajo; estableciendo que las órdenes de pago que se expidan para el pago de las necesidades mensuales de las dependencias de la administración nacional, deberán comprender tan sólo las sumas correspondientes a sueldos y gastos menores, importes que se entregarán previa liquidación de las planillas efectuadas por Contaduría General, y en virtud de la cual podrá formularse la orden de pago.- En cuanto a los demás gastos que no se refieran a los casos citados y que importan pagos de provisiones, obras, etc., se mandarán abonar directamente a los interesados por Tesorería General.-

Establécese, en cuanto a las observaciones de Contaduría, que, una vez producida la insistencia por el Poder Ejecutivo, deberá aquella repartición dar cuenta inmediata a ambas Cámaras Legislativas, transcribiendo la observación y el decreto que la ha motivado; los Presidentes de ambas Cámaras, las pondrán en conocimiento de las mismas.-

Al modificar el artículo 23, se dispone que el Poder Ejecutivo, deberá solicitar indefectiblemente al H. Congreso, durante las sesiones ordinarias o extraordinarias, autorización para efectuar gastos, que no estén autorizados por Ley.- Queda sin embargo,

el Poder Ejecutivo autorizado a efectuar gastos en Acuerdo de Ministros, y durante el receso del Congreso, además que en los casos previstos por la Constitución Nacional en sus artículos 6 y 23, también en otras circunstancias que define terminantemente; como ser cuando se trate de un gasto que asegure la percepción de la renta, cuando sobrevengan acontecimientos graves, cuando el gasto sea impuesto por la necesidad imperiosa del cumplimiento de una Ley especial, cuando se trate de gastos indispensables de continuo previstos por la Ley del Presupuesto, en cuyo caso la autorización dada en Acuerdo es provisoria, hasta tanto sea sancionado el gasto, y cuando se condene por sentencia judicial a la acción a pagar determinadas sumas de dinero.-

Se sustituyen los artículos 32 al 37 de la Ley de Contabilidad por disposiciones que amplían los casos en que pueden efectuarse adquisiciones mediante concurso privado de precios, debiéndose ser aprobados por el Poder Ejecutivo, excluyéndose de ello, los suministros cuyo gasto no exceda de cinco mil pesos.-

En los demás casos se impone la subasta pública, reglamentándose debidamente todas las circunstancias necesarias, en las que se han consultado las prescripciones vigentes, y otras ya proyectadas.-

Con los mismos propósitos que entrañaba el proyecto del Dr. Coronado se establece que los tres contadores mayores, serán nombrados y removidos con Acuerdo del Senado, pero se prevé el caso en que por causas justificadas, y estando el Congreso en receso, pueda el Poder Ejecutivo suspenderlos en sus funciones.- La suspensión se efectuará en Acuerdo de Ministros, y con cargo de

presentadas las rendiciones de cuentas.-

Dispone así de mismo, que las Administraciones, oficinas o encargados de hacer pagos no podrán cumplir más que aquellos que determine la liquidación de Contaduría General, debiendo en caso de que se le ordenare hacer uno contrario, manifestar por escrito al superior la imposibilidad de cumplirlo, por oponerse a ello la ley, con esta advertencia, si el superior insiste scatará la orden, y pondrá el hecho en conocimiento de la Contaduría General, librándose de toda responsabilidad.- En la modificación del mismo artículo, se establece que, terminará la responsabilidad de la persona que haya presentado la rendición de cuentas a la Contaduría General, cuando hubiesen transcurrido tres años y no hubiese sido despachada, cayendo la responsabilidad sobre el funcionario que no la hubiera despachado a su tiempo.-

Incorpora en definitiva disposiciones nuevas sobre las órdenes de pago, estableciendo que el Poder Ejecutivo por medio de sus Departamentos de Estado, formulará órdenes de pago generales, que comprendan todo lo acordado por el año en concepto de los sueldos y gastos menores, en forma que cada orden corresponde a cada una de sus dependencias, obligando a la Contaduría General a que registre en un libro especial estas órdenes.- Decreta^{los} las órdenes de pagos por los respectivos Ministerios, sobre las planillas de gastos y sueldos previamente liquidadas por la Contaduría General, indicando en ellas la orden general a que deben cargarse, se pasan al Ministerio de Hacienda para que se ordene el pago por Tesorería, debiendo intervenir la Contaduría.-

Establece un capítulo en el cual se legisla sobre las

leyes especiales, indicándose en que épocas se dará principio de ejecución, cuando la ley no disponga de inmediato cumplimiento: si se tratare de una ley que al autorizar un gasto, crea recursos propios, se le dará cumplimiento, cuando el recurso se haya realizado efectivamente, pero en el caso que la erogación deba atenderse con fondos de rentas generales, se dispone que deberá darse cumplimiento inmediatamente cuando el Poder Ejecutivo haya solicitado el crédito suplementario al Honorable Congreso y median diversas circunstancias de urgencia, que determinará; mientras que si se trata de realizar obras nuevas o adquisiciones que no tengan un evidente interés actual, se dará cumplimiento a la ley en el último trimestre del año, pudiendo empero, en esta caso demorar hasta el año venidero, cuando se compruebe que el producido de la renta durante los diez primeros meses del ejercicio, resultara probablemente suficiente para atender los gastos autorizados del presupuesto, leyes especiales o Acuerdos en ejecución y para cuyo efecto se impone a la Contaduría General la obligación de presentar al Ministerio de Hacienda antes del 20 de Octubre de cada año, un estudio completo de las erogaciones probables del ejercicio financiero del año.-

Si los gastos que se autorizan se refieren a subsidios para Instituciones o Asociaciones privadas o a particulares, o cuando se relacionen con jubilaciones o pensiones graciales, la efectividad de la ley empezará con la vigencia del nuevo ejercicio.-

Se establece también que las leyes especiales cuyo cumplimiento se efectúa con recursos de rentas generales, caducan el 31 de Diciembre y que sólo podrán imputarse a ellas hasta el 31 de Marzo, los importes relativos a gastos efectivamente comprometidos al 31 de Diciembre; mientras que aquellas leyes que tengan

recursos propios efectivamente realizados, continúan en vigencia; se complementan estas disposiciones, con algunas ya vigentes por distintas resoluciones, indicando que cuando se amplía por ley una partida del Presupuesto, la imputación ha de hacerse a este último, y en el caso de corresponder la ampliación a un gasto autorizado por una ley especial, la imputación se hará a ésta, y en forma alguna a la ley que autoriza la imputación.-

Finaliza el autor su proyecto, con un capítulo dedicado a disposiciones generales, y a la prescripción: legisla sobre la forma y circunstancias en que el Poder Ejecutivo pueda decretar la prórroga de los créditos establecidos en la ley de Presupuesto, hecho que podrá realizar con respecto a aquellas partidas, que por la autorización legislativa, y que por su carácter de extraordinarios, se hayan sancionado por una sola vez, o cuando se trata de obras que se realizan gradualmente, y para las cuales se incluyen en el presupuesto créditos parciales sucesivos.- En caso de producirse la prórroga para el ejercicio nuevo, ésta caducará indefectiblemente al terminar el ejercicio, para el cual se ha decretado la prórroga.-

Los gastos secretos, deben ser establecidos por ley o por Acuerdo del Gobierno en caso de hallarse en receso el Congreso, y de su inversión rendirá cuentas el Poder Ejecutivo, enviando al Congreso un pliego cerrado, que contenga los gastos que justifique el cumplimiento de la ley que los ordenó, debiendo la Contaduría General formular descargo a la persona que se hubieren entregado los fondos, cuando se dicte la ley aprobatoria de su inversión.-

Se dá por el proyecto además, a la Contaduría General

la facultad de observar todo Decreto que disponga la aplicación de dineros ya extraídos del Tesoro, en un fin distinto al concepto de la autorización legislativa, invocada en la orden de pago, mediante la cual, se han extraído los fondos de Tesorería.- Se reglamenta la forma en que han de efectuar las licitaciones, las administraciones de los Ferros-Carriles del Estado, y Obras de Salubridad, disponiendo, además, que en concordancia con las leyes vigentes relativas a las administraciones del Consejo Nacional de Educación, y de las anteriormente citadas podrá la Contaduría General intervenir en sus libros de contabilidad, llevando a conocimiento del Poder Ejecutivo las observaciones que le surgiera su estudio, con respecto a su marcha y dirección.-

El pago de las subvenciones también ha motivado la creación de varios artículos.- No podrá efectuarse pago de suma alguna votada en concepto de subvención, sin previa constatación por un funcionario nacional, de la existencia, objeto, utilidad y funcionamiento de la Cooperación o Sociedad subvencionada; el importe de las mismas, será abonado en una o varias cuotas, estableciéndose en cuanto a las sumas destinadas a construcción, que el pago será efectuado a la orden adjunta de la Municipalidad, Cooperación o entidad a cargo de quien se encuentre la obra, y de un ^{ingeniero} ~~agente~~ designado por el Ministerio de Obras Públicas, y siempre previa aprobación de planes y presupuestos por el mismo Departamento; debiendo rendir cuentas de su inversión.- Se excluye de estos requisitos, los pagos que deban hacerse a favor de los Gobiernos de Provincias.-

Contiene el proyecto otro artículo importante, por el

qual se dispone que el Poder Ejecutivo incluirá anualmente en la Ley de Presupuesto, y en el anexo de la Deuda Pública, una partida destinada a satisfacer aquellos pagos relativos a gastos efectuados durante el ejercicio vencido, y que hubieran quedado impagos, entendiéndose que tan sólo se deberán comprender en este concepto, aquellos gastos efectuados en virtud de la autorización concedida por el presupuesto cerrado.-

En cuanto a la prescripción, se proyectan distintos plazos aplicables a casos de índole diversa; se prescriben a los cinco años, todos aquellos créditos que se relacionan con sueldos, honorarios, emolumentos de gastos del personal civil y militar, pensiones jubilaciones, etc.; a los diez años, los créditos concernientes a la provisión de suministros, materiales, o de contratos celebrados entre la Nación y los particulares; y a los veinte años los que provienen del uso del crédito de la Deuda Nacional; o de la cooperación en especies o en dinero, voluntaria o coactiva, prestadas a la Nación, ante la amenaza de un grave peligro interior o exterior; contado el término de la prescripción a partir del 1º de Enero del año siguiente en el cual se hubiere producido el crédito.

Expuestas brevemente las principales innovaciones del proyecto, de reformas, presentado por el Diputado Dr. Vicente C. Gallo, toca considerar, el proyecto que con fecha 30 de Julio de 1915, presentó a la Honorable Cámara de Diputados, el Dr. F. T. Garzón.-

Entiende el autor, que la Ley de Contabilidad actual, es insuficiente si se la relaciona con el desarrollo de la Administración, y en consecuencia propone una ley nueva en sustitución a la actual.-

Toda vez que, en el proyecto se toman en consideración las prescripciones de la ley en vigencia, como así también muchas de las propuestas por el Dr. Vicente C. Gallo y las del proyecto del Poder Ejecutivo de 1910, enunciaré tan sólo aquellas que impliquen una innovación y que entrañen algún interés.-

En cuanto respecta a la aplicación y formación de la Ley de Presupuesto, puede tomarse en cuenta la declaración que se hace de que las bases de la Ley de Contabilidad de la Nación, son las leyes de Presupuesto, las leyes de impuestos, las leyes especiales y los acuerdos que dictare el Poder Ejecutivo.-

en

Estéblese que la ejecución del presupuesto tiene preferencia los servicios de la Deuda Pública, las obligaciones emanadas de contratos y los gastos ordinarios de la Administración.-

Las disposiciones relativas a la clausura del ejercicio indican que cada Ministerio pasará por intermedio de su propia Contaduría a la General, una cuenta que comprenda la recepción e inversión de la renta durante el año, refiriéndola al presupuesto; cuenta que verificada y hallada conforme por la Contaduría General, se pasará al Ministerio de Hacienda, el que deberá tomar ^{la} en consideración en su exposición financiera.- Mantiene además la ~~exist~~ prescripción de que cada Ministro debe acompañar a su memoria anual, y durante el mes de Junio un estado razonado y comparativo del ejercicio en curso, y del que propone para el siguiente.-

Las leyes especiales, las comprende el autor en orden general, disponiendo que toda sanción legislativa de cualquier carácter y origen, que importe autorizar gastos fuera de presupuesto, deberá crear los recursos necesarios para atenderlos; ya tengan

origen en el Poder Ejecutivo o Legislativo.-

Si esto no sucediere no deberá dársele cumplimiento, y si se dispone la imputación a rentas generales, no podrán tampoco hacerse efectivas hasta tanto no se justifique, un excedente de éstas, sobre los gastos autorizados por Ley de Presupuesto.- Se establece además que si el Poder Ejecutivo durante el año, notare posibilidad de déficit, causado ya por disminución de la renta, o por exceso de gastos, deberá dar cuenta al Congreso, indicando a su vez los medios para salvarlo, pero si esto ocurriere durante el receso, podrá el Poder Ejecutivo adoptar las medidas que crea necesarias, debiendo darle cuenta en el primer mes de Sesiones.-

Se prohíbe terminantemente efectuar gastos que no estén autorizados, á biendo solicitarse los créditos necesarios al Honorable Congreso.- Tan sólo podrán autorizarse gastos en Acuerdos de Ministros, cuando el Congreso se encuentre en vacancia, en los casos que proveen los ya mencionados artículos de la Constitución Nacional, y en aquellos que han inducido al Dr. Vicente C. Gallo a la ampliación que proyectaba.- Se autoriza además al Poder Ejecutivo, para que en Acuerdo de Ministros y durante el receso, pueda cambiar el destino de las partidas que con la denominación de gastos para eventuales, extraordinarios o imprevistos se consignan en el Presupuesto.-

Para el pago de cuentas dispone: que ningún pago podrá efectuarse, sin ser previamente constatada, liquidada e imputada la deuda que lo motiva, operaciones que efectuará la Contaduría del Ministerio, la que dispone que será presidida por un Contador diplomado, que se denominará controlador ministerial, que se nombrará de terna a propuesta de la Contaduría General; este funciona-

responderá directa y personalmente por los errores de información.-

La Contaduría Ministerial, tendrá a parte de la obligación de llevar la contabilidad general del Ministerio, la de registrar todos los contratos, obligaciones y gastos que corren a cargo del mismo, declara que el Ministro es el único que puede autorizar gastos de Estado.- Todo gasto observado por la Contaduría del Ministerio y cuya observación ratifique la Contaduría General, no podrá ser satisfecho sin sanción legislativa, cuando el Honorable Congreso se hallare funcionando, o por acuerdo de Ministros, cuando éste se encontrare en vacancia; debiendo dar cuenta en el mes de sus Sesiones.-

Establece que todo pedido de fondos, como las órdenes de pago concordantes, pedían solicitarse y darse por incisos e ítems globales quedando, empero, los fondos en Tesorería General de donde solo podrán retirarse por giros especiales extendidos ^{contra} ante aquella por el Ministerio al cual pertenece el pago ordenado.-

La Contaduría General no podrá dar curso a ningún expediente de cobro o pago sino consta el informe de la Contaduría del Ministerio respectivo, relativo al anexo.- Inciso o ítem del presupuesto a que debe imputarse el gasto; como así también, si el gasto hubiere sido observado.-

En cuanto a los sueldos y gastos, dispone que se hará una orden de pago mensual, girando el importe de los mismos a favor del empleado que designe cada repartición; en cuanto respecta a pagos por servicios públicos, no personales, se harán a favor de la persona que realizó la prestación.-

En el capítulo correspondiente a licitaciones, enajenaciones y contratos; establece que toda adquisición, enajenación,

transmisión o arrendamiento de valores, de bienes muebles o inmuebles de la Nación, deberá hacerse por licitación pública, exceptuándose de este requisito, en los casos especiales que ya se han enunciado, al encominar sobre este particular las prescripciones de nuestra ley actual y las que establecen los proyectos anteriormente expuestos.-

El capítulo en cuestión es muy amplio, incorporándose artículos basados en las disposiciones que existen al respecto, por Decretos o Acuerdos que resultan de verdadero interés.-

La parte correspondiente a la recaudación e inversión de la renta, la comprende un capítulo que denomina " Del Tesoro y de los bienes de la Nación "; el que además de establecer las prescripciones que deben regir squallas y ~~que~~ ^{que} acuerdan con las actuales declara que el Ministro de Hacienda es el Jefe de las finanzas Nacionales y que a su cargo exclusivo, está la administración de las entradas y salidas del Tesoro Público, y de los bienes de la Nación produzcan o no rentas, teniendo por lo tanto la responsabilidad de sus servicios.- Establece que el Tesoro Público es uno, y que en consecuencia, a él deben ~~repar~~ ^{regresar} todos los recursos y de él deben retirarse los fondos para atender las erogaciones de la Administración, haciendo sin embargo, la salvedad de que cuando se trate de bienes o valores afectados a un servicio especial, serán administrados por la autoridad a que pertenece el servicio, pero siempre bajo la superintendencia del Ministerio de Hacienda.-

Se dispone que este último Departamento, procederá a levantar un inventario de todos los bienes de la Nación, por Provincias y Territorios, haciéndose la debida estimación determinando

lo afectado por servicios especiales.-

A parte del citado inventario, todos los Ministerios deberán en las épocas que determine el Poder Ejecutivo, formular el recuento de todos los valores y bienes muebles de sus respectivas dependencias.-

La Contaduría General queda encargada del registro de los bienes de la Nación, evidenciando todos los pormenores que se relacionen con los mismos, debiéndosele comunicar toda modificación, los títulos y antecedentes relativos a propiedades de la Nación, y los inventarios del caso se archivarán en la Contaduría.-

Para la presentación de cuentas de inversión al Honorable Congreso, además de los requisitos que legisla la ley en vigencia, impone la obligación a la Contaduría General de remitir un estado relativo a las cuentas que no hayan tenido movimiento en el año, especificando las causas; otro estado detallador de las reparaciones que manejan fondos, y que no hayan rendido sus respectivas cuentas, uno también que indique los contratos vigentes, una planilla relativa a los resultados habidos con respecto al presupuesto y cálculo de recursos, un estado general de las finanzas de la Nación, su deuda interna y externa, servicios que demanda, y balance general de comprobación de libros.-

Establece que el Congreso nombrará cada dos años y en su primera sesión ordinaria, una comisión compuesta de dos Senadores y tres Diputados, la que designará su Presidente y Secretario. Esta Comisión tendrá a su cargo la revisión de las cuentas presentadas por el Poder Ejecutivo, la que deberá expedirse sobre la forma en que ha sido cumplida la Ley de Contabilidad, leyes especiales

y Acuerdos de Gobierno; podrá la Comisión solicitar todos los datos que crea necesarios al Poder Ejecutivo, a sus Ministros y a los Jefes y empleados de la Administración.-

En caso de disconformidad, presentarán tantos informes como disidencias hubiere; las cuentas de la Administración deben quedar desahucadas en el año que se presenten o en el subsiguiente, y en caso de que no recayera en este tiempo sanción alguna, se considerarán aprobadas definitivamente.-

Al tratar de la Contaduría General, aplica muchas de las disposiciones de la ley actual, y en parte modifica sus atribuciones, dispone que el personal de la Contaduría General, se compondrá de un Presidente y del personal que fije la ley de Presupuesto, siendo todo él nombrado por el Poder Ejecutivo.- El Presidente de la Contaduría es el Jefe de la misma, y le corresponde estudiar los expedientes que sometan a su dictamen, revisar periódicamente y siempre dentro de cada mes, todos los asientos del Diario, confrontándolos con los documentos que los comprueban; verificar mensualmente los arques de la Caja de Tesorería General, pasar en el mismo período al Ministerio de Hacienda, en cualquier época que le fuere pedido el estado del Tesoro o Balance General de cuentas de la Administración; haciéndoselo además el depositario responsable de los valores de la Nación, papel sellado, estampillas, certificados, fondos públicos, títulos y demás documentos que emite y posee la Nación, llevando cuenta especial de ellos.-

Reglamenta las funciones de la Tesorería General, declarando que al Tesorero incumbe la obligación de recibir los fondos que se recauden por cualquier concepto que sea, abonar los libran-

mientos u órdenes de pago que autorice el Poder Ejecutivo, y cuidar de los valores que le fueren entregados.- No podrá dar curso a las órdenes de pago cuyo texto estuviere enmendado, o si faltaren los documentos que se relacionan en el expediente.- Negará el pago, cuando la persona que lo reclama no tenga crédito alguno pendiente, cuando no se justifiquen los servicios prestados, cuando la orden de pago sea nula, o cuando se requiera el cobro una vez cerrado el ejercicio administrativo.- Se impone que deberá llevar un libro diario y uno de caja, debiendo además pasar diariamente a la Contaduría General el estado de caja, formulando cada diez días un resumen de entradas y salidas, que deberá publicarse de inmediato.-

Crease también una Dirección General de Rentas que funcionará bajo la inmediata dependencia del Ministerio de Hacienda, la que estará en contacto directo con todos los funcionarios encargados del cobro de la Renta Pública, personal que estará a sus órdenes, y a quién controlará debidamente; tendrá la dirección, facultad para revisar mensualmente los registros de contribución directa y patentes y las planillas de recaudación de éstos y de los demás impuestos; inspeccionar las receptorías y toda oficina de recaudación, pudiendo si lo estimara conveniente, exigir rendición de cuentas en cualquier momento; será de su incumbencia reglamentar las funciones de los receptores en cuanto se relacione con el desempeño de su mandato y especialmente en la forma de proceder a la estimación de propiedades asesorando al Poder Ejecutivo a todo cuanto atañe con la habilitación de puertos, creación o suspensión de oficinas, etc.-

Las sumas que recaudare, serán depositadas diariamente en Tesorería, y mensualmente pasará a la Contaduría General un detalle de las entregas efectuadas, especificando qué importes corresponden a cada ramo de impuesto o renta.- En el mes de Julio de cada año, rendirá cuentas a la Contaduría General, de todos los valores, papel sellado y estampillas que hubiere recibido en el año anterior, devolviendo lo inutilizado, debiendo la Contaduría, antes de cerrar sus libros controlar sus cuentas con las de la Dirección, verificando si concuerden las cifras en cuanto a lo ^{adad} ~~adad~~ y cotrado.-

Indica también, que adscripto a la Dirección de rentas, se hallará el servicio de lo contencioso o agencia judicial del Tesoro que tendrá a su cargo la defensa de los derechos del Tesoro, y los actos de ejecución ante la justicia, siendo además, consejero jurídico de las administraciones del Estado.-

Establece que las cuentas o estados de impuestos o servicios públicos autorizados por ley, visados por el Ministerio de Hacienda o por la repartición que éste designe, una vez vencidos los plazos legales, tienen fuerza ejecutiva y autorizan el procedimiento administrativo, procediendo en caso de oposición del interesado, por las vías judiciales de apremio, precisando los casos.-

Deberá practicarse la avaluación de la propiedad, en las épocas que indique el Poder Ejecutivo, durando estas evaluaciones tres años, a contar desde la fecha en que fueren modificadas.-

Con lo expuesto terminan las principales innovaciones que entraña el proyecto del Diputado Sr. F. T. Garzón, debiendo antes de finalizar esta breve reseña citar el proyecto que bajo la

HU

denominación de "Imputación de gastos de leyes especiales" presentó en el mes de Junio del presente año el Diputado Dr. Nicolás Avellaneda.-

Se establece que toda deuda del Estado para ser satisfecha, deberá ser comprobada, liquidada e imputada por la Contaduría, agregando que todo gasto observado no podrá ser satisfecha sin autorización legislativa; pudiendo serlo en caso de receso por Acuerdo de Ministros y debiendo pedir la aprobación del mismo en el primer mes de sus sesiones.- Por lo tanto en este caso, en lo referente ^{al} pago de subvenciones, indica los mismos procedimientos implantados por Decretos y que fueron tomados en cuenta por los autores de los proyectos anteriormente analizados.-

Dispone que cuando una ley especial no tenga recursos para atender los gastos que autoriza, tendrán éstos imputación a la ley de presupuesto, y en consecuencia empezarán a regir una vez que los gastos que se originen sean incluidos en ella.-

Agrega que sin perjuicio de lo dispuesto por la ley 1696 podrá el Poder Ejecutivo en Acuerdo de Ministros, y siempre que circunstancias urgentes lo exigieren, hacer gastos no autorizados por la ley de presupuesto o leyes especiales, debiendo empero, hacer la imputación del gasto en partes proporcionales a los eventuales de todos los Ministerios.-

Termina, exceptuando de las disposiciones que propone a los proyectos de ley que amplían partidas del presupuesto, o aquellos que por la urgencia del caso se considera que no deben seguir ^{el} trámite ordinario, pero deben obtener en este caso el voto favorable de los dos tercios de los miembros presentes de ambas Cámaras

41

-III-

Poca atención ha despertado este tópico fundamental de la Administración pública, en efecto, los proyectos tendientes a modificar o sustituir la ley en vigencia son, puede decirse, casi simultáneos, y si bien es cierto que en las nuevas disposiciones que se han proyectado se tiende al mejor manejo de la cosa pública, no es menos cierto que no se han podido, a pesar del tiempo transcurrido desde la sanción de la ley actual hasta el presente, armonizar las opiniones con respecto a las ventajas o conveniencias que habría en la aplicación de uno u otro criterio.- El Honorable Congreso por su parte y a pesar de los proyectos que existen en las carpetas de Comisión respectiva, no ha abordado aún su estudio, y sobre este tema parece reinar el aforismo aquel de "Dejar hacer, dejar pasar".

En el campo de las opiniones, se sostienen dos tendencias con respecto a nuestra Ley de Contabilidad; por una parte se la juzga vetusta, y por lo tanto de ningún resultado eficiente si se la compara con el desarrollo que ha tomado la Administración del Estado; mientras que por la otra se la considera perfectamente adaptable y previsible, debiéndose tan sólo agregar algunas modificaciones a fin de que la aplicación de la misma, extienda sus beneficios resultados a todo el organismo que entraña el manejo de los dineros públicos.-

En mi entender, ambas teorías tienen fundados factores que la sostienen y es necesario por lo tanto ver cuál prevalece y deducir en consecuencia cuáles son las verdaderas fallas de la ley que deben corregirse.-

La ley actual ha dado a la Contaduría General de la

Existencia de dos situaciones bien distintas; la una de carácter totalmente subalterno y la otra de índole autoritativa superior; las prescripciones que se relacionan a ellas dentro del espíritu de la ley se condensan en dos grupos que pueden considerarse así: Comprendidas en el primer grupo van aquellas que disponen que la Contaduría general llevará la contabilidad, abriendo tales y cuales cuentas, que liquidará las cuentas que las órdenes de pago o los documentos de su referencia contengan, cuidando que dichas órdenes reúnan todos los requisitos que exige la ley, etc.; mientras que las que se relacionan con el segundo grupo, comprenden aquellas que la instituyen en Tribunal de Cuentas y que en tal carácter la facultan para observar todo acto contrario a la ley que pueda cometer el Poder Ejecutivo, como así también que le impone el intervenir en todo cuanto se relacione con la recaudación e inversión de los dineros públicos, anécdota ésta que motivó un animado debate en el Senado, en la época de la sanción de la ley.-

La anomalía que para la época actual implican las disposiciones vigentes no surgieron mayormente cuando se dictó la ley por cuanto era de ínfima importancia el movimiento administrativo; hecho que queda demostrado por el monto a que ascendían los recursos y gastos del año, a que según resulta del presupuesto de 1870 sumaba 14.486.995 pesas fuertes, los gastos y 14.078.620 de la misma moneda, los recursos que se destinaban para satisfacerlos.-

Considerando el movimiento de la referencia y si se tiene en cuenta cuanto ha citado al principio de este capítulo, respecto de que la generalidad de las prescripciones de la ley eran demasiado previsoras, se comprenderá fácilmente que pudiera losa-

desarrollarse en forma eficiente la acción de la Contaduría.-

Puede admitirse siempre dentro de este orden de cosas, que se confiara con resultados positivos la disposición que se encuentra en las que pueden ser causa de observación a un orden de pago, y entre las que se halla la de observar en caso de que se ordenara un pago ya decretado anteriormente.-

Es justamente en la pequeñez evolutiva de aquella época, que se ha podido admitir la centralización tan estúpida que la ley de Contabilidad engendra; en la amplitud de la evolución administrativa de hoy día, la cláusula a que aludí, es un verdadero peligro; la Contaduría General de la Nación, no puede por más voluntad y empeño que tome y que no se discute aquí, asegurar la eficacia de esa cláusula que como puede verse es de orden primordial.- Y si el mantenimiento de la misma, no ha costado al Erario erogaciones duplicadas, se deberá a la honradez de los funcionarios de las dependencias de la Administración.-

De los proyectos que hemos analizado brevemente, en cuanto respecta a esta parte de la centralización; excepción hecha de algo que amplía el del Dr. Garzón; mantienen o mas bien si es posible, refuerzan cada vez más ese espíritu de centralización.-

Sin embargo, ello no debe causar sorpresa, por cuanto es resultado que se obtiene en el deseo de vigilar y garantizar el manejo de los dineros del pueblo, y de evitar en lo posible toda malversación; deseo que inspira las prescripciones legales con carácter de centralización absoluta, sin notar que se descuida lo más esencial, y que a pesar de toda la centralización, no se pueden obtener ni se obtendrán en nuestra Administración, como y cuando

41

se desee, los datos que puedan ilustrar sobre determinada situación.

Si bien es cierto que la Contaduría General de la Nación, especialmente en estos últimos tiempos ha desarrollado una labor meritoria, en todo cuanto se relaciona con el manejo de los dineros públicos, y que si lo ha podido lograr con cierta satisfacción, ha sido justamente porque se han movido todos los resortes de la ley; resortes basados en disposiciones que deben mantenerse, pero en otro orden que más adelante indicaré al referirme a la Contaduría Fiscal; no debe tampoco desconocerse que en la parte relativa a la contabilidad no se puede decir lo mismo. - Nuestra administración de la ley actual, modificada como se propone en la mayoría de los proyectos, producirá siempre en cuanto atañe a las finanzas, una verdadera Babel. -

No es suficiente vigilar que el dinero entre en su totalidad y que sea invertido en forma documentada; puede ser ello muy interesante, pero no conduce el procedimiento, a que se regularice la situación financiera del Estado. - Se correrá siempre el peligro, de aquella doctrina económica, que creía que el bien ^{estar} de la Nación consistía en cuidar que el metálico no saliera de sus arcas, rodeándolo de un sin fin de seguridades, pero con gran sorpresa vieron en definitiva que el oro se evaporaba, por efecto de la Balanza Comercial que le era desfavorable, y a la que no prestaban atención.

Por lo tanto fluye claramente, que la Administración financiera del Estado debe girar sobre bases ciertas, y no adventicias y este resultado se obtendrá, cuando se conozca la situación de compromisos que han de afectar a los recursos del Tesoro. -

113

El estudio de nuestra Ley de Contabilidad nos pone de manifiesto la confusión que hace entre el gasto y el pago, comprendiéndolos en un mismo concepto.- En virtud de ello, la Contaduría General debe cuidar tan sólo de que a la partida A o B no se le impute más de lo que se ha autorizado, procedimiento correcto, por cuanto así lo implanta la Ley.-

Y en esta forma, y desde que por los Ministerios se comprometen gastos sin orden alguna, se paga hasta que la partida tenga saldo, y cuando el crédito de la misma se encuentra agotado, fácil es el remedio, pues, o se solicita un crédito extraordinario al Honorable Congreso, y en su defecto y en caso de receso de éste, por medio de un Acuerdo de Ministros, se dispone el pago.- Es esto administrar finanzas ?.- No.- ¿qué falta ?.- La contabilidad preventiva.

A este respecto, se ha dictado el Acuerdo de Gobierno de 30 de Diciembre de 1914, que indica que en las autorizaciones que se relacionan con gastos o compromisos de sumas para pagos ya contratados y no realizados, y que se establezca la imputación correspondiente, y se lleve cuenta de los mismos; pero con ello no se logra el fin que ha de imponer la Contabilidad preventiva devuelta en la forma que ha de expresar, y que como he manifestado en el primer capítulo de este trabajo, es la única base científica para obtener una buena administración de Estado.-

Al implantarse, como corresponde por ley, la contabilidad preventiva, y para que ella produzca efectos favorables, debe también, abrirse la centralización absoluta que existe, produciendo una descentralización que facilite el desenvolvimiento adminis-

46

trativo, al propio tiempo que permita llevar a cabo con eficiencia absoluta el control de todo movimiento de fondos.- A este respecto, es forzoso reconocer un paso de adelanto, en el proyecto del Dr. F. V. Garzón, al crear el controlador ministerial, tal cual denomina al jefe de la Oficina de Contabilidad del Ministerio; dando con ello margen a la institución de otros organismos que entran a formar parte de la máquina administrativa; en mi concepto deben imponerse en forma definitiva las Contadurías Ministeriales, y a las que brevemente me he de referir más adelante.-

Se hace indispensable que la centralización por ramos sea impuesta por Ley, y se evitará así, además del caos, el hecho de que el peso propio de las cosas se encargue de contrariar el régimen antiquado que se quiere mantener, produciéndose un mal grave, fruto del resultado que impone el capricho, y no la razón científica, como debería ser y que demostraré al ocuparme de "los resultados obtenidos.-"

El Poder Ejecutivo, sin cuando muy pocas veces, se ha preocupado a instancia de la Contaduría General, en dictar decretos tendientes a reglamentar disposiciones de la Ley de Contabilidad; en cuanto se refiere a este punto que nos ocupa, dictó un Acuerdo en 3 de Diciembre de 1891, estableciendo la forma en que debía llevarse la Contabilidad de los Ministerios, indicando especialmente la implantación del libro de imputaciones, el que sería idéntico al que llevaba la Contaduría General, y dictó también otras disposiciones muy oportunas para la época de la referencia; como así también, debe citarse el Acuerdo del 28 de Abril de 1906, por el que se suprimía toda liquidación previa a la orden de pago,

47

la que debían efectuar las oficinas de Contabilidad de los Ministerios.-

Estos hechos denotan indicios tendientes a romper el pequeño centro en el cual se encierra toda la acción de administración; pero son ellos muy limitados.-

Para reforzar si es posible esta mi tesis, sobre este punto, y comprender que es necesario establecer los organismos administrativos que he insinuado, es menester formarse cuenta exacta de qué debe entenderse por Contaduría General.-

El sólo hecho de darse este calificativo, no quiere decir que justifique el encargárselo en detalle, el registro de todas las operaciones; ello resultaría, siempre en el estado actual de desarrollo de nuestra administración, completamente imposible; es entonces forzoso admitir que a ella deben llegar los datos que le permitan recopilar las transacciones practicadas y que le faciliten evidenciar subitamente las que han efectuado los distintos organismos de la Contabilidad de las dependencias del Estado, que deben tener la responsabilidad por ley del desempeño de su gestión y que deben ajustar sus operaciones a las prescripciones existentes.-

Implantado el régimen que sostengo, podrían los ministros del Poder Ejecutivo, cumplir los preceptos que sustenta nuestra Ley de Contabilidad, y que deben mantenerse, que se legislan por el artículo 63. Inciso 1 y 2; y que establecen que cada ministro presentará al honorable Congreso, la cuenta de inversión del presupuesto relativo al Departamento a su cargo correspondiente al ejercicio anterior, como así mismo formular el estado razonado y comparativo entre el presupuesto del ejercicio en curso, y el que proponga para el venidero.-

46

En estos documentos hallará también el Honorable Congreso datos ilustrativos, que facilitarían la función que impone la Constitución, y que en el caso reciente hubieran aclarado, algunos puntos, que habrán resultado poco claros a la Comisión que intervino en el estudio de las Cuentas de la Administración de 1914; y que en definitiva achaca a la Contaduría General deficiencias, muchas de las cuales podría darse al caso que importen cargos gratuitos e innecesarios.-

Por lo expuesto puede deducirse como he dicho al principio de este tópico, que es menester reformar en parte la ley actual, agregando prescripciones que faltan para perfeccionarla.-

La parte relativa al Tribunal de Cuentas, o más bien a la facultad que tiene la Contaduría General de intervenir en todo movimiento de fondos, exigir rendiciones de cuentas, formular reparos, e intimar al cumplimiento a todos aquellos que no satisficieren debidamente la cuenta de su gestión, como así también la de observar los actos, contrarios a la ley, que puede producir el Poder Ejecutivo, por medio de Acuerdos, o por las órdenes de pago; se basan en prescripciones precisas que le dan autoridad positiva en cuanto a una parte, y relativa en cuanto a otra.-

Me refiero en el primer caso, a las observaciones que formula a las rendiciones de cuentas, y que colocan a los responsables a su propia merced, como así también a las fiscalizaciones preventivas que practica y que pueden producir medidas de verdadero apremio, para aquellos que hubieren cumplido indebidamente el desempeño del cargo conferido.-

79

Comprende al segundo, aquellas disposiciones que le permiten observar los actos del Poder Administrador, y que en definitiva resultan sin efecto alguno, por el solo hecho de que por insistencia en Acuerdo de Ministros, lo que se ha observado, queda cumplido tal cual ha dispuesto el Poder Ejecutivo.-

A efecto de reforzar esta autoridad que se ha deseado dar a la Contaduría, se suscitaron como ya he recordado, discusiones en todo momento.-

Al informarse la Ley en la Cámara de Diputados el Dr. Rawson al referirse a esta parte decía: Que el punto que había preocupado a la Comisión era si debía mantenerse a la Contaduría General como repartición dependiente del Poder Ejecutivo; habiendo en definitiva resuelto el punto en este sentido, por cuanto decía, que no debía concebirse que hubiera una Administración tan fuera del decoro público que por un acto arbitrario, tomara una medida violenta, destituyendo a empleados cuya honradez acrisolada puede ser una garantía para la Nación.-

Sin embargo, en el año 1893, en ocasión de una observación que hiciera la Contaduría a operaciones de cambio practicadas por el Sr. Ministro de Hacienda, exigiéndole rindiera cuentas de la cancelación de las mismas, se produjo la destitución del Presidente, de dos Contadores mayores y de un Contador Fiscal.-

Este hecho, al cual puede haberse motivado por haber tenido justo fundamento la observación de Contaduría, como también por haberse ésta extralimitado en sus funciones, ha inducido a que se proyectará reformar la forma de nombramiento de estos tres funcionarios, haciéndolo con Acuerdo del Congreso, tal cual la suspi-

ciaron en sus respectivos proyectos, los Diputados Dres. Martín Coronado y Vicente G. Gallo.-

A pesar de coincidir ambos legisladores en la forma de nombramientos, la autoridad que se considera debe tener, se halla colocada en grado completamente distinto.-

En efecto, por el proyecto del Dr. Coronado, observada la orden de pago, el Poder Ejecutivo no podrá insistir sin autorización legislativa, solicitada por Acuerdo de Ministros, lo que equivale a dar las observaciones de Contaduría, la fuerza de un veto suspensivo de los decretos del Poder Ejecutivo, y que por tal razón, el Dr. Gallo en su proyecto ha aminorado el alcance "por considerar imposible conferir a una repartición Administrativa por alta que esa su categoría tales atribuciones, sin afectar los principios de nuestra organización institucional".-

Toda vez que no pueda establecerse el Tribunal de Cuentas entre nosotros, por cuanto esta función incumbe al Honorable Congreso por prescripción Constitucional; corresponde a mi entender y como ya lo he dejado delineado, separar las funciones que actualmente tiene la Contaduría General en dos grupos; uno que comprenda las funciones propias de Contaduría, y otro que crea la Contaduría Fiscal, en la forma que expresaré; debiendo los nombramientos de los tres miembros que han de constituir su Dirección, ser hechos por el Poder Ejecutivo con Acuerdo del Senado, con lo cual se podrá como lo hace notar el Dr. Gallo "combatir el abuso que pueda cometer el Poder Ejecutivo", -el que en el caso de considerarse en el deber de tomar una medida contra alguno de esos funcionarios, se verá obligado a someter su actúal al Honorable Congreso

y a buen seguro que evitará el llegar a él, si lo animare tan sólo el propósito de cometer una arbitrariedad.-

Las disposiciones relativas a la clausura del ejercicio, merecen también un breve análisis; en efecto, nuestra Ley vigente establece que el ejercicio del presupuesto termina el 31 de Diciembre, pero a los efectos de la liquidación de sus operaciones, fija una ampliación de tres meses, durante cuyo término tan sólo podrán imputarse los importes que se manden pagar, y siempre que se trate de gastos realmente comprometidos al 31 de Diciembre.- Se establece además, que toda orden de pago que hasta el 31 de Marzo, no hubiese tenido entrada en los libros de la Contaduría General, pasará a ser parte del siguiente, siempre que una ley abra para su pago el crédito especial o extraordinario que se necesite.-

En esta parte se palpa aún más la necesidad de implantar en la forma que he de indicar la Contabilidad Preventiva.- Es una confesión indiscutible de la Ley, que nos dice claramente que ella tomará en cuenta tan sólo para los resultados de la gestión financiera el momento en que se efectúa el pago, pues no otra cosa dicen estas prescripciones relativas a la clausura del ejercicio.- Confiese claramente la ley en esto, repito, que se considera que no hay posibilidad de conocer la situación cierta de los compromisos, sino cuando se presente el momento de ordenar el pago, y tan lo admite que prevé el caso de que si las órdenes de pago no han entrado en la Contaduría, pesen al siguiente en las condiciones que indica, de lo contrario habrá que solicitar crédito extraordinario para pagarse.-

En el proyecto de 1910 presentado por el Poder Ejecutivo

tan sólo se modificaba la parte que se relaciona con el plazo de ampliación, fijando éste al 30 de Abril.- El proyecto del Dr. Gallo confirma esta misma fecha, pero aún cuando tampoco corrige el principio de la ley actual, fija entre las prescripciones existentes en el capítulo " Disposiciones varias" una que dice, que el Poder Ejecutivo, inscribirá en el Anexo de la Deuda Pública una partida correspondiente al pago de las deudas impagas del ejercicio cerrado; con lo cual se demuestra que el pago se efectuará en el año siguiente, al de la sanción del Presupuesto donde se incluye la partida.-

Se impone pues, la necesidad de conocer definitivamente en cada momento la situación de compromisos; debe saberse el 2 de Enero, a cuánto asciende la Deuda del Ejercicio, y entonces considerar el tiempo de ampliación al sólo efecto de liquidar todo cuanto importen esos compromisos.-

Ahora bien, y aun cuando no era mi propósito ocuparme de las modificaciones propuestas en su totalidad sino de exponer cuanto considero debe hacerse para conseguir más perfección en nuestro organismo de Contabilidad, indicaré la idea que me sugieren las disposiciones que contienen los distintos proyectos con respecto a los remates públicos.-

En materia de licitaciones; las sabias modificaciones que sustenta el proyecto del Dr. Vicente C. Gallo y de las propuestas por el Dr. F. T. Garzón, deben ser unidas en cuanto sea posible, cuando se aborde el estudio de las reformas a la ley de Contabilidad, y tener muy en cuenta la forma en que debe procederse en cuanto a las propuestas.-

Ante todo, corresponderá disponer la centralización que sostiene la Contaduría General de la Nación en su memoria del año 1914 Capítulo VIII, y en lo que se relaciona a que estas deben efectuarse por Ministerios.-

En realidad, lo que pasa con las licitaciones es algo sorprendente; ellas se practican ante infinidad de autoridades distintas, los Ministerios delegan en los jefes de sus diversas dependencias la facultad de intervenir en las propuestas, y aconsejar su aprobación o rechazo.-

En mi entender los Jefes o Directores de las dependencias del Ministerio, deben manifestar a éste las necesidades de su repartición, indicando las marcas o calidad, especie, cantidad, etc. de los artículos a licitarse.- Las propuestas deberán remitirse al Ministerio, las que serán abiertas, ante una comisión que se designará en cada caso en el mismo día en que deban efectuarse la subasta pública, y que se compondrá de tres jefes de distintas reparticiones dependientes del mismo departamento, presidida por el Subsecretario, con asistencia del Jefe de la repartición interesada, y de un Contador Fiscal.-

Se conseguirá, así, una centralización conveniente bajo distintos aspectos.-

IV

Las disposiciones de la Ley de Contabilidad, reforzadas como he dicho por distintos acuerdos y decretos, y por otras prescripciones legales, han tenido la virtud de reducir a las Oficinas de Contabilidad de la mayoría de los Ministerios, a simples oficinas que se limitan a recibir expedientes de las demás dependencias y a servir de factores de trámite, entre éstas y la Contaduría Ge-

54

neral; formulan liquidaciones y órdenes de pago, y en detalle tan sólo registran, el movimiento relativo ^{de} las oficinas que forman el Ministerio.-

Se ha producido entonces con ello la descentralización a que se ha hecho referencia.- Muy a menudo y especialmente en estos últimos tiempos al estudiarse por las comisiones del Presupuesto de la Cámara de Diputados, los proyectos de gastos que le envía el Poder Ejecutivo, se ha puesto de manifiesto el deseo de suprimir una infinidad de estas Oficinas de Contabilidad y Habilitación, pues, se considera que son muchas las oficinas que practican las funciones propias de esta índole; es, esto, por lo tanto, la prueba palpable del resultado obtenida con la centralización absoluta, con lo que se demuestra que debe la ley centralizar en la forma que ya he indicado.-

Tanto el Poder Ejecutivo como el Honorable Congreso, cuando crean un nuevo organismo que ha de funcionar bajo la dependencia de un departamento de Estado, o cuando nombran comisiones especiales con el propósito de encargarle la dirección de una función determinada, al designar su personal, acopla siempre aquel que ha de correr con la Contabilidad y Habilitación; sucediendo esto, porque se dirige tan sólo la mirada a la Contaduría General, deduciéndose, que a ella no puede encomendársela el detalle que producirá el movimiento de fondos de la nueva dependencia, razón por la que se en- carga a esta de su manejo, olvidando el punto central; el Ministerio.-

Así se han aumentado estas oficinas con el agravante, que se produce con el hecho de liquidarse a favor de la dirección

de cada una los importes relativos a gastos y sueldos que le son necesarios para el servicio, con lo cual se crea la legión de responsables, a quienes por ley formula cargos la Contaduría General, debiendo intervenir de continuo sus arcas, a efecto de la correspondiente fiscalización, accediendo frecuentemente, dado el gran número de estas dependencias, que, muchas veces se comprueban irregularidades cuando ya es imposible o por lo menos difícil subsanarlas.-

A parte de estas dificultades, producidas por tan caprichosa decentralización, se presenta otra motivada por la misma causa, y que surge claramente cuando se necesita un dato relativo a tal o cual operación efectuada; se hace entonces indispensable que el expediente pase por una serie de oficinas de contabilidad a fin de obtener la información necesaria; redundando en definitiva todo esto en descrédito de la administración, de las finanzas.-

Deba entonces corregirse de una vez este sistema de cosas, en forma que, a parte de colocar la contabilidad a la altura que merece la administración, tenga la virtud de preocupar eficientemente la atención de los Jefes de los departamentos de Estado, con relación a la evolución administrativa que les insume.-

=====

=====

=====

C A P I T U L O I I I

I. - ^{16.} C O N T A B I L I D A D P R E V E N T I V A . - II. - ^{19.} C O N T A D U R I A S M I N I S T E R I A L E S . -

III. - ^{14.} C O N T A D U R I A F I S C A L . - IV. - ^{12.} T R A M I T E D E L A S O R D E N E S D E P A G O . -

- I -

Para que exista orden administrativo, y sea posible determinar a ciencia cierta la situación de los compromisos contraídos con respecto a las autorizaciones de gastos que se concedan al Poder Ejecutivo, es menester aplicar un método preventivo, por medio del cual sea posible determinar el saldo que queda disponible de la partida A o B del estado de previsión, (Presupuesto), en el mismo momento de comprometerse un gasto.-

Debe entonces la Ley de Contabilidad para lograr este propósito, implantar la Contabilidad preventiva.- Debe disponer en base al principio de que, el Ministro es el único que puede autorizar la efectividad del gasto, que no podrá comprometerse suma alguna sin previa autorización concedida por el Jefe del Departamento de Estado, cuando se trate de cuestiones de poco monto, debiéndose fijar el límite, siendo indispensable en asuntos de mayor cuantía la autorización concedida por decreto del Poder Ejecutivo.-

Estas autorizaciones no podrán ser decretadas en ningún caso por ínfimo que sea el gasto, sin previo informe de la Contaduría Ministerial, en el cual el jefe de la misma, expresará a cuánto asciende el importe aún disponible no afectado por autorizaciones anteriores, y que se relacione a la partida a la cual ha de

imputarse el gasto que se quiera realizar.- Toda vez que en la nota por medio de la cual se solicita el dato a Contaduría ha de manifestarse la clase de adquisición que se piensa hacer; corresponderá entonces que la Contaduría Ministerial indique, si es procedente la imputación que se va a efectuar, y en caso de no serlo deberá indicar la que corresponda, y en consecuencia producirá su informe relativo al crédito que arroje la partida a la cual se deberá imputar.-

El expediente relativo a este informe será pasado por la Contaduría del Ministerio a la Contaduría Fiscal, a efecto de que, si procede la imputación indicada por la Contaduría del Ministerio, preste, su visto bueno; u observe en caso contrario, estableciendo cual es la imputación que debe darse.- En el primer caso, el expediente vuelve a la Contaduría del Ministerio, para pasarlo a la Sub-Secretaría a efectos de autorizar el gasto, mientras que en el segundo deberá la Contaduría del Ministerio, modificar su informe, indicando cuál es el crédito que tiene la partida a la cual deberá hacerse la imputación que indicare la Contaduría Fiscal, pasándose después de esto, a Sub-Secretaría.-

Cuando la partida no tuviere saldo suficiente, el Poder Ejecutivo o el Ministro, podrá tan solo autorizar la adquisición de artículos, hasta la cantidad que permita el saldo referido.-

De las respectivas autorizaciones, cuyo original se archivará en la Contaduría del Ministerio respectivo, se pasará y a medida que se produzcan, copias legalizadas a la Contaduría Fiscal, y a la Contaduría de Hacienda; a la primera, en razón de que debe tener conocimiento de ellas para prestar su Visto Bueno a las

órdenes de pago que se le pasarán antes de satisfacerse el importe; y a la segunda, con el propósito de que pueda practicar resúmenes, quincenales o mensuales que deberá tener, a efecto de informar al Ministro de Hacienda de la situación total de los compromisos existentes.-

Esta Contabilidad no requiere juego de libros a parte, pues, habrá en cada Contaduría Ministerial, el libro de imputaciones, que formará parte de la contabilidad general, el cual se denominará "Imputaciones preventivas y definitivas", en cuyo haber figure el crédito total acordado a la partida, y en su debe, compuesto de cuatro columnas, se registrarán los importes relativos a las autorizaciones acordadas, imputaciones definitivas.-

Con la implantación de esta contabilidad, se obtendrá como resultado, 1º que jamás, no mediando error, se producirán excesos sobre los créditos acordados, 2º que antes de comprometerse un gasto y si el crédito se encuentra agotado, podrá el Poder Ejecutivo solicitar su ampliación ^{cuando} ~~indicare~~ el compromiso, 3º que se evitara a los proveedores la empresa de tener que esperar indefinidamente el cobro, 4º facilitará al Ministerio de Hacienda el estudio de la situación del Tesoro, y que en caso de déficit, en vez de producirse acuerdos de tanteo podrá efectuarse economías con mayor seguridad; 5º que podrá en los primeros quince días o a lo sumo, al mes de vencido el 31 de Diciembre, establecerse la situación del activo y pasivo del Tesoro a la mencionada fecha, cerrar las cuentas de los libros por medio del balance, y reabrir las mismas para proseguir su liquidación; 6º facilitará también al Poder Ejecutivo la seguridad de información que pueda serle necesaria para solici-

tar con la convicción de cumplida, la sanción de alguna ley especial, como así también el Congreso podrá solicitar datos, que le dirán si puede seguir en la práctica, de dictar leyes especiales para ser cumplidas por "Rentas Generales".-

= II =

Para que la contabilidad preventiva produzca totalmente sus resultados indiscutibles, es menester que esté basada en la centralización por ramos, y para lograrlo se hace indispensable la creación de las Contadurías Ministeriales.-

Deberá entonces la Ley de Contabilidad imponer estas Contadurías en cada Ministerio, encomendándole la contabilidad general del respectivo departamento, y haciéndola responsable del cumplimiento de las disposiciones correspondientes que se hubieren dictado o se dicten y sobre las cuales debe girar la marcha de la Administración; debiendo establecerse la Contabilidad, en forma homogénea en todos los Ministerios y en concordancia a las disposiciones que determine la Contaduría Fiscal.-

Como consecuencia desaparecerán todas las Contadurías y Habilitaciones que se encuentren hoy en cada una de las dependencias de los distintos Departamentos, y su personal pasará a formar las diversas secciones que en conjunto instituirán la Contaduría Ministerial; se reducirán a su mínima expresión los responsables y el control sobre la inversión de la renta será factible en toda su amplitud.-

Deberá disponer además la Ley, que cuando se deban por razones de servicio crear nuevas dependencias, o comisiones encar-

W

gadas de misión especial siempre que otra ley no les dé completa autonomía, tendrán las mismas a su cargo, tan sólo las funciones técnicas y directivas que sean indispensables para el cumplimiento de los fines que motivaron su creación, pero no tendrán manejo de fondos y si el movimiento fuera de importancia que no pudiera ser atendido eficientemente con el personal de la Contaduría Ministerial, se aumentará el número de empleados de ésta, manteniéndose así, la centralización bajo la autoridad del Ministro.-

Las Contadurías Ministeriales además de la Contabilidad General de ejercicio, tendrán también a su cargo el desarrollo de aquellas que puedan motivar las leyes especiales en que deban intervenir.-

A cargo de cada Contaduría estará la formación de la cuenta de inversión del Departamento a que pertenezca, debiendo pasar la misma, antes de anexarse a la memoria anual a la Contaduría Fiscal, para el respectivo Visto Bueno.-

La Contaduría Ministerial del Ministerio de Hacienda, tendrá a su cargo, como es de entender, además de las funciones comunes a todas las otras, la Contabilidad de los recursos, demostrando en cada caso la situación de los respectivos rubros, individualizando en cuentas separadas aquellos recursos que deban destinarse por disposición de la ley a cubrir un determinado servicio, y en este caso comunicará a la Contaduría Ministerial del Departamento al que corresponda, el cumplimiento del servicio, el importe que paulatinamente vaya ingresando a la cuenta aludida; con lo cual la Contaduría Ministerial, tendrá conocimiento de los recursos con que se cuenta.-

El jefe de la Contaduría del Ministerio se denominará contador mayor y será nombrado en terna, propuesta al Ministerio donde deberá desempeñar sus funciones, por la Contaduría fiscal, debiendo empero ser siempre un Contador diplomado; el personal restante deberá ser formado también por técnicos, y cada sección de la Contaduría tendrá a su frente así mismo a un Contador diplomado.

La Contaduría del Ministerio de Hacienda, formulará la cuenta de inversión del ejercicio, en forma global debiendo coincidir el monto, con el que forman las partes detalladas de las cuentas que formulan los respectivos Departamentos; será además de su incumbencia formular todos los demás estados.-

= III =

La Contaduría fiscal tendrá a su cargo la fiscalización de la recaudación e inversión de los dineros públicos, tendrá facultad para observar las órdenes de pago o decretos y acuerdos del Poder Ejecutivo que contraríen las disposiciones de la ley, y demás prescripciones legales.-

Sus atribuciones y deberes quedarán legislados, tomando en cuenta las disposiciones que actualmente le confieren a la Contaduría General toda esta autoridad, modificadas en la forma propuesta por el Dr. Vicente C. Gallo, en ^{cuanto} ~~momento~~ se refiere a observaciones; entendiéndose que al implantar las Contadurías Ministeriales y la Contabilidad preventiva, se reducirán enormemente estas observaciones y que también deberá observar los actos contrarios a la ley, la Contaduría Ministerial, observaciones que para

ser efectivas deberán ser ratificadas por la Contaduría Fiscal.-

La Contaduría Fiscal deberá ser autorizada por Ley, para intervenir en todo momento, no sólo en las Oficinas de los Ministerios, y otras que manejen fondos, sino también en todas aquellas reparticiones que tengan autonomía por Ley.-

La dirección de la Contaduría Fiscal estará a cargo de tres miembros que se denominarán vocales y serán nombrados por el Poder Ejecutivo, con Acuerdo del Senado, uno de ellos ejercerá las funciones de Presidente, tendrá además dos Secretarios; dependerá de estas autoridades, el Cuerpo de Contadores Fiscales, y demás empleados necesarios.-

Al cuidado de esta repartición estará la contabilidad de cargos que deben efectuarse a los responsables por cualquier causa.

Todo acuerdo, decreto o autorización que expida el Poder Ejecutivo o los Ministros independientemente, no será tomado en cuenta por las Contadurías Ministeriales, sino llevará el Visto Bueno de la Contaduría Fiscal.-

Formulará con los documentos que le remitan los responsables con el propósito de justificar la inversión de las sumas recibidas, los legajos que se anexarán a la Cuenta de Inversión que se debe formular, la Contaduría del Ministerio de Hacienda.-

= IV =

Las Contadurías Ministeriales formularán órdenes generales anuales en cuanto se relacionen a sueldos y gastos mensuales, debiéndose extender la orden a favor de la persona que cada Ministerio designe.-

En cuanto a las sumas necesarias para el pago de las demás erogaciones, se efectuará una orden quincenalmente, que abarque el importe de las facturas liquidadas que se encuentren en cada Contaduría Ministerial.-

Estas órdenes pasarán a la Contaduría de Hacienda a efecto de la correspondiente imputación, pero no se dispondrá entrega de dinero alguno, mientras no se las solicite por el Ministerio interesado mediante nota por separado.-

La nota en cuestión por la que se han de solicitar los fondos indicará a qué orden de pago deben cargarse; tratándose de sueldos se requerirá la suma total sin detalles, pero en lo que atañe a gastos se indicará el detalle de las facturas que se han de satisfacer; esta nota se hará por triplicado.-

El Ministerio de Hacienda dispondrá por medio de un oficio que dirigirá al Banco de la Nación, que éste transfiera de la "Cuenta Gobierno Nacional" a la del Ministerio a favor del cual es libre el oficio, la suma que éste consigne.-

Como consecuencia el Ministerio de Hacienda pasará al Ministerio interesado, una nota comunicándole la transferencia practicada acompañando a la misma uno de los ^{ejemplares} triplicados en los cuales se solicitaron los fondos.- La misma comunicación y en idéntica forma será enviada por el Ministerio de Hacienda a la Contaduría Fiscal, la que procederá a formular cargo al Ministerio, que ha recibido los fondos o la persona que se hubiere indicado.-

Con esta operación el Ministerio tendrá acreditada a su cuenta la suma necesaria para los pagos, pero la Contaduría Ministerial no podrá efectuar ninguno sin previa orden de pago decretada

por el Ministro y que tenga el Visto Bueno de la Contaduría Fiscal.

Estas órdenes de pago internas, excepción hecha de la de los sueldos, expresarán en virtud de que autorización o decreto fue autorizado el gasto y además de otros requisitos se indicará, que los fondos para el pago provienen de la orden de pago general número tal.-

Estas órdenes de pago, deberán pasar a la Contaduría Fiscal, acompañadas de un detalle de las mismas, que retendrá en su poder; la Contaduría Fiscal examinará los documentos y demás disposiciones pertinentes, y hallándolas conformes las legalizará con su Visto Bueno; devolviéndolas a la Contaduría Ministerial, y dejará constancia también de su intervención la Contaduría Fiscal en la nota que retiene y que le servirá para fiscalizar, cuando lo crea oportuno el debido cumplimiento.-

Todo pago que deba efectuar la Contaduría Ministerial en el interior, lo hará siempre remesando los importes por intermedio de las sucursales del Banco de la Nación, las que exigirán el recibo al interesado y que deberá entregar el Ministerio al efectuar la remesa.-

Los pagos que deban hacerse en la Capital, se harán por medio de cheques a la orden, y serán firmados por la persona que el Ministerio designe, debiendo ser visados por el Sub-Secretario, e intervenidos por el Jefe de la Contaduría Ministerial, al cual efecto se registrarán las respectivas firmas.-

En cuanto al pago de sueldos del personal dependiente del Ministerio, se efectuará por medio de dos pagadores que se trasladarán a las respectivas dependencias, siempre que residan

65

éstas en la Capital, y en lo que respecta al interior, se remesará el importe al Jefe de la repartición a fin de que pòceda el pago.-

El cheque resultará así un control eficiente, y en cualquier momento si se movieran fondos sin causa, se comprobaría en el acto la irregularidad, por cuanto tan sólo se justificaría la emisión del cheque cuando se hubiera expedido para efectuar un pago, o para proveer a la Caja del efectivo necesario al pago de gastos menores de veinte pesos; previsión ésta que se hará semanalmente, siempre que se hubiere invertido la cantidad anteriormente proveída.

Toda vez, que, toda la renta del Estado, deberá depositarse por las respectivas oficinas recaudadoras en el Banco de la Nación Argentina "Cuenta Gobierno Nacional orden Ministerio de Hacienda de la Nación" y que la entrega de los fondos a las demás dependencias sería, como queda demostrado, hecha por medio de oficios librados a cargo de la citada cuenta por el Ministerio de Hacienda para ser transferidas los sumas pertinentes a las cuentas corrientes respectivas de las dependencias que deberán efectuar la inversión; quedaría sin efecto alguno la Tesorería General, y como consecuencia eliminada.-



Con lo expuesto creo haber demostrado cuales son las modificaciones que deben introducirse en nuestra Ley de Contabilidad hasta el presente las que se proponen por los distintos proyectos, tienden tan sólo a reforzar la parte legal, pero en cuanto al orden de Contabilidad nada se ha dispuesto, salvo algún pequeño indicio que se nota en el proyecto Garzón.-

Aprovechando debidamente todas las disposiciones de la Ley actual, y muchas de las que establece el proyecto del Sr. Gallio y otros, e introduciendo en la Ley, la Contabilidad preventiva, las Contadurías Ministeriales, y la Contaduría fiscal, en la forma que dejo delineada, se obtendrá orden en el manejo de las Finanzas, perfección en el orden de la Contabilidad Administrativa, y fiscalización eficiente.-

Doy así por terminada esta mi tesis.-

=====

Buenos Aires Agosto 31/1911

Santiago B. Luchini


Sgo B. Luchini

