



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



Contralor de la hacienda pública. tribunal de cuentas

Mateu Pagés, Jaime

1925

Cita APA:

Mateu Pagés, J. (1925). Contralor de la hacienda pública, tribunal de cuentas. 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

CONTRALOR DE LA HACIENDA PUBLICA ²¹¹⁸

TRIBUNAL DE CUENTAS

ORIGINAL

COH. 1501
98



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS BIBLIOTECA
Clasificación:
.....
.....
Estante: /
FICHA N.°

TESIS

PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
EN CIENCIAS ECONOMICAS POR

JAIME MATEU PAGES



El Decano de la
Facultad de Ciencias
Economicas Dr. Ferrnandez
Sol Renteria

A LA MEMORIA DEL EXCE-
LENTÍSIMO DOCTOR DON ELEO-
DORO LOBOS, QUE FUE MINISTRO
DE HACIENDA Y AGRICULTURA
DE LA NACION, DECANO Y ACA-
DEMICO DE NUESTRA FACULTAD,
TALENTOSO MAESTRO EN CIEN-
CIAS ECONOMICAS.

CONTRALOR DE LA HACIENDA PUBLICA

TRIBUNAL DE CUENTAS

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

Es un problema de vital importancia, y pendiente de solución entre nosotros, el contralor de la percepción de los dineros públicos, así como el de la inversión de los mismos.

Se pone en evidencia después del más ligero análisis de las disposiciones constitucionales y legales que nos rigen, que poco y nada se ha adelantado, en este orden de ideas, desde el año 1870 en que se dictó la ley de Contabilidad.

La evolución experimentada por las instituciones nacionales como consecuencia del progreso general del país, y de la expansión de las necesidades colectivas, la complejidad de los negocios del Estado, llamados a aumentar con el pasar de los años, tomando a su cargo nuevos servicios públicos y ampliando los ya existentes, exigen pensar en la conveniencia, más aún, en la necesidad, de organizar un sistema de contabilidad y de contralor capaz por sí sólo de asegurar la perfecta percepción e inversión de los caudales públicos.

La falta de legislación ha sido suplida en nuestro país, en cierta forma, con decretos del P. E. Veremos en el transcurso de este estudio y en el capítulo correspondiente, las medidas más importantes dictadas por decreto.

Han existido algunas tentativas de reforma a la ley de contabilidad, las que no pasaron de ser tales.

Igualmente ha sido presentado un proyecto instituyendo un "Tribunal de Cuentas", con poderes para aprobar o desaprobar la percepción e inversión de los caudales públicos hecha por todos los funcionarios de la Nación, sin excepción, el que tampoco ha sido considerado por las Cámaras.

La magnitud e importancia de las cifras de los presupuestos y la complejidad de las operaciones a que da lugar su cumplimiento, con la intervención de numeroso personal, con o sin preparación y responsabilidad para ello, indica claramente la necesidad de nuevos métodos para realizar el contralor de la Hacienda Pública.

Es un mal comprobado el excesivo personal que ocupan las reparticiones públicas nacionales, provinciales y municipales. No preside a las designaciones un criterio de selección. Lejos de ello, se aceptan los candidatos propuestos y hasta impuestos por el caudillo o "elemento calificado" del partido. Sus aptitudes personales son secundarias. Se llenan las vacantes como queda dicho y se crean los puestos para el candidato, llegado el caso.

Estos hechos que a primera vista pueden parecer no vincularse a nuestra tesis mantienen, en cambio, una íntima relación.

En efecto, la preparación individual de los llamados a colaborar con todo gobierno, su moralidad y honestidad, repercuten en forma directa sobre la función a su cargo. Con la agrupación de capacidades individuales llégase a la capacidad integral de que debe estar dotada una administración bien organizada.

Agreguemos a lo que antecede, que, como con menor número de personas que reúnan condiciones pueden atenderse las funciones administrativas, procuramos de inmediato una economía. No se crea una economía despreciable sino de la mayor importancia. Tengamos presente que gran parte de los gastos autorizados por presupuesto se refieren a personal.

Si al buen contralor de los dineros públicos se une una

revisión del sistema impositivo actual, sobre bases científicas; la eliminación de gastos autorizados por decretos salvo que se produzca alguno de los hechos previstos en los artículos 6 y 23 de la Constitución Nacional; la nulidad de las leyes que ordenen gastos sin proveer los recursos indispensables para su cumplimiento, o por lo menos la no aplicabilidad de los mismos hasta que no se disponga de los fondos necesarios, como ocurre en la legislación francesa, con estos antecedentes a la vista puede llegarse al ideal perseguido de establecer presupuestos equilibrados y económicos.

El desorden imperante en nuestra organización administrativa, por la facilidad con que se dispone de los dineros públicos sin un contralor estricto, toda vez que se imputan a un rubro determinado, gastos que corresponden a otro rubro existente o no en el presupuesto, sin que pueda ello evitarse por el sistema vigente, no permite desenvolver a una administración económicamente. Ocurre que gastos realizados con imputación a determinado rubro, en realidad no ha sido previsto, no teniendo partida en el presupuesto. Ello perjudica a otros servicios indispensables.

De ahí nace entonces, por la continuidad de ciertos gastos imprescindibles, la necesidad de arbitrar medios, los que dan lugar a los créditos por decreto, o por leyes especiales, con recursos a tomarse de "rentas generales". Los presupuestos anuales que comprenden el cálculo de recursos y autorización de gastos equilibran, en general, sus cifras, es decir, que la suma que se estima recaudar es igual, o muy aproximada, a la que se autoriza gastar.

Las rentas generales varían por razones múltiples. Así por ejemplo, entre nosotros, a mayor importación, más renta aduanera que es la fuente de recursos más importante. Ocurre con frecuencia que las sumas recaudadas sobrepasan a las calculadas, pero, tanto se exige a "rentas generales" que, ni aún en esos casos favorables alcanza a producir lo suficiente, cayendo en "deficits" los presupuestos anuales.

La acumulación de estos "déficits" llevan a los préstamos a corto plazo, que constituyen la llamada "deuda

flotante” y luego razones de economía, de órden y de gobierno exigen la contratación de empréstitos, generalmente en el exterior, para su consolidación, con los dañosos efectos de los empréstitos públicos según lo sostuvieron Hume, Montesquiu, Smith, Say, Rae, Pfeiffer, etc., para quienes política y económicamente los empréstitos son un mal gravísimo (Ciencia de la Hacienda Pública — Flora):

Con una marcha semejante a la que queda expuesta llegamos a una deuda flotante de 850 millones de pesos, siendo la consolidada superior a los 1.500 millones. Esa deuda implica la necesidad de proveer anualmente a casi ciento cincuenta millones de pesos en servicios de intereses y amortizaciones, sin contar que al contratarse estos empréstitos se lo hace con un quebranto de seis u ocho por ciento en los casos más favorables. Sumas crecidas salen del país por los conceptos arriba expresados en perjuicio de la economía nacional.

Es verdad que algunos empréstitos se realizaron para aplicar su producido a obras públicas, como ser puertos, ferrocarriles, obras sanitarias, etc.; otros para armamentos, buques de guerra, etc., pero esto no destruye nuestra argumentación de que la falta de contralor y sanción ha contribuido a la formación de “deficits” acumulados que a la larga se resuelven en deuda consolidada, contribuyendo a crear una buena parte de ese pasivo que desgraciadamente no tiene su contrapartida en el activo o patrimonio del Estado.

Para el cumplimiento de estas obligaciones del Estado el presupuesto debe proveer los recursos, los que se obtienen con la creación de nuevos impuestos, aumento de los ya existentes, o ambas cosas a la vez.

Estas soluciones repetidas en forma más o menos ingeniosa y posibles llegan a un punto en que es peligroso continuar.

Las imposiciones son soportadas hasta un límite en que más allá se afecta a la vida misma de la Sociedad. Las imposiciones sin tasa llevarían a la anarquía.

“El fiscalismo, dice Flora, fué siempre la causa de la

“desorganización de los Estados, y el móvil lógico de todas las agitaciones políticas y sociales”.

En muchos casos ante la escasez de recursos y con el fin de presentar, al terminar el ejercicio anual, un estado equilibrado de recursos y gastos, se evita la inversión de sumas de dinero en ciertas obras públicas. Con este procedimiento la rendición de cuenta anual no arrojará “deficit” pero evidentemente no es de buen régimen financiero sacrificar obras de utilidad para conseguir aquel fin.

En otros términos, con estos juegos, respecto a las inversiones autorizadas y realizadas, se puede presentar una situación de economía, de “buen gobierno”, al arrojar el balance de ingresos y egresos un superavit para los primeros, pero que no será sino un balance de efecto, cuyo resultado real es de mal gobierno, por haber paralizado obras iniciadas, las que se perjudican, o no construir otras autorizadas y necesarias para satisfacer necesidades colectivas improrrogables. Las economías del Estado deben ser reales y no aparentes.

Con lo expuesto brevemente hemos querido poner de manifiesto la importancia que tienen los defectos de administración, de capacidad, de orden, de contralor, por las graves consecuencias a que pueden conducir.

Siguiendo un régimen de economía bien entendida, de economía estricta en todo aquello que signifique inversión de consumo; con inversiones inteligentes y meditadas en obras públicas, como ser caminos, ferrocarriles necesarios, obras de irrigación, etc., de las que tanto esperamos, con un contralor severo, de modo que se recauden e ingresen al Tesoro las sumas que correspondan por ser recursos del Estado y se vigile la inversión de toda suma que se autorice abonar, aplicándose la al servicio previsto en el presupuesto de gastos, con estas bases podemos esperar un brillante porvenir a nuestro país.

CAPITULO II

CONCEPTO Y ORGANIZACION DE LA HACIENDA PUBLICA

El hombre que vive en Sociedad tiene necesidades que satisfacer, lo que consigue por medio del trabajo, procurando obtener el máximo de producto con el mínimo esfuerzo.

De igual manera el Estado tiene necesidades generales o comunes que proveer y no pudiéndolas satisfacer por medio del trabajo, toma los recursos de la riqueza individual.

Ahora bien, las condiciones de los sujetos en uno y otro caso difieren fundamentalmente.

El hombre es un ser de vida limitada y su existencia traza una parábola perfectamente definida. Las alternativas de la vida lo hacen previsor, en general, y de ahí nace la necesidad para el individuo de proveerse de recursos para las necesidades presentes y futuras.

Otra muy distinta es la condición del Estado. Su vida es perenne, por decirlo así. No debe procurarse otros recursos que los necesarios para el momento presente, pues sus fuentes de producción, que es la riqueza individual, siempre estará pronta para responder a los pedidos del Estado.

De ahí nace la idea para el hombre de poseer un capital. El Estado no lo necesita.

Para la obtención de los medios necesarios para satisfacer las necesidades generales o comunes del Estado, se desarrolla lo que se denomina "actividad económica pública" o "actividad financiera". Y se denomina "ciencia de la hacienda", aquella que estudia los fenómenos, y sus leyes, que integran la vida económica del Estado.

En materia financiera se expresa, que "la hacienda pú-

“blica la constituyen todas las contribuciones, impuestos, rentas, propiedades, valores, así como los derechos y obligaciones que pertenecen al Estado, “y también en otros términos, “hacienda pública es el conjunto de obligaciones y de recursos que sirven de medio para la realización “del fin económico del Estado”.

Así como el individuo, necesita el Estado medios materiales para realizar los fines que le competen, siendo ésta la razón que justifica que el Estado posea bienes y recursos.

La existencia de estos bienes y recursos, así como el cumplimiento de los fines del Estado aplicando las disposiciones de la Ley de Presupuestos implican la necesidad de poseer una contabilidad bien ordenada y la existencia de un contralor perfecto.

Nuestra Constitución Nacional, al tratar de las atribuciones del Congreso en el artículo 67, inciso 7o., dice: “Fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o desechar la cuenta de inversión”, y al tratar de las atribuciones del Poder Ejecutivo establece en su artículo 86, inciso 13, que “Hace recaudar las rentas de la Nación, y decreta su inversión “con arreglo a la ley o presupuestos de gastos nacionales”.

Como se ve, la Constitución reserva a los legítimos representantes del pueblo o sea al Congreso, el fijar el presupuesto anual de gastos, y prestar su aprobación o rechazo a las cuentas de inversión y encarga al P. E. recaudar las rentas y decretar los pagos con arreglo a la ley o presupuesto.

El Congreso cumpliendo el mandato constitucional citado, dicta anualmente una ley de Presupuesto por el cual se preven y autorizan los gastos a realizarse en el período anual y calcula los recursos para cubrirlos.

También trata al Presupuesto general, en cuanto a su forma, la ley de Contabilidad y organización de la Contaduría General de la Nación, dictada el 13 de Octubre de 1870. En efecto, esta ley establece en su artículo primero que “el presupuesto General comprenderá todos los gastos “ordinarios y extraordinarios de la Nación, que se presu- “men deben hacerse en cada ejercicio de aquél y el cálculo

“lo de todos los recursos que se destinan para cubrirlos. “El ejercicio del presupuesto principia el 1o. de Enero y “termina el 31 de Diciembre de cada año”.

La ley de presupuesto Nacional debe ser proyectada por el Poder Ejecutivo o sea por la misma administración compuesta de personas que conocen las necesidades del gobierno y que han de cumplir sus disposiciones.

Constituye la ley de Presupuesto la base alrededor de la cual puede un gobierno desenvolver su acción. Su vigencia se limita a un año por nuestra Constitución. Lo mismo ocurre en la mayoría de los países del mundo, lo que se explica teniendo presente que las necesidades varían de un año para otro. Por otra parte es principio establecido que los gastos tienen que estar de acuerdo con los recursos y los recursos dependen de la capacidad económica del país.

Si las fuentes gravadas con impuestos atraviesan por una época de crisis, como ocurrió en los años de guerra, con la renta aduanera, entonces será menester conformar el presupuesto al alcance de los recursos que el país pueda proporcionar.

No significa la ley de presupuesto una orden imperativa de inversión. Contiene esta ley una autorización a favor del P. E. para que éste, en ejercicio de sus atribuciones, ordene los gastos que estime necesarios, dentro de la cantidad y conceptos autorizados.

Es menester fijar estas ideas por ser de la mayor importancia dentro del tema que tratamos. Para estar dentro de la ley el P. E. no podrá autorizar gasto alguno, por concepto determinado, que sobrepase el máximo fijado.

Comprende el presupuesto partidas que responden a gastos comprometidos por leyes especiales y contratos celebrados por el Estado con terceros, cuyo cumplimiento es exigible, como también incluye partidas para satisfacer otros servicios variables, más o menos necesarios, y que pueden modificarse sin inconvenientes mayores.

Fundándose en la circunstancia de existir derechos adquiridos y obligaciones contraídas que no pueden eludir-

se ni modificarse, en el presupuesto del Reino Unido se presentan los gastos en forma especial.

En efecto, el presupuesto anual del Reino Unido comprende el total de gastos previstos, los recursos para cubrirlos y los proyectos de reforma impositiva necesarios para procurar aquéllos recursos.

Ahora bien; los gastos se presentan divididos: primero los denominados “Servicios del fondo consolidado” y segundo los de “Servicios de suministro”.

Los gastos que figuran bajo la primera denominación no son objeto de discusión por parte del Parlamento, pues se refieren a los servicios de la deuda pública, obligaciones contraídas por ley, sueldos de los magistrados, etc., y no requieren aprobación anual.

Los demás gastos previstos se presentan bajo el rubro de “Servicios de Suministro”, los que se discuten por el Parlamento y sólo puede disponerse de los fondos una vez autorizados expresamente cada año.

Por medio del presupuesto el Congreso regula la amplitud de los servicios a cargo del Poder Ejecutivo.

Debe el Poder Ejecutivo circunscribirse, en el transcurso del ejercicio, en cuanto a gastos se refiera, a lo que disponga la ley de presupuesto y finalizado el ejercicio anual el Poder Legislativo debe, en cumplimiento de disposiciones constitucionales, prestarle aprobación o rechazo de la cuenta de inversión.

Dentro de nuestro régimen constitucional las leyes pueden ser proyectadas por los miembros de cualquiera de las dos cámaras, por el P. E. y hasta por cualquier ciudadano amparándose en el derecho de petición que le asiste; con excepción de las leyes sobre impuestos y reclutamiento cuya iniciativa está reservada a la Cámara de Diputados.

A este respecto se produce otra excepción con la ley de Presupuesto por mandato imperativo de la ley de Contabilidad.

En efecto, según nuestra ley de Contabilidad el presupuesto deberá ser proyectado por el Poder Ejecutivo.

Ello se explica fácilmente a poco que observemos que nadie mejor que el cuerpo encargado del cumplimiento de

la ley de presupuesto, de su aplicación, y que está en contacto continuo con los administrados, puede conocer las necesidades a satisfacer.

La disposición recordada está comprendida en el artículo quinto de la ley de Contabilidad que dice: “Cada Ministro formará oportunamente el presupuesto de los ramos de su cargo y el P. E. presentará al Congreso el “Presupuesto general en todo el mes de Mayo, por conducto del Ministro de Hacienda, quién hará el cálculo de “recursos”.

Los trámites de la Ley de Presupuesto desde el punto de vista legal, están regidos por las disposiciones contenidas en la Constitución Nacional y en cuanto a su forma debe sujetarse a lo establecido en la ley de Contabilidad que veremos más adelante.

Preparado por el P. E. el proyecto de ley de presupuesto es remitido a la Cámara de Diputados para su estudio, discusión y sanción respectivos.

Para la confección de dicho proyecto cada Ministerio prepara el correspondiente al ramo a su cargo quienes los pasan al Ministro de Hacienda para su ordenamiento y cálculo de recursos.

Todos los años se repite el mismo fenómeno. El presupuesto de cada ministerio crece con relación al del año precedente. Se crean nuevas oficinas, subdividiendo otras, y aumentando sueldos, con lo que se originan dificultades al Ministro de Hacienda quien no encuentra forma de cubrir gastos tan subidos.

Comienzan las entrevistas de ministros y los Acuerdos de Gobierno quedando siempre triunfante la tesis que propone nuevas erogaciones al Tesoro. El ministro de Hacienda formula su cálculo de recursos, más o menos ajustado a la realidad, aunque siempre ajustado en cifras.

Proyectado el Presupuesto por el Poder Ejecutivo es enviado al Congreso, iniciándose la discusión del mismo por la Cámara de Diputados. Ejerce esta la función de Cámara iniciadora a pesar de no existir disposición expresa que así lo determine. Es opinión general que debe ser la Cámara de Diputados la que debe desempeñar funciones

de Cámara iniciadora, por estar compuesta por los representantes directos del pueblo, únicos a quienes corresponde originariamente el derecho de fijar gastos e impuestos, y sabemos la importancia que implica, en general, esta preeminencia, para obtener la sanción definitiva de una ley.

Recibido el proyecto de Presupuesto, elevado por el Poder Ejecutivo, pasa a estudio de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados.

Aquí comienza otra lucha insistente por parte de los respectivos interesados. No se preocupa nadie de las economías a excepción del Ministro de Hacienda que conoce perfectamente lo difícil que resulta satisfacer tanto gasto.

Esta Comisión estudia el Presupuesto, lo modifica, amplía, propone aumentos a pedido de partidarios políticos o amigos, y finalmente se llega, en la mayoría de los casos, a la confección de un nuevo estado que difiere sensiblemente del primitivo proyecto del Poder Ejecutivo.

Esto trae aparejado la necesidad de un cambio dentro de los rubros de recursos calculados, aumentando las tasas proyectadas, creando nuevas gabelas o simplemente ajustando cifras.

Presentado el despacho de Comisión a la Cámara de Diputados se le discute y vuelve a sufrir, en esta otra etapa necesaria para llegar a su sanción, nuevos aumentos y modificaciones. Esto es posible, entre nosotros, por cuanto existe la iniciativa parlamentaria en materia de gastos, con sólo las restricciones del artículo 79 de la Constitución, que establece que el Presidente y Vicepresidente disfrutan de un sueldo pagado por el Tesoro de la Nación, que no podrá ser alterado en el período de sus nombramientos.

Por otra parte el artículo 96 de la Constitución Nacional asegura la inamovilidad de los jueces de la Corte Suprema y de los Tribunales inferiores de la Nación y fija que la remuneración de sus servicios no podrá ser disminuida en manera alguna.

Con estas disposiciones la Constitución ha previsto y evitado que una legislatura opositora presionara al Jefe

del P. E., disminuyéndole su sueldo, y también que los jueces fueran objeto de venganzas y disminuyeran su autoridad frente a los miembros del Poder Legislativo. Ha querido la Constitución asegurar una vez más la independencia de los poderes.

Otra limitación de orden legal, es la que contiene la ley de Contabilidad al establecer que la iniciativa del presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo.

Ya habíamos visto que esta disposición se fundaba en el mejor conocimiento por parte del P. E. de las necesidades colectivas.

A este respecto es oportuno recordar que en Inglaterra el derecho de iniciativa en materia de gastos, está limitado a la Corona y el Parlamento debe prestar aprobación, reducción o rechazo a las partidas de gastos propuestos por la Corona. En ningún caso podrá el Parlamento proponer nuevos gastos o aumentar los propuestos.

Votado el Presupuesto, en general y en particular, y aprobado por la Cámara de Diputados pasa para su estudio y sanción definitiva a la Cámara revisora, o sea de Senadores.

En esta otra Cámara se lo estudia, analiza, discute, y finalmente se vota. También puede experimentar modificaciones en el curso de la discusión y si el voto de ésta Cámara no coincide en un todo con la sanción de la Cámara de Diputados deberá volver a ésta para que acepte las modificaciones propuestas o insista en su primitiva sanción. Si la Cámara de Diputados aprueba las adiciones o correcciones por mayoría absoluta pasará el proyecto de ley al Poder Ejecutivo de la Nación.

Si las modificaciones fueran rechazadas por la Cámara de Diputados deberá volver al Senado quien sólo podrá mantener las correcciones o adiciones propuestas si cuenta con una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros. En este último caso el proyecto deberá volver a la Cámara de Diputados y no se entenderá que ésta reprueba dichas adiciones o correcciones, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Aprobada la ley de Presupuesto por ambas Cámaras pasa al Poder Ejecutivo para que si obtiene su aprobación la promulgue. Si el P. E. opone el veto a la ley aprobada deberá volver a la Cámara de su origen y seguir el trámite ordenado por el artículo 72 de la Constitución Nacional.

Puede vetar el P. E. la ley de Presupuestos con el mismo derecho que le asiste respecto a cualquiera otra ley, dentro del término de diez días que establece el artículo 70 de la Constitución Nacional.

Promulgada la ley de Presupuesto el P. E. es el encargado de exigir su cumplimiento.

Para ello de acuerdo con lo estatuido por el artículo 86 de la Constitución Nacional, inciso 13, hará recaudar las rentas de la Nación y decretará su inversión, de acuerdo con la ley o presupuestos de gastos nacionales.

Ahora bien; al poner en práctica la ley de presupuesto aparece de inmediato la necesidad del auxilio de una contabilidad ordenada y de un contralor eficiente, pues atendiendo a lo complicado del mecanismo de una administración pública y al numeroso personal que deberá colaborar para su ejecución, su ausencia haría imposible su cumplimiento.

La contabilidad de un Estado, por lo mismo que es complicada y, además, por la necesidad de que se ajuste a normas preestablecidas, deberá responder a órdenes imperativas que resulten de una Ley.

Ello ocurre en la mayor parte de los países del mundo.

Entre nosotros existe la ley de Contabilidad y Organización de la Contaduría General de la Nación, cuyo estudio pasamos a realizar en el capítulo siguiente.

CAPITULO III

LEGISLACION VIGENTE EN EL ORDEN NACIONAL

I — La Ley de Contabilidad y organización de la Contaduría Nacional. — Principales disposiciones que contiene. II — Modificaciones sancionadas a la primitiva ley. III — Decretos relacionados con la ley de Contabilidad. IV — Crítica de la ley.

I

LEY DE CONTABILIDAD — PRINCIPALES DISPOSICIONES QUE CONTIENE

La ley de Contabilidad nacional fué sancionada el 13 de Octubre de 1870, durante la Presidencia de Sarmiento, siendo su Ministro de Hacienda el doctor Nicolás M. Avelleda. Se mantiene su texto en los mismos términos en que fué sancionada en aquella lejána época, salvo las modificaciones introducidas por las leyes No. 1606, de Julio 31 de 1885, que deroga el artículo 23 de la ley de Contabilidad, y la ley Berduc, No. 3954, dictada el 27 de Septiembre de 1900 relacionada con los gastos autorizados por leyes especiales que sólo tendrán imputación a las mismas durante el ejercicio en que fueran dictadas. Acuerdos y decretos dictados en distintas épocas, complementan la ley de Contabilidad y forman el conjunto de disposiciones que rigen esta materia.

La ley de Contabilidad contiene distintas secciones perfectamente definidas.

Habla, en primer término, del presupuesto, determinando su forma, su contenido y su vigencia. Fija, asimismo,

las prácticas a seguir para llegar a la confección del presupuesto e impone la obligación a los ministros de acompañar, a la Memoria que deberán presentar anualmente, la cuenta de inversión del presupuesto de su ramo, correspondiente al ejercicio del año anterior, y un estado razonado y comparativo entre el presupuesto de su ramo para el ejercicio del año que corre y el que propusiese para el siguiente.

Pasa en seguida a ocuparse de las entradas y de los gastos públicos comprendiendo en treinta y seis artículos las disposiciones relacionadas con la forma cómo se recaudarán las rentas públicas y los requisitos y formalidades a cumplirse para la entrega de caudales públicos. Establece que la recaudación de las rentas públicas se efectuará por empleados competentes autorizados por el P. Ejecutivo. Fija, asimismo, la obligación de asentar en libros manuales o diarios toda entrada o salida de efectos o de especies.

El artículo doce establece que cada mes se practicará en las oficinas, el respectivo balance, con intervención de los funcionarios que determine el P. E., quienes verificarán si los saldos o existencias están conformes con el balance. Este balance se asentará en un libro especial. Si el interventor encontrara diferencia entre el balance y las existencias lo comunicará inmediatamente al P. E. y a la Contaduría General, bajo responsabilidades legales si así no lo hiciere.

Otra disposición responsabiliza a los administradores de las rentas públicas de especies o de efectos de la Nación si dejasen de cobrar, por no haber sido diligentes para el cobro, así como también si entregaran efectos o cantidades indebidamente, es decir, sin autorización expresa para ello, o sin llenar los requisitos legales del caso.

Determina con precisión los datos que deberá contener cada orden de pago. Toda orden de pago, con los documentos justificativos necesarios, pasa por conducto del Ministerio de Hacienda a la Contaduría General, para que liquide las cuentas y preste su conformidad, si llenan los requisitos exigidos por la ley de Contabilidad.

Las órdenes de pago no observadas por la Contaduría General pasan al Ministerio de Hacienda para que ordene su pago por Tesorería.

Las órdenes de pago observadas vuelven al Ministerio de Hacienda para que éste las remita al Ministerio de su origen, para la resolución correspondiente.

Para insistir en una orden de pago observada por la Contaduría, se requiere una resolución tomada en acuerdo de Ministros.

Toda orden de pago no observada por la Contaduría o, en su caso, con insistencia del Poder Ejecutivo, vuelve a Contaduría para que formule el correspondiente asiento en sus libros, verificado el cual pasará a Tesorería para que se cumpla el pago. Hecho el pago vuelve a Contaduría para que tome razón y formule los asientos necesarios, dando a Tesorería el correspondiente asiento en sus libros.

La ley de Contabilidad reitera en esta sección, en su artículo 22, que toda orden de pago se hará por los gastos votados en el presupuesto sobre que se gira, o la ley especial que los autoriza, o el acuerdo del Poder Ejecutivo, en su caso, que los ordena, no pudiendo decretar gasto alguno que exceda el crédito del ítem, inciso, ley especial o acuerdo del Poder Ejecutivo ni girarse sobre el excedente de alguno de ellos para cubrir el déficit de otro u otros, ni invertirse cantidades votadas para objetos determinados en otros distintos.

Esta serie de disposiciones contenidas en el artículo 22 que comentamos, tienden a que se respete la voluntad del Parlamento en materia de gastos, y fija normas excelentes para realizar una buena administración. Desgraciadamente no han sido acatadas por los gobiernos que se han sucedido en el manejo de los dineros públicos y su incumplimiento ha contribuido a que se llegara al desorden financiero que lamentamos.

Completa el artículo 22 antes referido la ley No. 1606 del 31 de Julio de 1885, la que deroga el artículo 23 de la ley de Contabilidad, y en cambio establece que el Poder Ejecutivo no podrá hacer gasto alguno que no estuviese autorizado por la ley de Presupuesto o por una ley espe-

cial, excepto cuando se produjese alguno de los casos previstos por los artículos 6 y 23 de la Constitución, encontrándose el Congreso en receso, en los cuales podrá autorizar aquellos que exijan las circunstancias. Los artículos 6 y 23 de la Constitución Nacional, se refieren a los casos de intervenciones federales y de conmoción interior o de ataque exterior. Estos principios prácticos y de buen gobierno han sido letra muerta para nuestro Poderes Ejecutivos. Basta recorrer la Memoria de la Contaduría General de la Nación correspondiente al año 1922 para horrorizarse ante la magnitud de las cifras dispuestas por simple acuerdo del P. E. contrariando expresamente la ley de 1885 y la ley de Contabilidad.

Otra disposición de la ley de Contabilidad consagra el principio del remate público o licitación para la contratación de trabajos y suministros y para toda compra venta por cuenta de la Nación. Acepta la adquisición privada: cuando el gasto no exceda de mil pesos; en casos de urgencia; cuando interese guardar secreto; en los casos que la fabricación es exclusiva de los que tienen privilegio para ello, o que está en posesión de un sólo individuo, y finalmente, cuando se trata de objetos de arte cuya ejecución no puede confiarse sino a artistas u operarios experimentados.

En estos casos que se exceptúan del remate, las adquisiciones y contratos se celebran con autorización del Poder Ejecutivo concedida en acuerdo de Ministros.

En otra sección titulada "De la contabilidad a cargo de la Contaduría General", se determina, en seis artículos, los libros y forma en que deberán llevar las cuentas que se abrirán, cuidando que los libros demuestren todas las operaciones del Tesoro Público o movimiento de su administración, como las de órdenes de pago, Tesorería Nacional, etcétera, etc.

La Contaduría Nacional sólo podrá hacer asientos relativos a los gastos que se decreten en virtud de la orden correspondiente de pago, y en cuanto a la recaudación de las rentas, o entradas en Tesorería, en virtud de las relaciones que pasará mensualmente el Tesoro Público a la Con-

taduría General, por Ministerios, de lo que se cobrase cada mes.

La Contaduría General debe llevar razón de las propiedades de la Nación; el número de buques, clase, destino y productos.

Llevará razón, también, de los nombramientos de los funcionarios públicos, expresando nombre de éstos, cargo conferido, sueldo y fecha del nombramiento.

La clausura del ejercicio del presupuesto está legislada por el artículo 43 de la ley de Contabilidad.

Determina, en primer término, que el ejercicio del presupuesto de cada año, así como los demás créditos abiertos por leyes especiales o acuerdo del Poder Ejecutivo, venzan el día 31 de Marzo del año siguiente.

Como consecuencia de esta disposición todo crédito no utilizado hasta esa fecha queda sin valor ni efecto, salvo que la ley o el acuerdo del Poder Ejecutivo ordene su continuación. El Poder Ejecutivo no podrá girar cantidad alguna sobre el ejercicio cerrado.

Por último las órdenes de pago correspondientes al ejercicio cerrado que no se hubiesen sentado en los libros de la Contaduría General hasta el 31 de Marzo, harán parte del siguiente siempre que una ley abra, para el pago, el crédito especial o extraordinario que se necesite. Los saldos que quedaran a favor del Tesoro Público, en los distintos ramos de entrada, pasarán al ejercicio siguiente, del que harán parte.

De acuerdo con lo dispuesto por el inciso 7o. del artículo 67 de la Constitución Nacional, anualmente deberá elevarse al Congreso las cuentas de inversión.

La forma como deberá prepararse este estado y los antecedentes de que deberá ir acompañado están expresamente señalados en los artículos 44 al 47 de la ley de Contabilidad.

Cerrados los libros de la Contaduría General, en la fecha arriba expresada, se formará un estado en que conste, por Ministerios, lo que se haya autorizado a gastar por cada ítem, inciso o crédito a que se haya abierto cuenta y lo que se haya mandado pagar por cada uno de estos y otro

que demuestre lo calculado por cada inciso, o ramo de entrada, y lo que se hubiese recaudado.

Acompañará a los estados referidos una relación circunstanciada, por Ministerios, de las órdenes de pago observadas por la Contaduría; otra de las fincas y otra de los buques.

También deberá elevarse al Congreso un estado de la existencia, por tesorerías o cajas nacionales, que queda a favor del Tesoro Público; otro de lo que se queda debiendo, por Ministerios, por órdenes de pago libradas y no abonadas; también deberá informarse, por Ministerios, de lo que cada uno de ellos ha sido autorizado para gastar y de lo dispuesto, expresándose lo que se hubiese excedido y lo que hubiese ahorrado. Otro estado demostrará las entradas del Tesoro Público en el ejercicio, por ramos, así como las salidas del mismo por Ministerios. Un último cuadro acompañará a la cuenta de inversión el que demostrará el Activo y Pasivo del Tesoro al 31 de Diciembre.

Elevada al Congreso la cuenta de inversión, con los estados relatados precedentemente, procederá éste a ejercer la atribución que le confiere el artículo 67, inciso 7o. de aprobarla o desecharla.

Pasa, en seguida, la ley, a ocuparse de la Contaduría General, disponiendo en treinta y nueve artículos la organización y funciones de la misma. Determina su personal superior, el que será designado por el Poder Ejecutivo y estará compuesto de tres Contadores Mayores, uno de los cuales será presidente, y de dos secretarios. Además tendrá seis contadores fiscales y los empleados que determine la ley de Presupuesto. En esta parte la ley de Contabilidad trata de las atribuciones y deberes del Presidente de la Contaduría General y de los secretarios.

Establece que es función de la Contaduría General el exámen, liquidación y juicio de las cuentas de administración, recaudación y distribución o inversión de los caudales, rentas, especies, u otros bienes de la Nación.

Ejerce, en parte, la Contaduría General, al cumplir las disposiciones que comentamos de la ley de Contabilidad,

funciones análogas a las conferidas a los Tribunales de Cuentas, como veremos más adelante.

Las distintas y sucesivas etapas a que será sometida toda rendición de cuentas, así como las sanciones a que habrá lugar en caso que se le formulen reparos de forma o de fondo, están claramente especificadas en el articulado que venimos comentando.

Termina la ley de Contabilidad legislando sobre las rendiciones de cuentas y las fianzas..

Fija la obligación para todo el que administre caudales públicos de rendir cuentas en la Contaduría General, cada año, en el mes de Enero.

Prevé los casos de destitución o muerte del responsable fijando los términos dentro de los cuales deberán hacerse las rendiciones de cuentas a la Contaduría General, por sí, en el primer caso, y sus herederos o fiadores en el caso de muerte.

Establece la obligación, para los agentes del Tesoro Público, así como los encargados de la guarda, conservación, o empleo de los efectos o especies pertenecientes a la Nación, de prestar juramento que desempeñarán fiel y legalmente sus puestos y deberán dar fianza para responder en los cargos que resulten contra ellos, exceptuando de esta última obligación a los jefes del Ejército y Armada que reciben dinero, efectos o especies para atender los servicios de las fuerzas o buques de su mando.

MODIFICACIONES SANCIONADAS A LA PRIMITIVA LEY

Pocas han sido las iniciativas parlamentarias que hayan tenido en vista la solución de tan delicado problema como el que encierra el contralor de la Hacienda Pública. Veremos confirmada esta apreciación cuando exponamos cuáles han sido los proyectos de reforma a la ley de Contabilidad.

La naturaleza del asunto poco interesante para la mayor parte del pueblo, que no observa estos problemas, no instiga a los miembros del Poder Legislativo a iniciativas de este orden.

De ahí pues que las modificaciones sancionadas a la primitiva ley de Contabilidad sean limitadísimas.

La primera modificación a su texto la introdujo la ley No. 1606, promulgada el 31 de Julio de 1885, por uno de cuyos artículos quedó derogado el artículo 23 de la ley de Contabilidad.

En substitución del mismo se dispuso, que el Poder Ejecutivo no podrá hacer gasto alguno que no estuviese autorizado por la ley de presupuesto o por una ley especial, excepto cuando se produjese alguno de los casos previstos en los artículos 6 y 23 de la Constitución Nacional, encontrándose el Congreso en receso, en los cuales podrá autorizar aquellos que exijan las circunstancias.

En caso de usarse de la facultad acordada por dicha disposición deberá el Poder Ejecutivo dar cuenta al Honorable Congreso, en el primer mes de sus sesiones, de los gastos hechos o autorizados en virtud de la misma.

1877, crea la Dirección General de Rentas, y atentas las facultades que le confiere y especialmente a lo dispuesto por el artículo 40. de la misma, le resta a la Contaduría las funciones que por esta ley se encargan a la nueva dirección, entre las que figuran la revisión de las cuentas de Aduana.

Con el propósito de evitar gastos no comprendidos en la ley de Presupuesto, se sancionó con fecha 27 de Septiembre de 1900, la ley No. 3954, conocida por el nombre de su autor, doctor Berduc. Por dicha ley se derogaron las leyes especiales que autorizaban gastos y que no tuvieran provisión de fondos propios para su ejecución, disponiendo que los gastos que autoricen las leyes especiales sólo tendrán imputación a las mismas durante el ejercicio en que fueran dictadas, debiendo en lo sucesivo entrar a figurar en el presupuesto general. Esta ley complementa las disposiciones de la ley de Contabilidad y persigue como finalidad evitar que por leyes especiales se autoricen gastos con cargo a rentas generales, las que de por sí están comprometidas, en general con exceso, desde la sanción de la ley de presupuesto, y produzcan inevitablemente los grandes déficits anuales que forman la deuda nacional.

A pesar de estas medidas previsoras no se ha podido evitar el desorden financiero por no haber cumplido los PP. EE. con las disposiciones de la ley de Contabilidad y de la ley Berduc.

Se han dictado otras dos leyes relacionadas con el contralor de la Hacienda Pública. Una es la que lleva el No. 923, de fecha 22 de Agosto de 1878 y la otra es la No. 3956, dictada el 28 de Septiembre de 1899, siendo esta última derogatoria de la primera.

Por la ley No. 923, se establece que las cuentas generales de la Nación serán examinadas por una comisión compuesta de dos Senadores y tres Diputados. A ese efecto cada Cámara nombrará en la primera sesión ordinaria las personas que deben componer la comisión, la que podrá nombrar hasta tres contadores que la auxilién en el desempeño de su misión.

Después de determinar los puntos que debe abarcar el

estudio de las cuentas de la administración, establece que se expedirá la comisión, a más tardar, en las últimas sesiones del mes de Julio del año siguiente al que pertenezcan las cuentas cuyo examen se le hubiere sometido y el Congreso dictará el mismo año legislativo la resolución que corresponda y fijará la compensación que deberá acordarse a los Contadores por los trabajos que hubiesen ejecutado.

Dado que no se cumplieron, en la práctica, las disposiciones que anteceden, se acumularon las cuentas de varios ejercicios. Buscando la solución de este problema se dictó la ley No. 3956 que deroga la antes citada.

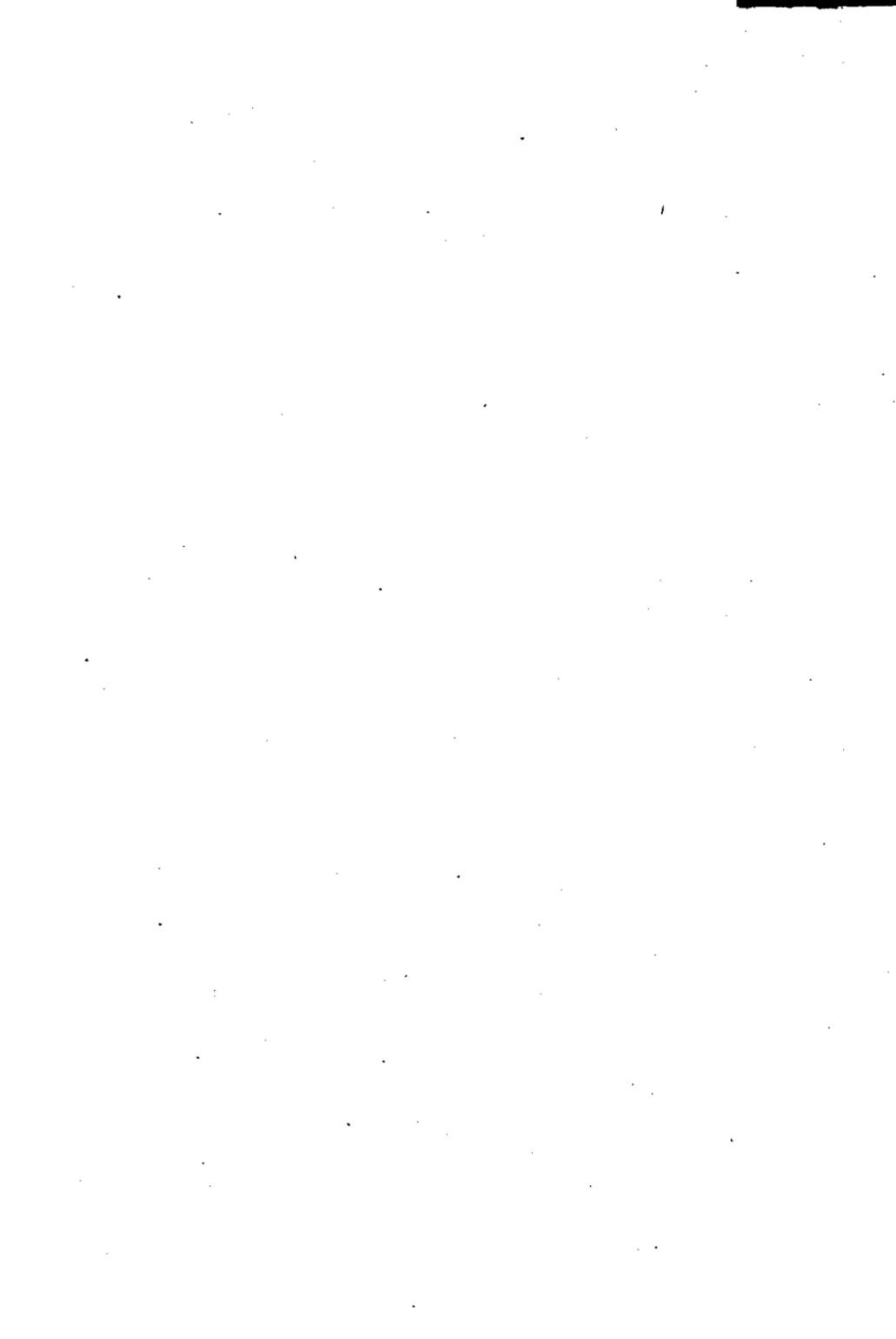
Esta nueva ley dispone el nombramiento de dos comisiones anuales en lugar de una, mientras haya cuentas atrasadas, comisiones que también estarán compuestas por dos senadores y tres diputados.

Una de estas comisiones examinará la cuenta del año inmediato anterior y la otra la de uno de los años anteriores.

El nombramiento de estas comisiones se hará en la primera sesión ordinaria y deberá terminar su tarea el 30 de Abril del año siguiente, debiendo presentar su despacho, a ambas Cámaras, en sus primeras sesiones.

Quedan facultada, estas comisiones, para pedir informes al Poder Ejecutivo, y su dictamen deberá referirse a si los libros de contabilidad han sido llevados ajustándose a las disposiciones legales; si las partidas anotadas en la Memoria de Hacienda están conformes con los créditos votados por ley de Presupuesto, leyes especiales y acuerdos de gobierno, y si las imputaciones y pagos han sido hechos de acuerdo con la ley.

Tampoco consiguió esta ley la finalidad propuesta pues no se ha llegado a regular el contralor legislativo.



III

DECRETOS RELACIONADOS CON LA LEY DE CONTABILIDAD

A pesar de la importancia capital que encierra la ley de Contabilidad en el orden de las finanzas nacionales, no se ha procedido a la reglamentación ordenada y metódica de la misma aún cuando cuenta ya cincuenta y seis años de vigencia.

Se han dispuesto en múltiples decretos que se encuentran dispersos, las formalidades y requisitos a llenarse en cumplimiento de la ley de Contabilidad. Tal es el número de acuerdos y decretos que se relacionan con esta ley, que, no encontrándose recopilados, resultan desconocidos para muchos de los que debieran conocerlos a fondo por razón de las funciones que desempeñan.

La ley de Contabilidad fué publicada en el año 1896, en un folleto que contiene además las leyes modificatorias citadas, así como los acuerdos y decretos subscriptos hasta esa época.

En la actualidad entendemos que una sección del Seminario de la Facultad de Ciencias Económicas ha tomado a su cargo la tarea de recopilar las disposiciones relativas a la ley de Contabilidad.

Aún cuando poseemos a la vista el texto de los acuerdos y decretos dictados para el mejor cumplimiento de la ley de Contabilidad, no creemos necesario extractar, en este trabajo, su contenido. Nos limitamos a expresar que interpretando las disposiciones de la ley de Contabilidad se reglamenta, por acuerdo o decreto, sobre las rúbricas de los libros de la Contaduría General y su foliación, estableciendo que la contabilidad de la Administración se cerra-

rá el 31 de Diciembre de cada año. Se dispone que cada Ministerio lleve cuenta de los gastos de su Departamento y que los dineros fiscales sean depositados en el Banco de la Nación.

Existe un decreto de fecha 30 de Noviembre de 1914, el que contestando una consulta de la Contaduría General substituye la denominación de pesos fuertes, por pesos oro, en la disposición de la ley de Contabilidad que limita el monto de las adquisiciones por licitación privada. Otros decretos reglamentan sobre las formas de pago, rendiciones de cuentas, recaudación, inversión de los dineros fiscales, etc., pero carecen de la unidad y armonía necesarias en esta clase de disposiciones.

IV

CRITICA DE LA LEY

Las opiniones acerca de la ley de Contabilidad se encuentran sumamente divididas.

En concepto de algunos es una ley vetusta que pide su completa substitución por otra; en cambio para otros es una ley prudente y previsoras, que tan sólo necesita ampliársela para llenar su cometido en la época actual, en que las finanzas nacionales han variado en forma extraordinaria en relación a aquella en que se dictó la ley que nos ocupa.

Constituye una aspiración general la modificación de la ley vigente.

La magnitud de valores que evolucionan en cada ejercicio y la gravedad de los perjuicios que ocasionan al Estado y a los que tratan con el mismo, la falta de algunos resortes, revelan la necesidad improrrogable de su modificación, introduciendo nuevos métodos y nuevos elementos para corregir aquellas deficiencias.

En primer término, se hace sentir, dentro del sistema actual y de los medios de que se dispone para el contralor de la Hacienda Pública, la ausencia de un organismo independiente y autorizado, frente al Poder Ejecutivo, que evite los abusos continuados de disponer fondos por simple decreto, sin autorización legislativa. Es indispensable la creación del "Tribunal de Cuentas" con todas las facultades y atribuciones de que debe disponer para hacer efectiva su actuación.

Deberán ser designados sus miembros con acuerdo del Senado, ser inamovibles y equipararlos a la categoría de los miembros de las Excelentísimas Cámaras de Apelaciones.

La ausencia de un organismo de esta naturaleza ha permitido que los poderes ejecutivos que se han sucedido hayan dispuesto de sumas extraordinarias de dinero, al margen de la ley de Contabilidad y de la ley 1606, que no autoriza gastos no comprendidos en la ley de presupuesto o leyes especiales, salvo en las circunstancias a que se refieren los artículos 6 y 23 de la Constitución Nacional.

El sistema de Tribunal estatuido por la ley vigente al tratar “de la Contaduría General”, le da el carácter de tal en forma relativa. Su función consiste en el examen, liquidación y juicio de las cuentas de la administración. Después de dicho estudio el tribunal dicta resolución absolutoria o condenatoria, según corresponda. En este último caso, y una vez consentida la intimación de diez días sin reintegro de la suma por la que se formula cargo al responsable, pasa copia legalizada al Agente Fiscal a fin de que cobre, por vía de apremio, al interesado o sus fiadores, el cargo declarado por Contaduría.

El Tribunal desempeña esta función, “a posteriori”, cuando llegan a su poder las rendiciones de cuentas, después de haber transcurrido mucho tiempo, y cuando la efectividad de las sanciones es problemática. Por otra parte las observaciones de la Contaduría a las resoluciones del Poder Ejecutivo resultan nulas toda vez que este obtiene lo que se propone insistiendo la orden observada.

Carece este Tribunal, por su composición, de la independencia y autoridad de que debe estar investido. Se comunican al Congreso Nacional, las observaciones formuladas por la Contaduría a las órdenes de pago del P. E., comprendiéndolas en la Memoria anual que la misma eleva al Honorable Congreso por intermedio del Ministerio de Hacienda. La última memoria aparecida corresponde al año 1922. Fácil es deducir que después de transcurrido tanto tiempo desde que se ha dispuesto el pago, ya no interesa mayormente el asunto al Congreso, puesto que nada se puede evitar.

Es menester establecer el sistema que impida se repitan esos hechos.

Tan grave como el disponer de fondos por decreto es

dictar leyes que signifiquen erogaciones, a cumplirse con rentas generales.

El sistema vigente disponiendo las rentas generales para satisfacer leyes especiales conduce al desequilibrio financiero del Estado. Se parte de un principio equivocado al proveerse de recursos donde no los hay disponibles, con el agravante que se sabe al proceder así, cuál es la situación de compromiso ya creada para rentas generales, desde el momento que queda sancionado el presupuesto.

Para corregir esta anomalía es impostergable la modificación de la ley de Contabilidad, incluyendo una disposición que establezca en forma terminante que las leyes especiales sólo serán cumplidas cuando crean los recursos indispensables, y que de lo contrario se postergará su ejecución hasta tanto quede incluida la partida en la ley de presupuesto.

Será esta la única manera de evitar se altere el equilibrio del presupuesto y de asegurar el orden que debe regir en el manejo de los dineros públicos.

De acuerdo con lo dispuesto por la ley de Contabilidad vigente, la Contaduría General no podrá hacer, bajo las penas de la ley en caso contrario, asiento alguno en los libros relativamente a los gastos que se decreten sino en virtud de la correspondiente orden de pago.

Se desprende de lo expuesto que la Contaduría General, recién interviene en la última etapa de toda inversión, es decir cuando debe dar cumplimiento a la orden de pago.

En esta oportunidad la Contaduría verifica que la orden de pago llene las condiciones y requisitos establecidos por la ley en el artículo 16, y que no merezca observación, y formula el asiento, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 39 de la ley de Contabilidad.

Si la orden de pago ha sido librada con imputación a ítem del presupuesto, o crédito de ley especial, o acuerdo del Poder Ejecutivo ya agotado, la Contaduría la observará, volviendo por conducto del Ministerio de Hacienda al Ministerio de origen.

¿Pero cuál es la situación real cuando se observa una

orden de pago por hallarse agotado el crédito? ¿Puede acaso evitarse la erogación? Nada de eso.

El compromiso, el contrato, la adquisición que motiva esa orden de pago data de meses; las mercaderías han sido consumidas o los trabajos realizados por el contratista y recibidos por el Estado; sólo falta se abone su importe. Agotada la partida comienza el viacrucis para el proveedor o contratante. Como el Estado tiene que hacer honor a sus compromisos es evidente que debe pagar el importe de aquéllas órdenes observadas, por haberse agotado la partida.

Para solucionar esa situación el camino legal consiste en pedir al Honorable Congreso que acuerde créditos extraordinarios para abonar los gastos que se expresan en cada caso, y si éste está en receso, disponer el pago por acuerdo de Ministros. Lo corriente, por ser más cómodo a pesar de ser ilegal, es ordenar el pago por acuerdo de Ministros, aún cuando funcione el Honorable Congreso, contrariando lo expresamente establecido por la ley 1606 del año 1885.

Las consecuencias de esta intervención de la Contaduría General “a posteriori”, cuando ya no puede evitarse el compromiso de gastos no autorizados, produce serios trastornos a las finanzas nacionales. Es este otro de los graves inconvenientes de la ley vigente y que debe salvarse a la brevedad si se desea alcanzar el equilibrio del presupuesto.

Con este sistema de contabilidad y las transgresiones del Poder Ejecutivo, posibles merced a la ausencia de un organismo autónomo y autorizado que prohíba el compromiso de gastos, y cumplimiento de órdenes de pago, en contravención a las leyes, se ha llegado donde sólo puede llegarse por despreocupación de la cosa pública.

No hay que olvidar que en esta materia existe un límite, y es doloroso contemplar que se compromete el porvenir del país, conduciéndolo por un camino de grandezas que aún no ha alcanzado.

Debe observarse, en nuestra opinión, para el manejo de los bienes públicos, un criterio mesurado, estricto. Es menester llevar a la economía máxima los gastos públicos,

reduciendo para ello personal, y múltiples franquicias que gravitan sobre los presupuestos nacionales, provinciales y municipales.

En cuanto no se entienda que debe manejarse así a los dineros públicos perdemos esperanza de alcanzar un porvenir mejor:

Es evidente que a ello se llegará cuando se alcance un grado de cultura más elevado y desaparezcan en esta materia la tan perniciosa influencia electoral que lo pierde todo.

Por lo pronto tratemos de mejorar la situación desde nuestro punto de vista.

Los perjuicios que ocasionan los compromisos en nombre del Estado y sin autorización legislativa, lo sienten en forma directa los proveedores del mismo.

En efecto, para percibir sus importes deben peregrinar por las oficinas públicas hasta tanto se sancione una ley que autorice el pago.

Como esto no es cosa fácil, ni rápida, perjudica los intereses de los que tratan con el Estado.

Es una consecuencia de estos serios inconvenientes que casas de reconocida seriedad eviten negociar con el Estado y que otras lo hagan aplicando precios altos a fin de cubrirse del riesgo que implica una larga espera para hacer efectivo el cobro.

Tratando de evitar esos inconvenientes se ha dispuesto en la ley No. 11260, de presupuesto para 1923, por el artículo 47, que “las reparticiones o encargados de hacer compras o efectuar gastos, no podrán comprometer “suma alguna que no tenga disponible la partida correspondiente en el presupuesto, bajo la responsabilidad personal del funcionario que lo autorice”.

A pesar de una disposición tan terminante, que responsabiliza personalmente al que autoriza gastos que no tengan disponible la partida, se ha comprobado por la Contaduría General ciertas fallas.

Ello se explica por la ausencia de la Contabilidad de Previsión.

Por un acuerdo de gobierno el 30 de Diciembre de 1914,

dispone que se llevará razón de las sumas comprometidas para pagos, estableciéndose la imputación correspondiente.

Este acuerdo de gobierno no dió resultado; nos lo confirma una resolución reciente, decretada por el señor Ministro de Obras Públicas por la que implanta la Contabilidad de Previsión en todas las oficinas que las Diversas Direcciones Generales de aquél Ministerio tienen a su cargo inversión de fondos.

Se trata de evitar, con este sistema, que el monto de las inversiones comprometidas excedan a la suma autorizada en los ítems respectivos de la ley de presupuesto.

Por la seriedad con que el Estado debe actuar y la necesidad de mantener el orden en el cumplimiento de las leyes se impone la implantación de la Contabilidad de Previsión.

La ley de Contabilidad al tratar en su artículo 32 sobre compra-venta por cuenta de la Nación, así como sobre trabajos y suministros, establece que se harán, por regla general, en remate público. Autoriza por otro artículo la contratación privada para los casos de suministros de especies u objetos para el servicio público, y los trabajos u obras cuyo gasto no exceda de mil pesos así como en los casos especiales que especifica en cinco incisos, como ser, cuando las circunstancias exijan conservar secreto, urgencia en la provisión, fracasos de dos licitaciones, exclusividad de una persona en la producción o posesión del objeto necesario, etc.

Esta disposición ha sido ampliada por un artículo incluído en la ley de Presupuesto No. 11260, por el cual se autoriza la adquisición privada hasta la suma de cinco mil pesos más, previa aceptación de la propuesta por acuerdo del Poder Ejecutivo.

Ha merecido elogios esta disposición por cuanto permite efectuar compras por cuenta de la Nación con la rapidez que no podía hacerse en el caso de atenerse a lo dispuesto por los artículos 32 y 33 de la Ley de Contabilidad, con la garantía que representa para los interesados del Estado la necesidad de aprobación previa, de toda propuesta, por acuerdo del Poder Ejecutivo.

Sin embargo opinamos que debe progresarse en este orden de ideas implantando la Dirección de Suministros.

A pesar de la crítica formulada a la iniciativa de crear una oficina de Suministros, es convicción arraigada en las personas que se ocupan de esta materia la necesidad de su implantación sin demora.

Argumentan los contrarios a esta innovación que si bien es cierto que se economizaría al adquirir en grandes cantidades en los centros de su respectiva producción, ciertos útiles de uso común en todas las oficinas, en cambio, dicen, hay infinidad de inconvenientes. Citan entre estos la urgencia que puede existir en un momento dado, y las dificultades sobre interpretación de las órdenes enviadas a la oficina de Suministros.

De éstos dos inconvenientes diremos que el primero constituirá dentro de la Administración Nacional, como en cualquiera otra, la excepción, y que aún en éstos casos no variaría gran cosa la rapidez de la provisión por intervenir la oficina de Suministros. ¿Acaso no ocurrirá muchas veces que ésta oficina posea en sus depósitos los artículos que otras dependencias solicitan con carácter urgente y que pueda proveerlos sin recurrir a terceros?

El segundo argumento, sobre interpretación exacta de las órdenes transmitidas, lo consideramos sin valor. Al formularse todo pedido se lo hará en forma clara e inequívoca, determinando medidas, impresiones, etc., acompañando croquis ilustrativos, si fuere necesario. No creemos puedan anular estos inconvenientes imaginarios las ventajas que se espera de esta organización: economía y control.

Como lo han sostenido distinguidos profesionales al estudiar la contabilidad del Estado, opinamos que es necesario descentralizarla. Esto llevaría evidentemente a su perfeccionamiento y al mejor conocimiento de la situación de sus finanzas.

Debe reconocerse que contiene la ley de Contabilidad disposiciones prolijas y previsoras, dada la época en que fué dictada. Merece citarse especialmente la parte relati-

va a la “orden de pago”, que aparece minuciosamente descripta, así como las disposiciones contenidas en los artículos 32 y 33, que obliga se haga toda compra-venta por cuenta de la Nación en remate público, salvo los casos enumerados en el último artículo citado.

Aún la parte relativa al contralor puede aceptarse como suficiente si ha de ejercerse sobre una Hacienda de reducida importancia, tal, por ejemplo, como la indicada por las cifras de los presupuestos de la época de su sanción.

En una Administración compleja como la Nacional, resulta de ningún efecto el contralor que se practica actualmente, realizado por la Contaduría General, en el momento de aprobar la “orden de pago”. Y de menor resultado todavía es el contralor que realiza la misma Contaduría “a posteriori” al examinar las rendiciones de cuentas. Pueden ajustarse los gastos bajo el aspecto de imputación y monto, a los mandatos de las leyes respectivas, pero no aplicarse, en la práctica, los objetos adquiridos a los usos previstos.

Y finalmente existe el contralor legislativo establecido por el inciso 7 del artículo 67 de la Constitución Nacional y comprendido en el artículo 47 de la ley de Contabilidad, el que como regla general, no se realiza.

Ello se explica sin mayor esfuerzo. El Poder Legislativo es un cuerpo político por excelencia, compuesto por personas que no son técnicas en la materia de contabilidad; por otra parte se superponen las cuentas de varios ejercicios sin recibir aprobación.

Constituyendo el examen de estos estados un trabajo engorroso y pesado, se opta por dejar pasar el tiempo sin cumplirse el mandato constitucional.

Para evitar este mal perfectamente justificado, debe hacerse que la aprobación de las cuentas de cada ejercicio por el Poder Legislativo, asuma un carácter formal y que al presentarlas al Honorable Congreso ya hayan sido aprobadas por una autoridad como sería el Tribunal de Cuentas.

CAPITULO IV

PROYECTOS DE REFORMA DE LA LEY DE CONTABILIDAD PRESENTADOS AL HONORABLE CONGRESO NACIONAL

Sin pretender hacer una síntesis de los proyectos presentados a la consideración del Honorable Congreso Nacional, trataremos de referirlos en este capítulo consignando aquellas disposiciones que impliquen un mejoramiento o ampliación de la ley vigente.

Como se ha manifestado en otra parte de este trabajo, pocas han sido las iniciativas, en esta materia, en el orden nacional.

Como se verá al tratar el capítulo V, más se ha progresado en el orden provincial.

El Poder Ejecutivo envió al Honorable Congreso Nacional, el día 2 de setiembre de 1910, un proyecto de reforma de la ley de contabilidad y organización de la Contaduría General de la Nación.

Se hace referencia en el mensaje que acompaña dicho proyecto a la necesidad improrrogable de proceder a la reforma de la ley vigente a fin de poseer mayores garantías de contralor, dado el aumento considerable de oficinas recaudadoras y habilitados responsables, de manera que la nueva ley determine con claridad el procedimiento a observarse para asegurar el más correcto y escrupuloso manejo de los caudales públicos.

Entre las principales modificaciones propuestas, citaremos la que se refiere al modo de dar cumplimiento a las leyes especiales que autorizan gastos no comprendidos en el presupuesto. Si una ley especial no provee los recursos necesarios y debe cumplirse con rentas generales, se deberá

a que se compruebe que hay sobrante. Si la ley dispone que se cumplirá con fondos producidos con la emisión de títulos u obligaciones a corto plazo, el Poder Ejecutivo podrá emitirlos en la forma sancionada o adelantar de rentas generales a efecto de negociar los títulos en oportunidad.

Los gastos autorizados por leyes especiales se incluirán en el presupuesto del año siguiente.

Los artículos 15 y 16 del proyecto que se comenta, tratan de los gastos autorizados por acuerdo de gobierno, los que limita, exigiendo requisitos y formalidades indispensables. A ese efecto establece que si ocurriese alguno de los casos previstos por los artículos 6 y 23 de la Constitución Nacional u otra necesidad indispensable y urgente, estando en receso el Congreso, podrá el Poder Ejecutivo autorizar el gasto, por Acuerdo firmado por todos los Ministros ya sea aprobando o en disidencia, requiriendo mayoría de cinco votos para hacerse efectivo. En estos casos deberá dar cuenta el Poder Ejecutivo al Honorable Congreso dentro del primer mes de sesiones.

Abierto el Honorable Congreso y estando presentada la información sobre el Acuerdo, el Poder Ejecutivo no podrá hacer imputaciones al mismo, salvo que se tratara de sumas ya comprometidas.

Se ocupa de los créditos suplementarios que se solicitan al Honorable Congreso para ampliar partidas del presupuesto estableciendo que deberán ser solicitados por intermedio del Ministro de Hacienda y que el Poder Ejecutivo dirá al solicitarlos si las rentas cubrirán o si deberán arbitrarse recursos.

Da lugar a que intervenga la Contaduría General en los casos de contratos o adquisiciones por cuenta de la Nación, ampliando el monto de las adquisiciones que puede hacerse privadamente, por Acuerdo de Ministros hasta la suma de cinco mil pesos moneda nacional.

El capítulo VIII de este proyecto trata de la contabilidad que estará a cargo de la Contaduría General y la divide en tres partes:

1o. — Contabilidad del presupuesto, leyes especiales y acuerdos de gobierno..

2o. — Contabilidad del Movimiento de fondos.

3o. — Contabilidad de responsables.

Añade que comprenderá las operaciones de cada anexo del presupuesto en libros especiales, y todas resumidas en la contabilidad general de la Nación.

Al efecto antes expuesto abrirá cuentas, la Contaduría, del siguiente orden:

PRIMER GRUPO

1o. — A cada inciso, ítem y partida;

2o. — A cada ley especial;

3o. — A cada Acuerdo;

SEGUNDO GRUPO

1o. — A cada ramo de renta;

2o. — A cada ingreso extraordinario no comprendido en el presupuesto;

3o. — A cada empréstito u operación de crédito;

4o. — A todas las Cajas Nacionales, Agentes, etc.

TERCER GRUPO

1o. — A cada Agente del gobierno encargado de hacer pagos por su cuenta;

2o. — A cada institución, corporación, etc., por las sumas que les sean entregadas;

3o. — A los diversos responsables por los valores fiscales que se emitan.

Mantiene muchas disposiciones de las contenidas en la ley vigente y entre otras las que dispone que la Contaduría no podrá hacer asiento alguno, bajo las responsabilidades de la ley, relativos a gastos que se decreten, sino, en virtud de la orden de pago. Las atribuciones de la Contaduría General, en sus funciones de Tribunal de Cuentas, no sufren variaciones.

Amplia la fecha de clausura del ejercicio fijando el 30 de Abril, en lugar del 31 de Marzo de cada año, fundándose en que se han extendido las operaciones hasta las mismas fronteras.

Establece la prescripción para todo crédito contra el Estado, que no sea cobrado dentro de los cuatro años, a contar desde el 31 de Diciembre del ejercicio a que corresponda.

Al tratar de la cuenta de inversión establece que deberá ser firmada por los tres Contadores Mayores.

Otra innovación presentada en este proyecto la constituye la creación de los certificados reconociendo los créditos de los que tratan con el Estado, certificados que no ganarán interés.

Respecto al nombramiento del personal superior de la Contaduría mantiene el procedimiento actual, o sea, de ser nombrados por el Poder Ejecutivo.

Este proyecto no ha sido considerado por las Cámaras.

—o—

El diputado doctor Miguel M. Padilla presentó en la sesión del 22 de Mayo de 1911, un proyecto modificando el inciso 1o. al artículo 33 de la ley de Contabilidad.

En substitución del inciso actual propone que los suministros de especies u objetos para el servicio público, y los trabajos u obras cuyo gasto no exceda de diez mil pesos moneda nacional podrán contratarse privadamente.

Trata de evitar, este proyecto, se siga burlando en las proporciones que se hace actualmente a la ley de Contabilidad, pues estableciendo esta ley que podrán hacerse adquisiciones privadas siempre que su importe no exceda de mil pesos, lo que se hace es fraccionar las compras de tal modo, que cada cuenta no exceda de ese límite.

—o—

El 5 de Agosto de 1914 fué presentado a la Cámara de Diputados un proyecto de modificaciones a los artículos 18 y 48 de la ley de contabilidad, por el diputado doctor Martín Coronado .

La modificación propuesta al artículo 18 establece que cuando haya mediado observación de la Contaduría a las

órdenes de pago deberá requerirse la autorización del Congreso para su cumplimiento.

Tendía este proyecto a evitar el abuso arraigado en la administración nacional de disponer de fondos sin la respectiva autorización, o excediéndose de la misma, salvando el obstáculo que representa la observación de la Contaduría General, mediante la insistencia de la orden por Acuerdo de Ministros.

Si bien puede parecer a primera vista que la disposición proyectada soluciona el problema de fondo, en realidad no es así, toda vez que la observación no evita el compromiso del gasto, sino tan sólo el pago. Y es sabido que si se ha contratado un trabajo o adquirido materiales, no queda otro camino que abonarlos. Lo que corresponde es evitar el compromiso en nombre del Estado en caso de no existir autorización legal para ello.

Al proponer la modificación del artículo 48, estableciendo que los tres Contadores Mayores que componen la Contaduría General, uno de los cuales sería el presidente, serían designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Honorable Congreso, procura darles independencia y autoridad.

En el mismo mes y año, el día 24 de Agosto de 1914, el doctor Nicolás Á. Avellaneda presentó a la Cámara de Diputados, de la que formaba parte, el proyecto de ley sobre "Imputaciones de gastos de Leyes Especiales".

Este proyecto, compuesto de nueve artículos, dispone en el primero que los gastos que originen las leyes especiales deberán ser imputadas a los recursos que en ellas se creen.

Sigue ocupándose del caso en que las leyes especiales no creen recursos, debiendo entonces ser imputados los gastos que originen a la ley de Presupuesto.

Por el artículo 40. establece que los gastos o créditos de las leyes especiales imputados a la ley de presupuesto quedarán solamente subsistentes durante la vigencia de dicho presupuesto.

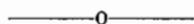
Otro artículo dispone que sin perjuicio de lo estable-

cido por los artículos 1o. y 3o. de la ley 1606 y derogación del artículo 23 de la Ley de Contabilidad, el Poder Ejecutivo podrá hacer gastos en Acuerdo de Ministros, siempre que circunstancias de orden público lo exigieran, debiendo ser imputados en partes proporcionales a los eventuales de todos los Ministerios.

Finalmente exceptúa de las disposiciones precedentes a los proyectos de ley que amplían partidas del presupuesto y los que por la urgencia del caso se resuelva que no deben seguir la tramitación ordinaria pero requerirán para su sanción el voto favorable de los dos tercios de los miembros presentes en ambas Cámaras.

El conjunto de disposiciones proyectadas por el doctor Avellaneda tendían como lo manifestó en el Parlamento, “a imprimir en la marcha económica de la Nación todo el orden y la previsión que la más elemental prudencia y el intenso malestar financiero reclaman, con legítimo derecho, de los poderes públicos”.

El proyecto del doctor Avellaneda trata de evitar se sigan dictando leyes que autorizan gastos sin proveer recursos indispensables, leyes que han provocado la mayor parte de nuestro desequilibrio financiero.



Otra iniciativa reformadora de la ley de Contabilidad vigente se debe al doctor Vicente C. Gallo, cuyo proyecto de ley fué presentado a la Honorable Cámara de Diputados, con fecha 30 de setiembre de 1914.

Persigue, como fin principal, hacer eficaz el contralor que le está confiado a la Contaduría General de la Nación. Para asegurar la independencia de juicio de los miembros superiores de aquélla Repartición propone que los Contadores mayores sean nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

Es sin duda, esta modificación, de gran importancia para que éstos contralores puedan proceder libres de toda influencia.

Asegurada aquélla independencia, propone que la Contaduría informe directa e independientemente, a am-

bas Cámaras del Congreso, toda observación a órdenes de pago.

Determina asimismo, en forma expresa, la intervención que incumbe a la Contaduría General respecto a las reparticiones públicas, y para evitar toda duda autoriza a intervenir la contabilidad de las Obras Sanitarias de la Nación, de los Ferrocarriles del Estado, y otras reparticiones autónomas.

Estas fiscalizaciones se practican en la actualidad por medio de Contadores Delegados, sistema que consideramos excelente dado que éstos interventores pueden desempeñarse con autoridad e independencia.

También proyecta el doctor Gallo la prohibición de usar créditos no comprendidos en el Presupuesto si el Congreso funciona, exceptuando el caso de sentencia judicial en que se abonará sin necesidad de pedir ley para su pago.

Autoriza gastos en Acuerdo de Ministros, a más de los casos previstos por la ley actual, cuando se trate de gastos necesarios para la percepción de las rentas, o se deba abonar gastos indispensables, generalmente previstos por el Presupuesto, o para el cumplimiento de una ley especial.

Incorpora a la ley disposiciones dictadas en Acuerdo de Ministros, como el del mes de Diciembre de 1905 relativo a la aplicación de los fondos acordados en forma de subsidios.

Modifica en la parte referente a compras por cuenta de la Nación, el monto hasta el cual puede adquirirse privadamente, elevandolo a cinco mil pesos moneda nacional y procura que las adquisiciones de artículos semejantes se efectúen en conjunto.

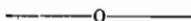
Fija la obligación de que todo jefe debe recibirse de las oficinas bajo inventario, disposición que trae aparejadas ventajas de orden y economía.

Otra innovación propuesta es el reconocimiento por ley de funciones de Tesorería a la Legación Argentina en Londres.

Establece que la fecha de cierre del ejercicio del Presupuesto será el 30 de abril, quedando sin efecto aquellos créditos que hasta entonces no se hubieran dispuesto.

Al tratar sobre leyes especiales que autorizan gastos sin disponer su inmediato cumplimiento, establece que si crean recursos propios se procederá a realizarlos, previamente al gasto, y cuando deba abonarse con rentas generales se le dará cumplimiento en seguida, si razones de urgencia así lo exigen; de lo contrario se cumplirá la ley en el último trimestre del año, y si se comprueba que las rentas no alcanzarán para cubrir los créditos abiertos, puede postergarse el cumplimiento para el año entrante.

Contiene disposiciones relativas a la prescripción, fijando los plazos, según la índole de los créditos. Al tratar de las subvenciones propone una serie de medidas tendientes a constatar la existencia, objeto, utilidad y funcionamiento de la entidad subvencionada, y asegurar la inversión de aquellas sumas destinadas a construcciones.



Fué presentado en la sesión del 30 de Julio de 1915 un proyecto de "Ley de Contabilidad", por el señor diputado doctor Félix G. Garzón.

Contiene este proyecto once capítulos con 134 artículos y lo primero que se consigna es la unidad del presupuesto, de modo que comprenda todos los gastos y todos los recursos.

Determina como fecha de presentación del presupuesto el mes de Junio, basándose en que debiendo cerrarse el ejercicio administrativo el 31 de Marzo, es necesario contar con sesenta días para ajustar cuentas y proceder al cierre de libros.

Como se ha visto al tratar otros proyectos, también ha merecido preferente atención del doctor Garzón el estudio de cómo deben cumplirse las leyes especiales. A este respecto dispone que toda sanción legislativa que demande gastos, ha de señalar los recursos y si así no se hiciere no se estará obligado a cumplirla. Cuando se disponga en una ley especial su cumplimiento con cargo a rentas generales, como ocurre actualmente en la generalidad de los casos, no se la cumplirá hasta que la Contaduría General informe que ha habido mayores entradas que las necesari-

rias para satisfacer los gastos ya dispuestos contra las mismas.

Para evitar a tiempo los desequilibrios del presupuesto se impone al Poder Ejecutivo la obligación de informar al Congreso del estado rentístico y financiero, de manera que si fallara alguna fuente de recursos pueda el Honorable Congreso disponer las medidas que estime oportunas. Cuando el Congreso esté en receso el Poder Ejecutivo podrá adoptar las medidas que estime necesarias, debiendo informar en la primera sesión ordinaria. También amplía la facultad del Poder Ejecutivo para disponer gastos estando el Congreso en receso, lo que podrá hacer en situaciones especiales con cargo de dar cuenta en la primera sesión ordinaria o extraordinaria.

Entre las disposiciones nuevas merece señalarse especialmente la que crea las contadurías ministeriales, presididas por un contador diplomado denominado contralorador ministerial, nombrado de terna a propuesta de la Contaduría.

Confía a estas contadurías ministeriales la contabilidad general del ministerio respectivo, así como la registración de todos los contratos, obligaciones y gastos a cargo del mismo.

Establece además que cada ministro pasará trimestralmente a la Contaduría General un estado por anexos, incisos, items, con las situación de su presupuesto.

Todo gasto observado por la Contaduría Ministerial y confirmado por la Contaduría General no podrá abonarse sin autorización legislativa si funcionara el Congreso, o Acuerdo de Ministros, si estuviere aquél en receso. Para que esta última disposición produzca los resultados perseguidos se hace responsable directo y personal al empleado contralorador, por los errores que cometiera.

Introduce al tratar de las licitaciones disposiciones tendientes a asegurar los intereses generales, guardando del mejor modo posible los bienes del Estado. Dispone amplia publicidad para las licitaciones y limita la licitación privada sólo para los casos de excepción. Da intervención a la Contaduría en las licitaciones y cuando un contratista

no cumpla dentro de los plazos estipulados se procederá a la compra directa en plaza cargando al licitante las diferencias del precio, si las hubiere, las que se tomarán del fondo de garantía.

Para los casos en que no sea despachado por el Congreso el estudio de la cuenta de inversión dentro del plazo de dos años, se le considerará aprobado.

Mantiene este proyecto las funciones establecidas para la Contaduría General por la ley vigente y la amplía en cierta forma, al autorizar la inspección de la contabilidad de cada una de las reparticiones públicas.

La designación del presidente de la Contaduría General la deja librada al Poder Ejecutivo, como lo establece la ley de contabilidad vigente.

Al referirse a la Dirección General de Rentas establece que funcionará bajo la dependencia inmediata del Ministerio de Hacienda, encargándola de la recaudación de las contribuciones e impuestos, de la aplicación de las leyes de impuestos y su reglamentación. Establece este proyecto que existirá adscripto a la Dirección de Rentas la agencia judicial del Tesoro que tiene a su cargo la defensa y la persecución de los derechos del Tesoro, así como las ejecuciones ante los tribunales de justicia.

Este proyecto fué reiterado por su autor, ante la misma Cámara de Diputados, en la sesión del día 6 de Julio de 1917.

No ha sido considerado por el Honorable Congreso, corriendo la misma suerte que todos los proyectos presentados hasta la fecha.

— o —

Los diputados doctores E. Míguez y Matías Sánchez Sorondo reprodujeron en la sesión del 10. de Setiembre de 1922, un proyecto del diputado nacional don Julio A. Costa, por el cual se crea un "Tribunal de Cuentas" para la percepción e inversión de caudales públicos, hecha por todos los funcionarios de la Nación.

Dicho proyecto se funda en los resultados que ese sistema de fiscalización administrativa da en la Provincia de

Buenos Aires, y cuyo origen data de los tiempos de la colonia.

Consta de diez y siete artículos, creando por el primero un Tribunal de Cuentas con poderes para aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos, hecha por todos los funcionarios de la Nación, sin excepción alguna. Estaría compuesto este cuerpo de tres doctores en Derecho y cuatro contadores públicos diplomados. Designarían anualmente un presidente, entre los letrados y la vicepresidencia podría ser desempeñada, por turno, para el despacho del trámite, por uno de los contadores, en ausencia del titular.

El nombramiento de los miembros de este Tribunal, sería hecho por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, reconociéndoles los mismos emolumentos, jerarquía e inmovilidad* como a los jueces de las Cámaras de Apelaciones.

Las acciones a que dieran lugar los fallos del Tribunal de Cuentas serían deducidas por los fiscales de turno, en la jurisdicción que corresponda, salvo el caso de que se trate de fallos sobre el manejo de fondos efectuados por el presidente de la Nación, o sus ministros, en que se le comunicará a la Cámara de Diputados.

Establece que la Contaduría General deberá remitir al Tribunal, antes del 30 de Abril de cada año, la cuenta de inversión acompañada de la documentación correspondiente, so pena de una multa pecuniaria a cargo del presidente de la Contaduría.

El fallo del Tribunal de Cuentas es el único que exonera de cargos a los responsables.

Las funciones del Tribunal, se limitarían a comprobar si la percepción o inversión de los caudales públicos se han realizado de acuerdo a la Constitución, a las leyes y decretos en vigor.

Se refiere luego a las medidas de seguridad que puede disponer el Tribunal para evitar perjuicios al Estado, así como también que no podrá solicitarse reconsideración del fallo del Tribunal de Cuentas ni admitirse el ejecutado al juicio ordinario, si antes no consigna el importe del cargo

en Tesorería o en el Banco de la Nación, a la orden del presidente del Tribunal.

Podrán ser reconsiderados los fallos del Tribunal, dentro de los tres años de emitidos, de oficio, por errores u omisiones, y a pedido del interesado si se apoya en documentos nuevos que justifiquen las partidas desechadas. Pasado ese término podrán ser reconsiderados si el fallo se hubiese fundado en documentos que resulten falsos. Podrán excusarse los miembros del Tribunal de Cuentas por las mismas causas que los miembros de la Cámara de Apelación y para integrar el Tribunal, cuando ocurran excusaciones o recusaciones, se requerirá a la Suprema Corte que designe conjuez por medio de sorteo entre los vocales de las Cámaras de Apelaciones de la Capital.

No mereció consideración de las Cámaras, este proyecto, hasta el presente.

—o—

En la sesión del 1o. de Febrero de 1923, el señor diputado E. Míguez propuso el nombramiento de una comisión compuesta de cinco miembros para que estudiara el Régimen de la Contabilidad Administrativa y propusiera su reforma.

No llegó a nombrarse esta comisión.

—o—

Este mismo señor diputado E. Míguez presentó, el 25 de Junio de 1923 un proyecto para que se estableciera la fiscalización por la Contaduría General de la Nación, de los actos del Poder Ejecutivo, relacionados con las finanzas del Estado. Propone que el nombramiento y remoción del presidente de la Contaduría se haga con acuerdo del Senado. Cuando el Poder Ejecutivo insista en una orden en Acuerdo de Gobierno, cumplirá el presidente de la Contaduría lo ordenado y dará cuenta al Congreso, dentro de los ocho días de dictado el decreto respectivo, elevando a ambas Cámaras copia completa de las actuaciones correspondientes al asunto en cuestión.

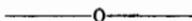
Fija normas a observarse por la Contaduría, relativas al régimen de la contabilidad del Estado.

Así establece, que el ejercicio económico permanecerá

abierto durante el primer trimestre del año, al sólo efecto de dar entrada a los recursos y pagar los gastos hechos hasta el 31 de Diciembre anterior. No podrá utilizarse fondos del ejercicio vencido para deudas correspondientes al subsiguiente y viceversa.

Considera deuda flotante a toda suma pendiente de pago al 1o. de Abril y establece que el Poder Ejecutivo antes del 30 de Junio deberá solicitar a la Cámara de Diputados la sanción del crédito suplementario correspondiente, especificando cuáles son los gastos impagos por falta o agotamiento de partidas, o por otras causas. Los créditos autorizados por leyes especiales y Acuerdo de Gobierno, caducan con el ejercicio del año en que fueron sancionados.

Se destinó a la Comisión de Presupuesto y Hacienda.



Ninguno de los proyectos enunciados en este capítulo ha merecido la consideración del Honorable Congreso.

Justo es manifestar que comprenden, en general, disposiciones que significan una mejora en relación a la ley vigente, a pesar que todos ellos fallan, en nuestra opinión, por su base.

Todas las medidas de contralor han de realizarse, según lo expuesto, en el momento del pago o al verificarse las rendiciones de cuentas.

Deben aplicarse, en cambio, medidas de contralor de carácter preventivo, que se hagan efectivas antes de que se comprometan fondos del Estado, como única forma de vigilar los intereses de la Nación.

Tanto el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, como los presentados por los señores diputados, doctor Nicolás Avellaneda, doctor Vicente C. Gallo, y doctor Félix T. Garzón, consideran el serio problema que plantea a diario el cumplimiento de leyes especiales que ordenan gastos con cargo a "Rentas Generales".

Para solucionarlo propone el proyecto del Poder Ejecutivo del año 1910, que los gastos autorizados por leyes especiales se imputarán a los recursos que en ellas se creen y sino los crean recién empezarán a regir desde que sean incluídos en el Presupuesto, salvo el caso que hubiere ex-

cedentes sobre las rentas calculadas. No hay duda que esta modificación importaría un medio muy interesante para regularizar la marcha financiera del Estado.

En términos semejantes a los anteriores se expresan los señores diputados doctores Avellaneda, Gallo y Garzón, en sus respectivos proyectos.

Ha merecido la atención de casi todos los que han proyectado alguna reforma a la Ley de Contabilidad, la parte en que ésta se ocupa de las compra-ventas, por cuenta de la Nación. En general se ha propuesto elevar el monto hasta el cual pueden hacerse adquisiciones privadamente.

Es este otro punto importante y creemos que es necesario, como lo deja entrever el proyecto del doctor Gallo, avanzar un poco, haciendo las compras de artículos semejantes en conjunto, organizando a tal efecto la oficina de suministros, para lograr economía y mayor contralor.

En cuanto a las disposiciones relacionadas con la Contabilidad, las iniciativas expresadas no ofrecen mayor interés. Sin embargo el proyecto del doctor Garzón, introduciendo las Contadurías Ministeriales con un jefe responsable, aporta una innovación que ofrece ventajas sobre el régimen existente.

En ninguna de las iniciativas referidas en este capítulo se ha propuesto la implantación de la Contabilidad de Previsión.

Referente a las funciones del Tribunal de Cuentas conferido por la ley vigente a la Contaduría General, no sufre modificaciones de importancia, salvo en el proyecto del diputado don Julio A. Costa, que crea a éste cuerpo con funciones propias, semejantes a la de la institución que con la misma denominación existe en la provincia de Buenos Aires.

CAPITULO V

Leyes vigentes en el orden provincial

I — Provincia de Buenos Aires. II — Provincia de Córdoba. III — Provincia de Mendoza. IV — Provincia de Jujuy.

I

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, comprende en varios capítulos disposiciones relativas a la Hacienda Pública, y para hacer efectiva su aplicación se dictó la ley reglamentaria de las mismas, la que se denomina: Ley de Contabilidad de la Provincia de Buenos Aires.

Esta ley fué promulgada el 24 de Enero de 1890.

Se inspiró en la legislación italiana y sirvió de base, recientemente, para dictar la Ley de Contabilidad de la Provincia de Córdoba.

Contiene disposiciones superiores a las existentes en la ley de contabilidad nacional, pero es evidente que tiene defectos que reclaman su reforma.

Consta de ciento noventa y dos artículos divididos en doce capítulos que organizan el sistema de contabilidad.

Por el capítulo primero, que se refiere a los "Bienes de la Provincia", se establece que la administración de los bienes inmuebles, de cualquier carácter que sean, serán administrados por el Ministerio de Hacienda, el que deberá practicar un inventario de los mismos. A su vez deberá formar cada ministerio y las municipalidades de la provincia, el inventario de los valores y bienes muebles a su cargo.

Es manifiesta la conveniencia de esta disposición, toda

vez que permite conocer la calidad, cantidad e importancia de los bienes públicos.

Pasa a ocuparse del Presupuesto general de la Provincia, estableciendo la forma, modo y tiempo de su preparación y presentación a la Honorable Legislatura. Expresa en forma categórica que los presupuestos de las empresas y reparticiones económicas del Estado formarán otros tantos capítulos del Presupuesto General. Con esta disposición se consigue la universalidad del Presupuesto que constituye todavía una aspiración en el orden Nacional, para evitar que bajo el amparo de la autonomía que gozan ciertas reparticiones se manejen sus fondos, que no son otros que los del pueblo, libres de todo contralor.

Denomina recursos ordinarios, los que produzcan las leyes de impuestos y contribuciones anuales o permanentes, extraordinarios, los creados para satisfacer necesidades determinadas, sin carácter permanente; y especiales los provenientes de la enagenación o renta de los bienes de la Provincia y las utilidades de las reparticiones económicas de la misma.

Si bien es cierto que la clasificación que antecede es bastante completa, sin embargo se ha incurrido en un serio error al confundir bajo una misma denominación el producido por venta de los bienes de la Provincia con las rentas y utilidades que obtenga la misma de sus bienes y empresas.

También se clasifican los gastos en ordinarios, extraordinarios y especiales, siendo los primeros los que se requieren para la marcha normal de la Administración; los segundos, los que se invierten en objetos determinados, sin carácter permanente, y los últimos, los necesarios para costear la explotación de las reparticiones y empresas económicas de la Provincia.

Una disposición que tiende a evitar cargas al Presupuesto es la que exige que todo gasto extraordinario proveniente de causa nueva y que exceda de cinco mil pesos al año, debe ser sancionado por ley especial, para que puedan ser incluídos en los presupuestos. Es una medida previsora pero que en la práctica no se cumple.

Prevé el caso de gasto nuevo después de aprobado el Presupuesto, estableciendo que sólo podrá ser autorizado por ley especial que designe los nuevos recursos con que han de ser cubiertos.

Esta disposición no aparece en la ley Nacional y conocemos los dañosos efectos del uso de fondos que se realizan anualmente por leyes especiales, las que establecen que se imputen los gastos que demande su cumplimiento a "Rentas Generales".

En realidad no existe en el Presupuesto ninguna partida que tenga tal denominación. "Rentas Generales" denominase al conjunto de los recursos con que cuenta el Estado y es bien sabido que al sancionarse el Presupuesto anual de gastos, se ha comprometido a "Rentas Generales", generalmente hasta con exceso, dado que para equilibrar cifras se calculan las sumas a percibir con optimismo.

De modo que decir con imputación a "Rentas Generales", es lo mismo que decir sencillamente: gástese sin preocuparse con qué fondos se ha de pagar. Es claro que no puede hacerse ésto en una hacienda privada y por las mismas razones de orden y economía, tampoco deben hacerse gastos en una hacienda pública, sin previsiones.

De ahí la bondad de la disposición existente en la ley de contabilidad de la Provincia de Buenos Aires, pero que en la práctica se ha desvirtuado. Lo que la ley se propuso es que se creen nuevos recursos para atender todo gasto nuevo, en cambio lo que se hace es simplemente dictar leyes con imputación a "Rentas Generales", burlando así los buenos propósitos de la ley.

El Presupuesto contendrá, de acuerdo con lo que dispone la ley de contabilidad de Buenos Aires, una partida para gastos eventuales, para cada ministerio, destinadas a atender con ellas los gastos imprevistos, no pudiendo aplicar de dicha partida para gastos de la misma naturaleza, una cantidad que exceda de veinte mil pesos.

Además figurará en el presupuesto de la administración un fondo de reserva, para reforzar las partidas del mismo, cuando fuere evidentemente necesario y se encontrase la legislatura en receso lo que deberá disponerse por

Acuerdo de Ministros, remitiendo copia de la resolución al Tribunal de Cuentas. Limita las partidas que pueden reforzarse a aquellas que determine la ley de presupuesto, y éstas a su vez, no podrán serlo en más del 10 por ciento de la cantidad originariamente asignada.

La disposición referida está íntimamente vinculada a la que procura evitar se autoricen gastos sin proveer los recursos nuevos necesarios para ello. Cuando el Parlamento no esté en período de sesiones, podrá el Poder Ejecutivo, disponer el refuerzo de aquellas partidas que sea imprescindible hacerlo, con imputación al rubro ya previsto de "fondo de reserva" con lo cual se evita el desequilibrio del Presupuesto, y las consiguientes soluciones desastrosas. Todo esto desde el punto de vista teórico.

Después de ocuparse de los requisitos que llenaran las órdenes de pago, el trámite que les corresponde y responsabilidades para los que dejen de cumplir con lo dispuesto por la ley de contabilidad, pasa a tratar los pagos a cargo del Tesoro, por resolución de la Suprema Corte, en cuyo caso de acuerdo con lo prescripto por el artículo 159 de la Constitución, la contaduría general tomará razón del mismo y cumplirá la orden de la Suprema Corte imputándolo al referido artículo de la Constitución, si careciera de crédito especial o de partida en el presupuesto.

En la Provincia de Buenos Aires, se computa el ejercicio económico desde el 1.º de Enero hasta el 31 de Diciembre de cada año, como en el orden Nacional, pero se entiende que continúa hasta el último día de Febrero del año siguiente. Los saldos de todas las cuentas del Presupuesto de recursos y gastos, son llevados a dos cuentas tituladas "Activo del Ejercicio del Año..." y "Pasivo del Ejercicio del Año...", las que se tienen abiertas cuatro años, exigiéndose nueva autorización legislativa para abonar créditos contra un ejercicio después de vencida esa fecha.

Para ser factible el contralor que dispone la Constitución Provincial, por medio del Tribunal de Cuentas, la Contaduría General debe remitir al Ministerio de Hacienda, antes del quince de Abril de cada año, el balance de las

cuentas de ingresos y de egresos del ejercicio últimamente vencido y el de las cuentas Activas y Pasivas correspondientes a ejercicios anteriores no cerrados.

Al ocuparse de las licitaciones modifica algo sus disposiciones en relación a la ley nacional. Se eleva el máximo hasta el cual puede contratarse privadamente a la suma de cuatro mil pesos, siempre que no exista otro contrato, para el mismo objeto, por el cual se excediese la cantidad mencionada. Por otra parte también se autoriza la contratación privada, además de los casos que cita la ley nacional, cuando las explotaciones, fabricaciones o suministros sean limitados a un simple ensayo.

La ley encarga al Contador de la Provincia la preparación, en el mes de Marzo, de una Memoria del movimiento general de la repartición, en la que deberá consignarse los decretos que hayan merecido observaciones y que a pesar de ello el Poder Ejecutivo hubiese insistido en su cumplimiento, así como el texto íntegro de los informes que hubiere emitido con tal motivo. Deberá consignar también, los inconvenientes y deficiencias que observare en el cumplimiento de la ley de contabilidad, proponiendo las mejoras que estime necesarias para perfeccionar la contabilidad y fiscalización.

La Memoria debe ser imprimida antes del 5 de Mayo de cada año y repartida entre los miembros de la Legislatura y del Tribunal de Cuentas.

Toda persona encargada de percibir o invertir dineros de la provincia, o manejar valores o bienes de la misma, deberá prestar fianza para responder a los cargos que resulten de su administración. Estará obligada, en razón del cargo que desempeña, a rendir cuenta documentada de su gestión dentro de las épocas que determinen los reglamentos.

Se establece para las reparticiones, empresas y establecimientos públicos de la provincia, la obligación de presentar las cuentas de su administración, cada tres meses, a la Contaduría General. Esta las examinará y prestará su aprobación o reparo. Se le acuerdan a la Contaduría facultades especiales para hacer viable las disposiciones referidas.

El trámite para el estudio de las cuentas, por la Contaduría, es semejante al que se practica en el orden nacional salvo que la resolución aprobatoria de ésta se remite oportunamente al Tribunal de Cuentas para su aprobación definitiva.

Observada una rendición de cuenta, emplazará la Contaduría al responsable, para que conteste los cargos que se le formulen.

Llenados los trámites prescriptos por la ley de Contabilidad, la Contaduría dictará su resolución aprobando la cuenta o determinando los cargos. En este último caso se elevarán las actuaciones al Tribunal de Cuentas por intermedio del Ministerio de Hacienda a fin de que se pronuncie, y se inicien por el Fiscal de Estado, las acciones legales que correspondieren.

La Tesorería deberá publicar mensualmente los ingresos y egresos que tuviere, de acuerdo con lo que ordena el artículo 141, inciso octavo de la Constitución. Además deberá presentar diariamente al Ministro de Hacienda un balance de caja, visado por la Contaduría General.

Esta disposición, en su última parte, sólo puede ser útil en cuanto obliga a que se verifique el contralor de las operaciones de Tesorería, diariamente. La publicación mensual que ordena la Constitución y que se reproduce en la ley de Contabilidad, es de la mayor importancia, toda vez que podrá conocerse si hay regularidad o no en la percepción y tomar a tiempo, llegado el caso, las medidas de defensa que las circunstancias aconsejen.

Con esta información y la que se pasará mensualmente al Ministerio de Hacienda relativa al estado demostrativo de los pagos pendientes, y de las letras a vencer, dispondrá de los elementos indispensables para dar cumplimiento a aquélla otra disposición, por la cual el Ministro de Hacienda propondrá en la última semana de cada mes, al Acuerdo de Ministros, la suma que podrá disponer cada ministerio, sobre su presupuesto, en el mes subsiguiente.

Se ha creado la Dirección General de Rentas, la que se encarga de la percepción de las rentas e impuestos fis-

cales de la Provincia, siendo su jefe el Director General de Rentas.

Entre otras es función de este último, colaborar con el Contador de la Provincia en la preparación de los proyectos de leyes de impuestos.

Deberá procurar la percepción de los recursos a favor del Estado, teniendo autorización para iniciar juicio contra los deudores morosos. Le corresponde igualmente vigilar que los perceptores de rentas ingresen lo que recauden, a la Dirección de Rentas, dentro de los plazos estipulados y aplicarles en caso de su incumplimiento las sanciones previstas por la ley.

La rendición de cuentas por la percepción de las rentas e impuestos la realiza la Dirección General de Rentas, la que luego la pasa al examen de la Contaduría General. Esta a su vez, después de los trámites de práctica, la eleva al Tribunal de Cuentas, por intermedio del Ministerio de Hacienda, para su resolución definitiva.

Crea, también, la ley de contabilidad de la Provincia de Buenos Aires, la Junta de Crédito Público bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, la que está formada por el Ministro de Hacienda como presidente, como vocales el Contador, el Tesorero, el Director General de Rentas y un secretario Contador, que es el jefe de las oficinas y que se designa con acuerdo de la Cámara de Diputados.

Son atribuciones y deberes de esta Junta, entre otros, llevar cuenta y estado de todos los empréstitos, bonos, títulos y deudas emitidas por la Provincia; la emisión y servicio de las deudas que le estén encomendadas por la ley, verificar los sorteos que se le encomienden para la amortización de las deudas, etc.

Es menester mejorar la ley que comentamos introduciéndole disposiciones aclaratorias unas y nuevas otras, a fin de hacerla más eficaz.

A ningún resultado práctico conduce la disposición que tiende a centralizar en manos del Ministro de Hacienda la dirección de las finanzas, si se permite que el Poder Legislativo modifique libremente el proyecto de Presupuesto del Poder Ejecutivo, alterándolo fundamentalmente.

Hemos visto cómo al tratarse el Presupuesto Nacional, los miembros de ambas Cámaras procuran sacar las mayores ventajas para sus amigos personales y políticos. Cosa idéntica ocurre en el orden provincial.

Para evitar ese mal grave conviene se limite a los legisladores la iniciativa de proponer nuevos gastos y en cuanto se refiera al personal, que se atenga a la ley general de sueldos que debe dictar la Honorable Legislatura en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 99, inciso 15, de la Constitución del año 1889, con lo cual se ganará en disciplina y eficiencia.

Conviene se aclare el artículo que se refiere a las leyes que importen gastos fuera de presupuesto, en el sentido que deberán crear los fondos especiales con que aquellos han de ser atendidos.

El nombramiento de Contador, Subcontador, Tesorero, y Subtesorero, lo realiza el Poder Ejecutivo de una terna que le presenta el Senado, durando en sus cargos cuatro años. Estimamos que por la naturaleza de las funciones encomendadas a éstos empleados públicos, es inconveniente someterlo al Poder Ejecutivo a que elija el titular entre tres nombres propuestos. Son funciones sobre todo las del Contador, esencialmente técnicas, y no es posible aceptar el sistema adoptado, que no somete al candidato a que reúna ciertas condiciones especiales. En definitiva se está expuesto a que se nombre a un militante del partido gobernante, o del partido que tenga mayoría en el Senado, sin reunir ninguna condición para el cargo y que se limite a ser su titular, sin llenar las funciones que le son propias.

Por otra parte es objetable la falta de estabilidad en el cargo. Es fuera de toda duda, mucho más conveniente, para la administración pública, que el Contador sea inamovible de su puesto mientras dure su buena conducta, y que su nombramiento sea hecho por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, consultando el favorecido determinadas condiciones para el cargo, que lo habiliten para ser titular de verdad.

Podrá, en los términos propuestos, impugnar con en-

tera libertad aquellas órdenes que no se ajusten a las leyes o decretos.

Es menester suprimir el derecho de insistencia que se reconoce al Poder Ejecutivo para ordenar un gasto que no esté previsto en el presupuesto. Existiendo el Tribunal de Cuentas podría disponerse que se sometiera a la resolución de éste cuerpo toda orden de pago observada, inmediatamente después de producida, y que si fuera confirmada la observación no se le diera curso comunicándola al Poder Legislativo.

No instituye la ley de Buenos Aires la contabilidad preventiva, organización que debe considerarse como imprescindible para facilitar el perfecto cumplimiento de la ley de presupuesto.

TRIBUNAL DE CUENTAS — Por mandato imperativo del artículo 99, inciso 12 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires del año 1899, la Legislatura creó un cuerpo especial, “con poder para aprobar o desaprobado “la percepción e inversión de los caudales públicos, hecha “por todos los funcionarios y administradores de la Provincia”, denominado Tribunal de Cuentas. Este Tribunal está constituido por un presidente letrado y cuatro vocales contadores nombrados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado.

La intervención del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires en el contralor de la Hacienda Pública, es “a posteriori”.

Para que el Tribunal ejerza sus funciones el Ministerio de Hacienda le remite, antes del 30 de Abril de cada año, el balance de las cuentas de ingresos y egresos del ejercicio últimamente vencido y el de las cuentas activas y pasivas de ejercicios anteriores no cerrados. El Tribunal practica su estudio y eleva un informe a la Honorable Legislatura, antes del 30 de Setiembre de cada año.

Con el propósito de facilitarle el contralor que le está encomendado, la ley obliga a las reparticiones públicas que suministren al Tribunal de Cuentas los documentos originales, comprobantes y antecedentes necesarios que solicite.

El Tribunal tomará sus resoluciones por mayoría.

soluta de votos en quorum no menor de tres vocales, sin contar al Presidente.

En caso de necesidad de integrar el Tribunal por excusaciones o recusaciones, éste solicitará la designación de conjuer por sorteo, entre los miembros de la Excelentísima Cámara de Apelaciones.

El exámen de las cuentas que compete al Tribunal se limita a comprobar si la percepción e inversión de fondos se han realizado ajustándose a la Constitución, a las leyes y decretos vigentes.

Los fallos del Tribunal de Cuentas tienen fuerza ejecutiva y sólo podrá pedirse reconsideración de un fallo, o admitirse al responsable en juicio ordinario y suspenderse los efectos de la ejecución, si se deposita previamente en Tesorería o en el Banco de la Provincia, el importe del cargo formulado.

Puede interponerse contra los fallos definitivos del Tribunal, en el término de tres años, el recurso de revisión, ya sea por el responsable, aportando pruebas y documentos nuevos que justifiquen las partidas desechadas, ya sea de oficio, por errores, omisiones u otras causas de rectificación, que se hubieren encontrado en el exámen de otras cuentas. Si el fallo se pronunció fundado en documentos falsos habrá lugar al recurso de revisión aún vencido dicho término. Es un deber de los miembros del Tribunal de Cuentas, del Fiscal de Estado y del Contador de la Provincia, promover el recurso de revisión cuando llegue a su conocimiento cualquiera de las causas que pueda fundarlo.

Corresponde al Tribunal de Cuentas formular el reglamento al cual deben ajustar las municipalidades de la Provincia sus ordenanzas de impuestos y presupuesto, percepción e inversión de fondos, la clausura de los ejercicios, los libros y cuentas, los contratos, licitaciones, etc., procurando uniformar procedimientos administrativos, a fin de facilitar su fiscalización. Por su parte la ley orgánica de las Municipalidades de la Provincia dispone, que los Concejos remitirán aualmente al Tribunal de Cuentas las que hayan sido examinadas, para que dicho Tribunal se pronuncie so-

bre ellas, debiendo solicitarlas el Tribunal de Cuentas, si el Concejo no falla aprobando o desaprobando las cuentas, en el primer mes del segundo semestre del año.

Están obligados los intendentes municipales a hacer practicar mensualmente un balance de la Tesorería, publicándolo en los diarios o periódicos del municipio, y en donde no los haya, por medio de carteles a fijarse en lugares públicos. Además deberán presentar al Concejo dentro de los primeros meses del año, una Memoria Anual del Estado de la Administración.

Las disposiciones precedentes no han sido cumplidas por todas las municipalidades, lo que ha motivado una resolución del Poder Ejecutivo provincial, en el mes de Julio de 1914, por la cual se suspende la entrega de fondos a las municipalidades hasta tanto se compruebe, por informe del Tribunal de Cuentas, que han rendido todas sus cuentas, como lo ordena la ley. No puede dudarse de la eficacia del procedimiento.

El reglamento de contabilidad para las municipalidades de la provincia lo dictó el Tribunal de Cuentas, el 15 de Diciembre de 1895.

Se fijan los libros que indispensablemente deben llevar todas las municipalidades, entre los que figura el de inventarios, en el que deberán inscribirse los balances anuales y enviarse copia testimoniada del mismo al Tribunal de Cuentas.

Se establece la obligación de acompañar a las rendiciones de cuentas que deben presentar al Tribunal, los libros que hubiesen llevado.

De manera que promulgado el Presupuesto de gastos y cálculo de recursos de cada municipalidad, se remitirá copia al Tribunal. Una vez cumplido el ejercicio y resuelto por el Concejo la aprobación o desaprobación de cuentas, pasa al Tribunal y éste dicta su fallo definitivo al respecto. Si se realiza algún gasto no previsto por el Presupuesto el Tribunal de Cuentas formula el cargo al intendente responsable, no admitiendo el descargo aún en el caso de que el Concejo por resolución posterior resuelva autorizar dicho gasto.

Así lo tiene resuelto el Tribunal de Cuentas por fallo del 6 de Noviembre de 1911.

Con anterioridad a la creación del Tribunal de Cuentas estaba a cargo de la Legislatura de la Provincia el aprobar o desaprobado las cuentas de la administración.

Esta no cumplió su obligación y para remediarlo la Constitución del año 1873 estableció un departamento anexo a la Legislatura, el que tendría por objeto facilitar el estudio de las cuentas, pero dió tan mal resultado que desde el año 1873 al 1889 no aprobó ni desaprobó ninguna cuenta de las reparticiones públicas.

Por esta circunstancia, agregada a la duda que se tiene de la capacidad de la Legislatura para estudiar con imparcialidad y altura estas cuestiones, la Convención del año 1889 confió el exámen y juicio de las cuentas a jueces imparciales que hicieran cumplir con su deber a los funcionarios públicos e hicieran efectivas las responsabilidades.

Obliga el Tribunal a las reparticiones y funcionarios públicos, a rendir cuentas documentadas de su gestión, pero carece de imperio para ejecutar por sí sus fallos. Depende del Fiscal de Estado para hacer efectivas sus sanciones.

Se critica que este Tribunal falla respecto a las cuentas en única instancia, sin apelación, sin procedimientos que garanticen la rectitud del fallo y sin ninguna otra de las consideraciones que rodean a las sentencias de la Suprema Corte.

Es evidente lo expuesto, y tan es así que en la Legislación italiana, que le sirvió de modelo, el procedimiento sobre el juicio de cuentas es muy distinto, dando facilidades para que se defienda el declarado responsable, teniendo todo fallo apelación.

Sostiene un distinguido jurisconsulto que debe desaparecer el Tribunal en su carácter actual, de autoridad absoluta y constituirse en cambio una oficina *adscripta* a la Legislatura y dependiente de ésta, con la única función de verificar y examinar las cuentas sin facultades para aprobar o desaprobado, sin jurisdicción para condenar, quedando como mero asesor técnico de las Cámaras Legisla-

tivas. Creemos que si la organización dada al Tribunal actual no es óptima, peor es reducirla a una simple oficina de revisión.

Se le niega eficacia al Tribunal de Cuentas debido a que el contralor lo realiza "a posteriori", lo que es una verdad dado que si se efectúan operaciones en contra de lo dispuesto por la ley y en perjuicio del Estado, la responsabilidad del funcionario difícilmente alcanzará a cubrir el daño causado. En cambio dentro de un régimen de contralor preventivo se evita llegue a consumarse una tentativa de gasto en contravención a las leyes.

La legislación italiana vigente se inspira en el principio de contralor preventivo, y ha dado excelentes frutos. Para ello ha establecido funcionarios responsables y el contralor de la "Corte dei Conti".

Se ha proyectado en substitución del Tribunal de Cuentas actualmente organizado en la Provincia de Buenos Aires, la creación de una oficina de contabilidad dependiente de la Legislatura compuesta como el citado Tribunal, es decir, un presidente letrado y cuatro contadores como vocales, nombrados el primero por el Senado y los segundos por la Cámara de Diputados. La función de esta oficina consistiría en examinar anualmente las cuentas de la Administración General de la Provincia, las que deberían ser presentadas por el Contador General el 10. de Mayo de cada año, con el balance del ejercicio vencido el año económico anterior, y elevar a la Honorable Legislatura antes del 10. de Mayo siguiente, un informe detallado con el dictamen que aconseje la aprobación o rechazo.

Al proponerse la oficina de contabilidad anexa a la Honorable Legislatura, con la organización y funciones expuestas, también se propuso simultáneamente, la organización de una "oficina revisora", dentro de la Contaduría General, con facultades para examinar las cuentas de percepción e inversión de rentas y caudales públicos, y si alguna cuenta mereciera observación de la mayoría de los miembros que la forman, se pasarían los antecedentes al Fiscal de Estado para que procediera como lo estime de su deber.

A pesar de las críticas de que ha sido blanco el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, de las deficiencias que adolece su organización, de la necesidad que ofrezcan sus fallos mayores garantías para los declarados responsables, de la carencia de medios propios para hacer efectivas sus sanciones, terminamos recordando que cabe el honor a este Tribunal de ser el primer cuerpo de su índole organizado en el país, que con su vigilancia y contralor sobre los presupuestos, recursos, gastos y contabilidad de las municipalidades y en general sobre toda la administración pública, representa a pesar de su intervención "a posteriori", un eficaz medio para evitar abusos.

II

La provincia de Córdoba es la que posee, en nuestro país, la legislación más adelantada, en materia de contabilidad.

El proyecto de ley que remitiera el gobernador Doctor Julio A. Roca, con la firma de su Ministro de Hacienda, el ingeniero señor Luis Achával, a la Honorable Legislatura de la Provincia, con fecha 9 de Julio de 1924, fué sancionado definitivamente en el mes de Enero de 1925.

Reformada la Constitución de la Provincia de Córdoba se procedió de inmediato a organizar su contabilidad, así como un severo contralor de su hacienda pública.

Se mantiene en la nueva ley muchas de las prescripciones existentes en la anterior, aclarando o corrigiendo ciertas disposiciones e introduciendo otras nuevas, en procura del perfeccionamiento deseado.

Algunas de las disposiciones contenidas en la ley recientemente sancionada figuraban en decretos reglamentarios y otras nacen en virtud de crearse el Tribunal de Cuentas, con funciones de contralor administrativo y judicial y juicios de cuentas.

Se implanta con esta iniciativa, por primera vez en nuestro país, el contralor preventivo de los gastos públicos, único procedimiento que permite mantener el orden de las finanzas.

Este contralor preventivo se lo confiá al Tribunal de Cuentas, el que también tiene a su cargo “aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos hechos por todos los funcionarios y administradores de la Provincia”.

Consta la ley que comentamos de doscientos veintisiete artículos, divididos en capítulos, los que pasamos a tratar con el propósito de detenernos en aquellas disposiciones que resultan más interesantes.

En primer término se establece que constituyen las bases de la contabilidad, las autorizaciones contenidas en el presupuesto y las operaciones a que su cumplimiento dieran lugar.

Pasa en seguida a ocuparse del presupuesto, dando su definición y fijando que regirá por un año desde el 1.º de Enero hasta el 31 de Diciembre. Para el cumplimiento de los gastos y obligaciones estableció preferencias, en el siguiente orden: Primero: Los que emanen de contratos o de operaciones de crédito y los servicios de la deuda pública. Segundo: los gastos ordinarios de la administración, y tercero, los subsidios y subvenciones.

Cuando se dicten leyes que autoricen gastos o egresos de cualquier naturaleza, deberá crearse la fuente de recursos para atenderlos, o fijarse con qué partida del presupuesto deben ser cubiertos, cuando la haya disponible, o se reducirán otros créditos que figuren en el presupuesto y que no hayan sido usados ni exista urgencia en realizarlos.

Y cuando se trate de erogaciones de cualquier género ordenadas por leyes especiales de carácter permanente, deberán incluirse en el presupuesto para ser cumplidas.

Como se ha visto al tratar las iniciativas parlamentarias en el orden nacional, siempre constituyó una preocupación, prever cómo se cumplirán las leyes especiales. No hay duda que en la legislación cordobesa se ha resuelto el problema.

Por otra disposición se centraliza en el Ministerio de Hacienda los pedidos de créditos suplementarios, o extraordinarios, así como las reformas o rectificaciones que sea

necesario introducir al proyecto de presupuesto remitido a la Legislatura, lo que permite la dirección de las finanzas por el Ministro encargado de dicha cartera.

Limita en cierta forma la iniciativa de la Legislatura en materia de gastos, estableciendo que no podrán autorizarse gastos que excedan de los recursos estimados por el Poder Ejecutivo, salvo que se creen otros nuevos o se aumenten los existentes en cantidad equivalente al mayor gasto.

Los gastos que decreta el Poder Ejecutivo durante el receso de la Legislatura, deberán atenderse con los recursos que posea para eventuales en el presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Cumpliendo una disposición constitucional de la Provincia se dispone, que si el 1.º de Enero no ha sido sancionado por la Honorable Legislatura la ley de presupuesto y leyes de impuestos, seguirán en vigencia las del año anterior, para el nuevo ejercicio. Sólo deberá publicar el Poder Ejecutivo el presupuesto, con las rectificaciones que correspondan por partidas cumplidas. Es esta una sabia disposición que salvará a la Provincia, en más de una ocasión, de maniobras políticas.

Completan las excelentes iniciativas referidas la que encarga al Poder Ejecutivo de dar cuenta a la Honorable Legislatura si, durante el cumplimiento del presupuesto notare disminución en las entradas calculadas, proponiendo los medios de evitar el déficit.

Al tratar del ejercicio lo define diciendo que es el período que comprende la ejecución de la cobranza de la hacienda pública y de los pagos que corresponden al presupuesto.

Cuando se emitan decretos que autorizan gastos, se deberá indicar la partida del presupuesto o crédito a que será imputado y en todo expediente de pago, o de gasto, deberá constar el informe de la Contaduría General respecto de la imputación que corresponde. A su vez, antes de cumplirse todo decreto de gasto debe ser sometido a la revisión y registro del Tribunal de Cuentas, y si no se hubiese

llenado dichos requisitos no podrán ser cumplidos con validez.

Negándose el Tribunal de Cuentas a prestarle visación a un decreto de gasto, el Poder Ejecutivo podrá insistir en su cumplimiento, en cuyo caso el Tribunal de Cuentas lo visará con reserva, informando circunstancialmente, a ambas Cámaras, dentro de 15 días.

Para efectuar el pago de cuentas deberán liquidarse, ajustarse y comprobarse por la Contaduría General, la que las imputará a los rubros que pertenezcan. El Tribunal de Cuentas deberá prestarle visación a toda cuenta, antes del pago, verificándose luego el pago por Tesorería.

Detalla, como en la ley nacional vigente, los requisitos que deberá contener toda orden de pago.

Cumplidas las órdenes de pago por Tesorería, las pasará cada día al Tribunal de Cuentas, para constatar la regularidad del pago y formular los cargos a los responsables, verificado lo cual serán remitidas a la Contaduría General para su archivo.

No se ha aceptado en la ley que comentamos, la prescripción de las deudas administrativas. Esta modificación que fué propuesta en el proyecto del doctor Gallo reaparece en el proyecto que el Poder Ejecutivo de Córdoba envió a la Honorable Legislatura, pero la comisión que la estudió en la Cámara de Senadores, propuso su supresión y así fué sancionada.

Están obligados a rendir cuentas los funcionarios y empleados públicos, comisionados especiales, etc., que administren o reciban dineros fiscales; las reparticiones o agentes encargados de la percepción de las rentas fiscales, así como también las reparticiones o empleados que manejan valores y administran talleres del Estado. Se denomina "responsable" a toda persona o entidad que deba rendir cuentas, fijándose en la ley que comentamos las épocas en que deben hacerlo.

Se establece un contralor administrativo que se realiza obligando a los tesoreros y habilitados responsables, a remitir a la Contaduría General, dentro de los primeros diez días de cada mes, un balance de los ingresos y egre-

sos de la Caja a su cargo, en el mes anterior, así como también anualmente, antes del 16 de Abril de cada año, un resumen de todas las operaciones de caja y los gastos del ejercicio fenecido, expresando en detalle los sobrantes producidos, sumas a pagar y deudas contraídas.

Somete bajo la superintendencia del P. E., a los efectos de la contabilidad y contralor en el manejo de los dineros fiscales, a las habilitaciones, contadurías y tesorerías de la administración, pudiendo la Contaduría General practicar inspecciones, realizar arqueos y comprobaciones y revisar las contabilidades de las habilitaciones en cualquier época. Para desempeñar cargos en que se manejen fondos, se exige que el empleado preste fianza, antes de hacerse cargo del puesto.

Dispone en diez y seis artículos, bajo la denominación de "Contralor Judicial -- Juicio de Cuentas", que toda rendición de cuentas deberá ser presentada al Tribunal de Cuentas, acompañada de los balances, estados, y justificativos, en las épocas que correspondan, pero que una vez estudiadas proceda a dictar su fallo aprobatorio, si no merece observación.

Para asegurar la rectitud de procedimientos establece la prohibición de retirar el expediente de rendición, después de presentado al Tribunal, y fija que toda rectificación, ampliación o corrección de errores, deberán practicarse en expediente por separado.

Cuando el Tribunal de Cuentas hiciere observaciones pasará copia de las mismas al jefe de la repartición de quien dependa el habilitado, para que regularice la situación en el plazo de treinta días. Pasado este plazo o regularizada la cuenta el Tribunal dictará su fallo.

Cuando el fallo sea condenatorio para el responsable éste dispondrá de un mes de plazo para solventar la diferencia, vencido el cual el Fiscal de Gobierno iniciará las acciones que correspondan, siendo documento suficiente la copia autorizada del fallo respectivo.

Sólo es apelable el fallo del Tribunal de Cuentas, ante el Tribunal Superior, dentro del mes de dictado, si ha habido violación de las formas o de la ley, incompetencia o

abuso de autoridad, sin que puedan aceptarse en esta instancia nuevos justificativos respecto de la cuenta.

Establece la ley los casos en que puede iniciarse recurso de revisión, ante el mismo Tribunal de Cuentas, pero, tanto en este caso como en el de apelación, deberá el responsable cancelar previamente su débito.

El carácter y funciones de la Contaduría General es tratado en veintisiete artículos.

Define a la Contaduría General diciendo que es el organismo central de la administración financiera del Estado, estando a su cargo llevar las cuentas generales de la administración.

Corresponde a la Contaduría General informar, con arreglo a las disposiciones legales, en todo expediente relativo a gastos, pagos, adquisiciones, enagenaciones, transacciones, licitaciones, contratos y finanzas.

Debe también disponer el ingreso y la contabilización de los recursos fiscales, devoluciones, multas, operaciones de crédito y empréstitos. Establecerá la contabilidad de previsión, reservando las partidas necesarias para atender los gastos o egresos que emanen de contratos o de convenios, dentro del crédito legal autorizado al efecto.

Es la Contaduría General la encargada de ejercer el contralor administrativo y de fijar las reglas de contabilidad de las habilitaciones, tesorerías y contadurías de la administración. También deberá practicar inventarios, llevar cuenta de los bienes y de las concesiones, registrar las fianzas, etc.

Termina el capítulo relativo a la Contaduría General determinando los funcionarios que la dirigen y sus obligaciones.

La Contaduría practicará anualmente un balance general, dentro del mes de terminado el ejercicio, el que formará parte de la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo, acompañándolo de una memoria relativa a dichas cuentas.

El capítulo relativo al Tribunal de Cuentas consta de diez y seis artículos.

Está compuesto el Tribunal de Cuentas de Córdoba, por un presidente y dos vocales nombrados

Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, por disposición expresa de la Constitución de ese Estado argentino, la que también asegura a dichos miembros la inamovilidad en sus puestos.

Corresponde al Tribunal de Cuentas examinar y fallar las cuentas de todos los responsables, así calificados por la ley de contabilidad, aprobando o desaprobandolas, estableciendo responsabilidades; deberá ejercer la intervención previa de todo decreto que autorice gastos, así como en toda orden de pago, y le corresponde el estudio de las cuentas generales de la administración al finalizar cada ejercicio, y elevar el informe sobre las mismas a la Honorable Legislatura.

En otros artículos se conceden facilidades al Tribunal de Cuentas, para hacer efectiva su intervención y también se prevé el caso de acefalía, por cualquier causa, en que será integrado el Tribunal con el Fiscal de Gobierno o en su reemplazo el Procurador del Tesoro.

También se crea por esta ley que tratamos, la Dirección General de Rentas, encargándola de la percepción de las rentas fiscales, debiendo llevar razón de los valores a percibir y de los recaudados por los distintos impuestos, verificar las cuentas de los receptores y comisionados y llevar los registros relacionados con las funciones de su cargo.

Queda la Dirección General de Rentas bajo la fiscalización del Tribunal de Cuentas, al que deberá rendirlas al final de cada ejercicio.

La ley de contabilidad de Córdoba se ocupa en otro capítulo del "Crédito Público", creando una junta así denominada, constituida por el Ministro de Hacienda, como presidente, y por el Contador General de la Provincia y Director General de Rentas como vocales. Esta junta tiene a su cargo todo lo relativo a la emisión de títulos, a los servicios, sorteos, y contralores de los mismos, etc.

La Junta de Crédito Público rendirá cuenta al citado Tribunal por su gestión anual y elevará al Poder Ejecutivo anualmente, en el mes de Abril, una memoria sobre el ejercicio vencido.

El Poder Ejecutivo debe rendir cuentas anualmente, a la Honorable Legislatura, sobre la administración realizada. Para cumplir con esta obligación constitucional, la Contaduría General preparará los estados preliminares de la rendición de cuentas, los que remitirá al Ministerio de Hacienda.

Dichos estados de rendición de cuentas comprenderán:

1o. — Recursos recaudados por cada concepto, comparados con las previsiones de ingresos. Sumas pendientes de cobro.

2o. — Gastos autorizados y realizados; sobrantes y créditos anulados. Detalle de las deudas y obligaciones impagas.

3o. — Estado de la deuda pública.

4o. — Balance del movimiento general de fondos y valores.

Los estados precedentemente enumerados pasan al Tribunal de Cuentas para que los estudie e informe y los remita al Ministerio de Hacienda. Dicho Ministerio preparará el proyecto de ley de aprobación de cuentas, remitiéndolo a la Honorable Legislatura acompañado con los estados, informe del Tribunal y demás documentación.

La Cámara de Diputados nombrará, en la primera sesión ordinaria, una comisión compuesta de tres de sus miembros y la Cámara de Senadores designará a dos de los suyos, para que integren aquella comisión revisadora de cuentas, presentada por el Poder Ejecutivo, del ejercicio y uso del presupuesto del año anterior.

Constituida esta comisión procederá al estudio de las cuentas y documentación presentadas, pudiendo solicitar las informaciones y el concurso del personal que estime pertinentes al efecto. Producirá luego el dictamen o dictámenes que presentarán a la consideración de la Cámara de Diputados, para pasar después a la Cámara de Senadores.

Las cuentas que no sean aprobadas o rechazadas dentro del año que se presentan se consideran aprobadas.

Después de expresar la ley que la superintendencia de los bienes públicos y privados de la Provincia correspon-

den al Ministerio de Hacienda, encargando a la Contaduría General de llevar razón detallada de los mismos, dispone que al hacerse cargo de su puesto todo jefe de repartición, o al cesar en sus funciones, recibirá y entregará, respectivamente, los valores, muebles y efectos de la repartición a su cargo, bajo inventario, redactado en tres ejemplares: Uno para el jefe saliente, otro para la oficina y el tercero para la Contaduría General.

Dedica otro capítulo para las licitaciones y contratos.

Establece que las adquisiciones, suministros, y enagenciones de muebles e inmuebles, el arrendamiento de propiedades fiscales, la ejecución de obras públicas o servicios, y la colocación de empréstitos se hará por licitación.

Las licitaciones deberán ser públicas, salvo en determinados casos que especifica, semejantes a los establecidos en la ley de contabilidad de la Nación.

Puede contratarse privadamente entre otros casos, si el monto no excede de mil pesos moneda legal.

Establece finalmente disposiciones generales relativas a las fianzas, escrituras públicas, embargos de sueldos del personal y de nombramientos de oficio en los juicios en que sea parte el Ministerio Fiscal.

Después de haber sintetizado las principales disposiciones que contiene la ley de contabilidad de la Provincia de Córdoba, terminamos diciendo que se han alcanzado con la misma, una serie de mejoras que constituyen una aspiración en el orden nacional.

Nos referimos en primer término a la creación del Tribunal de Cuentas como organismo independiente de la Contaduría General, con facultades y atribuciones reconocidas, que le invisten de autoridad; compuesto por miembros que podrán obrar libres de toda presión, dado que se les asegura su inamovilidad. Establece la intervención preventiva del Tribunal de Cuentas en todo decreto de gastos y órdenes de pago, el que podrá negar su visación. Si el Poder Ejecutivo insiste en un decreto de gasto u orden de pago se cumplirá con intervención del Tribunal de Cuentas, el que si mantiene su negativa comunicará sus obser-

vaciones, en forma detallada, a la Honorable Legislatura, dentro de los quince días.

Son dignas de mención las disposiciones relativas a las leyes especiales que autorizan gastos; la que encarga al Poder Ejecutivo que comunique a la Honorable Legislatura cuando notare disminución de los ingresos calculados para tomar con tiempo medidas salvadoras; la que pone en vigencia para el nuevo ejercicio la ley de presupuesto y leyes de impuestos del año anterior, si al 1o. de Enero no hubiera sancionado la Honorable Legislatura la ley respectiva, disposición esta última que se reproduce en la ley de contabilidad y que está contenida en la Constitución de la Provincia.

Puede esperarse mucho orden para las finanzas de esa provincia argentina con las disposiciones referidas.

III

En la provincia de Mendoza hubo un intento para crear el Tribunal de Cuentas.

La Constitución de dicha provincia dispone, en su capítulo quinto, artículo 181, que habrá un Tribunal de Cuentas con jurisdicción en toda la provincia y con poder bastante para aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos hechas por todos los funcionarios, empleados y administradores de la provincia.

Por otros artículos la misma Constitución establece, que estarán obligados a remitir, todos los poderes públicos las municipalidades y personas que administren caudales de la provincia, las cuentas documentadas de los dineros que hubieran invertido, al Tribunal de Cuentas, para que éste las examine y dicte su fallo de aprobación o desaprobación, en el término de un año, desde su presentación, so pena de quedar de hecho aprobadas, bajo la responsabilidad del citado Tribunal.

Los fallos del Tribunal de Cuentas sólo serán apelables ante la Suprema Corte de la provincia, de acuerdo con lo que dispone la Constitución y las leyes que se dicten.

El Tribunal de Cuentas lo compondrá un presidente letrado, que deberá reunir las condiciones que se requirieren para ser miembro de la Suprema Corte, y por lo menos dos vocales, contadores públicos de la matrícula, con ciudadanía en ejercicio y que tengan treinta años de edad y menos de sesenta y cinco. Serán nombrados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado; serán inamovibles, enjuiciables ante el jurado creado por la Constitución y su remuneración no podrá ser disminuída.

La Honorable Legislatura de Mendoza, dando cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 181, 184 y 185 de la Constitución de la provincia, creó el Tribunal de Cuentas por la ley No. 779, artículos 10 y 11, de fecha 23 de mayo de 1922.

Esta ley fué dictada con el propósito de cobrar ciertos impuestos extraordinarios y destinar, de su producido, el 50 o/o para pagar sueldos, gastos de administración y devolución de impuestos correspondientes a ejercicios vencidos; el 10 o/o para obras públicas de irrigación y desagües en el territorio de la provincia, y el 40 o/o restante, se destina a engrosar las Rentas Generales de la administración. Además los artículos 10 y 11 se refieren al Tribunal de Cuentas estableciendo que todos los pagos efectuados con fondos destinados a los gastos de la administración, con excepción única de los sueldos que sean cobrados personalmente por los que como empleados o funcionario los devengaron, y aún cuando tengan orden de pago, quedan sujetos a la revisión y aprobación del Tribunal de Cuentas, sin cuyo requisito no serán pagados. A tal efecto, se faculta al Poder Ejecutivo para invertir la suma de tres mil quinientos ochenta pesos moneda nacional mensuales, en sueldos y gastos de oficina y la suma de diez mil pesos moneda nacional, por una sola vez para instalar el Tribunal de Cuentas, al que deberá constituir de inmediato, de acuerdo con lo que determinan los artículos 181, 184 y 185 de la Constitución de la provincia.

El Poder Ejecutivo de la provincia promulgó la ley No. 779 a que nos referimos, en forma parcial, pues por

decreto del 5 de Junio de 1922 vetó el artículo 10 que establecía la intervención obligada del Tribunal de Cuentas, como requisito indispensable, para que puedan ser abonadas las cuentas de la administración.

Se fundó este veto en que la Constitución al determinar las funciones del Tribunal de Cuentas las limitó a la aprobación o desaprobación de las percepciones e inversiones hechas por los empleados públicos, asignándole una función ulterior, después de efectuado el pago. Agregaba además el Poder Ejecutivo que la autorización previa del Tribunal de Cuentas para hacer pagos producirá la demora indeterminada de éstos y que demandaría la constitución de dicho Tribunal un tiempo difícil de prever.

Es evidente que la intervención que la ley No. 779 daba al Tribunal de Cuentas, en toda orden de pago, evitarían se abonaran o imputaran sumas indebidamente, a pesar que, como lo hemos sostenido en otro punto, entendemos que el único contralor eficaz es aquel que se verifica en el momento que se compromete el gasto.

Mereció esta ley el veto del poder Ejecutivo provincial en la parte relativa a la intervención del Tribunal de Cuentas, quedando en pie la que autoriza la Constitución del mismo y la percepción de ciertos impuestos extraordinarios para aplicarse a fines prefijados. Como se ve, la idea de poseer el contralor de los dineros públicos en la Provincia de Mendoza, no pasó de ser una tentativa sin aplicación.

IV

La ley No. 555 dictada en la Provincia de Jujuy el 20 de mayo de 1924 crea una "Comisión Eventual", según se expresa en la misma, compuesta de tres miembros designados por el Poder Ejecutivo, a fin de que estudie el origen de la procedencia de la deuda de la provincia, aconsejen las partidas que deben ser abonadas, las que deban ser devueltas al Tesoro, por haber sido cobradas demas o sin causa, y aquellas que han de ser sometidas a la decisión de la justicia ordinaria o del crimen. Tam-

bién deberá estudiar ésta Comisión las cuentas de la Municipalidad de la Capital y de los Departamentos, como también las de todas las reparticiones autónomas.

Debe dar cuenta, esta Comisión, de su cometido hasta el 31 de Diciembre de 1924, y está compuesta de tres miembros, asesorados por el señor Fiscal General de la Provincia, un secretario, un contador y dos auxiliares.

Se establece que el cargo de miembro de esta Comisión es incompatible con el desempeño de todo otro cargo nacional, provincial o municipal, y que su remuneración la fijará el Poder Ejecutivo oportunamente.

Por disposición de esta ley, todas las oficinas públicas de la provincia deberán poner sus cuentas a la disposición de la comisión, así como suministrarle todo dato y documento que solicite.

Dado los términos en que aparece la ley a que nos referimos, opinamos que se trata de un contralor a ejercerse una sola vez.

No ofrece la constitución de esta Comisión ninguno de los rasgos que caracterizan a los "Tribunales de Cuentas", organizados en las provincias de Buenos Aires y de Córdoba, que aseguran a sus miembros inamovilidad y su remuneración. Aquí, precisamente ocurre lo contrario, pues serán designados por el Poder Ejecutivo y una vez cumplida su misión se le fijará una remuneración extraordinaria.

Es evidente que no queda consagrada la independencia necesaria para estos contralores y se cae en el peligro de que ciertas partidas no sean impugnadas con la energía que merezcan.

CAPITULO VI

Régimenes de contralor vigentes en algunas naciones europeas

I — Italia. II — Inglaterra. III — Francia.

I

ITALIA

La primera ley orgánica sobre administración del patrimonio y contabilidad general del Estado para todo el reino italiano, fué dictada el 22 de Abril de 1869, después de numerosos proyectos y tentativas para dictar una ley de ese carácter.

Se adoptó con esta ley un sistema uniforme de contabilidad, eliminando los múltiples inconvenientes que hasta entonces existían. Así, con anterioridad a la ley de 1869, el ejercicio financiero terminaba el 30 de Diciembre, pero se mantenía vigente por nueve meses más del nuevo año, a fin de percibir y abonar las sumas pendientes. Esto producía confusiones, toda vez que permanecían en actividad dos presupuestos simultáneamente: el del ejercicio pasado y el del corriente. Por otra parte el contralor sólo podía realizarse con gran retardo, lo que lo hacía ineficaz.

La ley italiana del año 1869 dispuso que se levantara un inventario de todos los bienes muebles e inmuebles de pertenencia del Estado, registrando las diversas y sucesivas modificaciones que se operasen, debiendo acompañar anualmente al Parlamento, con la rendición de cuentas, un estado demostrativo con el activo y pasivo del Estado,

precisando cuáles han sido las modificaciones acaecidas en cada ejercicio.

Es evidente la importancia de esta disposición. No basta saber cuáles han sido los ingresos y egresos del Estado, durante un ejercicio; es preciso conocer además cuál ha sido la variación experimentada por los bienes del Estado.

Adoptó la ley que comentamos, el sistema de licitación pública, con la respectiva intervención del Tribunal de Cuentas, y a veces del Consejo de Estado, según la importancia de los contratos, para todas las compras del Estado, facilitando de este modo la libre concurrencia, con evidente beneficio para el Erario.

Para evitar la vigencia simultánea de dos presupuestos, dispuso que el treinta y uno de Diciembre debía clausurarse definitivamente el ejercicio.

Con el propósito de evitar errores en la estimación de los gastos deberían presentarse dos presupuestos, uno de carácter provisorio a aprobarse antes de iniciarse el ejercicio a que se refiera, y el segundo, de carácter definitivo, se aprobaría durante el ejercicio mismo, con el propósito de ajustarse lo más posible, a la realidad, toda vez que ya se conocería el resultado del ejercicio anterior así como los saldos activos y pasivos.

La rendición de cuentas se presentaba al Parlamento en el mes de Julio con un informe del Tribunal de Cuentas y del ministro respectivo.

Clasificó los gastos en ordinarios y extraordinarios y estableció que no podría ordenarse gastos que excediesen las sumas previstas, sin poder servir de excusa, para violar esta disposición, la circunstancia de que los fondos que se utilizaran no estaban previstos como recursos del presupuesto. Se refiere a lo que se conoce con la denominación de "fondos propios".

No pueden autorizarse nuevos gastos que no sean dispuestos por la ley.

Si en el transcurso del ejercicio fuese menester aumentar algunas de las partidas del presupuesto, es evidente que se incurriría en déficit si no se ha previsto un

rubro de recursos para hacer frente à estas nuevas erogaciones, malogrando así los cuidados tenidos al preparar y aprobar el presupuesto. Para evitar esta situación se instituyeron los “fondos de reserva” para reforzar con ellos las partidas que resulten insuficientes, lo que podía hacerse mediante decreto ministerial inscripto en el Tribunal de Cuentas.

Además se incorporó en el presupuesto otro “fondo de reserva” destinado al pago de gastos imprevistos, los que deben ser autorizados por decreto real, publicado durante diez días en el Boletín Oficial, después de haber tomado razón el Tribunal de Cuentas y con la condición de someterse a la consideración del Parlamento, al convocarse.

Se estableció además del contralor que ejercía la Contaduría General otro confiado al Tribunal de Cuentas, al que corresponde registrar toda clase de gastos, y prestar su conformidad al autorizarlo y al ordenarse el pago. La negativa del Tribunal a prestar su conformidad se convierte en una “registración con reserva”, si media insistencia, y resulta absoluta, no pudiendo realizarse el gasto, si la negativa se funda en que excede al monto autorizado o que se imputa a un capítulo agotado o distinto al que corresponda del presupuesto.

Creó la ley del año 1869, la Contaduría General, en cargándola de llevar su contabilidad por partida doble, a fin de resumir y facilitar el conocimiento de la percepción e inversión de los dineros públicos, de los compromisos y pagos de gastos, la existencia y variaciones de los bienes muebles e inmuebles del Estado, para ejercer superintendencia sobre las demás oficinas públicas de contabilidad, establecer la situación del Tesoro y financiera, preparar el proyecto de presupuesto, etc.

Con el propósito de facilitar la aplicación de la ley se tomaron diversas medidas por decreto, así como por ley, tendientes a mejorarla y hacer más fácil su cumplimiento.

Una de estas medidas tiende a modificar las épocas que comprende el ejercicio financiero, fijándolo desde el

primero de Julio al 30 de Junio del año siguiente. Otra como la dispuesta por la ley del año 1883, adopta el principio de la prescripción una vez transcurridos cinco años sin abonarse el residuo del pasivo.

La ley del año 1889, prescribe que los gastos previstos por el presupuesto y no comprometidos al clausurarse el ejercicio, deben considerarse como una economía y que para el compromiso legal de toda suma debe contarse con la aceptación del Tribunal de Cuentas.

Es digna de mención especial la ley del 11 de Julio de 1897, proyectada por el ministro Luzzatti, la que confió al Tribunal de Cuentas el contralor de los almacenes y depósitos de materiales y mercaderías de propiedad del Estado, llevando razón de la entrada, salida y existencia.

Después de las reiteradas modificaciones y ampliaciones de que ha sido objeto la ley de contabilidad italiana se llega al decreto-ley del 18 de Noviembre de 1923, que introdujo reformas importantísimas, suprimiendo disposiciones que dificultaban las operaciones administrativas y que al suprimirlas no implican perjuicios para el Estado.

Desde el año 1910 las contadurías ministeriales tienen a su cargo llevar razón de los compromisos de gastos provisionarios, así como los definitivos, imputándolos a las partidas que corresponden.

El régimen de contabilidad italiano se basa en el principio de contralor preventivo, siendo sus órganos principales la "Contaduría General", la "Dirección General del Tesoro" y la "Corte dei Conti" o sea lo que nosotros llamaríamos Tribunal de Cuentas.

Depende la Contaduría General, del Ministerio de Hacienda, y es su jefe el Contador General.

Hemos visto cuáles eran algunas de las funciones a cargo de la Contaduría General. Le corresponde también llevar razón de las sumas percibidas y egresadas, de los gastos comprometidos y de los abonados confrontándolos con los respectivos rubros del presupuesto que los autorizan. La Contaduría General ejerce vigilancia sobre la contabilidad de la administración central y provincial, a fin de que los asientos sean llevados con exactitud, al día, y

en concordancia con los de la Contaduría General. Para ejercer esta vigilancia se comisiona al mismo Contador General o a un inspector general, o delegado autorizado al efecto.

También incumbe a la Contaduría General proyectar el presupuesto anual que debe someterse a la aprobación del Parlamento, el proyecto de presupuesto de previsión para el ejercicio siguiente y la rendición general de cuentas del ejercicio fenecido.

Con el orden establecido para la Contaduría General y los estados que deben presentarse al Ministro de Hacienda, demostrativos de las entradas y gastos efectivamente realizado, confrontándolos con las previsiones del presupuesto, se facilitan al Director de las finanzas los elementos suficientes para que conozca la marcha de la Hacienda Pública y pueda tomar a tiempo las medidas que las circunstancias aconsejen para regularizarla.

Se ha instituído, además, un cuerpo consultor denominado "Consejo de la Contaduría del Estado".

Este Consejo está formado por miembros ordinarios y extraordinarios, siendo de la primera categoría los jefes de contaduría de los ministerios, los de la administración central y los de la Contaduría General, y pertenecen a la segunda categoría, aquellos funcionarios cuyas obras y opiniones, en casos especiales, se estimen útiles para la discusión del tema sometido al Consejo, teniendo estos últimos solamente voz en las deliberaciones.

Ejerce las funciones de presidente de Consejo, el Ministro de Hacienda, el Contador General o el Jefe Contador de mayor edad, según la naturaleza del asunto a resolver.

A este Consejo se le dieron atribuciones de la mayor importancia, por el artículo cuatro del decreto real de fecha 28 de Enero de 1923.

En efecto, este decreto dispone que el Ministro de Hacienda convocará al Consejo cuando crea oportuno que examine la situación general del Estado y observe la marcha de los gastos presupuestados, facultándolo para que proponga las medidas necesarias para evitar exceso de compromisos.

No se necesita puntualizar la importancia de esta medida. Es digna de todo elogio pues al comprobarse a tiempo que el presupuesto no podrá ser cumplido en toda su extensión podrán tomarse las medidas que salven los inconvenientes observados.

En el año 1870 se crearon por decreto las oficinas de contabilidad anexas a las distintas administraciones centrales, con la obligación de tener al día la contabilidad de cada administración y comunicar sus resultados a la Contaduría General.

Todo gasto y contrato debe tener el visto del jefe de la contaduría respectiva, el que llevará razón del compromiso que importa para el Estado.

Observado un decreto de gasto por el jefe de Contaduría, lo comunicará al ministro que la haya otorgado, y si éste insiste en la orden, el jefe de Contaduría la cumplirá informando inmediatamente al Tribunal de Cuentas.

Una vez que el decreto de gasto posee el conforme del jefe de Contaduría, o existe la insistencia ministerial para que se le dé cumplimiento, debe pasar a la Corte o al Tribunal de Cuentas para que le preste su visación, la que no lo considerará si no tiene constancia de la intervención del jefe de Contaduría.

Por decreto real del 18 de Noviembre de 1923 se introdujeron una serie de disposiciones relativas a las funciones de la Contaduría General.

Se establece que cuando haya gastos contraídos y no comunicados a la Contaduría, inmediatamente, el jefe de la Contaduría tiene la obligación de informar al Ministro de Hacienda, para establecer la responsabilidad y aplicar las sanciones respectivas.

Con el propósito de evitar el exceso de compromisos en relación a los fondos autorizados, el decreto de fecha 18 de Noviembre de 1923 dispone que, el Ministro, al autorizar un gasto debe hacerlo dentro del límite de los fondos asignados. Si se refiere a gastos extraordinarios repartidos por leyes a varios ejercicios puede extender la obligación a varios años, pero el pago debe ser contenido dentro de los fondos asignados para cada ejercicio.

Todo decreto que importe gasto o compromiso de pago a cargo del Estado, debe ser comunicado a la Contaduría General para que verifique la legalidad del gasto, regularidad de la documentación y confirme la imputación exacta del gasto al presupuesto, haciendo la reserva de fondos disponibles del capítulo respectivo.

Cuando se trate de gastos para satisfacer necesidades continuas, o periódicas, o que pueden hacerse repartidamente por mes u otro período de tiempo, el director de la Contaduría cuidará de que las erogaciones se ajusten a la parte proporcional del fondo asegurado en el presupuesto, en relación al período de tiempo a que el gasto se refiere.

Puede el ministro delegar la facultad de contraer compromisos sobre el presupuesto del Estado, a funcionarios de su dependencia y eventualmente de otras, dentro del límite prescripto por el reglamento.

Clausurado el ejercicio, se determina por decreto ministerial que debe registrarse en el Tribunal de Cuentas, la suma que ha de mantenerse en cuenta residuo para compromisos correspondientes al ejercicio vencido, cuyo monto es establecido por la Contaduría General.

Se establecen penas para los funcionarios responsables de contraer o anotar compromisos que exceden a los fondos autorizados.

Para la liquidación debe determinarse el importe de cada uno de los gastos en base de los títulos y documentos que lo justifiquen. El documento que sirve de orden de pago debe determinar quién es el acreedor del Estado y ser acompañado de los justificativos correspondientes. En caso de tratarse de provisiones, la cuenta respectiva debe estar provista de un certificado, en que confirme el recibimiento del material y la inscripción del mismo en su inventario.

Con esta serie de medidas se procura evitar la emisión de duplicados, en base de los cuales se formulen pagos dobles.

En cuanto a las formas de pago, hasta el 30 de Junio de 1925, se siguen las reglas establecidas por la ley del 17 de Febrero de 1884. La forma ordinaria y normal de las

órdenes de pago, son cuatro: las de mandato directo, que emerge de la administración central, a favor del acreedor; del mandato a disposición; del mandato de anticipación, y de la lista de gastos fijos.

Los pagos a efectuarse a partir del 1o. de Julio de 1925, deberán ajustarse a lo establecido por el decreto real del 18 de Noviembre de 1923, a saber:

- a) Con cheque a favor del acreedor librado contra el establecimiento bancario encargado del servicio de Tesorería;
- b) Con la apertura de crédito a favor del funcionario delegado;
- c) En base de lista para los gastos fijos;
- d) Mediante orden directa contra la Tesorería del Estado.

Además se adoptan formas especiales para el pago de los gastos de justicia, premios de lotería, intereses sobre deuda pública, etc.

La Dirección General del Tesoro depende del Ministerio de Hacienda.

Le compete la vigilancia sobre la percepción del impuesto directo, así como toda suma que se adeude al Estado, de acuerdo con lo que autoricen las leyes respectivas, cuidando que se recauden los recursos previstos por el presupuesto en las épocas fijadas.

Cuando se trata de impuestos indirectos se responsabiliza a la oficina que tiene a su cargo el respectivo impuesto de que la percepción se verifique en las épocas oportunas.

Las funciones a cargo de la Dirección General del Tesoro son diversas; le corresponde realizar las operaciones financieras del Estado, disponiendo lo necesario para las negociaciones, la emisión y el rescate; atiende los servicios de los bonos del Tesoro, las operaciones de banca necesarias para el Tesoro, etc.

Como hemos visto por lo expuesto, después de librado un decreto ministerial que autorice un gasto o un pago, debe ser examinado por la Contaduría, la que si no tiene observación que formularle le prestará su conformidad, para luego ser sometido al Tribunal de Cuentas, que lo con-

firmará y tomará nota en sus libros. Si el Tribunal de Cuentas formula observación deniega la registración fundando la negativa y no dará curso al mandato.

Ahora bien, llegado el caso en que el Ministro no acepte la negativa del Tribunal, somete la observación a la resolución del Consejo de Ministros, y si éste resuelve que el mandato debe seguir su curso el Tribunal de Cuentas lo registrará con reservas, informando al Parlamento cada quince días, de las órdenes que estén en esta condición.

A pesar de lo expuesto, la negativa del Tribunal es absoluta e inapelable, para tres casos:

- 1o. Cuando exceda del monto autorizado y no pueda hacerse frente con el fondo de reserva;
- 2o. Cuando según el juicio del Tribunal la imputación dada al mandato sea aplicable al residuo antes que al ejercicio o a la inversa;
- 3o. Cuando sostenga el Tribunal que la imputación debe hacerse a distinto capítulo del presupuesto que el fijado en el mandato.

Por decreto del 18 de Noviembre de 1923 se ampliaron en otros dos los casos en que la negativa del Tribunal es absoluta:

- 1o. Cuando se trate de decretos de nombramientos o promociones de funcionarios de cualquier orden o grado, dispuestos fuera del límite del respectivo organismo;
- 2o. Por las órdenes de crédito a favor del funcionario delegado para el pago de gastos, cuando el monto de tales órdenes exceda el límite establecido en la ley.

Finalmente, registrada por el Tribunal una orden de pago es remitida al Director General del Tesoro, el que verifica si se ha cumplido con las exigencias de la ley y reglamentos, y, en caso afirmativo la admite para el pago, visándola, la que luego es enviada al tesorero central.

Al referirse a la obligación a cargo de todo mandatario del Estado de rendir cuentas de su gestión, establece que éstas serán de un doble carácter: administrativas y judiciales. Las primeras deben rendirse ante la administración central; es un contralor que se limita a verificar las operaciones numéricas y movimientos de valores y objetos de

pertenencia del Estado. Las rendiciones de cuentas judiciales deben someterse al juicio del Tribunal de Cuentas, el que tiene jurisdicción propia sobre la contabilidad del Estado, independientemente de la competencia especial para el juicio de responsabilidad.

Es la Corte o Tribunal de Cuentas la autoridad que acuerda el descargo definitivo a los mandatarios del Estado, después de juzgar su gestión.

Los encargados de la percepción de las rentas del Estado deben remitir, bimensualmente, al Tribunal de Cuentas, el resumen de cuentas que demuestre por capítulos y artículos del presupuesto de entrada, la percepción realizada, los gastos exigidos, la suma que falta a percibir y la diferencia a cargo del agente por las sumas percibidas y no ingresadas. Después de esta intervención de carácter administrativo, la Corte ejerce sus funciones judiciales sobre la gestión del agente respectivo.

Realiza la Corte o Tribunal de Cuentas un contralor "a posteriori", sobre todo gasto efectuado y suma percibida, para verificar que al cumplir cada una de estas operaciones se hayan ajustado a las disposiciones pertinentes y no resulte de ellas un perjuicio para el Estado.

La Corte tiene tres clases de atribuciones, o sea de contralor, de vigilancia y de jurisdicción contenciosa.

Toda gestión de valores pertenecientes al Estado debe ser sometida al juicio de la Corte de Cuentas. Sus fallos son inapelables, a pesar de lo cual pueden oponérsele el recurso de oposición, al que siempre hay derecho, o los recursos de anulación o revocación, en ciertos casos.

El recurso de oposición puede interponerse dentro de los treinta días de notificada la resolución de la Corte y se funda en que estos juicios se los sigue generalmente en rebeldía. Esto explica que se acojan a este beneficio aquellos interesados o agentes que no intervienen voluntariamente en estas causas.

El recurso de anulación puede interponerse dentro de los tres meses de notificada la decisión de la Corte de Cuentas, ante la Corte de Casación y sólo puede fundarse en abuso de poder o incompetencia en razón de materia. No

se suspende la ejecución de la sentencia apelada por el hecho de iniciar este recurso.

Por último el recurso de revocación se acuerda al Contador y al Procurador General y debe fundarse en error de hecho o de cálculo, omisión o doble uso resultante del exámen de otra cuenta; aparición de nuevos documentos después del fallo, o falsedad del documento en base del cual se emitió el juicio.

Si el recurso se funda en error de hecho o de cálculo puede interponérselo dentro de los tres años de dictado el fallo. En cualquiera de los otros casos deberá apelarse dentro de los treinta días.

La Corte de Cuentas italiana está formada por cuatro secciones y constituyen sus autoridades: un presidente, tres presidentes de sección; diez y seis consejeros; un procurador general; un secretario general y veinticuatro refrendarios.

El presidente de la Corte y los presidentes de Sección son designados por decreto real, debiendo ser propuestos por el Ministro de Hacienda y aceptados por el Consejo de Ministros.

La Corte de Cuentas carece de competencia para la ejecución de sus fallos. Para ejecutar las decisiones de la Corte, en juicios que se declare responsables a funcionarios públicos deberá procederse como lo indica el reglamento de contabilidad de fecha 8 de Septiembre de 1909. Sólo interviene la Corte para aclarar la interpretación de sus decisiones.

Se acuerdan al Tribunal de Cuentas facultades para que la Administración Central le informe anualmente del estado de las causas iniciadas, sumas percibidas y demás circunstancias que pueda interesarle.

II

INGLATERRA

Al tratar otro capítulo hemos visto que el presupuesto anual que se somete a la aprobación del Parlamento inglés

comprende: el total de gastos previstos; recursos necesarios para costearlos y los proyectos de reformas impositivas que se estimen necesarios para procurar aquéllos recursos.

Los gastos se los clasifica en dos categorías; “Servicios del Fondo Consolidado” y “Servicios de Suministros”.

Comprendese bajo la primera denominación los servicios de la deuda pública, justicia, etc., gastos que el Parlamento autoriza por leyes especiales. Pueden hacerse dichos gastos sin necesidad de obtener aprobación anual de los mismos.

Las inversiones no comprendidas en la primera categoría, se clasifican bajo la otra llamada “Servicios de Suministros”.

Antes de disponerse erogaciones de esta segunda categoría es menester obtener autorización del Parlamento, el que vota los fondos necesarios para su cumplimiento.

Presentado anualmente al Parlamento el proyecto de presupuesto y concedidos por la Cámara de los Comunes los créditos solicitados, se dicta la “Appropriation Act”, que autoriza al gobierno a girar fondos a cargo del Tesoro, para atender los gastos autorizados.

Terminado el ejercicio se presentan al Parlamento las cuentas de inversión correspondientes a cada crédito aprobado, cuentas que previamente son revisadas por el contralorador y auditor general, el que observa toda diferencia que resulte de su estudio.

La comisión de cuentas públicas de la Cámara de los Comunes, examina las cuentas presentadas y formula su dictamen indicando las modificaciones y correcciones que estime convenientes.

También se elevan al Parlamento las cuentas de inversión de los gastos que corresponden a los “Servicios del Fondo Consolidado” con las observaciones que resulten del estudio de las mismas, a cargo del contralorador y auditor general.

El contralor de los gastos se efectúa en forma triple. Existe el contralor del Tesoro sobre los departamentos; en segundo término se tiene organizado el contralor interno en

cada departamento y por último el contralorador y auditor general analiza los gastos al revisar las cuentas respectivas.

No hay duda que el contralor más eficaz es el que se ejercita por el funcionario denominado "Accounting Officer", que siendo generalmente el jefe del departamento tiene sobre sí la responsabilidad del manejo de los fondos públicos. Es de la incumbencia del "Accounting Officer" cuidar que no se excedan los gastos sobre los créditos acordados, que se cumplan los reglamentos relativos al contralor de los gastos, que toda inversión responda a las necesidades reales y finalmente que a todo gasto corresponda un máximo resultado en los servicios cumplidos.

Es de la mayor importancia el rol que desempeña este funcionario, quien tendrá que cuidar toda inversión, para evitar censuras del contralorador y auditor general que examina sus cuentas.

Se han acordado facultades el contralorador y auditor general, en el año 1903, para analizar y criticar los gastos excesivos, resolución que se ha visto confirmada y ampliada en el año 1921, con lo que se procura extender el contralor no sólo a la revisión de las cuentas, sino más bien a analizar los gastos y la eficiencia de los mismos.

En las explotaciones industriales a cargo del Estado se lleva la Contabilidad semejante a la que tendría un particular, con el propósito de conocer la marcha de su negocio.

Es opinión generalizada que los resultados que se obtienen con este triple contralor efectuado por el Tesoro, los "Accounting Officers" y el contralorador y auditor general son satisfactorios.

III

FRANCIA

• Ha sido motivo de seria preocupación para los hombres de gobierno de Francia, hallar una solución al difícil problema del contralor de los gastos públicos.

Se iniciaron las primeras tentativas con resoluciones de eficacia mínima, que constituyeron en realidad simples declaraciones haciendo responsables a los ministros por los gastos que ordenasen excediéndose de los créditos concedidos. No es otra cosa, prácticamente, la disposición contenida en el decreto del 31 de Mayo de 1862

Es bien sabido que la responsabilidad efectiva y personal de un ministro, por sólida que sea su situación económica, no ofrece, en relación, ninguna garantía al Erario para cubrirle las sumas gastadas por cuenta del Estado, sin autorización para ello.

Comprobándose que las sumas invertidas, extralimitando los créditos acordados por el Parlamento, crecían en términos alarmantes, surgieron iniciativas tendientes a evitar ese estado de cosas que tanto perjudican las finanzas de un Estado.

Fuera de toda duda, sólo pueden evitarse esos excesos mediante un régimen de contralor preventivo.

Así lo entendieron los parlamentarios franceses, e iniciaron este sistema, dictando la ley del 26 de Diciembre de 1890.

Se creó un funcionario, de cierta categoría, para cada ministerio al que se le fijaron como atribuciones llevar una contabilidad de todos los gastos ordenados, y elevar mensualmente sus resultados a la Dirección General de Contabilidad. Sus observaciones tenían que relacionarse con la regularidad de la imputación del gasto, la disponibilidad del crédito y la exactitud material del cálculo de evaluación.

Este funcionario, que la legislación francesa denomina “Controleur”, dependía al principio del titular del ministerio cuyos gastos fiscalizaba. A medida que se confiaba mayor autoridad y responsabilidad a estos funcionarios, se modificaron las normas para su designación, asegurándoles mayor independencia.

En primer término el artículo 78 de la ley de presupuesto del 25 de Febrero de 1902 estableció que: “El nombramiento de los “Controleurs” para cada ministerio, será efectuado por el ministro respectivo y por el de Hacienda, conjuntamente”.

Más adelante la ley del 31 de Marzo, de 1903 reconoció prioridad al Ministro de Hacienda para la designación de éstos funcionarios. Además esta ley estableció que los "Controleurs" debían remitir directamente y por duplicado al respectivo ministerio y al de Hacienda, las observaciones que formulen a gastos ordenados por el Ministro o funcionario autorizado por la ley.

Por nuevas disposiciones se ampliaron las atribuciones conferidas a los "controleurs".

La ley del 26 de Diciembre de 1908 dispone que todo pedido de créditos suplementarios o extraordinarios, formulados al Ministerio de Hacienda, debe ser acompañado de la opinión fundada del respectivo contralorador.

Establece también, que éste funcionario formulará un estado conteniendo los créditos suplementarios que pudieran preverse como necesarios, atendiendo para ello al resultado del estudio sobre gastos efectuados y comprometidos, estado que elevará directamente al Ministerio de Hacienda. Nuevas atribuciones se les confirieron por la ley de Julio de 1911. Les compete vigilar que las imputaciones de las sumas gastadas se hagan a los créditos autorizados y disponibles que correspondan, que se llenen los requisitos establecidos para contraer dichas obligaciones, así como también deben "asegurar la ejecución del presupuesto, de conformidad con el voto de las Cámaras". (Artículo 147).

A tal fin deben apreciar si el gasto responde al objeto de la imputación, así como también si el monto del mismo está en relación con los beneficios que se esperan. Deben exigir el cumplimiento de las leyes y reglamentos que se relacionen con los gastos públicos, y cuidarán se ajusten las erogaciones a lo dispuesto por la ley de presupuesto.

Entre las nuevas atribuciones conferidas se comprende la visación de toda orden de pago por gastos ya contralorados por el mismo; fundar su opinión sobre todo proyecto de decreto, o resolución sometido a la firma del Ministro de Hacienda; elevar anualmente al Ministro de Hacienda un informe de conjunto sobre el cumplimiento del presupuesto del ejercicio vencido, informe que por disposiciones de marzo de 1917 y junio de 1919, también debía

elevarse a las comisiones financieras de las dos Cámaras.

Por último, la ley del 12 de Agosto de 1921, somete a estudio del “Controleur” el proyecto de ley de presupuesto, para que éste opine sobre el mismo.

Es evidente que estas nuevas atribuciones daban a las funciones del “controleur” gran importancia, lo que hacía indispensable asegurar su independencia.

La ley del 30 de Abril de 1921 somete a las disposiciones relativas al contralor, a los establecimientos públicos, autónomos, del Estado, y al referirse a los “Controleurs” los somete a la sola autoridad del Ministro de Hacienda.

La legislación francesa ha adoptado nuevas disposiciones, con el transcurso del tiempo, haciendo de su cuerpo de contraloradores un elemento útil para cuidar con celo los intereses del Estado.

A ello se ha llegado con modificaciones sucesivas siendo la última ley dictada que se relaciona con esta materia, la de fecha 10 de Agosto de 1922.

Se ha procurado para el funcionario encargado de ejercer el contralor, la mayor independencia, reconociéndole autoridad y confiriéndole atribuciones importantísimas. Evitar toda dependencia de estos contraloradores en relación al ministro, cerca del cual ejercen sus funciones, es elemental.

La ley últimamente citada confía la designación de los “controleurs” al Ministro de Hacienda, de quien únicamente dependen, y se elijen exclusivamente entre los funcionarios pertenecientes a dicho ministerio. Deben ajustarse, los contraloradores, para cumplir su misión, a las reglas y formas determinadas por decreto reglamentario, extendido de acuerdo con las proposiciones del Ministerio de Hacienda y los locales así como los materiales y personal necesario para ejercer estas funciones, son provistos por el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con los respectivos ministros.

En la ley del 10 de Agosto de 1922 se han reproducido las diversas disposiciones dictadas, aisladamente, con anterioridad, mejorando algunas e incorporando otras nuevas tendientes a hacer más eficaz el contralor.

Es función, actualmente a cargo de los contralores, de acuerdo con lo establecido por los artículos 40. 50., 60. y 70. de la ley que comentamos, opinar sobre los proyectos de ley, decretos, contratos, y demás decisiones sometidas a resolución del Ministerio de Hacienda, así como sobre los proyectos de presupuesto y los pedidos de créditos suplementarios del respectivo ministerio bajo su contralor.

Debe visar todo acto o contrato que implique una erogación para el Estado, cuidando que se haga la imputación al rubro correspondiente del presupuesto y que se cumplan las leyes y reglamentos. Negará la visación si las medidas propuestas adolecieran de algún defecto, de acuerdo con su criterio. No podrá pasarse sobre esta negativa del contralor, sino con la conformidad del Ministro de Hacienda.

También es necesaria la visación de toda orden de pago, así como las órdenes de entrega de fondos a los habilitados.

Llevarán los “controleurs” la contabilidad preventiva de los compromisos que se contraigan, imputándolos a los créditos respectivos del presupuesto. Cada trimestre deben presentar a las comisiones de presupuesto, los estados que resulten de dicha contabilidad, acompañados de una memoria explicativa, y el 30 de Abril de cada año las Cámaras deben ser informadas sobre las deudas contraídas al 30 de Diciembre del año precedente. Además se elevarán anualmente, como ya se ha dicho, al Ministro de Hacienda, al ministro interesado, al Tribunal de Cuentas y a las comisiones de presupuesto de ambas Cámaras, el informe de conjunto sobre el presupuesto del ejercicio vencido y las proposiciones que el “controleur” desee presentar.

La ley responsabiliza, por su artículo noveno, a los ministros, subsecretarios de Estado y a los demás funcionarios públicos, si disponen conscientemente medidas que comprometan al Erario, sobrepasando los créditos abiertos por presupuesto, o que no resulten de las leyes. Los castiga como prevaricato y los declara civilmente responsables.

A pesar de lo expuesto, la ley faculta al gobierno a efectuar gastos que excedan los créditos abiertos si se juegan indispensables y urgentes para las necesidades exteriores, defensa nacional o seguridad interior, debiendo ser autorizado por Consejo de Ministros, bajo reserva de solicitar el crédito respectivo a las Cámaras, las que podrán acordarlo o negarlo.

Constituye lo que antecede el contralor administrativo que lo ejercen los ministros sobre sus agentes.

Además existen los contralores judiciales y parlamentarios.

El contralor judicial lo ejerce un tribunal independiente del Parlamento y de la administración que se denomina "Cour des Comptés". La finalidad del contralor a cargo de la Corte es fijar la responsabilidad pecuniaria de los contadores y comunicar a los otros poderes la forma en que proceden los ordenadores de gastos.

La Corte somete a los "comptables" a un riguroso contralor respecto a la forma como se han invertido los dineros públicos. Constituye su función principal juzgar y vigilar a los "comptables" y como función accesoria ejerce vigilancia sobre las operaciones de los ordenadores de gastos.

Está formada la Corte de Cuentas por magistrados inamovibles, constando de un primer presidente, tres presidentes de Cámara, diez y ocho consejeros maestros, ochenta y seis consejeros refrendarios de primera y segunda clase, y veintiún auditores. Además forman parte de la misma un Procurador General y un Abogado. Todos estos funcionarios son inamovibles de sus cargos, a excepción de los auditores.

Es misión del Procurador General cuidar que las Cámaras se reúnan regularmente y que los refrendarios cumplan con sus atribuciones.

Corresponde al Procurador General exigir a los "comptables" que rindan cuentas en épocas reglamentarias, y es por su intermedio que se cambia correspondencia entre la Corte y los Ministros.

Se divide la Corte de Cuentas en tres Cámaras, pose-

yendo cada una su presidente y seis consejeros maestros.

Los juicios de cuentas se distribuyen entre las tres cámaras por orden de administraciones o ubicación geográfica, siguiendo un orden alfabético.

En ciertas oportunidades, como cuando se trata del informe anual, se verifican reuniones plenarios, las que son presididas por el primer presidente.

Para el juzgamiento de las cuentas todos los “comptables” deben dirigirlas al Ministro de Hacienda, cada trimestre. Una vez reunidas las cuentas trimestrales se envían a la Dirección de Contabilidad donde se las confronta y revisa, para pasar luego a la Corte donde se verifica el contralor definitivo.

Recibidos los expedientes por la Corte, el primer presidente los distribuye designando la Cámara que los estudiará.

Los miembros de estas Cámaras examinan las cuentas e informan sobre su forma y las observaciones resultantes de la comparación de la naturaleza de los ingresos con las leyes respectivas y la naturaleza de los gastos y los créditos. Estos informes lo recibe un consejero maestro que los verifica y luego los presenta a la Cámara. Llegado a este punto la Cámara emite su fallo respecto a las cuentas sometidas a su estudio.

En toda rendición de cuentas hay dos dictámenes, uno provisorio y otro definitivo. El provisorio se justifica dado que los “comptables” no han tenido oportunidad de presentarse ante la Corte, y tiene por efecto abrir un término de dos meses para que el declarado responsable pueda ofrecer sus descargos.

La Corte de Cuentas no es la encargada de hacer efectivas sus sanciones. Corresponde al Ministro de Hacienda hacer seguir la ejecución, encargando al agente Judicial del Tesoro, iniciar los juicios respectivos en cumplimiento de los fallos de la Corte de Cuentas, debiendo tomar las medidas de seguridad a su alcance en defensa de los intereses del Estado.

Los fallos de la Corte de Cuentas son inapelables para ante otro Tribunal.

Puede pedir el declarado responsable la revisión de su causa, ante la misma Corte de Cuentas, cuando haya recuperado después del fallo, las piezas justificativas cuya ausencia habrían determinado aquélla decisión, siempre que dicha revisión no haya sido sometida a ningún plazo.

Juzgadas por la Corte las cuentas sometidas a su estudio, compete al Ministro de Finanzas apreciar la responsabilidad del "comptable" y el Consejo de Estado examinará, a propuesta del Ministro citado la conducta del "comptable", su responsabilidad, los déficits de caja, etc.

Están sometidos a la jurisdicción de la Corte los tesoreros generales, cajero pagador central del Tesoro Público, recaudadores de aduanas y contribución directa, el cajero general de los ferrocarriles, y en general todos los que manejan las finanzas del Estado.

También juzga la Corte las cuentas de los "comptables" de hecho, es decir aquellos que se hayan ingerido en el manejo de dineros públicos sin autorización legal.

La Corte consigna el resultado de su comparación de los estados presentados por los "comptables" y por los ordenadores de gastos, en un informe anual, el que se eleva al Jefe de Estado y del cual se distribuyen copias a los miembros del Parlamento. Este informe contendrá la nómina de las infracciones a la ley de presupuesto descubiertas por la Corte de Cuentas.

Finalmente existe el contralor parlamentario que tiene solamente un alcance moral.

CAPITULO VII

Conclusión

Después de lo expuesto en los capítulos que anteceden, pasamos a sintetizar nuestra opinión sobre la organización que más conviene, para implantar el contralor de los dineros públicos, en el orden nacional.

Nos hemos referido en este trabajo a las deficiencias existentes en la legislación vigente, así como a las interpretaciones dadas a ciertas disposiciones, en perjuicio del equilibrio financiero del Estado.

A evitar estas anomalías debe conducir la nueva organización que se proyecte en substitución de la vigente.

Debe comenzarse por hacer que la ley de presupuesto tenga el carácter de "universal", comprendiendo los presupuestos de las reparticiones autónomas y que sea dictada en base de un serio estudio de la situación real del país, en la época en que deba ser aplicado.

Es menester que se limiten las erogaciones a lo indispensable para satisfacer las necesidades del ejercicio, que se seleccione el personal que ha de ocupar el Estado y que se lo remunere de acuerdo con su capacidad, pero que se reduzca su número a lo necesario. Conviene se adopte una clasificación técnica para los ingresos y egresos, separando las entradas y salidas efectivas, de las permutativas y figurativas.

Al considerar la ley de presupuesto debe servir de guía la idea de que los dineros del pueblo deben invertirse con igual economía que los de un simple particular.

Convendrá imponer limitaciones a la iniciativa parlamentaria en materia de gastos y someter la remuneración

del personal a lo que disponga una ley general de sueldos, que debe dictarse para bien del Estado y estabilidad del presupuesto.

La Ley de presupuesto deberá comprender dos rubros que le den cierta flexibilidad, uno denominado "fondos para eventuales" y otro "fondos de reserva". Al primero se imputarán aquellos gastos imprevistos por su naturaleza y que así sean declarados por Acuerdo de Gobierno y reciban la conformidad del Tribunal de Cuentas. Se tomará del "fondo de reserva" los recursos para reforzar ciertas partidas del presupuesto, previa resolución tomada en Acuerdo de Gobierno y conformidad del Tribunal de Cuentas. Si en estos dos casos el Tribunal de Cuentas no prestara su conformidad y el Poder Ejecutivo insistiera en su resolución, se dará cumplimiento a la orden, siempre que haya fondos disponibles en el rubro en que se impute el gasto, dando cuenta el Tribunal al Congreso, dentro de los ocho días de este gasto ordenado con su oposición. Si no hay fondos disponibles no podrá cumplirse la orden.

Sancionado el presupuesto debe ser respetado en toda su extensión: las sumas que se inviertan no han de exceder los montos autorizados y las aplicaciones deben ajustarse a la intención que se tuvo al reservar la partida en el presupuesto.

Independientemente del presupuesto podrán ordenarse gastos por leyes especiales, pero sólo podrán cumplirse éstas, si proveen recursos nuevos para atenderlos. Es necesario desterrar el sistema actual de cumplir leyes especiales con rentas generales ya agotadas desde el momento que se sanciona el presupuesto.

Los Acuerdos de Gobierno sólo podrán adoptarse estando el Congreso en receso, y ocurriendo alguno de los casos previstos por los artículos seis y veintitrés de la Constitución Nacional.

Para que se cumplan estos deseos es menester una organización responsable y capaz de exponer ante el Honorable Congreso y la opinión pública, las transgresiones a la ley y que puedan hacerse efectivas las responsabilidades personales en cada caso.

Sería de alta conveniencia organizar las Contadurías Ministeriales, bajo la dirección de un jefe responsable, que desempeñe funciones semejantes a las confiadas al "controlleur" en Francia, con el cargo de llevar la contabilidad de previsión, así como la contabilidad general del ministerio a su cargo. Este funcionario tendrá la visión de visar todo decreto que autorice un gasto, siendo requisito indispensable su conformidad, que significa existencia de partida disponible e imputación aceptada.

En caso que el jefe de Contaduría Ministerial negara su conformidad vuelve al Ministerio de origen, y si éste insiste por resolución tomada en Acuerdo de Gobierno y mantiene su negativa el contralorador de contaduría, pasarán al Tribunal de Cuentas para su resolución definitiva.

Si la negativa se fundara en no existir partida o estar agotada, la orden de gasto no podrá cumplirse. Si la disconformidad se fundara respecto a la imputación, habrá que atenerse a lo que resuelva el Tribunal de Cuentas.

El Ministerio de Hacienda llevaría además de la contabilidad propia del Ministerio la que se refiera a los recursos del Estado y la centralización de los resultados de los diversos ministerios, pudiendo conocerse así en forma sintética, cómo se cumple el presupuesto.

Los contraloradores de los distintos ministerios dependerían directamente del Ministerio de Hacienda y la fiscalización de todas las contadurías, así como de las reparticiones autónomas, podrían ser ejercidas además por el Tribunal de Cuentas en todo momento.

Convendría organizar la Dirección General de Suministros, encargándola de las compras, distribución y contralor de las especies. Esta Dirección funcionaría como dependencia del Ministerio de Hacienda y bajo la fiscalización del Tribunal de Cuentas. Con esta organización podría hacerse más práctica la aplicación del principio de licitación pública. Las adquisiciones se harían por cantidades de importancia, ajustando los compromisos a las sumas autorizadas toda vez que el contralorador denunciara toda transgresión, y en esta forma se aseguraría a todo lo que tratará con el Estado que recibiría su dinero en el

plazo convenido, sin temor de tener que esperar a que se vote partida como ocurre actualmente.

La Dirección de Suministros existe en Italia desde el año 1897, bajo el contralor del Tribunal de Cuentas y da excelentes resultados.

Dentro del sistema expuesto habría que organizar el Tribunal de Cuentas como institución independiente, cuyos miembros fueran designados por el Poder Ejecutivo con Acuerdo del Senado, inamovibles de sus cargos mientras dure su buena conducta, y equiparándolos en un todo a los miembros de la Exma. Cámara de Apelaciones.

Tendría este Tribunal además de las funciones ya citadas, la de examinar las rendiciones de cuentas de los diversos ministerios y reparticiones autónomas del Estado. A tal efecto le serían elevadas anualmente las rendiciones de cuentas, acompañadas de la documentación correspondiente, dentro de épocas prefijadas, para que proceda a su estudio y dicte su fallo.

Las cuentas de cada ejercicio, con el fallo del Tribunal de Cuentas, memoria de los distintos ministerios, y del de Hacienda, se presentarían anualmente al H. Congreso para su aprobación o rechazo definitivo. Si el H. Congreso no tomara una resolución dentro del año de serles presentadas, se tendrán por aprobadas.

Si del fallo del Tribunal de Cuentas resultara algún responsable por malos manejos de dineros públicos, se iniciará de inmediato el juicio respectivo en salvaguardia de los intereses del Estado.

Al dar por terminado este trabajo nos permitimos expresar que atenta la importancia y complejidad del problema a resolver, y la necesidad de conocer múltiples resortes que escapan al conocimiento individual, sería de alta conveniencia nacional dictar una ley que encargara a una comisión de técnicos la redacción de un proyecto de organización de la contabilidad y contralor de la Hacienda Pública, convencidos de que, siguiendo los lineamientos generales apuntados, con las ampliaciones que otros elementos sugieran, ha de desarrollarse una obra altamente patriótica.

Bibliografía

- Ley de Contabilidad y organización de la Contaduría General de la Nación, y decretos reglamentarios.
- Memoria de la Contaduría General de la Nación, año 1922.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, tomo I, año 1910.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, años 1911, 1914, 1915, 1922 y 1923.
- Reforma a la Ley de Contabilidad, por el doctor Santiago B. Zaccheo.
- El impuesto a la renta en Francia e Inglaterra, por el doctor Luis Grassi.
- Plan de reformas a la Constitución de Buenos Aires, por el doctor Luis V. Varela.
- Contabilità Generale dello Stato, por Avv. Enrico Bruni.
- Diario de sesiones de la Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de Córdoba, año 1924.
- Ley No. 779 de la Provincia de Mendoza.
- Ley No. 555 de la Provincia de Jujuy.
- Ley de Contabilidad de la Provincia de Buenos Aires.
- Revista de Ciencias Económicas, Nos. 36 y 37.
- Legislación Financière Française, por Edgard Allix.
- Dalloz, repertoire de Législation.