



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



Hacia un control más eficiente y positivo en la administración de los recursos financieros y patrimoniales del estado argentino, mediante la reestructuración orgánica y funcional de la contaduría general de la Nación

García González, Vicente

1952

Cita APA: García González, V. (1952). Hacia un control más eficiente y positivo en la administración de los recursos financieros y patrimoniales del estado argentino, mediante la reestructuración orgánica y funcional de la contaduría general de la Nación.

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

HACIA UN CONTROL MAS EFICIENTE Y POSITIVO EN LA
ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS Y PA-
TRIMONIALES DEL ESTADO ARGENTINO, MEDIANTE LA RE-
ESTRUCTURACION ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA CONTA-
DURIA GENERAL DE LA NACION

(TESIS)

-----O-----


VICENTE GARCIA GONZALEZ

Registro N° 2097

Piedras 1399 - 8° p.

A MI ESPOSA

A MI HIJA

Buenos Aires, septiembre de 1952

P R E F A C I O

ANTECEDENTES Y PROPOSITOS DE ESTE TRABAJO

Siempre habíamos pensado, quizá con un poco de vanidad, que si alguna vez nos decidiáramos a presentar nuestra tesis de doctorado, había de ser para brindar a nuestra patria de adopción -la Argentina- algún trabajo que se tradujera en un esfuerzo útil dentro de lo que nuestros conocimientos fueran capaces, para retribuir así, en muy pequeña proporción, desde luego, todos los beneficios recibidos de su generosa hospitalidad.

Tal propósito, sin embargo, estuvo -y lo está-, a pesar de nuestros deseos, en contradicción con nuestros menguados conocimientos y capacidad y, en consecuencia, al no poder responder la acción a la idea, nuestra tesis casi no se realiza. Y decimos casi, porque ya habíamos desistido de ello, luego de un ensayo sobre un tema que inclusive había sido aprobado por la Facultad, intitulado: "La determinación técnica y legal de las tasas y contribuciones en el régimen financiero de los municipios".

Pero es muy cierto que los viajes sustituyen a los mejores libros para aprender, conocer e inspirarse, y un viaje fué el que nos volvió a la realidad, proporcionándonos la oportunidad de encontrar un nuevo motivo para nuestro trabajo.

En efecto, a mediados de 1949 tuvimos la suerte de poder realizar una breve excursión familiar por España, Francia e Italia, y a pesar de que no tuvo sino ese carácter, durante nuestro paso por Roma, no pudimos sustraernos a la tentación de conocer "por adentro" la Contaduría General del Estado Italiano. Esta tentación determinó, en forma indirecta, la elección del nuevo tema, según se verá de inmediato.

Por una gentil deferencia del entonces embajador argentino en Italia, doctor Ocampo Giménez, fuimos presentados al contador general del Estado Italiano, doctor Balducci, quien se prestó generosamente a explicarnos el funcionamiento del régimen de control contable y fiscal existente en su país.

En la conversación mantenida con aquél en su propio despacho, intervino también el inspector general de finanzas, doctor Fattorosi, funcionario que dentro de la organización italiana inviste un cargo semejante, pero de funciones más amplias, al correspondiente de inspector general de contabilidad en nuestra Contaduría General de la Nación.

De esta amable reunión guardaremos un recuerdo perdurable, pues fué en ella, precisamente, que concebimos la idea de realizar este trabajo, con la pretensión, un tanto utópica quizá, de ir echando las simientes que permitan para la Argentina, en un futuro más o

menos cercano, una organización contable-administrativa a la altura de su importancia económica, social y política, en el orden internacional.

Y decimos así, porque, como lo veremos en detalle más adelante, también la organización actual italiana se logró a costa de largos y pacientes esfuerzos para vencer la lógica y natural resistencia de quienes, por virtud de la misma, iban a estar sujetos a un control más estricto y ajustado, situación que, desde ya descontamos, se habría de repetir en nuestro país, en el caso de que nuestro modesto trabajo traspusiera alguna vez los umbrales de la Facultad mereciendo la consideración de los altos funcionarios que en la administración pública tienen la responsabilidad de mejorar los servicios de control sobre los dineros del tesoro público.

En cuanto se trate, pues, de darle una nueva fisonomía y funcionamiento al órgano fiscalizador -que de esto se trata-, será menester empezar por lanzar la idea, difundirla, escuchar las críticas en su contra y responder a todos los eternos "intereses creados". La idea, como en Italia, será muy debatida, pero nosotros contamos ya, para ejemplo de su bondad, con la experiencia de aquel país.

Desde luego, empezamos por admitir que la organización que aspiramos para la Argentina, no ha de ser

fielmente calcada de la existente en Italia, pues la propia evolución más acelerada de nuestro país, impediría su funcionamiento adecuado, pero podemos propugnar, en cambio, un sistema que se base en los principios de aquella organización, cuya eficiencia, a través de casi 30 años de aplicación, es innegable.

En el Capítulo II de la Segunda Parte, se tratará en detalle el funcionamiento actual de nuestra Contaduría General de la Nación. Veremos entonces que la principal falla de su organización, sobre todo en su función controladora interna, estriba en que, parte de la misma, delegada por el acuerdo del 14 de julio de 1931 en funcionarios del propio ministerio o repartición descentralizada, se torna ineficaz al estar ellos -ya sean contadores o directores de administración- subordinados jerárquicamente a los respectivos ministros o directores de las grandes reparticiones descentralizadas, cuyos actos deben exigir se efectúen conforme con las disposiciones legales y reglamentarias en vigor (1); pues bien, alrededor de esta incompatibilidad de funciones ejecutivas y controladoras, a cargo de una misma persona, se desarrolla principalmente nuestro trabajo.

(1) El art. 5º del Decreto-Acuerdo del 14/VII/1931, fija sus funciones, y por el art. 14 se crean las delegaciones de Contaduría General, cuyos titulares, a su vez, deben vigilar el estricto cumplimiento de dichas funciones en cuanto tengan atinencia con el debido empleo de los recursos financieros y patrimoniales del Estado.

Durante la actuación que nos cupo en la Contaduría General de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires -1934 a 1947- ya habíamos observado que la función específica de las contadurías de los organismos descentralizados -Dirección Autártica de Obras Municipales, Matadero y Frigorífico Municipal, Teatro Colón, Administración Autónoma de Propiedades Municipales y Dirección Autónoma de Servicio Social- se veía resentida por su dependencia jerárquica de las propias autoridades cuya gestión, desde el punto de vista financiero y económico, debían controlar.

Por eso, cuando a principios del año 1947 fuimos consultados en nuestro carácter de funcionarios de la Contaduría General de la Municipalidad, sobre una posible reforma tendiente a que todas las oficinas de Contaduría, ya fueran de las reparticiones descentralizadas o de las de dependencia directa, pasaran a actuar como delegaciones de la Contaduría General, fuimos explícitos en nuestra respuesta. "Podría constituir el desiderátum para que las contadurías cumplieran cabalmente con su misión fiscalizadora del adecuado empleo de los dineros públicos por parte de los funcionarios administradores", dijimos en aquella oportunidad; y aunque estamos seguros que nuestra modesta opinión no pudo haber decidido por sí sola la cuestión, lo cierto es que, con fecha 9 de abril de 1947, la Municipalidad dictó el decreto 2357/47 (1), por el cual se concretó a-

(1) Boletín Municipal Nº 7978 del 18/IV/1947.

que el propósito que originó la consulta mencionada.

Es interesante destacar aquí algunos de los considerandos que precedieron a la parte dispositiva de dicho decreto, porque a través de los mismos se puede apreciar qué deficiencias procuró salvar la nueva organización. Analicemos, por ejemplo, los siguientes y, en especial, los párrafos subrayados:

1º) "Que en las ordenanzas por las que se crearon las reparticiones descentralizadas, se instituyeron los contadores-delegados de la Contaduría General, a los efectos del cumplimiento de la obligación que a ésta imponen las citadas disposiciones legales y en razón de no haberse previsto su intervención directa en la administración de dichos organismos; régimen que ha resultado totalmente ineficaz debido a las deficiencias de su concepción funcional y a las dificultades que en la práctica se han presentado para el ejercicio de su cometido.

2º) "Que, en consecuencia, la Contaduría General se halla imposibilitada para ejercitar en forma eficiente y segura las facultades de las cuales deriva su responsabilidad legal, por lo que, en realidad, en la efectiva fiscalización del cumplimiento de las disposiciones vigentes, se encuentra sustituida por la Contaduría de la respectiva repartición descentralizada, que carece de la independencia necesaria y la autoridad suficiente como para afrontar la plena responsabilidad de los actos en que debe intervenir, en virtud de su subordina-

ción directa a la repartición de que forma parte, y la falta de atribuciones expresas.

3º) "Que el régimen de control que la ley impone a la Contaduría General es universal a la jurisdicción y competencia de ésta, como también su responsabilidad frente a cualquier acto que importe un gasto, por lo que corresponde asegurarle, indispensablemente, la posesión de medios adecuados para que pueda asumir con plenitud sus funciones específicas.

4º) "Que, en mérito a las razones expuestas, resulta conveniente y oportuno incorporar a la Contaduría General las actuales contadurías de las reparticiones descentralizadas y las oficinas análogas de otras dependencias directas, de manera que aquélla quede dotada de la organización y los medios necesarios para cumplir sus fines, y pueda racionalizarse, a la vez, las actividades del personal y los elementos de que dispone la Municipalidad, para evitar la duplicación de tareas y repetición de gastos burocráticos, que afectan el costo de los servicios y demoran los procedimientos administrativos".

El segundo de los considerandos transcritos, y en especial su parte final, es el que mejor revela la falla de la organización existente, originada principalmente, en la subordinación de las contadurías de las reparticiones a los funcionarios que dirigen la propia repartición, como ya lo hicimos notar anteriormente.

En cuanto al tercero, también es concluyente para justificar la solución dada por el decreto que comentamos y que entendemos interpreta, asimismo, el alcance de las atribuciones que, en el orden nacional, acuerda a la Contaduría General de la Nación la ley de contabilidad 12.961, cuestión ésta que tendremos muy presente al referirnos a la posibilidad de incorporar a la administración nacional la organización a que nos estamos refiriendo.

Otros antecedentes nacionales y extranjeros expondremos al tratar el capítulo siguiente, para demostrar que el principio en que se basa el sistema italiano, tiene raíces lógicas y naturales en cuanto se trate de ejercitar una fiscalización imparcial y eficiente de la utilización de los dineros públicos.

Antes de concluir este breve exordio, séanos permitido dejar expresa constancia que, en la organización municipal comentada, según lo hemos podido verificar personalmente, no se ha presentado ningún inconveniente de orden práctico durante los casi seis años de vigencia, y sí, en cambio, se efectúa un control más eficiente; las registraciones están permanentemente al día, no hay duplicación de tareas, con lo que se obtiene una real economía y, en definitiva, un mejor servicio contable.

P R I M E R A P A R T E

HACIA UN CONTROL MAS EFICIENTE Y POSITIVO
EN LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS FI-
NANCIEROS Y PATRIMONIALES DEL ESTADO AR-
GENTINO

C A P I T U L O I

EL IDEAL TEORICO EN MATERIA DE CONTROL SOBRE EL MANEJO DE LOS DINEROS PUBLICOS

- 1 - Enunciación de la teoría del cuarto poder:
el fiscalizador.
- 2 - Impracticabilidad del sistema enunciado.
- 3 - Una solución intermedia: el triple control
del régimen italiano:
 - a) por el Parlamento
 - b) por el Tribunal de Cuentas
 - c) por el ministerio del Tesoro (Ragioneria Generale dello Stato)

EL IDEAL TEORICO EN MATERIA DE CONTROL
SOBRE EL MANEJO DE LOS DINEROS PUBLICOS

1 - Enunciación de la teoría del Cuarto Poder:
el Fiscalizador

Las formas de gobierno han sufrido a través de la historia una evolución lógica. En los primeros momentos de convivencia humana, el mando de la tribu era ejercido por el más fuerte, quien tenía a su cargo la responsabilidad primaria de obtener el sustento para sus integrantes y defenderlos de las acechanzas de las fieras y de las tribus enemigas.

Las familias, primer eslabón de la ley de la sociabilidad, se unieron entre sí, constituyendo grupos mayores, que, en el transcurso del tiempo se fueron ensanchando, complicándose así las relaciones de convivencia; de ahí que la asociación, fundada por ley natural, necesitase de un orden jurídico que, superando las voluntades individuales, reprimiera a su vez todos los excesos personales para que el grupo o la asociación pudiera seguir viviendo en comunidad y armonía.

Así nacieron los estados en su más simple acepción. Pero si comparamos ligeramente un estado de la Edad Media, por ejemplo, con cualquiera de los estados de nuestros tiempos, surge de inmediato la enorme evo-

lución operada. No obstante, aquel orden jurídico, o mejor dicho, su principio, se conserva intacto, a punto tal que, desde la guerra mundial de 1914/18, se está tratando de aplicarlo a la comunidad de las naciones, como un medio de evitar, mediante el Derecho, los excesos de un estado en perjuicio de otro estado. (1)

La evolución de los pueblos, con los adelantos de la civilización, amplió el campo de acción de los gobiernos y, paralelamente, se fué operando una transformación en los servicios que debían brindarse a las poblaciones por parte de las autoridades que tenían a su cargo la normal convivencia de los núcleos humanos.

Ya no era posible gobernar con sólo ser físicamente bien dotado y con prescindencia de colaboradores: era menester capacidad intelectual y la cooperación de otras personas. Se fué operando así hacia la delegación y descentralización de funciones ejecutivas, pues aun en los regímenes absolutistas, las distancias impedían que una sola persona pudiera por sí misma estar advertida acerca de todas las necesidades de su pueblo.

Nacieron entonces como formas primarias de go

(1) La Liga de las Naciones; la Federación de Naciones Europeas; la U.N., etc., son ejemplos de subsistencia de aquel orden jurídico.

bierno o unidades parciales de un estado: las parroquias, municipios, departamentos, provincias, etc. Todas estas fracciones de la asociación política, requieren, para subvenir a sus necesidades locales, de la inversión de rentas públicas y una administración adecuada de los bienes patrimoniales que en sus respectivas jurisdicciones les pertenecen.

Pero, indudablemente, su acción más limitada, aun con el avance de la civilización no ha creado en ellas la complejidad que supone el estado propiamente dicho, como organización central y complexiva de todas aquellas organizaciones menores.

Sabemos que la estructuración clásica de los estados descansa en el funcionamiento equilibrado de estos tres poderes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. No entraremos aquí en disquisiciones filosóficas sobre las formas de gobierno y sus teorías, limitándonos a anotar, en forma breve, cuáles son las funciones propias, específicas y naturales, de los tres poderes en un país de organización democrática: el Legislativo, que da las normas del derecho positivo para que los habitantes de un estado y los gobernantes del mismo desenvuelvan sus actividades conforme a dichas normas; el Ejecutivo, que es el realizador o ejecutor -por mandato o decisión de los ciudadanos con derechos cívicos de un estado- de todos los actos conducentes a prestar los innumerables servicios que, por su índole,

deben serlo en forma colectiva mediante la administración adecuada y regular del patrimonio del mismo estado; y el Judicial, que es el que sanciona tanto a los gobernados como a los gobernantes, por incumplimiento de las normas o leyes impuestas por el Poder Legislativo y ordenadas en su realización por el Poder Ejecutivo.

La enorme y diversificada tarea que hoy tiene a su cargo el estado, absorbiendo en todo el mundo infinidad de funciones que antes se encontraban en manos de la actividad privada, ha vuelto sumamente compleja la función ejecutiva de los gobiernos y, por ende, la ciencia financiera, eje y motor de dicha función, se ha complicado paralelamente a aquélla.

Tal complejidad, a nuestro juicio, ha promovido la necesidad de crear el Poder Fiscalizador, o sea el que tendría a su cargo vigilar que todas las actividades de los gobernantes y funcionarios del estado se desenvuelvan ciñéndose a las normas legales, administrativas y reglamentarias en vigor, poniendo en evidencia a los responsables sobre quienes recaerían las sanciones del Poder Judicial.

¿Y cómo podría constituirse ese nuevo poder? Entendemos que podría serlo de manera análoga a como se constituye el Poder Judicial: instituyendo la inamovilidad de sus miembros y las cualidades que los mismos

deben reunir para desempeñar los distintos cargos del organismo.

Desde luego, sería menester una reforma constitucional que incluyera este nuevo poder entre las autoridades de la nación que lo adoptare, otorgándole las facultades a ejercer y la forma de constituirse.

Ripa Alberdi expresa que Francia, que es el país donde se afirma la teoría de los tres poderes clásicos, es también quien auspicia nuevas concepciones sobre la creación de otros poderes que -agrega- "aunque no aparezcan todavía con la fuerza de convicción necesaria, resulta interesante comentarlas". (1)

Para Marcé -a quien cita Ripa Alberdi en su obra- ya existe un "Poder Contable" al margen de la teoría tripartita del gobierno de los pueblos, encargado de fiscalizar al Poder Administrador. Ese poder lo constituye toda la organización tendiente a vigilar la acertada utilización de los dineros públicos, en las personas de los distintos funcionarios que se oponen al exceso de gastos o al incumplimiento de la ley de presupuesto; o que examina la gestión financiera, juzgándola y poniéndola de manifiesto ante el Parlamento, tal como lo hace la Corte de Cuentas en Francia.

(1) Ripa Alberdi: "El Presupuesto y su Control". Tomo I, pág. 41.

"Los cuentadantes, contables y "controleurs" son funcionarios que sirven de lleno a los ordenadores y, que, en cierto modo, corrigen los excesos de estos funcionarios" -dice Marcé-. Y agrega: "No puede ello pasar inadvertido para los ordenadores, a quienes les resulta más difícil insistir en irregularidades puestas de manifiesto por aquéllos". Finalmente, según el autor citado, el Poder Contable, tal como él lo concibe, existe en Inglaterra, Bélgica, Italia, etc.

Por nuestra parte, diremos que en este último país es donde, a nuestro juicio, la organización controladora de los dineros públicos, se asemeja más a lo que podría constituir un "Poder Fiscalizador", pues a la independencia con que actúan los jefes de las contadurías centrales de cada ministerio -que son funcionarios dependientes del Ministerio del Tesoro- se agrega la existencia de la "Corte dei Conti", con amplias atribuciones de sus miembros, amparados, además, por una prudente inamovilidad.

Se trataría, para concretar el funcionamiento coordinado de toda esa actividad controladora, de ponerla bajo una sola jurisdicción, como lo está el Poder Judicial, en cuanto el mismo comprende a los jueces civiles, comerciales, correccionales, etc., con todas sus instancias.

Admitiendo, por supuesto, que todo ello tendría por base una reforma a la constitución, el Poder

Fiscalizador estaría compuesto por: 1º) la Corte dei Conti, tribunal supremo de control; 2º) la Ragioneria Generale dello Stato, como organismo de registraci3n contable sint3tica, y 3º) las contadurías delegadas en cada ministerio o repartici3n descentralizada con una doble funci3n: a) de control o fiscalizaci3n de la instancia, y b) de registraci3n contable.

2 - Impracticabilidad del sistema enunciado

Pero no se nos escapa que tal concepci3n -la del cuarto poder-, precisamente por considerarla te3ricamente ideal, se halla muy lejos de su realizaci3n pr3ctica, y quiz3s todo el tiempo que transcurrir3 para que se llegue a concretar en los pa3ses de Occidente, a favor del explotado argumento de la celeridad administrativa (1). Hemos dicho en los pa3ses de Occidente, porque en el otro hemisferio tenemos noticias de que ya alguno, de acentuada gravitaci3n hist3rica en la marcha de la civilizaci3n, ha contado en su organizaci3n con ese poder. (2)

En efecto, R. Jacomet (3), en el a3o 1934, hizo referencia en una disertaci3n pronunciada en el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Par3s,

(1) De lo cual ~~es~~ somos partidarios, siempre que no sea en detrimento de una fiscalizaci3n eficiente.

(2) Nos referimos a China; aunque no hemos podido consultar la constituci3n que rige en estos momentos en dicho pa3s para afirmar si sigue o no en vigor.

(3) R. Jacomet: "Los presupuestos y el control de su ejecuci3n" (Conferencia).

al tipo de control presupuestario que se ejercitaba por ese entonces en China.

Vemos a través de tan distinguido autor, que en el milenarío país asiático, cuna de grandes inventos y origen de dogmáticos principios morales que demuestran la sabiduría de su pueblo, ya tenían establecido el Poder de Control como un poder independiente de cualquier otro, cuya existencia se origina en la más lejana tradición de tan antiguo país. En efecto, parece ser que ya en tiempos del imperio, aun al lado del absoluto poder real del emperador, ha existido ese "poder de control" como una gran fuerza fiscalizadora que alcanzaba al mismo emperador, a quien podía observar o advertir.

Por nuestra parte, agregaremos que en la Constitución de la República de China, del año 1946 (1), se mantenía el Poder de Control, como "el más alto organismo de control del Estado" facultado para iniciar expedientes contra cualquier funcionario de los otros poderes e intervenir en la contabilidad del estado. (2)

Sus miembros son elegidos por las provincias y municipios en elección indirecta, según la proporción que señala la propia constitución, y duran seis años en el cargo, pudiendo ser reelegidos. Una serie de inmuni-

(1) Boletín de la Biblioteca del Congreso, Nos. 57/59, pag. 355.

(2) Art. 90 de la Constitución del año 1946.

dades asegura su independencia para actuar con toda objetividad en los asuntos que les compete.

No nos extenderemos más sobre esta cuestión; de todos modos nosotros no nos aferramos ni a una tradición histórica ni a una concepción totalmente idealista al dejar enunciada aquí la teoría del cuarto poder dentro de la organización de los estados, pero creemos sinceramente que, si bien de inmediato no podría pensarse en su aplicación práctica, con el devenir de los años tal teoría irá tomando cuerpo como única manera de que los entes-estados defiendan sus patrimonios colectivos de la "voracidad" del hombre, cuyo utilitarismo va creciendo paralelamente a la civilización. (1)

(1) Cuba acaba de concretar la organización del Tribunal de Cuentas que prescribía su Carta Magna de 1940. En efecto, con fecha 16 de diciembre de 1950, fué sancionada por el Congreso la ley N° 14 de 1950, denominada "Ley orgánica del Tribunal de Cuentas", la que entró a regir el 1° de enero de 1951.

Es interesante la forma de integrarse el organismo cubano y su absoluta independencia de todo otro poder. En efecto, sus miembros -que son siete- se designan por: el Poder Ejecutivo, Tribunal Supremo, Senado de la República y Consejo Universitario, y sus nombramientos son ratificados por el Senado; duran ocho años en el cargo y sólo pueden ser separados dentro de ese período por el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales del Tribunal Supremo de Justicia de la República, previo expediente y resolución fundada. Además, todo el personal superior e inferior es designado por el propio Tribunal de Cuentas "mediante prueba acreditada de capacidad".

Como vemos, en cierta forma, se orienta su organización hacia la teoría del cuarto poder, ya que actúa con "personalidad jurídica, atribuciones propias y autoridad plena". (Información extractada del Boletín Oficial Tribunal de Cuentas de la República de Cuba. Año 1, Vol. 1, N° 1).

3 - Una solución intermedia: el triple control del régimen financiero italiano: a) por el Parlamento; b) por el Tribunal de Cuentas, y c) por el Ministerio del Tesoro (Ragioneria Generale dello Stato)

Antecedentes a su legislación actual

Si, como hemos manifestado anteriormente, no podemos pensar por ahora en la institución de un cuarto poder: el Fiscalizador, deberemos tratar de acercarnos todo lo posible a un sistema que configure su existencia. La experiencia que estamos sufriendo en nuestro país, otros países la han soportado antes, y ella es la que les ha ido señalando, en el tiempo, las distintas etapas dentro de las cuales han evolucionado con respecto a los procedimientos de control sobre los dineros del pueblo.

Por eso no debe sorprendernos de que en un país nuevo como el nuestro, que ha avanzado a pasos agigantados en su engrandecimiento, no tengamos todavía una tendencia bien definida en esta materia, siendo la mejor prueba de este aserto la nueva ley de contabilidad 12.961, de cuya bondad no podemos aún abrir juicio definitivo. (1)

Dijimos en el punto anterior, que era en Italia donde el sistema de control se asemejaba más a lo

(1) En el Capítulo II de la Segunda Parte, nos referimos más extensamente a esta ley.

que podría constituir un "Poder Fiscalizador". Lo evidente es que son muchos los tratadistas que toman a ese país como modelo cuando deben referirse a la buena doctrina en materia de contabilidad pública, ya sea desde el punto de vista de la fiscalización de la inversión de la renta pública, como de la correcta utilización del patrimonio del Estado, o de la adecuada técnica en la registración contable. (1)

Por ello, si bien estamos con R. Jacomet cuando afirma que "cada pueblo tiene su manera de comprender y de sentir, su genio propio, en una palabra, y que sus instituciones se adaptan a sus necesidades particulares, a su temperamento, a su instinto y a sus tradiciones," no es menos cierta -como el mismo autor lo reconoce más adelante- la conveniencia de confrontar los métodos usados en la legislación positiva, para deducir de ellos ciertos principios generales, "cuyo respeto se impone a todos los estados para la salvaguardia de sus finanzas públicas y de su crédito". (2)

Apoyándonos, pues, en la existencia de esos

-
- (1) - Bayetto Juan: "Apuntes de Contabilidad Pública". Fascículo III, pág. 43.
- Ripa Alberdi: "El Presupuesto y su Control", pág. 127.
- R. Jacomet: Presentación del Dr. Augusto Ortona en el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de París, el 6 de julio de 1949. Edición del Instituto Poligráfico dello Stato. Roma 1950.
- Oliver Fco. J.: "Apuntes de Finanzas". Edic. 1917, Pág. 109.
- Pessagno Gualterio: "Contabilidad del Estado", pág. 301.
(2) R. Jacomet: Introducción a su libro "Los presupuestos y el control de su ejecución".

"principios generales", nos proponemos en este capítulo exponer con la mayor claridad y lo más sintéticamente que nos sea posible, cómo se lleva a cabo en Italia el servicio de control de los recursos financieros y patrimoniales del Estado. Más adelante veremos en qué grado ese régimen sería adaptable a la modalidad argentina.

Advertimos que en el desarrollo de este punto hemos de seguir principalmente a Tognacci en su libro "La Contabilità dello Stato", por entender que es uno de los autores italianos más preciso en sus conceptos y de mayor experiencia en la materia que aborda. Asimismo orientará nuestro trabajo el texto de la conferencia pronunciada en el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de París, en junio de 1949, por el Inspector General de Finanzas de Italia, Dr. Tomaso Fattorosi. (1)

El actual sistema italiano de control de los dineros públicos tiene su principal antecedente histórico en las reformas que acometiera el Ministro de Finanzas, Cavour, entre los años 1852 y 1859. En efecto, este ilustrado funcionario sentó, por así decirlo, las bases sobre las cuales, evolucionando en el tiempo, se afirmaría más tarde el triple control del régimen financiero italiano. Un decreto del año 1859, dió concreción a sus ideas al instituirse el primer Tribunal de Cuen-

(1) "Desarrollo histórico del sistema presupuestario italiano y el contralor del Ministerio del Tesoro".
(Publicación oficial)

tas para el reino de Cerdeña.

Consolidada la unidad de Italia en 1861, surgió, como era lógico, la necesidad de uniformar los procedimientos que en materia de control presupuestario tenía cada reino, y con muy buena lógica sus gobernantes se preocuparon, en primer término, de implantar un sistema racional de contabilidad.

Entre 1861 y 1868 se presentaron varios proyectos, pero fué el Ministro de Finanzas, Cambray-Digny, quien, basándose en el principio de que la contabilidad del estado debía asimilarse a la de una gran empresa que tuviera que administrar un patrimonio gigantesco y, al mismo tiempo, ejecutar un vasto movimiento financiero, proyectó un organismo -la Contaduría General del Estado- encargado de ese importante servicio: el servicio contable.

La ley 5026, del 22 de abril de 1869, aprobó las reformas proyectadas por Cambray-Digny, constituyéndose así en lo que podríamos llamar la partida de nacimiento de la "Ragioneria Generale dello Stato". Posteriormente, el 4 de septiembre de 1870, el Real Decreto N° 5822, puso en pleno funcionamiento el reglamento general, a partir del 1° de junio de 1871.

La ley sancionada el 8 de julio de 1883, que lleva el N° 1455, y que entre otras cosas modificó la fecha de cierre de los ejercicios, distinguió los resi

duos en la cuenta de competencia, estableció una forma racional para la rendición consuntiva, etc. Autorizó, asimismo, al gobierno para publicar un texto único de leyes sobre la contabilidad del estado, el cual fué aprobado por real decreto del 17 de febrero de 1884, con el N° 2016, y el reglamento respectivo, el 4 de mayo del año siguiente.

Pocos años después, en 1889, una nueva ley modificó distintos aspectos del texto único referido, modificaciones atinentes, casi todas, al régimen presupuestario. A su vez, en 1893, por la ley 260, se rectificaron procedimientos relacionados con la forma de presentar la rendición de cuentas o "rendiconto". (1)

Una convención o acuerdo entre el estado y el Banco de Italia, homologada por el real decreto N° 533, del 10 de diciembre de 1894 (2), y la aprobación del reglamento para el servicio de tesorería, por el real decreto del 15 de febrero de 1895, que lleva el N° 16, como asimismo el establecimiento de una delegación del Tesoro en el Banco de Italia, constituyeron reformas importantes que obligaron, a su vez, a modificar muchas disposiciones del régimen contable existente.

(1) Equivalente a la Cuenta de Inversión en la legislación fiscal argentina.

(2) Acuerdo para el servicio de tesorería en las provincias.

Desde aquí y hasta la reforma básica del año 1923, se sucedieron una larga serie de proyectos de modificaciones, concretados unas veces en leyes y otras no, cuya cuidadosa enumeración puede consultarse en Tognacci. (1)

La legislación
vigente

El triple control existente en Italia se origina en la nueva estructura dada a los organismos respectivos: a) por el real decreto-ley N° 2440, del 18 de noviembre de 1923 sobre administración del patrimonio y sobre la contabilidad general del estado; b) por el real decreto-ley N° 2441 de la misma fecha, que introdujo modificaciones a la ley de la Corte de Cuentas, y c) por el real decreto-ley N° 827, del 23 de mayo de 1924, que aprobó el nuevo reglamento sobre la administración del patrimonio y la contabilidad general del estado.

En general, y por lo que se refiere a la contabilidad, las disposiciones mencionadas pusieron en evidencia, entre otras cosas, con respecto a la situación anterior, que las prescripciones sobre los métodos de registración contable estaban abandonadas.

Al tratar más adelante el control ejercitado por el Ministro del Tesoro (Ragioneria Generale dello Stato), veremos con más detalle en qué consistie-

(1) G. Tognacci: "Contabilità dello Stato"; págs. 27 y siguientes.

ron y cómo se gestaron las reformas de orden contable del año 1923.

Entre el año 1923 y hasta la nueva e importante ley 2783 del 9 de diciembre de 1928, cita Tognacci setenta y tres decretos, resoluciones y providencias, tendientes todos ellos a obtener una mejor aplicación de la ley y del reglamento. (1)

Con la ley 2783 del 9 de diciembre de 1928, se introdujeron algunas reformas substanciales al régimen existente hasta entonces para la contabilidad del estado.

Así, por ejemplo, en la gestión del Ministerio del Tesoro, instituye una oficina especial de la "Corte del Conti", para el ejercicio del control concomitante; la previsión de caja, que había sido abolida, se restablece nuevamente, debiendo efectuarse cada trimestre por la Dirección General del Tesoro; restituye, asimismo, el período suplementario de un mes después de terminado el año financiero, de modo que el ejercicio permanece abierto durante todo el mes de julio. Esta prórroga es solamente para las operaciones de caja, o sea para la recaudación de las entradas liquidadas o en firme y para el pago de los gastos comprometidos y liquidados durante el año financiero terminado, eliminándose así importantes residuos activos y pasivos, con

(1) G. Tognacci: Op. cit., págs. 33 y siguientes.

lo que, a su vez, se obtiene un balance de competencia con resultados más ajustados a la realidad.

a) Del control por el Parlamento

Si como hemos dicho alguna vez, "la finalidad específica del presupuesto es la de programar con un límite de máxima los gastos a efectuar por el poder administrador durante un período de tiempo determinado, y calcular los recursos que se presume han de ingresar al Tesoro en el mismo término" (1), y si, además, según Ruza (2), el presupuesto es un plan de administración, de organización, de fiscalización, "de ordenamiento financiero", mediante el cual el gobierno puede desarrollar su acción social y económica en un sentido más conveniente, promover nuevas industrias, desarrollar una riqueza en potencia, etc., llegamos a la conclusión de que el presupuesto "es la ley de la vida económica del estado por un período de tiempo determinado". (3)

Ahora bien, si admitimos que el presupuesto es una ley, estamos aceptando que el pueblo, mediante el ejercicio de su "derecho presupuestario" -fundamento de gobiernos constitucionales- concurre, por inter

(1) "El sistema de ejercicio y el sistema de caja en la clausura de los presupuestos financieros". Revista Ciencias Económicas de enero 1940; pág. 44.

(2) Alejandro Ruza: "Curso de Finanzas", T. IV, pág. 19 y siguientes.

(3) Revista de Ciencias Económicas de enero 1940, pág. 44, artículo citado.

medio de sus representantes, a reglar la economía de ese estado.

El Poder Administrador cobra, gasta y administra por cuenta de la colectividad, exclusiva propietaria de la hacienda pública, circunstancia que justifica la necesidad del presupuesto y de la intervención de aquélla en su sanción. Asimismo, dicha colectividad -el pueblo- está en su derecho de exigir una gestión ordenada y regular de ese presupuesto, derecho que ejercita mediante un adecuado control sobre los gastos públicos (1). Tal control, como dijo Fattorosi en su conferencia ya citada (2), no representa, según algunos lo han insinuado, "una traba inútil en la administración"; por el contrario, la vigilancia sobre la labor de los órganos activos, obliga a éstos a conducirse en forma correcta y oportuna, según las normas vigentes y las necesidades de interés público.

En la actualidad, Italia ejercita el control económico y financiero sobre los actos de sus administradores, por tres instituciones o medios: a) el Parlamento, b) el Tribunal de Cuentas, y c) el Ministerio del Tesoro (Ragioneria Generale dello Stato).

El control parlamentario se cumple, principalmente, mediante la aprobación de los presupuestos y

(1) Chittaroni A.V.: "Contabilidad analítica del presupuesto financiero", pág. 21.

(2) Ver pág. 24.

por el examen y conformidad de las cuentas consuntivas. Cada miembro del Parlamento, además, puede ejercer ese control por medio de pedidos de informes e interpelaciones al Ejecutivo, o por el derecho que les acuerda la nueva constitución en su art. 71, según el cual tienen la iniciativa de las leyes.

Recientemente, el Senado de la República resolvió una importante iniciativa parlamentaria, tendiente a complementar el sistema de control. Esta medida tuvo su antecedente inmediato en el informe de la Comisión Económica a la Asamblea Constituyente, en cuya oportunidad se aconsejaba que, por lo menos como costumbre constitucional, el ministro que tuviera a su cargo la responsabilidad de presentar un presupuesto a la aprobación del Parlamento, estaría obligado a informar sobre los elementos tenidos en cuenta para asegurar el equilibrio económico entre el presupuesto del estado y la actividad económica en general, y entre los gastos públicos y los gastos privados, de manera tal que se demostraran las consecuencias de la actividad financiera y de la política económica en general. Indudablemente que un informe de tal naturaleza distaba mucho del que prevé el art. 80 de la ley de contabilidad italiana, exclusivamente de carácter financiero.

Se ve en lo que antecede una tendencia a profundizar la relación entre la actividad financiera que, en forma permanente, extrae tributos de un determinado

nivel de réditos, y la actividad económica que tiende, a su vez, a restablecer ese mismo nivel.

El correspondiente proyecto de ley, que fué presentado a su respectivo cuerpo por los senadores Ruini, Pasatore, Gasparitto, Vito Reale y Labriola (ver conferencia de Fattorosi Tomás, citada), consta de un solo artículo, en el que se dispone que el Ministro del Tesoro, durante el mes de enero, debe presentar al Parlamento, simultáneamente con la cuenta consuntiva del ejercicio vencido (1) y los presupuestos del ejercicio futuro, un informe general sobre la situación económica del país.

Decían los autores del proyecto, que el Parlamento, para cumplir mejor su misión de contralor, debe poseer, al mismo tiempo que los presupuestos financieros, todos los demás elementos que concurran a la formación de un juicio de conjunto, entre los cuales citaban:

- 1 - Estadísticas de población, empleo y migración.
- 2 - Estadísticas del comercio internacional y balanza de pagos.
- 3 - Índices de producción en general, y en particular: de energía, agricultura, industria, etc., o sea de las fuentes impo

(1) Según la ley de contabilidad italiana -art. 30-, el ejercicio se cierra el 30 de junio de cada año.

- sitivas.
- 4 - Estadísticas de vivienda, consumo, alimentación y nivel de vida.
 - 5 - A cuánto asciende la renta nacional y la riqueza privada.
 - 6 - Estadísticas e información relativas a la moneda: precios, circulación, cambios, etc.

Sin esperar la sanción del proyecto de ley referido, en abril de 1949 el Ministro del Tesoro, Sr. Pella, durante su exposición sobre la situación financiera ante el Senado de la República, ilustró a sus miembros, con los datos más recientes, acerca de la situación económica de Italia. (1)

b) Del Control por el Tribunal de Cuentas

Breves antecedentes históricos y organización

"Italia estuvo siempre a la vanguardia de la ciencia financiera", dijo el "Controlleur" de Francia, M.R. Jacomet, en oportunidad de presentar al Presidente de la Corte dei Conti de aquel país, al nutrido auditorio que se había congregado en la Sorbona para escuchar a tan autorizado orador(2). Y es que Italia, cuna de la civilización universal, ya en los tiempos de la antigua Roma, y sobre todo durante la Re

(1) Al finalizar septiembre de 1951, aun el proyecto de ley comentado no había tenido sanción legislativa.

(2) Conferencia por el Dr. Augusto Ortona, pronunciada en el I. de Derecho Comparado de la Univ. de París, el 6/VII/1949. Ed. del I. Poligráfico dello Stato. Roma 1950.

pública, tiene el antecedente de contralores financieros que actuaban en defensa de los dineros públicos.

Más tarde, los diversos estados italianos de Nápoles y Sicilia, Venecia, Toscana, Piamonte, etc., instituyeron magistraturas que, bajo la denominación de Cámara de Cuentas, Tribunal de Cuentas, Suprema Rationalium Curua, etc., tenían la misión de controlar la utilización de los recursos fiscales, practicar el examen y juicio de las cuentas y dictaminar sobre la responsabilidad de los funcionarios.

Cuando se proclamó la unidad de Italia, una de las primeras preocupaciones de su gobierno fué la creación de la Corte dei Conti, y a tal efecto el Ministro de Finanzas envió de inmediato al Parlamento el proyecto respectivo, el cual, luego de amplio debate, quedó convertido en ley el 14 de agosto de 1862, con lo que la "Corte dei Conti" se constituyó en la primera magistratura con jurisdicción sobre todo el territorio del nuevo estado italiano.

La concepción teórica del organismo fué obra de uno de los gestores de la unidad de Italia: Cavour, y en la relación del proyecto de ley a cargo del Ministro Bastogi se reafirmaron los mismos principios concebidos por aquél. Nació, en consecuencia, una magistratura inamovible, con atribuciones de contralor preventivo y consuntivo (en lo financiero y legal) y funciones jurisdiccionales (juicio de cuentas y de respon

sabilidad de los funcionarios públicos).

Después de su creación, por diversas leyes, fué perfeccionándose en su organización y funcionamiento. Finalmente, la nueva Constitución del año 1947, confirmó todas sus atribuciones fundamentales y su independencia, según lo veremos de inmediato.

En efecto, el art. 100 de la Carta Magna de la Nueva Italia, democrática y republicana, fija el alcance y jurisdicción de la institución que nos ocupa (1). Además, "La ley asegura la independencia de ambas instituciones (2) y de sus componentes frente al gobierno" (último párrafo del art. 100 de la Constitución Italiana).

Ortona critica la ubicación de la Corte dei Conti en la nueva Constitución, que lo hace en el Título III: "El gobierno", entre los "órganos auxiliares". Expresa que esa ubicación no ha sido correcta y que únicamente puede obedecer al apresuramiento habido al coordinarse las normas constitucionales, pues de ninguna manera aquella circunstancia puede inducir a

(1) Art. 100 de la Const. Italiana del año 1947. "La "Corte dei Conti" ejerce el contralor preventivo sobre la legitimidad de los actos del gobierno y también el correspondiente sobre la gestión del Presupuesto del Estado. Participa, en los casos y en las formas establecidos por la ley, en el contralor sobre la gestión financiera de los entes a los cuales el Estado contribuye en forma ordinaria. Informa directamente a las Cámaras sobre el resultado del examen realizado".

(2) Se refiere al Consejo de Estado -órgano de consulta jurídico-administrativo- y al Tribunal de Cuentas.

considerar a la "Corte dei Conti" como órgano auxiliar del gobierno. Entenderlo así, sería estar en desacuerdo con la real situación de la institución en el ordenamiento del estado y con el pensamiento de la propia comisión que preparó el texto constitucional. (1)

Recuerda el Presidente de la Corte dei Conti, que en la relación proyectada por Ruini -que presidía la comisión relatora del texto constitucional- al hablar del Consejo de Estado y de la Corte dei Conti, manifestaba que ambos son "órganos auxiliares, más de la República que del Gobierno". Por otra parte, como lo expresara el mismo Ortona, refiriéndose al último o sea a la Corte dei Conti: "no se puede hablar de órgano auxiliar del gobierno, desde el momento que él ejerce un contralor sobre actos del gobierno -llamado contralor externo-, y que el mismo art. 100 proclama su independencia frente al gobierno".

Indudablemente, la crítica de Ortona es aceptada, pues la Corte dei Conti, como todos los tribunales de cuentas, se halla más cerca del Parlamento, atento que su principal función específica es, precisamente, vigilar que los actos del Poder Ejecutivo no contravengan la ley de presupuesto y demás leyes sancionadas por el Parlamento, atinentes con la gestión del patrimonio y utilización adecuada de los recursos del tesoro público, comunicando directamente al Poder

(1) Ortona A.: Conferencia del 6/VII/49, ya citada.

Legislativo el resultado de las verificaciones cumplidas.

Glosando a Ruini, afirma Ortona que para que la Corte dei Conti pueda ejercer bajo la única autoridad de la ley, sus atribuciones de orden constitucional, dicha institución "debe actuar como un órgano de la República, en posición independiente frente a los demás órganos constitucionales" (1). Por donde vemos manifestada una tendencia hacia la teoría que enunciáramos precedentemente sobre el Poder Fiscalizador.

Según el art. 1º del texto único de las leyes sobre ordenamiento de la Corte dei Conti (2), ésta se divide en tres secciones, de las cuales una es de control y las otras dos jurisdiccionales, y se compone de la siguiente manera: 1 presidente; 3 presidentes de sección; 22 consejeros; 1 procurador general; 3 vice procuradores generales; 23 primeros referencistas y 30 referencistas.

El presidente de la Corte preside las secciones reunidas, la sección de control, y cuando lo estima conveniente, las otras secciones.

El procurador general y los vice procuradores generales, representan en la Corte al Ministerio

(1) Ortona A.: Conferencia citada; pág. 33.

(2) "Ley y reglamento para la administración del patrimonio y para la contabilidad general del Estado"; VI edición, actualizada y coordinada. Publicación oficial del M. del Tesoro. Roma 1949. Págs. 273 y siguientes.

Público, y en cuanto a la secretaría general, la misma es ejercida por uno de los consejeros designado por decreto del presidente de la Corte.

En el art. 7º del mismo texto legal, se establece cómo se van designando los miembros que integran la Corte. Así, el presidente de la institución, los presidentes de sección y los consejeros, son nombrados por real decreto, a propuesta del jefe de gobierno -primer ministro secretario de estado-, previa deliberación del consejo de ministros (1); los presidentes de sección y el procurador general son seleccionados de entre los magistrados de la Corte del Conti pertenecientes al grado inmediato inferior. El grado de consejero es conferido, para la mitad de los puestos, a funcionarios del grado 5º, en la misma Corte.

Como vemos, si bien en la Constitución se proclama la independencia de la Corte -y por ende de sus componentes y, sobre todo, magistrados-, las disposiciones legales en vigor, como las que instituyeron aquel organismo en 1862, facultan al gobierno para nombrar y promover en los cargos más elevados de la Corte. Claro está, que otras disposiciones de la actual ley -que amplió las originales del año 1862, relativas a la inamovilidad de sus magistrados- configuran, en cierto modo, la independencia de que se habla en la Constitución.

(1) Suponemos que en el nuevo régimen republicano, será por decreto del Poder Ejecutivo.

En efecto: el presidente, los presidentes de secciones, los consejeros, el procurador general y los vice procuradores generales, sólo pueden ser removidos de sus funciones por resolución de una comisión integrada por los presidentes y vice presidentes de las cámaras de diputados y de senadores. Al respecto, recuerda Ortona, en su pieza oratoria citada, que, en la práctica, esta comisión nunca tuvo que actuar, pero que, en cambio, algunas veces se dictaron leyes especiales para derogar temporalmente aquella norma.

Los grados menos elevados de la magistratura y las restantes categorías de personal se proveen a propuesta del presidente de la Corte dei Conti, previo dictamen del Consejo de Administración y Consejo de la Presidencia, que son los órganos consultivos de la institución.

Con respecto ahora a las atribuciones de la Corte dei Conti en materia de control, diremos, ante todo, que el control a su cargo es de "legitimidad" y no de "mérito".

El legislador italiano ha tenido presente ese ordenamiento jurídico a que nos hemos referido anteriormente, que obra como regla o norma de conducta para la convivencia humana. Tal ordenamiento jurídico, se concreta en leyes que, inclusive, atañen al estado y en especial modo al Poder Ejecutivo, cuya actividad queda así limitada al cumplimiento objetivo de aquellas leyes.

A la Corte dei Conti le compete vigilar, mediante el control de legitimidad sobre los actos del Poder Ejecutivo, que éste actúe dentro de los límites de su competencia, impuestos por el Poder Legislativo (control preventivo) y determinar las responsabilidades por actos lesivos al interés del estado (control a posteriori).

Argumentan algunos que no habría mayor ventaja, y en cambio resulta pesado el control previo de legitimidad, por cuanto ante la lesión del derecho o del interés legítimo, provocada por acto administrativo, puede recurrirse al órgano jurisdiccional competente. Pero la verdad es que la ley, el orden jurídico, ha sido violado y el remedio a posteriori es costoso y no siempre eficaz, aparte de que no es accesible para todos. Además, quedarían fuera de esta acción reparadora, aquellos actos del Ejecutivo que afectan al derecho y los intereses del estado, los cuales el interés privado no tendría razón o fundamento para impugnar.

El Presidente de la Corte dei Conti, en su conferencia citada, también hizo la crítica a ese aspecto del alcance de la función controladora de la Institución. Estima que el mismo no puede concretarse sólo a la legalidad formal del acto administrativo, sino que debería referirse también a la legalidad "substantial" -como él la denomina- y que no es otra que la que surge del control conocido doctrinariamente como

"de mérito", reservado en el ordenamiento italiano al mismo Poder Administrador.

Durante los estudios preliminares de la nueva constitución, una iniciativa confiaba a la Corte dei Conti el control de mérito sobre la gestión financiera del Ejecutivo, que se cumpliría mediante simple denuncia al Parlamento. Pero aduciéndose que ello constituiría una interferencia perjudicial a la actividad específica de la administración, y que, además, complicaría el contralor, tal iniciativa no prosperó.

Dentro siempre del control de legitimidad, se admite una distinción: a) control general de legitimidad, y b) control financiero. En el primero, el objeto son los actos de gobierno a que se refiere el art. 100 de la nueva Constitución, y que más precisamente determina el art. 17 del "Texto único de las leyes sobre ordenamiento de la Corte dei Conti" (1). En el segundo, el objeto son todos los actos del Poder Administrador con contenido o consecuencias financieras.

Otra clasificación importante es la que distingue el control preventivo del control sucesivo. El

(1) Art. 17-Real Decreto 12 de julio 1934-Nº 1214.-
"Los decretos reales, cualquiera sea el ministerio del cual emanan, y cualquiera sea el objeto de los mismos, son presentados a la Corte para que sea ejercitado el control de legitimidad, poniendo el visto y efectuando la registración. El reglamento podrá establecer cuáles decretos serán excepcionalmente eximidos del visto y de la registración".

control general de legitimidad es siempre preventivo, a fin de evitar que se pongan en ejecución actos ilegítimos. El financiero también requiere esa modalidad en el control, porque a la razón aducida se agrega la de que es más conveniente evitar que los dineros salgan de las arcas del estado sin causa legítima o viciada, o mediante hechos irregulares, que establecer a posteriori los sujetos responsables y el cuántum de los perjuicios cuya recuperación es siempre problemática. Conviene aclarar aquí que para todos los actos no es posible el control preventivo, así como también que hay otros sobre los cuales, al citado, se agrega el póstumo (o a posteriori).

Volviendo a Ortona(1), recuerda este ilustre magistrado que muchos argumentan en contra del control preventivo, porque se retarda la acción del administrador. Sin embargo, afirma que las estadísticas prueban que la mayor parte del tiempo lo toma la formación del acto y no, en la generalidad de los casos, el examen de la legitimidad a cargo de la Corte dei Conti, no obstante que las mismas estadísticas ponen de manifiesto también el enorme volumen de la documentación intervenida por aquélla a los efectos de ejercitar el control preventivo (2). Termina expresando que el inconveniente de

(1) Conferencia citada.

(2) En el ejercicio financiero 1947/48 fueron sometidos al visto de la Corte dei Conti 4798 actas del Gobierno; 287351 decretos presidenciales y ministeriales; 371895 mandatos y 208226 órdenes de acreditaciones. (Datos extraídos de la conferencia del Dr. Ortona; pág. 8).

algún posible retardo, está compensado ampliamente por las ventajas de orden jurídico y práctico.

Cómo actúa
la Corte del
Conti

La Corte ejerce el control preventivo por medio del "visto" y la "registración" de los actos que le son girados para su intervención. De rechazarse el "visto", el acto administrativo no es viable y, salvo su registración "bajo reserva", el mismo no puede tener ejecución.

El recurso de la registración "bajo reserva" tiene por objeto contemporizar las exigencias de la legitimidad de los actos administrativos, con las que pueden obligar al gobierno por necesidades de carácter político o un interés público extraordinario.

Pero debe advertirse que la ley excluye de la "registración bajo reserva", en forma expresa, los siguientes actos: a) los compromisos y órdenes de pago referentes a gastos que excedan el crédito acordado en el respectivo capítulo del presupuesto, o bien imputado a un capítulo distinto de aquel al que hubiese correspondido; b) los decretos de nombramientos y ascensos del personal de cualquier orden y grado dispuestos fuera de los límites de las respectivas prescripciones orgánicas, y c) las órdenes de acreditación a favor de funcionarios delegados cuyos importes excedan los límites establecidos por las leyes (1). Vale decir, que en

(1) Art. 25- "Ley y reglamento para la administración del patrimonio y para la Cont. general del Estado" Ed. 1949.

estos casos el rechazo es absoluto y el acto administrativo queda anulado.

Refiriéndonos ahora al llamado "control sucesivo", diremos que éste está vinculado directamente con las contabilidades administrativas y las rendiciones de cuentas de los funcionarios delegados, la regularidad de cuya gestión verifica la Corte dei Conti en el doble aspecto de la legalidad y la justificación del gasto.

El ciclo del control que ejercita La rendición consuntiva la Corte dei Conti se cierra al finalizar cada ejercicio financiero, con la función especial -que le asignan los artículos 38 a 43 del texto legal ya citado- relacionada con la rendición consuntiva integral del estado y de las gestiones autónomas anexas que el Ministro del Tesoro debe preparar para su envío al Parlamento.

Al informe que acompaña el despacho de la rendición consuntiva, se agrega, en tal ocasión, una relación que destaque: a) las razones por las cuales la Corte ha registrado bajo reserva los actos y decretos que asimismo detallará; b) sus observaciones sobre la forma en que las varias administraciones han cumplido las leyes financieras y administrativas, y c) las reformas que considera oportuno introducir en las leyes y reglamentos para el perfeccionamiento de la contabilidad y administración de los dineros públicos.

En lo que respecta a la actividad jurisdiccional del organismo que nos ocupa, ella se desenvuelve ante todo, en materia de cuentas y de responsabilidad de funcionarios, empleados y agentes del estado(1). La doctrina que destaca los caracteres fundamentales de esta jurisdicción, indica que la misma es exclusiva en cuanto a las materias en ella comprendidas, pues la Corte conoce todas las cuestiones posibles relativas a derechos subjetivos o a intereses legítimos y es plena desde que comprende el conocimiento de las controversias en el doble aspecto de la verificación de los hechos y la aplicación del derecho.

Los juicios de cuentas están vinculados con la actividad de los tesoreros, recaudadores, cajeros, agentes encargados de percibir, pagar, conservar y manejar dineros públicos o tener a su custodia valores y bienes del estado, quienes se constituyen en juicio por la simple presentación de la cuenta de su gestión a la Corte dei Conti.

Los llamados juicios de responsabilidad contra funcionarios, empleados o agentes civiles y militares, tienen afinidad con los juicios de cuentas, y son iniciados cuando, por acciones u omisiones imputables

(1) La nueva Constitución Italiana prevé esta actividad en el art. 103, cuyo texto pertinente reza así : "La Corte dei Conti tiene jurisdicción en las materias de contabilidad pública y en las otras especificadas por la ley".

a su culpa o negligencia, causen un daño al tesoro público. Este daño puede afectar también a terceros, pero de ello es responsable el estado; en este caso, la acción de repetición contra el agente es de competencia de la Corte dei Conti.

El artículo 53 del texto unificado de leyes sobre la institución a que nos referimos, obliga a los directores generales y a los jefes de los distintos servicios administrativos, a que si en el ejercicio de sus funciones llegaren a conocer un hecho que pueda dar lugar a responsabilidades, formulen de inmediato la correspondiente denuncia al Procurador General, con la advertencia de que en caso contrario, ellos mismos son responsables por el perjuicio causado al patrimonio del estado.

La afirmación de la responsabilidad, tanto en los juicios de cuentas como en los de responsabilidad administrativa, está basada en la culpa y el perjuicio. La primera siempre es presunta en los juicios de cuentas y corresponde, pues, al agente demostrar su inexistencia, mientras que en los de responsabilidad se debe dar la prueba de la culpabilidad. En cuanto al perjuicio, también existe una marcada diferencia según se trate de la responsabilidad contable (juicio de cuentas) y de la responsabilidad administrativa (juicio de responsabilidad). En efecto: en el primer caso, la condena es por la totalidad del perjuicio, mientras

que en el segundo la Corte puede cargar a los responsables sólo parcialmente el resarcimiento del perjuicio ocasionado.

Una de las atribuciones de la Corte dei Conti, que comporta la confirmación de su autonomía en el ordenamiento constitucional italiano, es la facultad que le otorga el art. 65 del "Texto único de las leyes sobre ordenamiento de la Corte dei Conti", de decidir sobre los recursos de todo el personal de la Corte : magistrados, funcionarios de concepto, etc.

c) Del control a cargo del Ministerio del Tesoro

El Ministerio del Tesoro, por intermedio de sus propios organismos, ejercita el control que Pecchini (1), en un reciente trabajo, denomina "servicio de control interno" a cargo de órganos secundadores del Poder Administrador.

Dicho control se inicia con la preparación del presupuesto, continúa con la gestión o ejecución del mismo y concluye con la confección de la cuenta consuntiva. Abarca, pues, totalmente el movimiento presupuestario y la gestión del patrimonio del estado; se basa en la absoluta separación entre autoridades directivas o ejecutivas y funcionarios controladores, y se ejercita por intermedio de las contadurías centrales -organismos del Ministerio del Tesoro que funcio-

(1) A.N. Pecchini: "La actual organización de la Hacienda del Estado Federal Argentino"- Cap. III, pág. 41.

nan en cada uno de los ministerios- bajo la permanente vigilancia de la Contaduría General del Estado.

La Contaduría
General del
Estado

Ya hemos visto que este organismo nació en Italia por iniciativa del Ministro de Finanzas, Cambridge-Digny, en 1869 (1), y originariamente, según Rastelli, que fué el miembro informante del proyecto en la Cámara de Diputados, tenía por fin principal "poner en evidencia los actos económicos y financieros desarrollados en la gran empresa que es el estado, ya sea en lo relativo al movimiento patrimonial, a las rentas que produce ese patrimonio, a las percepciones de impuestos y a los pagos de los gastos públicos, de manera de proporcionar, segura y rápidamente, al Ministro de Finanzas, la posibilidad de conocer en cualquier momento la situación financiera del país".

A su vez, el miembro informante del Senado concretó mejor la función a llenar por aquella institución, en los siguientes términos (2): "Es evidente que la Contaduría General del Estado no debe ni analizar cada operación en particular, ni verificarla, desde que no posee los elementos necesarios; ella no puede sino intervenir para resumir y poner en evidencia no sólo los resultados de esas operaciones sino también las variaciones experimentadas por el patrimonio del

(1) Por ley N° 5026, del 22 de abril de ese año.
(2) T. Fattorosi: Op. cit., Cap. X.

Estado". Y agregaba: "Cumpliendo estrictamente las atribuciones que se le confían, el nuevo organismo se hallará en condiciones de establecer periódicamente los hechos financieros salientes de la Tesorería, de preparar los presupuestos y la cuenta general de finanzas, de clasificar los elementos que se le proporcionen, mediante una adecuada coordinación de sistemas contables en las oficinas especiales, con todo lo cual puede preparar una cuenta administrativa con todos los distingos y adecuadas agrupaciones que le permitan demostrar los procedimientos y resultados de cada administración".

El organismo creado fué denominado de manera tal que, como consecuencia de su función, expresara toda la actividad financiera del estado.

Es oportuno distinguir aquí el campo de acción y dependencia del Tribunal de Cuentas y el campo de acción y dependencia de la Contaduría General del Estado. Mientras el primero es un organismo del Poder Legislativo, que rinde cuenta a las cámaras de su actividad, concretada al control de legitimidad, el segundo, dentro de la esfera del Poder Ejecutivo -de quien depende-, ejercita el control previo de legalidad y de mérito, juzgando, por tanto, si un gasto reviste carácter de urgente o necesario, y además, si satisfaciendo ese requisito, resulta ventajoso para el estado. Vemos así que la Contaduría General del Estado, después de haber reunido y coordinado los elemen-

tos contables, adquirió la forma de un organismo morigerador de los gastos públicos.

Antecedentes de la
reorganización
del año 1923

La reforma de las disposiciones sobre contabilidad pública del año 1923, dió lugar, asimismo, a una nueva organización de la Contaduría General del Estado y fué consecuencia de amplios debates y discusiones alrededor, fundamentalmente, del principio doctrinario, según el cual, debe distinguirse la administración, de la contabilidad.

Tognacci (1), que se extiende sobre este asunto, transcribe un párrafo de De Brun, en el que tal distinción está perfectamente señalada. En efecto, según este último autor, la administración procede por actos separados y se explica por una serie de cuidados, operaciones, funciones y advertencias, que tienden a obtener el mayor beneficio con el mínimo esfuerzo y gasto. Quien administra un patrimonio, aun cuando sea éste del estado, practica los siguientes actos: efectúa ventas, adquisiciones, recaudaciones, paga sumas de dinero a cambio de cosas o servicios recibidos, dispone de valores, efectos y personas dependientes de la empresa; nombra, promueve y remueve funcionarios y empleados; emplea capitales, inicia juicios en defensa de intereses y derechos de la empresa, y los transige si ve en ello una conveniencia, etc. La contabilidad,

(1) G. Tognacci: "La Contabilità dello Stato".-1930.-pág. 125.

en cambio, registra ordenadamente el trabajo del administrador, convirtiéndose así "en la imagen de la obra administradora misma" y en una guía orientadora indispensable, desenvolviéndose paralelamente a aquélla, "a yudándola, iluminándola".

Una buena administración exige una buena contabilidad. En efecto, a una pésima administración puede acompañarla una excelente contabilidad, que irá reflejando fielmente la obra censurable y funesta de aquélla; pues no podremos nunca concebir una excelente conducta del administrador sin el auxilio permanente de una buena organización contable.

Es evidente que la tendencia universal es la de distinguir y mantener el servicio de administración frente al servicio de contabilidad, y esto ocurre tanto en el orden de la actividad de las grandes empresas privadas como en el estado.

En Italia, cada contaduría central dependía del respectivo ministerio y esto disminuía su autoridad y perjudicaba su libertad de acción en el ejercicio del control. Esta situación incómoda, era sentida y lamentada desde hacía tiempo, invocándose una mayor independencia para estos órganos que tan importante participación tenían ya, y que aún debían asumirla mayor, en el regular funcionamiento de la enorme administración del estado.

El reglamento del año 1884, sobre la contabi-

lidad general, establecía que cada mandato debía ser firmado por el jefe de la contaduría instituída en cada ministerio, y que tal firma o visto debía hacerse expresamente sólo cuando el jefe de la contaduría reconociera que el mandato era regular por haber verificado su legalidad y la causa del gasto, la liquidación, la justa imputación al presupuesto o autorización legislativa, la disponibilidad de fondos en el capítulo respectivo y la falta de violación a las leyes.

El artículo 58 del mencionado reglamento agregaba que, cuando el jefe de la contaduría no estuviera de acuerdo en firmar algún mandato, por cualquier motivo, debía comunicarlo directamente al Ministro, y si éste consideraba que debía aprobarse dicho mandato, daba una orden escrita al jefe de contaduría, el cual debía cumplirla, y para justificar su proceder ante la Corte dei Conti, unía al mandato la orden del Ministro.

Al respecto, recuerda Tognacci (1), que era frecuente que la demanda de una orden escrita originara rozamientos entre el jefe de la contaduría y el jefe del servicio administrativo, y que para evitarlos, el jefe de contaduría se abstuviera de solicitarla, visando el mandato aun cuando existieran motivos para reclamar la orden escrita, tanto más que la presentación de ésta a la Corte dei Conti era para él una facultad y no una obligación. Era así que la función de control perdía eficacia y la contaduría central no era en la

(1) G. Tognacci: Op. cita., pág. 131.

práctica sino un organismo casi solamente de ejecución.

Durante el Congreso Nacional de Contadores, que tuvo lugar en Génova al finalizar el año 1910, se aprobó la siguiente ponencia del Profesor Vianello: "El Congreso afirma que la reforma más urgente en materia de contabilidad del estado, es aquella que tienda a hacer más eficaz la verificación administrativa sobre los gastos, ejercida por las contadurías centrales, otorgándoles independencia de los organismos administrativos sometidos a su control". (1)

A fin de elevar la autoridad de las contadurías centrales y ponerlas en la categoría de poder ejercitar con vigor y eficacia su función emanada de la ley, el Ministro del Tesoro, Luzzati, presentó a la Cámara, en el año 1904, un proyecto de ley que tituló: "Reordenamiento de los servicios contables de las administraciones centrales y medidas para la vigilancia sobre los compromisos de gastos del estado". Tal proyecto de ley tenía como propósitos principales:

- 1º) Que las oficinas de contaduría de la Administración Central ejercitaran sus funciones bajo la dependencia directa del Contador General del Estado.
- 2º) Que el jefe contador y sus respectivos reemplazantes debían formar un todo orgánico con el

(1) G. Tognacci: Op. cit., pág. 132.

Ministerio del Tesoro.

3º) Que dentro de tres años se fusionaran en un solo rol orgánico dependiente del Ministerio del Tesoro, todo el personal de la Contaduría General con el perteneciente a las contadurías de los ministerios.

Empero, al terminar su período la Legislatura, el proyecto caducó, y a pesar de haberse vuelto a presentar en el año inmediato siguiente no salió del estado de proyecto. (1)

La reforma del año 1923: las Contadurías Centrales de los ministerios pasan a depender de la Contaduría General del Estado

No obstante, la teoría de Luzzatti terminó por imponerse y fué al entonces Ministro de Finanzas -o del Tesoro- De Stefani, a quien

le cupo el honor de haber dispuesto la unificación de las contadurías centrales y su dependencia directa del Ministerio de Finanzas.

Naturalmente que no se nos escapa que la reorganización tan largamente debatida, halló un momento oportuno en la situación institucional italiana de ese año para ser impuesta sin mayores obstáculos, o que por lo menos éstos se disimularan. Es que, como veremos en seguida, por vía de la transformación sufrida, el Ministro de Finanzas se convirtió en una especie de "superministro", o ministro de gravitación fundamental

(1) G. Tognacci: Op. cit., pág. 132 (nota).

dentro de los resortes administrativos y financieros del Poder Ejecutivo, posición que habría sido difícil imponer bajo otro régimen de gobierno.

En efecto, el real decreto del 28 de enero de 1923, N° 126, dispuso, entre otras, las siguientes medidas:

- a) Que las oficinas de contabilidad de las administraciones centrales dejaran de pertenecer a dichas administraciones pasando a depender directamente del Ministerio de Finanzas.
- b) Que el personal respectivo pasase al rol de personal del citado ministerio.
- c) Que la contaduría de las administraciones centrales debe compilar los estados de previsión de las entradas y salidas, comunicarlos al Ministro de Finanzas y cumplir cualquier otro encargo originado en el respectivo ministerio donde tenga su asiento.
- d) Que las providencias de cualquier naturaleza, de las cuales puedan derivar variaciones en las entradas y en las salidas, deben ser enviadas al Ministerio de Finanzas para el trámite de las respectivas contadurías centrales.
- e) Que el personal de las contadurías centra

les podrá recibir compensación o indemnización por cualquier título, exclusivamente a cargo del presupuesto del Ministerio de Finanzas.

Las palabras que el Ministro De Stefani pronunciara ante los jefes de las contadurías centrales inmediatamente de dictado aquel decreto, resumen con precisión todo el contenido y la trascendencia de la modificación que se operaba. (1)

Dijo De Stefani en la oportunidad: "La medida os confiere la dignidad necesaria y la debida independencia en el ejercicio de vuestra función. Función dignísima siempre en el organismo de la administración pública, y más aún en el período durante el cual el desarrollo financiero reclama la necesidad del control sobre los gastos. Vosotros representáis, dentro de cada ministerio, la jerarquía vigilante del erario del estado: ningún compromiso debe existir fuera de vuestro control. Vosotros seréis considerados, como debe ser y como es absolutamente necesario que sea, los colaboradores del Gobierno en el control de los gastos públicos".

Otras disposiciones fueron luego complementando aquella inicial. Así, por el real decreto del 25 de marzo de 1923, N° 599, se dieron instrucciones para

(1) G. Tognacci: Op. cit.

el funcionamiento de las contadurías de las administraciones centrales y para la transferencia del correspondiente personal al Ministerio de Finanzas, instrucciones que, a su vez, se modificaron parcialmente por las contenidas en el real decreto del 14 de junio de 1923, Nº 1300.

Posteriormente, con fecha 17 de junio del mismo año, el Ministro de Finanzas dictó un decreto a propuesta del Contador General del Estado, por el que se establecían para el servicio de contaduría del propio Ministerio de Finanzas, las siguientes contadurías centrales:

- a) Contaduría Central del Ministerio de Finanzas
- b) Contaduría Central de la Caja de Depósitos y Préstamos
- c) Contaduría Central de la deuda pública

Es interesante recordar otras expresiones del entonces Ministro de Finanzas, De Stefani, en ocasión de participar a todos los jefes de contaduría la fusión de las contadurías centrales, porque a través de ellas se percibe, una vez más, cuál fué el propósito esencial de la reorganización y las enormes dificultades que debieron superarse y que aun se esperaban para que se afianzara la reforma.

"Tal reforma -expresaba De Stefani- fruto de estudio y experiencia de hombres eminentes en el campo

de la ciencia y de la práctica, tiene por objeto obtener que en todas las administraciones se desarrolle la gestión financiera bajo la guía de un criterio uniforme y que en la apreciación de las necesidades de los servicios se tenga un criterio estricto para no excederse del límite señalado por las respectivas autorizaciones".

Más adelante, proseguía así: "Este Ministerio, sobre el que recae la responsabilidad de la política financiera del gobierno, se propone ahora asegurar, mediante la acción de las contadurías centrales, que en las erogaciones de fondos consentidos, prevalezcan normas de severa parsimonia; que en ninguna administración se realicen abastecimientos que no se demuestre sean absolutamente indispensables o que podrían afectar las finanzas; que ninguna carga o compromiso, visible u oculto, venga a constituirse en exceso de los medios que el tesoro hubiera podido consentir con la asignación regular del presupuesto. Los contadores jefes, por lo tanto, tendrán presente, en el desempeño de sus propias funciones, tal finalidad esencial de la reforma".

Terminaba exhortándolos a tener permanentemente informado al Ministerio de Finanzas sobre cualquier dificultad que en la práctica resultara de la aplicación de la nueva organización.

A la mayor eficacia en el control de legalidad por vía de la transformación operada en la estructu

ra orgánica y funcional de las contadurías centrales, se agregó, un año más tarde, el ejercicio de un control paralelo sobre los resultados económicos obtenidos de la utilización de los dineros públicos. Esta medida, que ya venía siendo admitida en teoría como una necesidad indispensable del control de legitimidad, se concretó en el Decreto-ley N° 1306, del 29 de junio de 1924, que prescribía:

- 1º) Que las contadurías centrales destacadas en cada administración, a la vez que vigilan la gestión del presupuesto y del patrimonio del estado, deben asegurarse de que esas gestiones sean las más ventajosas.
- 2º) Que por decreto del Ministro de Finanzas, se darían las normas para la ejecución de este decreto.

El respectivo decreto a que se alude precedentemente, fué dictado con fecha 12 de agosto de 1924 y, en resumen, disponía:

- a) Que las contadurías centrales, en cumplimiento del decreto-ley N° 1306, están obligadas a llamar la atención de los respectivos ministros, cuando en la gestión de los gastos, según su opinión, es posible reducir el monto con que se gravará el presupuesto.

- b) Que cuando del examen de los actos surjan observaciones, los jefes de las contadurías centrales darán inmediatamente cuenta a sus respectivos ministros.
- c) Que por intermedio de la Contaduría General, las contadurías centrales deben informar al Ministro de Finanzas de las observaciones de mayor importancia y, en todos los casos, cuando las mismas hayan sido rechazadas por la administración sin suministrar las explicaciones suficientes.
- d) Que cuando no obstante la observación, los ministros consideren que debe darse curso al acto, otorgarán una orden escrita, y el jefe de la contaduría central, al intervenir esa orden, pondrá el hecho en conocimiento del Ministro del Tesoro.
- e) Que la disposición precedente es aplicable también cuando el jefe de la contaduría central estime que aquellos actos no procuran para el tesoro el mayor rendimiento posible.
- f) Que la vigilancia sobre los actos de gestión, no confiere a las contadurías centrales, ninguna atribución en la formación de esos mismos actos, y la responsabilidad emergente de ellos incumbe exclusivamente a las administraciones, no cesando

ni disminuyend~~a~~ por el hecho de no haber sido observados por las contadurías centrales.

Todo lo expuesto precedentemente, nos ayudará a interpretar debidamente el real decreto del 18 de noviembre de 1923, N° 2440, y su correspondiente reglamento, a los que nos vamos a referir en la parte que a nosotros nos interesa especialmente, o sea a la organización funcional de la Contaduría General del Estado y de las contadurías centrales de los ministerios.

Así, el artículo 22 del referido decreto, prescribe la inmediata dependencia de las contadurías de las administraciones centrales, de la Contaduría General del Estado, la que, a su vez, depende del Ministro de Finanzas. Por otra parte, el artículo 24 establece que las contadurías de las administraciones centrales, deben llevar sus registros en la forma prescrita por la Contaduría General, y remitirán a la misma las cuentas periódicas y todos los otros elementos e informaciones que les pudieren acontecer.

Asimismo, el art. 26 dispone que los directores-jefes de contaduría de cada administración central, sean nombrados por el Ministro de Finanzas, de acuerdo con los respectivos ministros (1) y según las

(1) Modificado por el art. 16, 2º párrafo de la ley N° 1037, del 26 de julio de 1939, en el sentido de //

propuestas del Contador General.

Otro artículo que tiene atinencia con el estudio que realizamos es el 27, que asigna a las contadurías centrales la misión de observar y vigilar que sean observadas las leyes y todas las disposiciones impartidas por el Ministerio de Finanzas, para la conservación del patrimonio del estado, la exacta recaudación de las rentas y la regular gestión de los fondos del presupuesto.

Por su parte, el art. 160 del "Reglamento para la administración del patrimonio y para la contabilidad general del estado" (1), aprobado por decreto del 23 de mayo de 1924, fija cuáles son las atribuciones de la Contaduría General del Estado, y los artículos 161 y 162, dan normas para la actuación del Contador General. En cuanto a los arts. 168 a 171, determinan los procedimientos de actuación a cargo de las contadurías centrales de la administración y la responsabilidad de los jefes respectivos por incumplimiento de sus funciones. (2)

También es interesante destacar la prescripción del art. 195, por la cual se responsabiliza al

/// no darle intervención a los respectivos ministros, junto a los cuales deben desempeñarse los jefes de las contadurías centrales.

(1) Pág. 47 de la VI edición actualizada y coordinada, publicada en Roma en 1949.

(2) Ya contemplada en los arts. 81 y 86 de la ley.

Contador General del Estado, de la exactitud y celeridad de las registraciones, pero no del acto de liquidar y de ordenar el gasto, que queda reservado al campo de actividad de las contadurías centrales.

Las nuevas reformas
del año 1939

El desarrollo enorme de la acción gubernativa, que indudablemente repercute en las actividades de la Contaduría General del Estado, determinó que a mediados del año 1939, "manteniendo la estructura básica del organismo, indispensable a su eficaz funcionamiento" (1), se procurara una reorganización más racional en sus servicios, para que tan complejas tareas pudieran ser cumplidas mejor y con mayor facilidad.

La ley N° 1037, del 26 de julio de 1939, dió concreción a aquella idea, mediante la creación de cuatro nuevos organismos dentro de la Contaduría General del Estado, denominados inspecciones generales, con lo que se separaron sus distintas actividades pero sin perder la unidad indispensable, la que sigue ejerciéndose en la persona del Contador General, cuya jerarquía pasó a ocupar el tercer lugar en la escala jerárquica del estado.

Según el artículo 2° de dicha ley, la Contaduría General del Estado comprende:

- a) Inspección General de Finanzas;

(1) Mensaje del Ministro de Finanzas, acompañando proyecto de ley, citado por Fattorosi en su conferencia del 15 de junio de 1949.

- b) Inspección General del Presupuesto;
- c) Inspección General del Personal;
- d) Inspección General para los Asuntos Económicos;
- e) Contadurías de las Administraciones Centrales;
- f) Contadurías Coloniales;
- g) Oficinas complementarias, necesarias para tales servicios.

Brevemente, siguiendo aquella nueva ley, mencionaremos a continuación cuáles son las tareas específicas de cada una de esas divisiones de la Contaduría General del Estado.

La Inspección
General de
Finanzas

El artículo 3º se refiere a la Inspección General de Finanzas, cuya creación responde a dos necesidades de enorme gravitación para un control eficiente: vigilar la teneduría de libros, garantizando el fiel cumplimiento de las disposiciones dictadas por la Contaduría General y cuidar la regularidad de los actos financieros y patrimoniales vinculados a las finanzas del estado. Estas funciones se cumplen, principalmente, por vía de las inspecciones a cargo de un reducido grupo de funcionarios rigurosamente seleccionados, y tienen por finalidad garantizar:

- 1º) Que los gastos se efectúen conforme a las respectivas leyes y normas, y de la

manera más ventajosa para la nación.

- 2º) Que la gestión de los depositarios de fondos y bienes de propiedad del estado sea conducida regularmente.
- 3º) Que los servicios que directa o indirectamente interesan a las finanzas del estado funcionen correctamente.
- 4º) Que las disposiciones dictadas por la Contaduría General del Estado se apliquen con exactitud y homogeneidad.
- 5º) Que mediante oportunas verificaciones, los registros contables sean llevados ordenada y uniformemente, a fin de asegurar exactitud y puntualidad en la rendición de cuentas.

El mismo artículo 3º establece, para que la acción de la Inspección General de Finanzas sea más eficiente, la obligación, por parte de las administraciones y servicios competentes, de informar al respectivo inspector de todos los actos atinentes y exhibirle toda la documentación que él estime necesaria para su mejor desempeño.

La Inspección General de Finanzas, según el art. 7º, estará así en condiciones de sugerir las medidas de las que pueda derivarse una economía en la gestión del presupuesto.

Por último, el art. 8º prescribe que, para

cada ejercicio financiero, la Inspección General de Finanzas presentará al Contador General del Estado una relación o memoria de la actividad cumplida, quien, previa su consideración y eventuales observaciones, la elevará al Ministro del Tesoro.

La Inspección
General del
Presupuesto

Las funciones que antes de la reorganización del año 1939 eran totalmente atribuídas a la Contaduría General del Estado, fueron absorbidas a partir de entonces, por la Inspección General del Presupuesto, circunstancia que demuestra la amplitud de tareas que ésta debe afrontar. El art. 4º de la ley 1037, del 26 de julio de 1939, las enumera de la siguiente manera:

- 1º) Preparar los dos documentos financieros más importantes, o sea el presupuesto de previsión y la cuenta consuntiva y estado patrimonial.
- 2º) Examinar los gastos desde el punto de vista de la necesidad, utilidad y urgencia.
- 3º) Revisar analíticamente las asignaciones del presupuesto con el concurso de las contadurías centrales, a fin de hacer posible iniciativas que puedan provocar una contracción en los gastos.
- 4º) Establecer periódicamente el estado de las recaudaciones y de los gastos en relación con el presupuesto.

5º) Informar al Contador General del Estado sobre las cuestiones referidas anteriormente.

La Inspección
General del
Personal

Según el art. 5º de la ley mencionada, la Inspección General del Personal tiene a su cargo el estudio y preparación de los aspectos relativos al escalafón, estatuto jurídico y tratamiento económico de todos los funcionarios, incluidos los de las administraciones autónomas y los jornaleros del estado. Además, debe coordinar las diversas indemnizaciones y retribuciones accesorias correspondientes a los distintos servicios sociales de previsión y asistencia. Por último, esta inspección general tiene a su cargo la compleja tarea de vigilar las pensiones y jubilaciones acordadas.

La Inspección
General para
los Asuntos
Económicos

Y refiriéndonos, finalmente, a la Inspección General para los Asuntos Económicos, diremos, siguiendo las prescripciones del art. 6º de la ley 1037 del 26 de julio de 1939, que a la misma le corresponde estudiar las iniciativas vinculadas a la previsión y a la asistencia social, así como también, aunque de una manera general, a la legislación del trabajo, con miras a las eventuales repercusiones que tales iniciativas pudieran tener en las finanzas del estado. Asimismo, debe estudiar cualquier proyecto o iniciati-

va que tenga conexión con la actividad económica del país, por la repercusión que, a su vez, pueda implicar para las finanzas del Tesoro Nacional.

Las Contadurías de
las administraciones
centrales

Con respecto a las contadurías de las administraciones centrales, a las cuales ya nos hemos referido, concretaremos brevemente su función principal diciendo que garantizan la regularidad de los gastos públicos, cuidando que no se excedan las autorizaciones presupuestarias, que se encuadren en las normas para comprometerlas y, a la vez, que la gestión de los fondos públicos se encamine hacia el mejor aprovechamiento.

No olvidemos que, aparte de las tareas específicas de control y vigilancia, como organismo dependiente de la Contaduría General del Estado, las contadurías centrales tienen a su cargo las registraciones contables concernientes a las propias administraciones cuya vigilancia y control ejercitan, o sea, en definitiva, que sus funciones revisten este doble carácter:

- a) Propias en todas las operaciones contables relativas a las administraciones en donde se desempeñan, quienes aprovechan directamente su labor.
- b) Delegadas por el Ministro del Tesoro, relativas a los detalles y al conjunto de la gestión financiera y patrimonial.

Cómo actúan las
contadurías cen-
trales en el con-
trol de los gas-
tos

Las contadurías centrales tienen a su cargo el control de los gastos conforme a las categóricas reglas señaladas por la ley y su reglamento general. Así, por el artículo 50 de la ley, las oficinas de administración están obligadas a comunicar a las respectivas contadurías centrales, con el fin de que éstas procedan a registrar el compromiso, todos los actos relativos a aprobación de contratos y autorización de gastos o que, en general, comporten la obligación de pagar alguna suma con cargo al presupuesto del estado.

Pero antes de efectuar la registración correspondiente, la contaduría central verifica la legalidad del gasto y la legitimidad de la documentación; asimismo, controla si ha sido imputado con exactitud y si en la partida respectiva del presupuesto se dispone de fondos suficientes.

Las oficinas administrativas, según el mismo art. 50, deben, además, comunicar a las contadurías centrales las medidas de cualquier naturaleza de las cuales puedan derivarse compromisos de gastos, indicando el monto presunto de tales compromisos, así como también el ejercicio y la partida del presupuesto a que deben ser imputados. Las respectivas contadurías centrales anotarán separadamente en sus registros dichos compromisos en curso de formación.

A su vez, el art. 51 del mismo cuerpo legal, establece sanciones por incumplimiento de las prescripciones anteriores. En efecto: expresa el referido artículo, que cuando se compruebe que los compromisos contraídos no fueron comunicados oportunamente a la contaduría central respectiva, los directores de contabilidad -que son los jefes de éstas- están obligados a dar cuenta inmediatamente al Ministro del Tesoro y al ministro del cual el servicio dependa, a fin de determinar la responsabilidad y aplicación de las correspondientes sanciones.

Es interesante destacar que en la legislación italiana, los sumarios por responsabilidad emergente de una falta administrativa, tal como la señalada por el art. 51, pueden resolverse, probada que le sea a un funcionario su negligencia, incumplimiento de normas legales o reglamentarias, etc., por una sanción pecuniaria que puede alcanzar hasta una quinta parte de su sueldo y por un plazo hasta de seis meses como máximo.

Verificada su legitimidad, documentación respectiva y liquidación del gasto; controlado que haya sido correctamente imputado a la partida correspondiente y, comprobada que sea la existencia de fondos disponibles en la misma, y no habiendo, en consecuencia, nada que observar, el Director de Contabilidad prestará su conformidad a la orden de pago.

Cuando por cualquier motivo de irregularidad,

el Director de Contabilidad no ponga el visto bueno a un acto de compromiso de gasto o a una orden de pago, informará de ello directamente al ministro que dispuso el gasto o emitido la orden (1). Si el ministro, no obstante entendiera que el acto de compromiso o la orden de pago debe seguir su curso, así lo comunica por escrito al jefe de la Contaduría, el cual, entonces, no se opondrá, pero de inmediato comunicará el hecho al Tribunal de Cuentas, con remisión de los documentos que hagan al acto mismo.

En todos los casos, el Tribunal de Cuentas rechaza los expedientes que le llegan sin el visto bueno del respectivo Director de Contabilidad.

El Contador General del Estado, cuando lo considere oportuno, puede disponer inspecciones en las contadurías centrales, inspecciones que tendrán como principales propósitos (2):

- 1º) Verificar si las registraciones contables del presupuesto y patrimoniales se llevan conforme a las disposiciones atinentes.
- 2º) Examinar si las relaciones entre las contadurías centrales y las divisiones administrativas se desarrollan de tal ma-

(1) Art. 64 del Real Decreto del 18 de noviembre de 1923, Nº 2440.

(2) T. Fattorosi: Conferencia citada.

nera que esas mismas contadurías centrales pueden seguir la marcha de la gestión desde el comienzo de los actos que de cualquier manera se relacionen con el presupuesto del estado o que, en forma general, afecten los derechos o deberes del Tesoro.

- 3º) Examinar la situación de los compromisos de gastos en su relación con los créditos otorgados por el presupuesto.
- 4º) Controlar cómo cumple cada contaduría central las funciones que le competen.
- 5º) Verificar y controlar la actuación de los cajeros en las administraciones centrales.

En conclusión, el control de los gastos públicos a cargo del Ministerio del Tesoro, es eficaz, y sus características más destacadas podrían resumirse en los siguientes puntos:

- a) Está centralizado en manos del Ministro del Tesoro, quien lo ejerce por intermedio de la Contaduría General del Estado y de las contadurías centrales afectadas a las respectivas administraciones.
- b) Los controladores actúan independientemente de quienes ordenan los gastos.
- c) En oportunidad de liquidar los gastos, las oficinas administrativas también de-

ben efectuar un control previo, a fin de determinar: 1) si el gasto puede ser solventado con los fondos previstos por la ley de presupuesto; 2) si la índole del gasto corresponde a la partida de presupuesto a que se imputa, y 3) si la deuda contra el estado es cierta en lo que concierne al monto de la suma y a la persona del acreedor.

- d) El compromiso del gasto es analizado por la contaduría ministerial bajo las dos formas siguientes: 1) forma legal, relacionada con la obligación que el estado ha contraído de pagar una suma determinada, obligación que debe estar respaldada en la respectiva documentación, y 2) forma contable, por la cual, reconocido el gasto como legal y regular, el mismo debe ser registrado en la partida pertinente para la ejecución de las afectaciones presupuestarias. El director de contaduría pondrá su visto bueno cuando ambas formas hayan sido satisfechas.
- e) Otorgado que sea el visto bueno por el director de contabilidad, la orden de pago se remite al Tribunal de Cuentas para su registración.
- f) Anotada la orden de pago en el Tribunal de Cuentas, se gira al Ministerio del Tesoro -Dirección General del Tesoro- para su pago.
- g) También la Dirección General del Tesoro verifica la orden de pago y le otorga su propio visto bueno; hecho lo cual, para su cumplimiento,

la envía a la sección de la Tesorería (1) que le corresponda conforme a la ubicación territorial del beneficiario.

h) Los servicios de Tesorería, por un convenio especial, son atendidos por el Banco de Italia, que tiene sucursales o agencias en todo el país.

-----o-----

(1) Las Tesorerías de sección, o territoriales, según lo afirma Fattorosi en su conferencia citada, no ejercen ningún control; los cajeros sólo deben asegurarse, bajo su responsabilidad, de la identidad del acreedor o beneficiario.

C A P I T U L O I I

POSIBILIDAD DE IMPLANTAR EN NUESTRO PAIS UNA ORGANIZACION ANALOGA A LA DE ITALIA

- 1 - Incluyendo la Creación del Tribunal de Cuentas.
- 2 - Mediante la reestructuración orgánica y funcional de la Contaduría General de la Nación.

POSIBILIDAD DE IMPLANTAR EN NUESTRO PAIS

UNA ORGANIZACION ANALOGA A LA DE ITALIA

Vimos en el capítulo anterior el régimen existente en Italia para el control escrupuloso del empleo de los dineros del estado. Vimos también cuántos años de prédica doctrinaria fueron menester para lograr alcanzar, en el aspecto señalado, el alto grado de perfección en que hoy se halla aquel país.

Analizaremos ahora qué posibilidades inmediatas existen para que en la Argentina se pueda arraigar un régimen de características similares al vigente en Italia.

Con aquel propósito, estudiaremos primero si del punto de vista argentino, la implantación total del sistema de contralor italiano -o sea incluyendo la creación del Tribunal de Cuentas- sería absolutamente ventajoso para la marcha de la administración pública en nuestro país (1). Nos ocuparemos luego de la transformación orgánica y funcional de la Contaduría General de la Nación, tomando como modelo la "Ragioneria Generale

(1) Como punto de referencia, dada su condición de país vecino al nuestro y de avanzada legislación, diremos que la organización administrativa del Brasil en lo referente al control interno y externo para el manejo de los dineros públicos, es casi idéntica a la de Italia. (Ripa Alberdi: "El presupuesto y su control"- Tomo I, págs. 305 y siguientes).

dello Stato" en Italia, cuya estructura hemos examinado y comentado en el capítulo precedente.

1 - Incluyendo la creación del Tribunal de Cuentas

A través de los tratadistas más autorizados, es indiscutible que en materia de derecho financiero, el servicio de control interno _organizado por el propio responsable de la gestión ejecutiva- debe ser complementado por el servicio de control externo, que es el que, según Pecchini (1), se ejerce por el propietario de la hacienda o por sus representantes, ajenos éstos a la gestión ejecutiva. Se refiere al que se practica por el parlamento directamente y por órganos colegiados o personas que lo hacen a nombre y en representación de aquél. (2)

Antecedentes y ventajas que reportaría

En nuestro país, a decir verdad, el derecho positivo financiero ha estado, casi siempre, en absoluta contradicción con la doctrina, no sólo en el período de la organización institucional -lo que en cierto modo podría justificarse-, sino también después de lograda aquélla. (3)

En efecto, la ley de contabilidad N° 428, sancio

(1) A.V. Pecchini: Op. cit., pág. 67.

(2) Tribunales de Cuentas (en Italia, Brasil, Francia, Bélgica, España, etc.), o Contralores o Auditores Generales (EE. UU. de Norte América, Gran Bretaña, Chile, Bolivia, Venezuela, etc.).

(3) Ver Bayetto Juan: "Temas de Contabilidad Pública"- Fasc. I, págs. 26 y siguientes.

nada en el año 1870, contempló, sí, la necesidad de la existencia de un Tribunal de Cuentas (1), pero fué imprecisa en la organización del mismo, con lo que, en tal sentido, resultó definitivamente una ley de prescripciones ambiguas y siempre inconvenientes por prestarse a discusiones interpretativas y dejar latente la duda sobre su verdadero y real alcance, pues mientras ciertas disposiciones comportaban asignarle a la Contaduría General funciones propias de los tribunales de cuentas (2), otras, en cambio, le atribuían actividades típicas de los órganos de control interno. (3)

La sanción de la ley 12.961, en el año 1947, como veremos más adelante, no mejoró mayormente la situación vigente hasta entonces. En efecto, aquella circunstancia no fué aprovechada para volcar en la nueva ley toda la experiencia recogida a través de los casi ochenta años de aplicación de nuestra legislación fiscal anterior.

Naturalmente, que quienes no compartan nuestro criterio en la materia, sostendrán que sí, que la ley 12.961 ha recogido y volcado en su articulado esa experiencia. Además, aducirán que, precisamente, dicha ley

(1) Según surge del texto del art. 52, principalmente, así como también de los arts. 17, 18, 25, 26 y 45.

(2) Funciones que, por otra parte, como dice Bayetto, no puede ejercitar con la independencia necesaria.

("Apuntes de Contabilidad Pública"-Fasc.III, pág. 51.

(3) Ley 428: Arts. 37 y siguientes, que se referían a la obligación de llevar la contabilidad de toda la administración, y artículos 44 y siguientes, relativos a la confección de la cuenta de inversión.

presenta la modalidad organizadora mas conveniente a la idiosincrasia de nuestro país y a su acelerada evolución económica, social y política.

Sin embargo, como veremos al considerar el próximo capítulo, durante la vigencia de la ley 428, las mayores críticas que se le hicieron a la misma, estaban vinculadas al hecho de no contar en su economía con un Tribunal de Cuentas, institución que finalmente, por una u otra vía (1) -la constitucional o la legal- habrá de llegar también para nuestro país. La propia evolución de sus actividades, de su organización político-administrativa y de su progreso cívico, nos encaminarán por sí solos hacia su implantación. (2)

Hoy mismo, el propio poder administrador, encarnado en la persona del Presidente de la República, dada su total responsabilidad constitucional (3), está demostrando con ciertas medidas organizativas, que necesita la colaboración de un órgano de control al margen del que se ejercita por vía de la Contaduría G. de la Nación. (4)

(1) Bayetto J.: "Apuntes de Contabilidad Pública"-Fasc. III-Nota 104, pág. 52. Dicho tribunal puede crearse mediante dos procedimientos: por vía constitucional o por conducto de una ley del Congreso. Compartimos la opinión de Bayetto y de Bielsa -a quien cita Bayetto- en el sentido de que puede nacer por una ley del Congreso.

(2) Ruza A.: "Curso de Finanzas"-Tomo III, pág. 308. Opina que son ya muchos los países que han implantado el Tribunal de Cuentas; "no habiendo duda" -agrega- "que en el futuro se impondrá universalmente".

(3) Art. 83, inc. 1º de la Constitución Nacional: El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: "Es el jefe supremo de la Nación y tiene a su cargo la administración general del país".

(4) Nos referimos al funcionamiento de Control de Esta-

En efecto, el enorme desarrollo alcanzado por las actividades del estado, ha obligado al Poder Ejecutivo, o, mejor dicho, al Presidente de la República, a ir delegando, mediante descentralizaciones (1), parte de sus atribuciones propias. No obstante ello, él sigue siendo, constitucionalmente, el responsable de la buena marcha de la administración general del país. Además, la experiencia enseña y demuestra que los hombres que manejan patrimonios que no les son propios, requieren saberse controlados en sus respectivos actos ejecutivos, para no caer en la corrupción tentadora y en la inconducta administrativa. (2)

Sin embargo, convengamos en que la organización de la oficina de Control de Estado, creada por el actual gobierno, reviste un carácter transitorio y de relativa efectividad, pues si bien está integrada por fun

//do, oficina dependiente de la Presidencia de la Nación.
(1) Reparticiones descentralizadas y Empresas del Estado.
(2) Refiriéndose a los Tribunales de Cuentas y a su eficiencia, Ruzo A. ("Curso de Finanzas"-T.III, pág. 304, edic. 1929) cita la siguiente frase de un reputado estadista: "Basta presentar el fantasma del Tribunal de Cuentas para evitar la malversación y la sustracción de los dineros públicos. Con este sistema, ya saben los que manejan dineros del Estado que sus actos van a ser investigados, controlados y sometidos a la decisión de un tribunal. Por el contrario, cuando no existe ese temor, hay siempre un poco de flojedad en el sentido del cumplimiento del deber". Por su parte, Ruzo agrega: "El fantasma del Tribunal de Cuentas gravita ponderablemente en defensa del interés público y más en aquellos países en los cuales a los ministros no se les hace responsables, como ocurre entre nosotros donde no se registra caso alguno de efectividad de censura contra los mismos, no obstante los casos frecuentes que acusan extralimitaciones en las disposiciones de fondos del Tesoro".

cionarios que al hacerse cargo de sus tareas merecen la absoluta confianza del primer magistrado de la Nación, precisamente, por no revestir en su función las condiciones de inamovilidad e independencia de un tribunal administrativo, y verse expuestos, en consecuencia a los vaivenes de la política, paulatina e imperceptiblemente casi, corren el riesgo de ir cayendo en los mismos vicios de los funcionarios controlados, tornándose así totalmente ineficaz su labor. Es que, como dice Lucio Vicente López (1), aquel principio de la inamovilidad tiene por fin mantener la moralidad administrativa, sobre todo en los pueblos democráticos.

Llegamos, pues, a la conclusión que dentro de nuestro régimen de gobierno, el propio Presidente de la República, para desarrollar su gestión sin preocupaciones acerca del comportamiento de sus colaboradores -preocupaciones que pueden enervar una labor más profi-
cua y beneficiosa para el país-, ha menester de una institución que, ajena por completo al aspecto administrativo-ejecutor, cuente con el instrumento legal adecuado y la independencia necesaria, para poderlo aplicar con imparcialidad y ecuanimidad absolutas.

La institución no sería otra que el Tribunal de Cuentas, órgano de control externo, sí, pero que simultáneamente contribuiría a hacer más eficiente y real

(1) López Lucio V.: "Derecho Administrativo Argentino" Edición 1902, pág. 382.

el control interno. Es que, como lo sostiene Toganacci (1) al distinguir la función de gestión de la función de control, esta última concurre indirectamente al fin de la administración, y es por ello subsidiaria de aquélla.

Para reforzar un poco más, si se quiere, nuestra opinión a este respecto, traeremos aquí el pensamiento de la comisión que en el año 1942 proyectó un nuevo "Código de Contabilidade da União" para el Brasil (2). En el informe previo respectivo, dicha comisión, refiriéndose a la fiscalización de los gastos públicos, decía que por la misma debía verificarse:

- a) la necesidad del gasto hecho;
- b) su conformidad con la técnica cuando ella sea necesaria;
- c) su regularidad contable (exactitud de las cifras, cálculos, registraciones, etc.);
- d) su legalidad (1- en cuanto a la ley general y sus reglamentos, y 2- en cuanto al presupuesto).

Agregando los integrantes de la comisión, que si los hombres fueren seres perfectos, la fiscalización estaría completa una vez satisfechos aquellos controles, pero que en la práctica resultaba defectuosa e insegura.

(1) Tognacci G.: Op. cit., pág. 9.

(2) Anteproyecto de los Profesores João Ferreira de Moraes Junior y Ubaldo Lobo.- Pág. 51. (Publicación de la Imprenta Nacional - Río de Janeiro).

ra, porque era ejercida ya sea por funcionarios subalternos sin autoridad para impedir órdenes irregulares, nocivas o ilegales, o por los propios jefes, que bien pueden ser engañados o carecer de voluntad para rechazar tentaciones deshonestas.

De ahí que los autores del proyecto citado vieran la necesidad de una fiscalización externa, la cual, por otra parte, es útil a la administración no sólo para que el trabajo se realice en las condiciones previstas o establecidas, sino, además, para ilustrar a los jefes superiores y a los propios ministros, quienes, por vía de la fiscalización, pueden conocer las fallas existentes en la administración y adoptar las medidas necesarias para subsanarlas.

Por otra parte, esa fiscalización es útil desde el punto de vista psicológico, por cuanto los funcionarios, aun los correctos, sabiéndose fiscalizados, ejercerán sus actos con mayor atención.

Políticamente, esa clase de fiscalización es imprescindible, ya que es necesario probar a quienes pagan los tributos, que los funcionarios del estado han hecho un empleo correcto de los mismos, según las descripciones legales y reglamentarias. Finalmente y dada la imperfección del elemento humano, sobre el cual se basa la administración pública como la particular, la fiscalización externa reviste, a juicio de Ferreira de Moraes y Ubaldo Lobo, un carácter imperativo, sin cong

tituir ello una "capitis diminutio" para los administradores, sino que debe considerarse como una simple contingencia humana.

Por último, como lo expresa Mariano Moreno refiriéndose a la responsabilidad de los funcionarios, "el pueblo no debe contentarse con que sus mandatarios obran bien; debe aspirar a que sus mandatarios no puedan obrar mal". (1)

A manera de conclusión u opinión definitiva, que por su origen casi no podría discutirse, nos referiremos ahora a un voto dado en la Tercera Asamblea Nacional de doctores en ciencias económicas y contadores públicos nacionales llevada a cabo en la ciudad de Córdoba en octubre de 1947, o sea cuando ya estaba en vigencia la nueva ley de contabilidad 12.961.

En dicha reunión de técnicos contables de todo el país, se consideró la necesidad de instituir por ley el órgano de control externo delegado, independiente del Poder Ejecutivo, como asesor del Congreso, para que estudie la cuenta de inversión y dictamine sobre la misma. (2)

(1) Citado por R.S.Castillo al considerarse en el Senado el proyecto de ley Matienzo (11.635, que fué vetada por el P.E.) - Diario de sesiones del Senado, 11/VI/32.

(2) Voto de la 3a. Asamblea Nacional de doctores en CC.EE. y CC.PP. Nacionales: "Que el Congreso de la Nación instituya un órgano técnico de control externo delegado para que analizando la gestión financiera-patrimonial del P.E. y de sus agentes, estudie y dictamine en todo lo referente a la cuenta de inversión del P.E., y con facultades suficientes para examinar la contabilidad a cargo de la Contaduría General de la Nación y

Sin embargo, hay todavía muchas opiniones contrarias a la existencia de los tribunales de cuentas, y una de las censuras más comunes a estos organismos de control externo -sean colegiales o unipersonales-, que con más éxito esgrimen sus opositores, es la de que obstruyen o demoran la gestión del Poder Administrador.

Así lo entendió también la mayoría de las comisiones de Legislación General, de Presupuesto y Hacienda y de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, cuyo miembro informante -diputado Cooke- al tratarse la nueva ley de contabilidad, expresó que aquella institución "conspiraría contra la agilidad que requiere el manejo de las finanzas de la Nación y constituiría un engranaje que vendría a dificultar la acción de una administración eficiente en la forma que lo requieren las necesidades del estado moderno". (1)

Asimismo, en tal oportunidad, el Excmo. Señor Ministro de Hacienda, Dr. Ramón A. Cereijo, defendió en la Cámara de Diputados la estructura orgánica dada a la Contaduría General de la Nación por el proyecto de la mayoría. En primer lugar, manifestó que dentro de nuestro sistema constitucional, no cabía el funcionamiento de un Tribunal o Corte de Cuentas (2) y, por

/// "de las direcciones de administración de los ministerios y secretarías de Estado y entidades descentralizadas, organismos recaudadores y dependientes que manejan bienes y caudales del Estado, así como las resoluciones de la Contaduría General en los juicios de cuentas y de responsabilidad".

(1) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, del 12/II/47, pág. 8263.

(2) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, del 12/II/47, pág. 8267, en donde, refiriéndose al proyecto

///

tra parte, significó que la separación de la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas "es, además, una solución poco económica y poco eficaz, porque evidentemente duplica las tareas administrativas y superpone un control a otro". (1)

No hay duda que la existencia de los controles externos -tribunales de cuentas o controladores personales- importa, en efecto, en la dinámica de ejecución de los gastos, una etapa más para su tramitación, y que no todas las opiniones, aun en los mismos países que tienen implantado el sistema, coinciden en su excelitud o superioridad (2); pero de un balance que comparara las virtudes e inconvenientes de uno y otro régimen, nos atrevemos a anticipar que, en nuestra opinión, el resultado favorecería a aquel que tiene instituidos los controles externos con absoluta independencia del poder administrador.

///de la minoría que organizaba el Tribunal de Cuentas, dijo el Dr. Cereiyo: "Serias razones obligan a descartar semejante solución; en primer término, razones de índole constitucional, y en segundo lugar razones de economía, de organización y de eficiencia de funcionamiento".

(1) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, del 12/II/47, pág. 8268.

(2) G. Tognacci: "Contabilitá dello Stato", págs. 39 y siguientes. Se ocupa en esta parte de su libro de un trabajo producido en el año 1929 por una comisión que presidió el ex ministro de Finanzas, profesor Alberto De Stéfani, con el propósito de proyectar una reforma radical de la administración y de la contabilidad del estado. Esta comisión, cuyo informe abarcaba los siguientes capítulos: "Selección del personal", "Utilización del personal", "Organización administrativa y control", al considerar este último capítulo, hizo la crítica de la superposición de controles existente en Italia y propugló la fusión de la Ragionería Generale dello Stato y la Corte dei Conti, manteniendo de todos modos las condiciones institucionales a las cuales el control debe responder: 1º) autonomía funcional; 2º) libertad de organi

///

Posibilidad de instituir
el Tribunal de Cuentas
en nuestro país

Admitidas, pues -para nosotros-, las ventajas que, sobre todo en una apreciación de conjunto, aportaría para el país -no sólo en la actualidad sino como organización estable y permanente (1)- la implantación de un régimen análogo al existente en Italia, incluyendo la creación del Tribunal de Cuentas, vamos a analizar de inmediato las disposiciones constitucionales y legales en vigor, y si, de acuerdo con las mismas, sería posible instituir entre nosotros aquel organismo.

Digamos ante todo, que ni la Constitución de 1853 ni la de 1949, contemplan en forma expresa esa posibilidad. Tampoco la nueva ley de contabilidad 12.961 ni su anterior, la 428, contienen prescripciones que permitan organizar un verdadero Tribunal de Cuentas. Quedaría, entonces, como único camino, la sanción de una ley especial del Congreso, procedimiento que, compartiendo la opinión del Dr. Bayetto (2), sería perfectamente viable.

Por otra parte, ya en el país, sin temor a que

/// zación, iniciativa y método; 3º) efectiva responsabilidad, y 4º) publicidad de las comprobaciones.

(1) Cuestión ésta que también es digna de tenerse en cuenta, pues cuando las instituciones u organismos cumplen una función que es útil a la colectividad y sus intereses, los gobiernos o poderes administradores los respetan, con lo que, en definitiva, el control de los dineros públicos no estará a merced de los buenos o malos gobiernos que puedan suceder a los actuales.

(2) Bayetto J.: "Apuntes de Contabilidad Pública" Fasc. III- Nota 104, pág. 51.

por ello el Congreso viera disminuidos sus fueros constitucionales, algunos legisladores han presentado en distintas épocas ciertos proyectos tendientes a crear, por ley, el Tribunal de Cuentas.

Así, en 1881, el diputado Astigueta, que era miembro de la Comisión de Cuentas creada por la ley N° 923 (más tarde derogada y sustituida por la N° 3956), en la sesión del 7 de septiembre de dicho año presentó un proyecto de ley por el que se creaba un Tribunal de Cuentas (1).

En la correspondiente exposición de motivos, el autor destacaba que a través de su actuación en la Comisión de Cuentas, pudo advertir que el control que el Congreso pretendía ejercer por intermedio de la misma, era totalmente ineficaz. "El trabajo que demanda el examen de las cuentas -decía Astigueta- es superior, en la forma que se hace, a los esfuerzos y buena voluntad de la Comisión; no podrá hacerlo nunca con regularidad, puesto que tiene que examinar, poco más o menos, 12.000 expedientes".

Pensamos que si ya en el año 1881, con sólo 12000 expedientes, la tarea ofrecía semejantes dificultades a la Comisión, cuáles no serán en la actualidad para cumplir eficazmente su función con los no menos de 40.000 documentos por ejercicio que debería anali-

(1) Diario de Sesiones del 7/9/1881.- C. de Diputados-Biblioteca del Congreso - Tomo II, pág. 1055.

zar (1), y ello a pesar de haberse simplificado el sistema de documentar los egresos de Tesorería General.

Volviendo al proyecto que comentamos, el Tribunal de Cuentas se compondría de un senador y dos diputados, elegidos por las respectivas cámaras a pluralidad de votos. Parece ser que el diputado Astigueta trató de evitar con ello una de las críticas que, precisamente, se formula a la creación del Tribunal de Cuentas por ley, en nuestro país, frente a lo que disponía el artículo 67 inc. 7º) de la Constitución de 1853, que se mantuvo con igual texto en la de 1949 como art. 68 inc. 7º) y que faculta al Congreso para aprobar o no la cuenta de inversión (2). En esta forma serían los propios miembros del Congreso los que integrarían el Tribunal de Cuentas, el cual, a su vez, todos los años, antes del 1º de junio, debía presentar a aquél un informe de las cuentas de la administración, que serviría de base para el ejercicio de la facultad de aprobar o no la cuenta de inversión.

El proyecto del diputado Astigueta pasó a estu-

(1) La cuenta de inversión del ejercicio 1949 fué acompañada de más de 37.500 documentos, y la de 1950, por más de 40.500 (información recogida de la Dirección de Contabilidad de la Contaduría General de la Nación).

(2) Durante la discusión de la 428, el senador Uladislao Frías sostuvo la organización dada a la Contaduría Gral. de la Nación por aquella ley y la no creación de un Tribunal de Cuentas, porque, a su juicio, "sólo el Congreso tenía la facultad de aprobar o desechar la cuenta de inversión, facultad que no podía delegar en ningún tribunal existente o a crearse". (Diario de Sesiones del Senado, del 16 de septiembre de 1865).

dio de una comisión especial, compuesta por el autor y los diputados Plaza, Chavarría, Zeballos y Rojas (Angel), mas no llegó a concretarse en ley.

Pero aquel prejuicio de Astigueta, en cuanto a la composición del Tribunal de Cuentas, no se repitió en los sucesivos proyectos de ley que posteriormente se presentaron al Congreso por otros legisladores para instituir dicho organismo de control en nuestro país.

Así, por ejemplo, durante la sesión del 1º de septiembre de 1922, los diputados Míguez y Sánchez Sorondo pidieron que una serie de proyectos de ley del ex diputado Julio A. Costa, entre los cuales se encontraba uno por el que se creaba el Tribunal de Cuentas, pasaran a las respectivas comisiones para su estudio y consideración. (1)

Los fundamentos del proyecto de Costa eran más bien de carácter histórico. También se referían a la actuación destacada y elogiosa que desde su institución había tenido el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires, terminando su exposición de motivos con los siguientes conceptos: "Allí -se refiere a la provincia de Buenos Aires- el Tribunal de Cuentas radica en la Constitución, pero puede investirlo igualmente la ley, como lo propone este proyecto, y por encima y además de la meritoria pero impotente Contaduría de la Na-

(1) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, del año 1922.-Biblioteca del Congreso.-Tomo III, págs. 583 y 623.

ción, y sin alterar la ley de contabilidad que, al contrario, vendría a hacer real y efectiva, instituir el tribunal de derecho administrativo con poder dentro de su jurisdicción de hacer rendir cuentas, de incautarse papeles, de formular cargos, de dictar sentencia, de dictarla por contumacia en caso de rebeldía, y de prever sus propios fallos. Así se da sanción y una finalidad a las investigaciones imposibles, que son un esfuerzo tanto más enojoso cuanto más impotente". (1)

Entre las principales prescripciones del proyecto que comentamos, diremos que, según el mismo, integraban el tribunal "tres letrados doctores en derecho y cuatro contadores públicos diplomados", que designaba el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Además, gozaban del privilegio de la inamovilidad, pudiendo ser enjuiciados en la misma forma y en los mismos casos que los jueces de las cámaras de apelación, a los cuales se equiparaban en remuneración y jerarquía.

Otro diputado, el Dr. Vicente C. Gallo, presentó años más tarde -en septiembre de 1914- un proyecto de reformas a la ley 428, con el propósito evidente de otorgar a la Contaduría General mayor independencia y de que pudiera ejercer sus funciones de Tribunal de Cuentas más eficazmente. En tal sentido, por el artículo 21 del proyecto, se modificaba el art. 48 de la ley 428 estableciendo el nombramiento de los contadores ma-

(1) Diario de Sesiones citado, pág. 628 (copia textual).

yores con acuerdo del Senado y que los mismos no podrían ser removidos ni suspendidos sino, también, en acuerdo del Senado. (1)

Ya al sancionarse la ley de contabilidad 428, se discutió en las sesiones del Senado de 1865, si era factible la creación por ley del Tribunal de Cuentas, o si ello contrariaba preceptos constitucionales, preceptos que estaban en la Constitución de 1853 y que se repitieron en la de 1949.

El senador Félix Frías (2), contestando al senador Rojo, en la sesión del 16 de septiembre de 1865 (3), se mostraba extrañado de que "alguien" hubiera expresado "que la Constitución prohíbe crear un Tribunal de Cuentas". Y agregaba que él, lejos de reprochar el proyecto de inconstitucional porque daba a la Contaduría General "ciertas funciones judiciales", le hacía la crítica por "no haber aprovechado más la latitud que la Constitución del país da para garantizar el buen manejo de los caudales públicos creando un Tribunal de Cuentas compuesto de jueces inamovibles para que puedan cumplir debidamente la misión que se les confía".

Por ello, agregaba que él votaría por el proyecto, seguro de que más adelante se complementaría dando-

(1) Tomo I - "Ley de Contabilidad y disposiciones complementarias-Edic.de la Univ. de B.Aires, pág. 330

(2) No confundir con el autor del proyecto de la ley 428; éste era Uladislao Frías.

(3) Diario de Sesiones del Senado; año 1865; pág. 421.

le mayores atribuciones a la Contaduría General, convirtiéndola en un verdadero Tribunal de Cuentas. (1)

Pero cabe destacar que no participaba de esa opinión el autor del proyecto. En efecto, el Dr. Uladislao Frías, en la misma sesión (2) expresó que él y la comisión creían que en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 inc. 10) de la Constitución vigente entonces (3), no se podría, por ley, crear el Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, sostenía Frías (Uladislao) que nuestro sistema de gobierno no permitía que el tribunal o corte de cuentas tuviera facultad para fallar por sí sobre la legalidad o ilegalidad de las cuentas, porque ello estaba reservado al Congreso por la Constitución en forma inalienable, al prescribir el art. 68 inc. 7º) que le corresponde "...aprobar o desechar la cuenta de inversión".

De todas maneras, doctrinariamente al menos, no debería subsistir la organización actual de la Contaduría General, en la que, además, contra toda técnica, se refunde el órgano de control interno -Contaduría- con el de control externo -Tribunal- y queda suprimida una

(1) Diario de Sesiones del Senado; año 1865; pág. 422.

(2) Diario de Sesiones del Senado; año 1865; pág. 423.

(3) Art. 86, inc. 10) de la Const. de 1853: "El P.E. nombra y remueve los ministros plenipotenciarios encargados de negocios con acuerdo del Senado; y por sí solo nombra y remueve los ministros del despacho, los oficiales de su secretaría y demás empleados de la administración cuyo nombramiento no está reglado hacer de otra manera por esta Constitución".

instancia. (1)

Tampoco estaríamos de acuerdo con un régimen análogo al existente en Bélgica, en donde los agentes contables de los compromisos de gastos, según el Profesor Bayetto (2), se consideran funcionarios del Tribunal de Cuentas, a pesar de ser nombrados por el Rey a propuesta del Ministro de Hacienda, creándose así "una cierta amalgama entre el control preventivo interno y el externo".

En nuestro país, además del proyecto del diputado Vicente C. Gallo, ya comentado, ha existido una iniciativa que llegó a convertirse en ley, y por la cual se otorgaba mayor independencia al Tribunal de Cuentas, aunque manteniendo la refundición con la Contaduría. Nos referimos a la ley 11.635, sancionada por el Senado el 11 de junio de 1932. Esta ley, que fué vetada por el P.E. el 18 de octubre de 1932, e insistida por el Senado en julio 21 de 1933, no llegó a tratarse nuevamente en Diputados, por lo que, en definitiva, se destinó al archivo. (3)

El P.E. fundó su actitud con respecto a la mencio

(1) Bayetto J.: "Apuntes de Contabilidad Pública"- 2a. edición - Fasc. I, pág. 54.

(2) Bayetto J.: "Apuntes de Contabilidad Pública"-Fasc. III, pág. 47.

(3) Conforme a esta ley, el Presidente y los dos contadores mayores los designaría el P.E. con acuerdo del Senado, por períodos de quince años. Su remoción, antes del vencimiento del período, únicamente podría tener lugar también por acuerdo del Senado.

nada ley, en lo dispuesto por el art. 86 inc. 10) de la Constitución entonces vigente (1) y en considerar a la Contaduría como una dependencia administrativa, aun cuando reconoció la necesidad de mejorar el control de los gastos públicos sobre la base de una modificación total de la ley de contabilidad, que contemplase, como organismo separado, la creación del Tribunal de Cuentas.

Nos parece que la actitud del P.E. más pudo respaldarse en la conveniencia de modificar total y no parcialmente la ley de contabilidad, que en la prescripción constitucional mencionada.

En efecto, si admitimos que la Contaduría General de la Nación tal como estaba organizada con la ley 428 -que en este aspecto poco difería de la actual a pesar de la nueva ley- actuaba en una doble función; que precisamente la ley 11.635 venía a reforzar su posición como Tribunal de Cuentas; y si admitimos, además, que los miembros que lo integraban -y lo integran- revisten el carácter de jueces (2), ya que deben juzgar la conducta de todos los funcionarios de la Nación en el manejo y utilización adecuada del patrimonio del Estado, el art. 86 inc. 5) de la Constitución de 1853 (3),

(1) Art. 86 inc. 10 (C.N. 1853): El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones (ver cita (3) de pág. 93).

(2) Rebollo Paz: "El Juicio de Cuentas ante la Contaduría General de la Nación". -Pág. 164.

(3) Art. 86 inc. 5º (C.N. 1853): "El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: "...inc. 5º) Nombrará los magistrados de la Corte Suprema y de los demás Tribunales Federales inferiores, con acuerdo del Senado".

estaría autorizando la composición del tribunal de cuentas tal como lo dispuso el Congreso por la comentada ley.

El precedente razonamiento sería de aplicación también para el caso de sancionarse en la actualidad una ley creando el tribunal de cuentas. En efecto, a lo dispuesto por el inc. 10) del art. 83 de la nueva Constitución (texto equivalente al inc. 10) del art. 86 de la Constitución del 53), se contrapone lo prescripto por el inc. 5º) del mismo artículo (texto equivalente al inc. 5º) del art. 86 de la Constitución del 53). Tendríamos así que no se vulnerarían los derechos del P.E., siempre y cuando, naturalmente, se interprete que los miembros del Tribunal de Cuentas son funcionarios equiparables a jueces o, más propiamente dicho, jueces que integrarían uno de los tribunales inferiores de la Nación, a que se refiere el citado texto constitucional.

Pero aparte de nuestra modesta opinión, autores indiscutibles, apoyándose en otras disposiciones constitucionales afirman que el Congreso de la Nación está suficientemente facultado para instituir por ley el Tribunal de Cuentas. (1)

(1) Bayetto J.: ("Apuntes de Contabilidad Pública"-Fasc. III-Nota 104;pág. 52). Expresa que, "si el Congreso tiene la atribución de fijar el presupuesto anual de gastos y desechar la cuenta de inversión (art. 67 inc. 27) C.N. 1853 y art. 68 inc. 7º) C.N. 1949); si puede dictar todas las leyes y reglamentos para poner en ejercicio sus facultades (art. 67 inc. 28 C.N. 1853 y art. 68 inc. 27 de la Constitución Nacional de 1949)...etc.,
///

2 - Mediante la reestructuración orgánica y funcional de la Contaduría Gral. de la Nación

En el capítulo anterior, al estudiar el control en Italia sobre el manejo de los dineros públicos, tuvimos oportunidad de apreciar la organización y funcionamiento de la "Ragioneria Generale dello Stato" en aquel país. Debemos reconocer, porque es fundamental a los fines de este trabajo, que la estructura actual y el régimen funcional de dicho organismo de control, fué alcanzado después de profundos estudios y amplios debates doctrinarios.

No estamos informados de que, entre nosotros, alguna vez se haya proyectado dar a la Contaduría General de la Nación, un régimen organizativo semejante al que rige el funcionamiento de análoga institución en Italia (1). Nos referimos, en este caso, a la existencia de las llamadas "contadurías centrales" que, con asiento en cada ministerio o repartición descentralizada, cuyos servicios contables deben satisfacer, dependen, sin embargo, de la Contaduría General del Estado Italiano. (2)

/// ¿cómo puede negársele el derecho de crear un cuerpo técnico delegado que lo secunde en su tarea de fiscalización, ya que como cuerpo político sólo puede ejercerla en conjunto y de poder a poder?"

(1) En cambio, según R. Jacomet -op.cit., pág. 65-, también Turquía y Portugal tienen organizada su Contaduría General de manera tal que, dependiendo del Ministerio de Finanzas, tiene a su cargo la contabilidad administrativa de los diversos ministerios.

(2) En efecto, los tres proyectos de mayor envergadura que se conocieron después de la ley 428, a saber: a) Anteproyecto del Dr. J. Bayetto (año 1934); b) Proyecto

Pero, en cambio, el principio doctrinario en que se apoya tal ordenamiento -o sea la neta separación entre los hechos administrativos y los actos administrativos- (1) lo hemos visto aplicar en más de una oportunidad a otros organismos de nuestra administración pública.

Antecedentes
nacionales y
extranjeros

En primer término, citaremos la reorganización que en el año 1947 se llevó a cabo en la Contaduría General de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y a la cual ya nos hemos referido (2).

Sobre la transformación de ese organismo municipal, queremos destacar ahora, que uno de los argumentos en que se apoyó la misma, fué el de que la ley orgánica municipal N° 1260 impone a su Contaduría General el régimen de control universal en cuanto a la jurisdicción y competencia de ésta y su responsabilidad frente a

/// de la Comisión Especial del H. Senado (año 1940) y c) Anteproyecto de la Comisión Técnica designada por el P.E. (año 1943) (Folleto editado por la Facultad de Ciencias Económicas - Año 1944) contemplaban la organización de las "contadurías centrales", pero todos disponían que el jefe de las mismas, "sin perjuicio de su carácter de agente de la Contaduría General en la respectiva jurisdicción, depende del Director Gral. de Administración correspondiente" (arts. 129, 92 y 88, respectivamente, de cada proyecto citado).

(1) Tognacci G. - Op. cit., pág. 9. - "La función administrativa o de gestión -dice Tognacci- se efectúa mediante los hechos administrativos; la función de control, mediante los actos administrativos".

Ruzo A. en su libro "Curso de Finanzas", tomo III, pág. 304, cita a Girault, quien, entre otras reglas para el eficaz control de la inversión de los dineros públicos, también aconseja la "separación absoluta de los servicios de control y de los servicios controlados".

(2) Ver Prefacio, págs. 7 y siguientes.

cualquier acto que importe un gasto, razón por la cual "corresponde asegurarle indispensablemente -se decía en tal oportunidad- la posesión de medios adecuados para que pueda asumir con plenitud sus funciones específicas". (1)

También en el orden nacional, el art. 76 de la ley 12.961, responsabiliza a la Contaduría General de la legalidad de todas las operaciones financieras y patrimoniales del Estado (2). Necesario será, pues, que se la dote de una organización que le permita cumplir cabalmente con tan grave obligación ante todos los organismos y dependencias de la administración nacional, con competencia para recaudar y gastar dineros públicos o usufructuar bienes de su dominio patrimonial.

Pero antes de seguir con la organización que aspiramos para la Contaduría Gral. de la Nación, citaremos otros antecedentes argentinos de ordenamiento administrativo basados en principio análogos a los que pueden considerarse para la reestructuración de aquella institución, según el modelo italiano.

Tal, por ejemplo, la creación del Cuerpo de Abogados del Estado, concebida en el plan de Gobierno 1947-1951 (3), y sancionada por ley N° 12.954 el 3 de marzo

(1) B. Municipal N° 7978, del 18/4/47: 6° considerando del decreto N° 2357/47.

(2) Art. 76 (ley 12.961): "Compete a la Contaduría General la fiscalización y vigilancia de todas las operaciones financieras y patrimoniales del Estado..."

(3) Plan de Gobierno 1947/51 - Tomo I, pág. 80.

de 1947. En la respectiva exposición de motivos que acompañaba al anteproyecto de ley, encontramos los fundamentos de aquel nuevo ordenamiento de los servicios y oficinas de asuntos legales, oficinas jurídicas, etc., ya existentes en cada ministerio, secretaría de estado o grandes reparticiones descentralizadas.

En primer lugar, procuraba la agrupación de todas ellas en el Cuerpo de Abogados del Estado, bajo la jefatura suprema del Procurador del Tesoro que sería a su vez el Director General, y teniendo a su cargo la unificación de orientaciones y criterios en la defensa y asesoramiento de la administración pública y en el ordenamiento de los trámites.

Aquellas oficinas pasarían a constituir delegaciones de la Dirección General (1), que se integraría, además, con un subdirector y un número de funcionarios del cuerpo. Por intermedio de una Inspección General, se procuraría sostener el prestigio y competencia de los funcionarios, así como también los elementos necesarios para evacuar consultas y elevar el conocimiento específico del derecho administrativo.

Las delegaciones dependerían, del punto de vista disciplinario, del organismo administrativo al que estén adscriptas (2) y se organizarían de acuerdo con las

(1) Art. 3º del proyecto de ley (pág. 82-Plan de Gobierno 1947/51).

(2) Sin embargo, por el art. 16, la Dirección General puede trasladar los abogados de una repartición a otra (pág. 85-Plan de Gobierno 1947/51).

necesidades del mismo, pero profesionalmente, dependerían de la Dirección General.

No obstante que los haberes de estos funcionarios se incluirían en los respectivos anexos del presupuesto a que perteneciera la repartición a la cual estarían adscriptos -art. 17 del proyecto- el Cuerpo de Abogados del Estado, se constituiría como una carrera especial en la administración pública, con escalafón propio (artículo 8º).

Esto último, no se concretó en la ley definitiva en forma precisa. Quizá el 2º párrafo del art. 10 del decreto reglamentario Nº 34.952/47, esté señalando el camino para ello (1). En todos los demás aspectos, la ley se sanciona conforme a las directivas que informó el anteproyecto del P.E. comentado.

Otro ejemplo. En el año 1932, por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, del que dependía la Comisión Asesora Honoraria de Asilos y Hospitales Regionales, se hizo un estudio tendiente a procurar un mejoramiento en los servicios administrativos y contables de aquellos establecimientos.

Dicho estudio se concretó en un decreto dado en

(1) Art. 10: "....Los presupuestos de los distintos ministerios u organismos del Estado Nacional deberán tener un inciso especial donde se detallarán los cargos técnicos, administrativos y de servicio con sus respectivas nominaciones, ajustado a la organización interna de cada Delegación".

acuerdo de ministros (1), cuyo análisis nos permitirá apreciar cómo los funcionarios que tuvieron a su cargo aquella tarea, se orientaron también hacia la buena doctrina de separar la función ejecutiva, técnica o específica de los organismos del estado, del manejo y control de sus medios financieros y patrimoniales.

En efecto: si por el acuerdo del 14 de julio de 1931 que creó las direcciones de administración, éstas tienen la responsabilidad de las finanzas del departamento -se decía más o menos en los considerandos- lo lógico es que las funciones atinentes a ese aspecto en cada establecimiento, se hallen también bajo la jurisdicción de la Direc. de Administración del ministerio.

Y así se procedió; desde el 15 de julio de 1932, los contadores, secretarios-contadores o contadores-tesoreros (que así se llamaban, indistintamente, según la categoría del establecimiento a que pertenecieran), pasaron con todo su personal auxiliar y elementos de trabajo a depender directamente de la Direc. de Administración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en la que quedó centralizada la administración de todos los asilos y hospitales regionales de la República.

Posteriormente, por decreto del 14 de septiembre de 1932 (2), se precisaron mejor las tareas de aquellos

(1) Decreto-Acuerdo del 14 de julio de 1932.-"Ley de Contabilidad y disposiciones complementarias".-Tomo I, pág. 427.

(2) Ver su texto completo en Tomo I, pág.439 de "Ley de Contabilidad y disposiciones complementarias".-Ed.1942.

funcionarios que pasaron a desempeñarse como delegados de la Dirección de Administración, sin perjuicio de la colaboración debida a las direcciones de los establecimientos en los que prestasen servicios.

El art. 2º del decreto mencionado en el párrafo anterior, determinaba cuáles eran las obligaciones de los contadores, secretarios-contadores y contadores-tesoreros (1). Por su parte, el art. 3º les fijaba sus deberes en el carácter de delegados de la Dirección de Administración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2). En este sentido es de destacar la facultad

(1) Art. 2º (Decreto 14/IX/32). Son obligaciones de los contadores, secretarios-contadores y contadores-tesoreros, aquellas que fijan los reglamentos en vigor o las que en adelante se dictaren y en especial:

- a) Vigilar la contabilidad, llevándola o haciéndola llevar con la ayuda de los empleados que le asigne la ley de presupuesto de acuerdo a las prescripciones de la ley 428 de contabilidad y demás disposiciones legales y reglamentarias vigentes;
- b) Informar todos los expedientes de adquisiciones, ventas y permutas, etc., destinadas a cubrir las necesidades del establecimiento;
- c) Llevar o hacer llevar con la ayuda de los empleados que a tal fin les asigna la ley de presupuesto, una contabilidad preventiva;
- d) Intervenir personalmente en los pagos, recepciones, etc.
- e) Informar a la Dirección del establecimiento, y a su pedido, el estado de las cuentas, la disponibilidad de los fondos en cada partida, lo pagado, lo comprometido y en general todo lo concerniente a la contabilidad del mismo.

(2) Art. 3º (Decreto 14/IX/32). En el carácter de delegados de la Dirección de Administración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, deberán:

- a) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley 428 de contabilidad y las prescripciones legales y reglamentarias en vigencia, en materia administrativa, contable y financiera;
- b) Formular reparo a toda adquisición, venta, permuta o cualquier trámite que importe un movimiento de fondos y especies, que no se encuadre dentro de las disposiciones legales y reglamentarias o que evidente-

de observación que se les otorgaba a toda adquisición, venta, permuta o cualquier otra operación que supusiera un movimiento de fondos o especies no encuadrado en las disposiciones legales y reglamentarias o que perjudicaran el patrimonio del estado.

/// mente perjudiquen el erario público;

- c) Los directores de establecimientos podrán, no obstante la observación producida, insistir en la misma, mediante una resolución concreta, reservando los fundamentos en que se informa la misma para el caso en que ellos fueran recabados por la Direc. de Admón. del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto;
- d) En los casos de insistencia, previstos en el inciso anterior, los delegados darán cumplimiento a la resolución de la Dirección del establecimiento y simultáneamente elevarán a la consideración de la D. de Administración del M. de Relaciones Exteriores y Culto, sin otro comentario, copia fiel de la observación formulada;
- e) Someter a la consideración de los inspectores de la Direc. de Admón. del M. de Relaciones Exteriores y Culto, y cuantas veces éstos lo exijan, los libros y demás documentación archivada o en trámite, en sus oficinas;
- f) Solicitar a la D. de Admón. del M. de Relaciones Exteriores y Culto, interpretaciones, aclaraciones, etc., respecto de las leyes, decretos, resoluciones, circulares, etc., relacionados con la ley de contabilidad u otras de aplicación;
- g) Practicar diariamente un arqueo de valores, dejando constancia escrita del acto y comunicar cualquier novedad que en tal sentido ocurriese y, periódicamente, realizar un recuento de existencias, suscribiendo los balances o inventarios que con tal motivo se formulen;
- h) Evacuar con rapidez y exactitud cualquier pedido relacionado con el régimen contable, que solicitase la Dirección de Administración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto;
- i) Trasladarse inmediatamente -previa entrega de la contaduría a quien corresponda, con las formalidades legales- a los puntos a que resultasen designados por la Dirección de Administración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en mérito a la facultad que a ésta le asiste, en virtud de lo dispuesto en los considerandos del expresado decreto dado en Acuerdo General de Ministros, de fecha 14 de julio de 1932.

Naturalmente que aquella facultad no podía ni debía enervar la función específica de los directores de establecimientos, pues ello, por una deformación interpretativa muy restrictiva, llegaría, inclusive, a paralizar sus servicios. A evitarlo, tendía, precisamente, el acto de insistencia a que podía echar mano estos funcionarios, mediante resoluciones concretas, en cuyo caso, los delegados daban curso a las mismas y simultáneamente elevaban a la Dirección de Administración del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, copia fiel de la observación formulada e insistida.

Otros ejemplos que se acercan mucho a la organización de la "Ragioneria Generale dello Stato"

La sanción del decreto en acuerdo de ministros N° 35717/44 (1), que creó los tribunales de cuentas en cada territorio nacional para el control de la recaudación e inversión de la renta de los municipios electivos y de las comunas de fomento, dió origen poco después, a otro decreto complementario, el N° 1685 del 25 de enero de 1945.

Nos interesa comentar este segundo decreto, puesto que también él parece inspirado en aquel principio doctrinario que separa los órganos administrativos o ejecutores, de los de control o fiscalizadores.

(1) Este decreto se transcribe en el Apéndice, en virtud de no haberse publicado en el Boletín Oficial ni en ningún folleto al cual hacer referencia.

En efecto: por su artículo 1º se fija para los contadores de las gobernaciones de los territorios nacionales, la doble función de colaboradores de los gobernadores en la gestión que éstos realizan, y de delegados de la Dirección General de Administración del Ministerio del Interior, en todo lo atinente al contralor que el acuerdo del 14 de julio de 1931 confiere a las direcciones de administración.

Vemos aquí, estructurada en forma general, la organización que, en escala de mayor jerarquía, habría de tener la Contaduría Gral. de la Nación, de adoptarse el régimen de la "Ragioneria Generale dello Stato Italiano".

La semejanza se acentúa más aún, al analizar los arts. 2º y 3º del decreto que comentamos (1), pues se aprecia a través de su texto que la independencia con que pueden actuar los contadores en su función controladora es absoluta, situación robustecida por el hecho cierto de que los cargos de contadores figuran en presupuesto en el Anexo 3 -Ministerio del Interior- (ocho cargos hasta el año 1951, correspondientes a los ocho territorios nacionales antes de la provincialización de

(1) Art. 2º (Decreto 1685/45): Los contadores de las gobernaciones nacionales, dependerán de la Dirección General de Administración del Ministerio del Interior, y los señores gobernadores no podrán adoptar medidas que interrumpen sus servicios sin la previa autorización del Ministerio.

Art. 3º (Decreto 1685/45): Los contadores de las gobernaciones nacionales, por disposición del Ministerio del Interior podrán ser trasladados con las mismas funciones a otras gobernaciones, cuando así se estime conveniente por razones de mejor servicio.

La Pampa y el Chaco). Vale decir, que la eventual mejora de sus emolumentos no estaría supeditada a la mayor o menor simpatía con que pueda ser visto por el controlado -en este caso el gobernador-, desde que, si bien resultan aquellos funcionarios colaboradores de él en cuanto a los servicios contables que requiera la gobernación, ello es así para cumplir más eficazmente la fiscalización que les delega la Dirección General de Administración del Ministerio del Interior, y evitar la duplicación de tareas de orden contable, con la consiguiente economía de trámites y dinero.

El mismo criterio informó la organización adoptada el 29 de octubre de 1934 por la Dirección de Administración del Ministerio de Agricultura. En efecto, por decreto N° 50.766 de aquella fecha, se aprobó su reglamento interno, cuyo artículo 18 creaba las "delegaciones administrativas" que actuarían ante las demás direcciones y entidades del Ministerio.

Sintéticamente, sus funciones, reducidas al ámbito de la repartición ante la que estaban destacadas, "debieron" ser análogas o semejantes a las que aspiramos para las "contadurías centrales" como órganos de control dependientes de la Contaduría General de la Nación. Y decimos "debieron" porque, en la práctica, los buenos propósitos que inspiraron la creación de las delegaciones administrativas, se olvidaron, habiéndose comprobado en recientes inspecciones, que, precisamente,

por ese motivo, la marcha administrativa del ministerio que nos ocupa, andaba con algunos tropiezos, sobre todo en materia de rendiciones de cuentas.

El inc. a) les asignaba la contabilización de los créditos que se acordaban a la repartición ante la que estaban destacados, y el c) las facultaba para observar todo proyecto de erogación cuando no registrara saldo disponible la partida respectiva. Por otra parte, en caso de insistencia de la repartición -que debía formularse por escrito-, a la imputación o pago de una orden que no estuviere en condiciones, darle cumplimiento sí, pero con cargo de elevar de inmediato las actuaciones a la Dirección de Administración.

-----o-----

Hemos dejado con toda intención para el final de estos antecedentes, el comentario del reglamento general interno de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, ahora empresa nacional del Estado.

Dicho reglamento, que fuera aprobado por el directorio que regía la marcha de ese organismo con fecha 23 de diciembre de 1942, creó en su Capítulo X (artículos 60 a 66) las llamadas "contadurías locales", las cuales se desempeñaron en los distintos yacimientos, destilerías, divisionales, plantas de almacenaje, etc., hasta el 31 de marzo de 1949, dependiendo, para el ejercicio de sus funciones, directamente de la Con-

taduría General.

Según el artículo 60 de dicho reglamento, la organización tendía a satisfacer prescripciones de la ley 11.668 -orgánica de Y.P.F. (1)- advirtiéndose por el art. 62, que la dependencia directa de la Contaduría General que se establecía para el jefe y personal de las contadurías locales, "en nada restará atribuciones al señor Gerente General y Jefes de las dependencias para exigir todas las informaciones que estimen necesarias, ya que los servicios contables deben prestar su total colaboración y asesoramiento y suministrar todo dato o antecedente existente en los mismos".

Vemos, pues, cómo esta organización estaba inspirada en el régimen de control contable italiano, posición que se confirma a poco que profundicemos el resto de los artículos del reglamento. Así, en el art. 63, se establecía que los "contadores locales" actuarían a los fines del cumplimiento de sus funciones como delegados del Contador General, y que, a su vez, el personal de las respectivas contadurías dependería "directa y exclusivamente" de aquéllos. Las relaciones entre las contadurías locales y la Contaduría General, se mantenían en forma directa "sin instancias intermedias", por ello era de competencia exclusiva del Contador General resol-

(1) Artículo 7º, ley 11.668: "La contabilidad será llevada por partida doble, en los libros y en la forma que corresponda a una contabilidad central y a tantas contabilidades parciales cuantas sean las administraciones o dependencias".

ver sobre la oportunidad de las licencias del contador y subcontador de cada dependencia y nombrar sus reemplazantes.

El artículo 66 clasificaba las tareas de las contadurías locales de la siguiente manera: a) de contabilidad; b) de contralor, y c) de información. La actividad contable abarcaba los siguientes aspectos: 1) contabilidad industrial y comercial; 2) contabilidad del presupuesto; 3) contabilidad de las obras; 4) contabilidad patrimonial e inventarios, y 5) contabilidad de movimiento de fondos.

Las funciones de contralor estaban referidas: 1) a la verificación de cómo se utilizaban los créditos presupuestales y demás autorizaciones para realizar gastos, obras o inversiones; 2) a la fiscalización del movimiento de productos y materiales; 3) a la vigilancia de las apropiaciones a las obras permanentes para determinar las inversiones en cada una de ellas; 4) al control de las imputaciones de gastos, y 5) al control de la facturación de productos y de su cobranza.

En cuanto a las tareas de información, éstas podían ser: 1) para la Contaduría General, y 2) para la dependencia o local.

Por sus funciones de fiscalización o contralor, el contador local podía formular reparos a un acto no legal del jefe de la dependencia. Tal reparo, u observación, según el art. 65 inc. e), tendría carácter sus-

pensivo, debiendo comunicarse de inmediato a Contaduría General, pero si el jefe o administrador de la dependencia reiteraba la orden por escrito, el contador debía darle trámite, quedando exento de toda responsabilidad ulterior.

La organización funcional de la Contaduría de Yacimientos Petrolíferos Fiscales que acabamos de comentar, tuvo casi seis años y medio de vida (1).

Aun cuando pueda aparecer interesada nuestra opinión, diremos que, aun sin haber alcanzado el ideal en materia de ordenamiento contable, los dos o tres casos que en el año 1949 sirvieron de pretexto para su derogación, no justifican en modo alguno la vuelta a un régimen que quizá haya evitado ciertos conflictos de carácter personal -y a buen seguro, creando otros-; pero que evidentemente ha provocado un desmoronamiento vertical en la eficacia de los servicios contables de la institución.

Como complemento de los casos que Un ejemplo extranjero acabamos de comentar, acerca de algunas organizaciones en nuestro país, orientadas hacia el principio doctrinario que separa los órganos ejecutivos de los de control, nos vamos a ocupar, lo más bre

(1) En efecto, por Resolución del H. Directorio del 25/II/49, y a iniciativa de su Presidente, a partir del 1/IV/49, los jefes y personal de las contadurías locales pasaron a depender "funcional y disciplinariamente" en forma directa y exclusiva de los administradores o jefes de los yacimientos, destilerías, divisionales, etc.

vemente posible, del interesante trabajo producido en el Brasil por la Comisión que tuvo a su cargo la preparación del anteproyecto de "Código de Contabilidade da União".

Dicha comisión, a la que ya nos hemos referido en otra parte de nuestro trabajo (1), la integraban dos distinguidos funcionarios del Ministerio de Hacienda, los señores João Ferreira de Moraes Junior y Ubaldo Lobo, quienes en diciembre de 1940 elevaron al Presidente del Departamento Administrativo del Servicio Público, un anteproyecto de ley de Contabilidad Pública precedido de un interesante informe o exposición de motivos.

Surge de dicha exposición de motivos, que los autores procuraron dar solución de inmediato a dos cuestiones preliminares de capital importancia: la contabilidad propia de los ministerios y reparticiones y el proceso de centralización contable. Para ello dividieron el aspecto escritural de la contabilidad pública en dos etapas: administrativa y técnica; la primera estaría a cargo de los ministerios o reparticiones, y la segunda de la Contaduría General de la República y las contadurías seccionales.

Admitían en su informe que la centralización contable podía estar a cargo de los ministerios o de las contadurías seccionales dependientes de la Contaduría

(1) Primera Parte - Cap. II - punto 1.

General. Ellos escogieron este último camino, no sin advertir que dichos organismos tendrían la obligación de asegurar a los ministros de Estado la colaboración y asistencia indispensables en materia contable, suministrándoles los datos que necesiten conocer, para su orientación sobre recursos y gastos, o situación de las partidas presupuestarias de cada repartición subordinada a su jurisdicción ministerial.

Para llegar a la solución escogida, los profesores Ferreira de Moraes Junior y Lobo, partieron de un concepto muy elevado sobre los propósitos y fines de la contabilidad pública, el que se concreta en el siguiente párrafo: "Toda actividad coordinada de los órganos del Estado no tendrá la eficiencia esperada o debida si no se observa rigurosamente un orden que sólo la contabilidad con sus registros y sus controles puede asegurar". De inmediato clasifican las funciones y los órganos apropiados encargados del servicio contable, de la siguiente manera:

- I - Funciones necesarias en la fase preparatoria del acto administrador;
- II - Funciones de escrituración propiamente dicha para las necesidades de la repartición;
- III - Funciones de escrituración para la preparación de los elementos destinados a la centralización de la contabilidad de la República;
- IV - Funciones de control contable y preparación de las rendiciones de cuentas.

Los dos primeros grupos de funciones los dejaban a cargo de los servicios de contabilidad de las propias reparticiones donde los actos administrativos se realizan; en cuanto a los otros dos, señalaban la alternativa de dejarlos también a cargo de aquellos mismos servicios contables o de que fueran desempeñados por órganos especiales extraños a las reparticiones ejecutoras de los trabajos.

La Comisión opinó que la primera alternativa no era aconsejable, porque no se obtendría la necesaria uniformidad en los métodos de escrituración o se obtendría con muchas dificultades y los elementos informativos no llegarían al órgano centralizador en los plazos convenientes ni con la homogeneidad necesaria en su presentación.

Estudiaron también las posibilidades de confiar la tarea a los servicios de contabilidad de las reparticiones interesadas pero bajo la jefatura de un funcionario del órgano centralizador, llegando a la conclusión de que la fórmula -como aconteció en Italia antes de la reforma de 1923- no daría resultado. En definitiva, acordaron estructurar la organización escritural de la contabilidad del estado, de manera tal que dichas funciones -las de los grupos III y IV- quedaran bajo la responsabilidad de órganos especiales, extraños a las reparticiones ejecutoras de los trabajos.

Los referidos órganos especiales, que no serían

otros que las contadurías seccionales, estarían subordinados directamente a un órgano centralizador: la Contaduría General de la República.

Llegados a esta altura de su informe, los nombrados funcionarios se formulaban una pregunta que juzgamos oportuno comentar: ¿La Contaduría General de la República debe estar subordinada al ministro de Hacienda, o debe ser un organismo independiente de cualquier ministerio y subordinado al Presidente de la República ?

Ellos mismos se contestan en el sentido de que, si bien puede actuar conforme a la segunda alternativa, preferen mantener a la Contaduría General de la República subordinada directamente al ministro de Hacienda, aunque con autoridad suficiente para movilizar libremente a su personal y al de las contadurías seccionales.

De inmediato, se formulaban esta segunda pregunta: ¿Deben ser otorgadas nuevas atribuciones a la Contaduría General de la República?

Al respecto recuerdan que, en los Estados Unidos de N.A. el "General Accounting Office", órgano análogo a la Contaduría General de la República, además de la centralización de la contabilidad de todas las reparticiones federales americanas, tiene a su cargo la verificación de las cuentas y de todos sus comprobantes, como hacen los auditores ingleses, desempeñando, así, en parte, el papel que en el Brasil se reserva al Tribu-

nal de Cuentas.(1)

Los autores del anteproyecto que comentamos, consideran que es preferible el ordenamiento brasilero, que separa nítidamente las funciones de escrituración de las de fiscalización. Sin embargo, antes de contestar definitivamente su propia pregunta, traen a colación la ley 1037, del 26 de julio de 1939, que en Italia dió mayor ingerencia a la Contaduría General del Estado en materia de control presupuestario, y agregan el siguiente comentario: "Es verdad que la Contaduría General, con sus registraciones, cuadros y resúmenes, acompaña de cerca la ejecución del presupuesto y siente y percibe cuáles son los puntos débiles de éste, encontrándose así en condiciones de asumir la responsabilidad de los servicios análogos a los confiados a sus iguales de Estados Unidos y de Italia, pero constituiría grave error copiar de estos países, modelos que aquí no se ajustarían bien a nuestra organización administrativa".

En consecuencia, esta segunda pregunta la contestan negativamente y no asignan nuevas tareas a la Contaduría General de la República.

Finalmente, recomiendan con insistencia que las contadurías seccionales deben ser órganos de colabora-

(1) Sobre organización administrativa-contable en EE. UU. de N. América, ver "La Administración Financiera de los EE. UU. de N. América", de Daniel T. Selko; B. Aires, 1945.

ción y auxiliares de los ministros y de los jefes de las reparticiones en todo lo que se refiere a contabilidad.

Elevado el anteproyecto comentado al Presidente del Departamento Administrativo del Servicio Público, éste reclamó de todos los funcionarios públicos hicieran llegar su opinión sobre el mismo a los miembros de la Comisión. No menos de 850 sugerencias recibieron en su mesa de trabajo los profesores Ferreira de Moraes Junior y Lobo, todas las cuales fueron objeto de detenido estudio, como consta en el tomo publicado por dicho Departamento en Río de Janeiro en el año 1943.

Nosotros vamos a comentar a continuación dos de las sugerencias vinculadas a la organización de la Contaduría General de la República y de las contadurías seccionales para tratar de interpretar mejor el verdadero alcance del ordenamiento proyectado. Se refieren ambas al art. 12 del anteproyecto que trata de las contadurías seccionales.

Por la sugerencia N° 29, se solicitaba a la Comisión que en el inc. a) agregue al texto del anteproyecto: "...y administrativamente a los directores generales de los Departamentos de Administración". (1)

(1) El texto completo del art. 12, según el anteproyecto, era el siguiente: "Las contadurías seccionales que funcionarán como delegaciones de la Contaduría General de la República, serán órganos de cooperación de los ministerios y de las reparticiones en que actuaren, debiendo para tal fin:

a) subordinarse a las normas disciplinarias y horarios

////

La enmienda, según la Comisión, no procede. La subordinación administrativa de las contadurías a los directores generales de los departamentos de administración importaría, a su juicio, una desorganización completa de todo el servicio de contabilidad de la Unión, como ya aconteció antes de la actual autonomía conferida a la Contaduría General de la República por el decreto-ley 1990 del 30 de enero de 1940.

La sugerión N° 32, vinculada también al art. 12, es más interesante. Plantea, como se verá, el desiderátum relativo a la dependencia de las contadurías seccionales, y lo hace de la siguiente manera: "La experiencia tiene demostrada la necesidad de que se consideren las contadurías seccionales como órganos administrativos integrantes de los propios ministerios o reparticiones a los que sirven, pero ejerciendo sus actividades bajo la orientación técnica de la Contaduría General de la República. Todo cuanto haga es para el ministerio o repartición dentro de un criterio uniforme que la Contaduría General de la República impone y fiscaliza (1), no habiendo por eso necesidad y mucho menos conveniencia -como por error suponen algunos- de repetir la escrituración en otro órgano integrante del ministe

/// de los ministerios y reparticiones;

- b) prestar al ministro o a los jefes de las reparticiones la asistencia necesaria en todo lo que se relacione con la contabilidad a su cargo;
- c) Atender los pedidos de información que les solicitan las autoridades competentes".

(1) El autor de esta sugerión propugna un régimen semejante al proyecto del Dr. Bayetto (art.127/29).

rio o repartición".

Y continúa el autor de la sugestión: "Es bien cierto que, para la orientación que podríamos llamar de naturalidad doméstica, principalmente cuando se desea conocer rigurosamente el costo de cada unidad administrativa, órganos específicos, como los de personal, material y obras, podrían continuar anotando la aplicación de las partidas que les son propias, pero también dentro de un sistema orientado por la seccional".

La Comisión no accedió tampoco a modificar su criterio y orientación ante esta sugestión, sosteniendo que retirar la autonomía de que gozaba la Contaduría General de la República, mutilar su organización actual, integrando las contadurías seccionales como dependencias administrativas de cada ministerio, era retornar al estado de desorden contable que imperó anteriormente e inutilizar, en definitiva, los servicios de contabilidad de la Unión.

Recuerda de inmediato, en apoyo de aquella posición, que cuando a consecuencia de la reforma de los servicios del Ministerio de Hacienda, en cumplimiento de la ley del 13 de enero de 1936, la Contaduría Central de la República quedó subordinada al Director General de Hacienda Pública, y las contadurías seccionales a los respectivos delegados fiscales, la desorganización fué tan grande que el propio ministro de Hacienda reconció el error y la necesidad de una medida urgente. Fué

por ello que se dictó el decreto-ley N° 1990 del 31 de enero de 1940 por el cual se restableció la autonomía de la Contaduría General de la República y de sus contadurías seccionales, que volvieron a funcionar como delegaciones de la misma Contaduría General.

"Pretender ahora repetir y generalizar el error -agregaba la Comisión-, sería caer nuevamente en aquel estado caótico en que, por algún tiempo, estuvieron los servicios de contabilidad de la Unión y que tanto alarmaron al señor ministro de Hacienda".

Sin embargo, reconoció la conveniencia de encarar los servicios de personal, material y obras a los de las contadurías seccionales, considerando tales servicios, en lo que se refiere a la contabilidad, como órganos subsidiarios.

En definitiva, estudiadas todas las sugerencias recibidas, permaneció firme la idea central que orientó a los autores, y en el Capítulo II del proyecto de nuevo código de contabilidad, se fijan concretamente cuáles son y qué funciones llenarán los órganos de contabilidad.

En efecto, los autores clasifican dichos órganos en principales y subsidiarios. La Contaduría General de la República y sus contadurías seccionales son órganos principales, y los servicios de personal, material y obras de los ministerios y reparticiones públicas,

son los subsidiarios.

La Contaduría General de la República centraliza bajo su inmediata orientación y fiscalización todos los servicios de contabilidad de las reparticiones civiles y militares de la Unión.

A las contadurías seccionales compete las funciones de órganos ejecutivos de contabilidad financiera de las reparticiones a las cuales sirven y la centralización de la registración contable presupuestaria y patrimonial a cargo de los órganos específicos de personal, material y obras.

Los órganos subsidiarios, a su vez, tienen a su cargo la contabilidad analítica de las dotaciones presupuestarias y la registración analítica patrimonial.

Con referencia particular a las contadurías seccionales, los artículos 12 y 13 del referido anteproyecto, fijan su dependencia jurisdiccional y las funciones que les corresponde en el nuevo ordenamiento.

Así, el art. 12, después de expresar que actuarán como delegaciones de la Contaduría General de la República, agrega que "serán órganos de colaboración con las reparticiones en que funcionen", debiendo prestar a los jefes de las mismas la asistencia necesaria en todo lo que se relacione con la contabilidad a su cargo y suministrarles cualquier información vinculada con sus funciones.

En el artículo 13 se enumeran las distintas actividades que tendrán a su cargo con respecto a contabi-

lidad de presupuesto, financiera, industrial y patrimonial. En materia de contabilidad de presupuesto, les corresponde:

- a) Registrar sintéticamente, en base a los balances mensuales recibidos de los órganos subsidiarios de contabilidad, los créditos y los compromisos referentes a las reparticiones junto a las cuales actúen;
- b) Registrar y relacionar, después de cerrado el ejercicio, los gastos comprometidos y liquidados, pero no pagados, y enviar su relación, junto al último balance del ejercicio, a la Contaduría General de la República;
- c) Registrar a su debido tiempo, con las relaciones a la vista recibidas de los órganos subsidiarios de contabilidad, los gastos comprometidos cuyo pago no haya sido solicitado durante el año financiero y enviar las mismas relaciones a la Contaduría General de la República;
- d) Enviar a la Contaduría General de la República las demostraciones mensuales de la situación de las dotaciones presupuestarias, indicando los saldos anteriores, el movimiento del mes y los saldos para el mes siguiente.

Se dispone luego que las contadurías seccionales que funcionaren en los ministerios podrán ser encargadas de centralizar los balances y demostraciones de las reparticiones de su dependencia, a fin de preparar un

estado general de carácter administrativo para ser presentado al titular de la cartera respectiva.

--o--

Finalmente, y para cerrar este capítulo, nos referiremos a un reciente trabajo de tesis -ya citado- (1) en el que se ensaya una interesante clasificación de los servicios a cargo de los "órganos ejecutores". Expresa el autor, al respecto, que en dichos órganos, paralelamente a los dos servicios dinámicos -el del tesoro y el del patrimonio-, se desarrolla un tercero tan importante y necesario como aquéllos: es el servicio de "control interno" que debe actuar junto a los mismos "a efectos de intervenir sus operaciones, registrarlas y prevenir o denunciar cualquier irregularidad".

Más adelante, el mismo autor opina que la labor de esos órganos fiscalizadores debe ser convergente, por lo que deben actuar "como simples delegaciones de un órgano máximo de control, encargado de asegurar la efectividad y unidad de la acción de aquéllos, examinar en instancia administrativa los actos de los responsables, centralizar el registro contable de las operaciones, etc....."

Queremos interpretar que el autor de los párrafos precedentes, también aspira a que los órganos de control interno -las contadurías de cada ministerio o

(1) Pecchini Aldo V.: "La actual organización de la hacienda del estado federal argentino"; pág. 46.

gran repartición- se constituyan, pues, "como simples delegaciones" del órgano máximo de control -la Contaduría General de la Nación- para actuar junto a los servicios dinámicos de los órganos ejecutivos e intervenir sus operaciones, registrarlas y prevenir o denunciar cualquier irregularidad.

-----o-----

SEGUNDA PARTE

REESTRUCTURACION ORGANICA Y
FUNCIONAL DE LA CONTADURIA
GENERAL DE LA NACION

C A P I T U L O I

ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA
ORGANIZACION ACTUAL DE LA
CONTADURIA GENERAL DE LA
NACION

- 1 - Desde la colonia hasta la ley 428
- 2 - Breve reseña de los principales ante-
proyectos de reforma a la ley 428

1 - Desde la Colonia hasta la ley 428

El origen de la Contaduría General de la Nación arranca desde los primeros tiempos de la Colonia.

Antes de fundarse el Virreynato del Río de la Plata, las cuentas eran juzgadas y aprobadas, o realizadas, por el Tribunal Mayor de Cuentas de Lima. Ello suponía el transporte, por rudimentarios medios y a través de larguísimas distancias, de toda la documentación atinente a las respectivas cuentas, circunstancia que exponía a aquélla a contingencias de pérdidas y deterioros.

La Real Cédula del 24 de enero de 1768, vino a dar solución a aquel estado de cosas y constituye, por así decirlo -conforme lo expresa algún autor-, la partida de nacimiento de la Contaduría General de la Nación.

Para que se aprecie cómo a casi 200 años de distancia los gobiernos ya sentían la inquietud por la "buena y justa" utilización de los dineros públicos, es interesante detenerse en el análisis del histórico documento cuyo texto, no muy divulgado, suscripto por Carlos III de España, nos permitimos transcribir textualmente:

"Don Carlos, por la gracia de Dios Rey de Castilla, de
"León, etc. Teniendo en consideración a los visibles
"riesgos a que van expuestas las Cuentas que remiten
"los oficiales de mi Real Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires al Tribunal de Cuentas de la de Lima, por los
"notorios peligros que experimentan los trajinantes en

"un viaje que, sobre lo dilatado, tiene el escollo de
"dar muchas veces en manos de los Indios Gentiles, y a
"que si se pierden los recados originales, comprobando
"tes de las mismas cuentas, podrán resultar innumera-
"bles perjuicios a mi Real Hacienda, y a los Interesa-
"dos en las mismas Cuentas, reflexionando estos inconve-
"nientes, y los que produce el atraso que por necesi-
"dad se experimenta en la remisión y fenecimiento de
"las Cuentas de aquellas Cajas, que cuando llegan a la
"Contaduría General de mi Consejo de las Indias es con
"tanto atraso que ni las noticias que contienen pueden
"ser útiles, ni menos cuando se adviertan algunos agra-
"vios pueden por el transcurso del tiempo hallarse me-
"dios para su reparo; por estas y otras consideracio-
"nes que me ha hecho presentes el referido mi Consejo
"en consulta de 12 de septiembre ppdo., he tenido por
"conveniente crear en la misma Ciudad de Buenos Aires
"un Contador de Cuentas para que tome las de aquellas
"Cajas y las que se comprehenden en el Gobierno del Pa-
"raguay y Tucumán. En este supuesto y atendiendo al mé-
"rito y servicios de vos el Comisario de Provincia de
"Marina D. Cándido Ramos, he venido por mi Real Decreto
"de 16 de noviembre último en conferiros el expresado
"Empleo de Contador Maior de Cuentas de la Provincia
"de Buenos Aires y sus inmediatas del Paraguay y Tucumán,
"y que arreglándoos a los 20 capítulos que contiene
"la Instrucción que se os entrega con este Título
"formada y firmada por Don Tomás Ortiz de Landazuri,
"Contador General del referido mi Consejo, podáis to-
"mar, glosar y fenecer las Cuentas (en la conformidad
"y con la propia jurisdicción que lo executa el Tribu-
"nal de Lima) de mis Cajas Rs. de Buenos Aires, Paraguay
"y Tucumán. Y mando al Presidente y a los de mi Conse-
"jo de las Indias que luego que vean este Título tomen
"y recivan de vos el juramento con la solemnidad que
"se requiere y deveis hazer de que bien y fielmente
"serviréis el mencionado Empleo de Contador Maior de
"Cuentas de las Provincias del Río de la Plata, y que
"en uso y exercicio guardaréis además de la instruc-
"ción que se os dá, lo que por Cédulas, Provisiones, Or-
"denes y Leyes está prevenido y mandado y en adelante
"se ordenare y dispusiere para el buen régimen y admi-
"nistración de mi Real Hacienda en las tres citadas
"Provincias, y que habiéndolo hecho y puesto testimo-
"nio de él en este título, ellos mi Virrey del Perú, la
"Real Audiencia de Charcas, los Governadores y Capita-
"nes Generales de las Provincias de Buenos Aires, Para-
"guay y Tucumán, los oficiales de mis Rs. Cajas conteni-
"das en ellas, y todos los demás jueces, Tribunales, Ca-
"valleros, Escuderos, Oficiales y Hombres buenos, y to-
"das las demás personas estantes y habitantes en la ju-
"risdicción de las mencionadas Provincias de Buenos Ai-
"res, Paraguay y Tucumán, os hayan, recivan y tengan por
"tal Contador Maior de Cuentas, y usen con vos este ofi-
"cio según queda expresado, guardándoos y haciéndoos

"guardar las honras, gracias, mrds., franquezas y liber
"tades que corresponden a semejantes Contadores, bien y
"cumplidamente, sin que en ello os pongan embarazo ni
"contradición alguna, pues yo por el presente os reci-
"vo y he por recevido a su uso y exercicio, y os doy
"poder y facultad para usarle y exercerlo y es igual-
"mente mi voluntad que hayais y llebeis de salario en
"cada un año con dicho empleo, todo el tiempo que le
"sirviereis, cuatro mil pesos y que se os paguen de
"mis Reales Cajas de Buenos Aires en la conformidad
"que se haga con los Sueldos de los Oficiales Rs. pues
"con vtras. cartas de pago, traslado signado de este
"Título y testimonio del día en que tomaréis posesión
"se recibirá y pasará en cuenta lo que así se os diere
"y pagare sin otro recaudo alguno. I declaro no debeis
"mrs. algunos al dro. de la Media Annta. por ser este
"Empleo de nueva creación, y del presente se tomará ra-
"zón en la Conta. Gral. de la distribución de mi Real Ha-
"cienda a donde está agregado el Rexº gral. de mrds. y
"en la de mi Consejo de las Indias, dentro de dos me-
"ses de su data, y no executándolo así quedará nula es-
"ta gracia, y también se tomará por los Oficiales Rs. de
"las Cajas de Bs. As. Dado en el Pardo a 24 de Enero
"de 1768. Yo el Rey. Yo Dn. Nicolas de Mollinedo Secre-
"tº del Rey". (1)

Se instituye así el primer Tribunal de Cuentas que funcionó en tierra argentina, a cargo de un funcio- nario con el título de "Contador de Cuentas". Este car- go fué ocupado, según lo dispuso la Real Cédula trans- cripta, por D. Cándido Ramos, quien tomó posesión del mismo el 31 de enero de 1769. En su cometido debía a- justarse a los veinte capítulos de las "Instrucciones" redactadas por el Contador General del Consejo de In- dias, D. Tomás Ortiz de Landazuri, por donde dichas "Ins- trucciones" vienen a constituir el antecedente más le- jano de la actual ley de contabilidad 12.961.

Glosando al Dr. Lucio Vicente López (2) diremos

(1) Papeles del Archivo.-Publicación del Archivo Gene- ral de la Nación.-Año 1942 - Pág. 345.

(2) L. Vicente López: "Derecho Administrativo Argenti- no".-Edic. 1902.

que pocos tribunales coloniales demostraron el celo y las preocupaciones que el legislador había tomado para instituir los Tribunales o Juntas de Hacienda y de Cuentas. En efecto; todo el manejo de caudales públicos en la Colonia estaba bajo su guarda y fiscalización. Sin su autorización, los virreyes y gobernadores no podían aumentar ni exceder los presupuestos de sus provincias; tampoco podían hacer nuevos gastos, crear empleos ni acordar remuneraciones extraordinarias.

Pero había algo más que caracterizaba el poderoso control que ejercían aquellas instituciones en la marcha de la administración. En efecto, el Alguacil Mayor de la Audiencia o del Distrito, que era el funcionario a quien le estaba encomendado el cumplimiento de los acuerdos del tribunal, tenía facultad para exigirlo de todos los mandatarios del gobierno, inclusive del virrey.

Para mantener la independencia de sus obligaciones tan delicadas y expuestas a la maledicencia pública, la ley prohibía a dicho funcionario tener negocios propios y casarse en el lugar en que ejercía sus funciones, prohibiciones que se hacían extensivas a sus propios hijos. A su vez, la misma ley obligaba a los representantes del rey a honrar y respetar a tan significativo funcionario.

En general, se reconoce que los Tribunales de Hacienda actuaron con eficiencia en el control administra

tivo que ejercían. Expresa el Dr. López en su libro citado, que el principio sobre el que se basaban sus funciones ha pasado al derecho constitucional moderno como uno de los elementos más sanos del buen régimen y como la garantía más eficaz para el manejo de las rentas y de los dineros públicos.

Hecha esta breve digresión sobre los tribunales de cuentas de la Colonia, diremos que en lo que restó de la dominación española y hasta el gobierno de Martín Rodríguez, en 1821, el Tribunal, que había empezado a funcionar con comodidad muy precaria en la propia fortaleza (1), ocupó sucesivamente distintas fincas, en las que se instalaron sus oficinas en forma más conveniente y adecuada a la época y a la jerarquía que, parece ser, siempre ostentó el Tribunal.

En el indicado año de 1821, por decreto del día 28 de agosto, quedó abolido el Tribunal de Cuentas, que ya en 1819 había sufrido una transformación en su organización funcional, pues desde entonces sólo lo integraban tres Contadores Mayores y siete "contadores de resultas". Por otro decreto de la misma fecha, se reorganizó todo el sistema rentístico de la provincia de Buenos Aires y el control de las expensas, todo lo cual quedó a cargo de tres grandes reparticiones: una Contaduría, una Tesorería y una Receptoría General.

(1) Crónica de César Pillado Ford.- Papeles del Archivo.- Edic. 1942, pág. 329.

El Dr. Vicente Fidel López, uno de los grandes estadistas argentinos, que ha estudiado la evolución histórica de las finanzas en nuestro país, remontándose a la época de la Colonia también ha emitido un juicio laudatorio para la escrupulosa prolijidad de las autoridades de aquellos tiempos, expresando al respecto: "Era tal el orden y las garantías de forma con que estaban consignados los intereses de la Hacienda Pública, que es la parte fundamental y crítica de los buenos gobiernos, que aun hoy mismo, después de 63 años de la revolución y del progreso social, estamos muy lejos de haber vuelto a poner nuestra administración económica en el orden y en la seriedad con que su manejo estaba reglamentado y regularizado bajo el gobierno de los virreyes".

Sin embargo, la historia nos demuestra que los hombres que sucesivamente tuvieron en sus manos las riendas del gobierno, han sentido siempre la inquietud de mejorar las "oficinas que administran caudales públicos" y su control o fiscalización por vía de la Contaduría General (1), ello no obstante los muchos y muy delicados problemas de orden político que hasta casi fines del siglo anterior preocuparon principalmente a todos los gobiernos del país.

Volviendo al gobierno del General Martín Rodríguez,

(1) Esta repartición entre los organismos estatales aparece con ese nombre después de los dos decretos del 28 de agosto de 1821.

debemos advertir que el hecho de haber disuelto el Tribunal de Cuentas, no significó desconocer el valor, la importancia y hasta la necesidad de esta institución.

Ya en un artículo de "La Gaceta de Buenos Aires", que comentaba las reformas introducidas por los dos decretos mencionados, se anticipaba que "el plan se perfeccionará con un Juzgado de Cuentas, cuyos individuos, para que sean del todo independientes en sus funciones, es preciso que sean nombrados por la representación de la provincia...." Y el 8 de mayo del año siguiente se dictó un nuevo decreto, por el que se establecieron normas para las rendiciones de cuentas de las oficinas y funcionarios recaudadores y de las oficinas y funcionarios que "reciban caudales de la Tesorería General para objeto del servicio público".

Asimismo, se creó el Tribunal de Cuentas, que actuaba en grado de apelación cuando los asuntos excedían de trescientos pesos. Naturalmente, que no llegó a constituirse en la forma ideal que lo anunció "La Gaceta de Buenos Aires" en el artículo comentado, por donde advertimos que ya en aquellos años era difícil conciliar los intereses prácticos de la administración con la buena doctrina en materia de control de dineros públicos.

En efecto: el nuevo tribunal estaba compuesto así: un Presidente, cuyo cargo ejercía el Ministro Secretario de Hacienda; el Contador interventor que no hubiere conocido en el juicio apelado, y el Tesorero General.

Muy lejos, como vemos, de aquel "juzgado de cuentas" que anunciaba "La Gaceta de Buenos Aires".

Durante el gobierno de Rosas, no hubo mayores variantes en materia de control de los recursos del estado, y recién después de Caseros -en 1852- la Legislatura de Buenos Aires se ocupó, en una de sus primeras sesiones, de sancionar una ley por la cual se prohibía al Gobierno "ordenar ni hacer gasto alguno de los fondos públicos sin autorización de la Sala de Representantes.

Un lustro más tarde se aprobó el reglamento para la Contaduría General, proyectado por los señores Benito V. Goyena, B. Leloir y Juan P. Aldama. Este reglamento dividía las funciones específicas de la Contaduría General en cinco secciones: 1º) Despacho de todas las materias civiles; 2º) Asuntos militares; 3º) Liquidaciones; 4º) Libros y contabilidad, y 5º) Examen y juicio de cuentas. Las secciones actuarían, todas, a las órdenes de un Contador Mayor.

Incorporada la provincia de Buenos Aires a la Confederación, y declarada su capital, capital de la República, muchas reparticiones que hasta entonces habían actuado como organismos provinciales, adquirieron el carácter de nacionales, siendo una de ellas la Contaduría General, la que siguió funcionando dentro de las prescripciones legales y reglamentarias que hemos citado, hasta la sanción de la ley 428, en el año 1870.

Sanción de la ley de
Contabilidad N°428

Corresponde recordar, en su homenaje, al autor del

proyecto original que sirvió de base a dicha ley. Fué el senador Uladislao Frías quien lo presentó a la consideración del cuerpo que integraba, en el período del año 1865. (1)

El proyecto tuvo sanción por el Senado en el mismo año, pero no ocurrieron así las cosas en Diputados. Recién a comienzos de 1870 se nombró una comisión especial para que estudiara el proyecto pasado en revisión. Dicha comisión, de la que formaba parte el diputado Rawson, principal actor de la misma, elaboró un nuevo proyecto que fué tratado en la sesión del 13 de septiembre, para proseguir su discusión durante los días 14 y 16.

Como era de suponer, luego de tan amplio debate, en el que, según los respectivos diarios de sesiones, se distinguieron, además del Dr. Rawson, los diputados Campillo, Mármol, Costa y otros, el proyecto volvió a consideración del Senado, que lo convirtió en ley durante la sesión del 26 de septiembre de 1870, previo un amplio informe del senador Plácido S. de Bustamente, seguido de un breve debate alrededor de las reformas que había introducido Diputados. El P.E. promulgó la ley con el N° 428, el día 13 de octubre del mismo año.

(1) Según Oliver ("Apuntes de Finanzas": Fco. J. Oliver. - Edic. 1917, pág. 72). Frías aprovechó un trabajo histórico y financiero iniciado por el coronel Alvarez Condarco.

En noviembre siguiente, o sea un mes más tarde, por decreto que suscribieron Sarmiento, como Presidente de la Nación, y Cristóbal Aguirre, como Ministro de Hacienda, se reglamentaron algunos aspectos de la nueva ley, pero recién el 31 de diciembre de 1887, la misma Contaduría General, bajo la presidencia del Dr. Eduardo Basavilbaso, se dictó su propio reglamento, que estuvo en vigencia hasta el 16 de agosto de 1932. En esta última fecha, por resolución de la Contaduría General de la Nación, que lleva las firmas del Dr. Mario A. de Tezanos Pinto, como presidente, P. Villademoros y J. Wainer, como contadores mayores, y G. Hernández, como secretario, se aprueba un nuevo reglamento que, con pequeñas variantes, ha estado en vigencia mientras lo estuvo la ley 428, o sea hasta el 29 de marzo de 1947, fecha de promulgación de la nueva ley de contabilidad que lleva el N° 12.961.

2 - Breve reseña de los principales anteproyectos de reforma a la ley 428.

Desde la cátedra de Contabilidad Pública que se dicta en la Facultad de Ciencia Económicas de la Universidad de Buenos Aires, habíamos oído repetidas y acerbadas críticas a la ley 428.

Recordamos que, en dicho sentido, una de las cuestiones que ofrecía campo más propicio, era la dualidad de funciones que otorgaba a la Contaduría General de la Nación. Nos referimos al carácter del Tribunal de Cuen-

tas que surgía de su artículo 52, y al de organismo en cargado de llevar cuenta y razón de todos los recursos que ingresen al Tesoro de la Nación, así como también de todos los gastos e inversiones que debían afrontarse con dichos recursos, vigilando, al mismo tiempo, el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias al respecto.

Tales críticas influyeron, seguramente, en los sucesivos proyectos que, a partir del año 1925, se habían elaborado con miras a reemplazar a la ley 428, en todos los cuales se contemplaba la creación -como organismo independiente y separado de la Contaduría General- del tribunal fiscalizador de los gastos públicos. No había casi discrepancias sobre esto, pues estaba aconsejado por la experiencia propia y por la existente en países de organización anterior a la nuestra.

La decisión del Congreso de Contadores y Doctores en Ciencias Económicas, reunido en Buenos Aires en julio de aquel año, que señaló "la necesidad de que se creara un Tribunal de Cuentas separado de la Contaduría General, y que sus miembros tuvieran carácter inamovible y fueran nombrados con acuerdo del Senado", concretó la opinión doctrinaria de la época sobre el particular.

El mismo P.E., que el 18 de octubre de 1932 vetó la ley 11.635 (1) -conocida por Ley Matienzo-, aparte

(1) Originada en un proyecto del senador Dr. José Nicolás

de otros argumentos, agregaba en el mensaje respectivo devolviendo la ley al Congreso: "Por otra parte el anhelo de la opinión pública reclama la modificación total de la ley de contabilidad, adaptándola a las modalidades de la época presente y creando el tribunal fiscalizador de los gastos públicos, absolutamente independiente, con la autoridad y prerrogativas que requiere su funcionamiento". Vale decir, que también entre las más altas autoridades de la administración nacional, existía conciencia hecha sobre la necesidad de separar en dos instituciones totalmente independientes, las dos principales funciones específicas que hasta entonces ejercía la Contaduría General de la Nación.

Uno de los proyectos más completos, que consideraba la separación de la Contaduría General en la forma señalada precedentemente, fué el que elaboró la propia Contaduría General de la Nación en el año 1933, que fuera elevado al Ministerio de Hacienda como "Proyecto de ley de organización financiera".

Según dicho proyecto, un contador y un subcontador general, dependientes directamente del Ministerio de Hacienda, tendrían a su cargo la marcha de la Contaduría General de la Nación, cuya función específica

///Matienzo, fué sancionada por el Congreso el 28 de septiembre de 1932. Disponía que el Presidente de la Contaduría General y los dos Contadores Mayores, serían nombrados por el P.E., con acuerdo del Senado, por el término de quince años. Su remoción exigía, asimismo, la intervención de la misma Cámara.

principal quedaría reducida al aspecto de la registra-
ción contable y al examen administrativo de las cuentas
de los responsables primarios.

Cinco vocales compondrían el Tribunal de Cuentas,
que actuaría con absoluta independencia. Sus miembros
serían designados por el P.E., con acuerdo del Senado, y
no podrían ser removidos sin el consentimiento o la in-
tervención de la alta cámara citada.

Es oportuno destacar aquí que, si bien formaban
parte del organismo cinco miembros, para el despacho de
los asuntos, el tribunal se constituía en dos salas in-
tegradas por dos vocales y el Presidente del Tribunal.

La integración en esa forma constituía, indudable
mente, un sistema más ágil para actuar que el pesado ré
gimen impuesto por la ley 12.961, en cuanto, con excep-
ción de todos los asuntos que no sean de mero trámite,
es decir, que no comprometan la opinión de sus miembros,
deben llevar la firma de los cinco vocales que integran
la Contaduría General en función de Tribunal de Cuen
tas.

Sin embargo, interpretando el propósito de los
autores del proyecto de ley y el espíritu que informó
su sanción definitiva, se está tratando de solucionar
el problema por la vía reglamentaria, autorizándose la
constitución de dos salas integradas según el régimen
que instituíó el proyecto de la Contaduría General del
año 1933.

En el año 1934, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, dió a publicidad el anteproyecto de nueva ley de contabilidad pública, preparado por el profesor titular de esa asignatura, Dr. Juan Bayetto, a pedido de la Comisión Especial del Honorable Senado de la Nación. Con pocas variantes, en este proyecto se siguen los mismos lineamientos del que preparara la Contaduría General de la Nación y que ya hemos comentado brevemente.

No obstante, trascribimos a continuación las finalidades que, principalmente, procuró satisfacer el trabajo del Dr. Bayetto, según fueron publicados en el folleto editado por el Instituto de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, bajo el título: "Tres proyectos de nueva ley nacional de Contabilidad Pública" :

- "a) Hacer efectivos los principios de universalidad y unidad del presupuesto, y de separación de ejercicios enunciados por la actual ley 428, pero cuya aplicación ha sido y es deficiente;
- "b) Procurar el equilibrio del presupuesto en cuanto dependa del régimen de contabilidad;
- "c) Fijar normas para la ejecución de los gastos, que permitan el ejercicio del más severo control -preventivo, continuo y crítico, interno y externo-, sin perjuicio de simplificar la gestión administrativa;

- "d) Mejorar y centralizar los servicios de recaudación. Dar un régimen orgánico al Tesoro;
- "e) Reglamentar en forma eficaz la administración económica de los servicios del estado;
- "f) Obtener que la cuenta de inversión refleje los verdaderos resultados del ejercicio, en el doble aspecto financiero y patrimonial;
- "g) Asegurar la responsabilidad de los agentes de la administración;
- "h) Desdoblar la fiscalización administrativa por medio de la creación del Tribunal de Cuentas, como órgano separado de la Contaduría General, y dar garantías de independencia a los funcionarios que han de llenar tan importante cometido!"

También tuvo difusión y publicidad el despacho que, en base al anteproyecto del Dr. Bayetto, produjo la Comisión Especial del Senado creada en noviembre de 1932 e integrada por los senadores Alfredo L. Palacios, Carlos Serrey y Arancibia Rodríguez.

Dicha comisión no obtuvo, en su hora, el asesoramiento y la colaboración que solicitó al Ministerio de Hacienda, como lo prueba la circunstancia de haberle requerido su opinión a mediados de 1936 y que en 1940 no hubiera recibido contestación alguna. Ello decidió a la Comisión a producir su despacho, bien que haciendo notar a la Cámara la conveniencia de insistir ante el P.E. para obtener el debido asesoramiento en un

asunto, cuyos puntos de vista, podrían ser fundamentales.

Los principales aspectos que en relación a la ley 428 presentaba este despacho, son casi idénticos a los que hemos puntualizado al referirnos al proyecto del Dr. Bayetto, advirtiéndose que ambos establecían fechas distintas para la iniciación y terminación de los ejercicios financieros. En efecto, el del Dr. Bayetto desde el 1º de julio al 30 de junio del año siguiente, y el de la Comisión Especial desde el 1º de agosto al 31 de julio del año siguiente.

En julio 24 de 1941, el P.E. creó una Comisión Técnica que debía elaborar, en base a todos los antecedentes existentes y al asesoramiento de las distintas oficinas de la Contaduría General y de las direcciones de administración, y siguiendo la orientación general del proyecto de la Comisión Especial del H. Senado, un proyecto definitivo de nueva ley de Contabilidad para reemplazar a la Nº 428.

Dicha Comisión Técnica encomendó la preparación del respectivo anteproyecto a los siguientes miembros de la misma: Dr. Mario A. de Tezanos Pinto (Presidente de la Contaduría General de la Nación); Dr. Juan Bayetto (Profesor de Contabilidad Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires); Dr. Jacobo Wainer (Contador Mayor); Dr. Alejandro L. Unsain (Director General de Administración del M. del

Interior) y Sr. Otto D. Rasmussen (Contador Mayor). Los nombrados constituyeron así una subcomisión, actuando como Presidente de la misma el Dr. Mario A. de Tezanos Pinto.

A pesar de que todas las disidencias entre los miembros de la subcomisión no pudieron ser salvadas, para no demorar su tramitación, en enero de 1943 resolvieron elevar el trabajo realizado a la Comisión plenaria, señalando su Presidente, en la nota de elevación, las diferencias más destacadas.

Analizando este anteproyecto y comparándolo con el despacho de la Comisión Especial del H. Senado, sólo apreciamos diferencias de forma, pues, en general, ambos estructuran un régimen de fiscalización y control económico, financiero y jurídico análogo, sobre la base de la organización de la Contaduría General, de las contadurías centrales y del Tribunal de Cuentas.

----- o -----

C A P I T U L O I I

ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA CONTADURIA GENERAL DE LA NACION SEGUN LA NUEVA LEY DE CONTABILIDAD 12.961

- 1 - Anteproyecto de D.Otto Rasmussen, en su carácter de Presidente de la Contaduría General de la Nación, base de la nueva ley.
- 2 - El proyecto del P.E. y su paralelo con el anteproyecto de Rasmussen.
- 3 - La sanción de la ley 12.961 - Modificaciones introducidas por el despacho de la mayoría al proyecto del P.E. - Discusión en la Cámara de Diputados - Modificaciones Emergentes de la discusión en la Cámara de Diputados - Discusión en el Senado - Sanción definitiva de la ley.
- 4 - Principales características de la ley 12961 en relación a su anterior N° 428.
- 5 - Funciones que la ley 12.961 asigna a la Contaduría General de la Nación.

ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA CONTADURIA GENERAL DE
LA NACION SEGUN LA NUEVA LEY DE CONTABILIDAD 12.961

Hemos visto que la ley 428 resultaba ya una ley anacrónica; no marchaba al ritmo impuesto por el progreso natural del país, circunstancia ésta, que se acentuó notablemente a partir del año 1944, como resultado de la mayor y más creciente actividad del Estado, emergente de la nueva política económica y social impresa por los gobernantes surgidos de la revolución del 4 de junio de 1943.

De ahí que, instalado el gobierno constitucional el 4 de junio de 1946, una de las primeras preocupaciones de su Ministro de Hacienda, el Dr. Ramón A. Cereijo, fué la de obtener una nueva ley de contabilidad para reglar la actividad financiera del país.

Tendiente a ello, con fecha 28 de noviembre de 1946, o sea aun no transcurridos cinco meses, envió al Honorable Congreso de la Nación un proyecto de "Ley de Contabilidad y Organización de la Contaduría General de la Nación", el cual tuvo entrada en la Cámara de Diputados en su sesión del día 29 del mismo mes.

El mensaje que acompañó al proyecto era breve. Destacaba que éste se había basado en la "ya probada doctrina de la ley 428, de largo arraigo en nuestra idio-

sincrasia administrativa, pero modernizada en sus especificaciones reguladoras, de acuerdo con las exigencias de la época actual, que reclaman introducir en esta materia la necesaria sencillez y celeridad en los procedimientos."

Es decir, que la arquitectura, digamos así, del ordenamiento contable, no se modificó con la nueva ley, y así lo refirma el mensaje cuando declara "que se articula bajo los mismos sanos principios y con el mismo equilibrado espíritu práctico que informaron en su hora a la ley 428...." Por consiguiente, la Contaduría General, según el proyecto, seguiría invistiendo el doble carácter de organismo centralizador de las registraciones contables y de tribunal encargado de juzgar las cuentas de todo agente del estado a quien se le confíe el manejo de los dineros públicos o la responsabilidad de la guarda o custodia de valores o efectos del patrimonio de la Nación.

1 - Anteproyecto de D. Otto D. Rasmussen, en su carácter de Presidente de la Contaduría General de la Nación, base de la nueva ley

El proyecto que el P.E. remitiera al Congreso tuvo como antecedente inmediato un trabajo realizado por el Presidente de la Contaduría General, D. Otto D. Rasmussen, quien, con fecha 23 de julio de 1946 lo puso en manos del Sr. Ministro de Hacienda, acompañado de un

breve informe o exposición de motivos.

Precisamente, surge de dicha exposición de motivos, que el móvil principal que ha guiado al autor ha sido el de modernizar la anterior ley 428, tendiente a permitir una "mayor velocidad" -permítasenos la expresión- en todos los actos administrativos, sin perder de vista el control o fiscalización de los mismos. Tales propósitos los encontramos sintetizados en las cinco "normas cardinales" que informan la articulación del proyecto y que, según Rasmussen, serían las siguientes:

- 1 - El principio de la generalidad del presupuesto anual y su estructuración jurisdiccional.
- 2 - Reconocer al Poder Administrador las necesarias facultades, regladas, para introducir modificaciones internas durante la gestión, de modo que esté legalmente preparado para afrontar, con su criterio responsable, aun las contingencias imprevisibles en un balance preventivo como lo es el presupuesto.
- 3 - Aliviar la intervención de los funcionarios de gobierno en la sustanciación de los actos administrativos, y hacer recaer las resoluciones de formalidad en el personal superior del cuerpo administrativo.
- 4 - Concederles a los administradores atribución suficiente para desempeñarse, sin desmedro de

la subordinación jerárquica, y asegurar simultáneamente un régimen de contralor que esté capacitado, por su autonomía funcional, para actuar con oportuna eficacia.

- 5 - Amén del habitual examen de responsabilidad positiva que deriva del juicio de cuentas, posibilitar un control de mérito, que interese a los administradores en el mayor cuidado de su prestigio; e introducir el recurso extraordinario de apelación ante el P.E., contra las sanciones del tribunal administrativo de cuentas.

El anteproyecto que comentamos, presentaba como principal novedad, "las reglas de la apropiación y reapropiación de los gastos", tendientes a lograr que el régimen de competencia en materia de gastos esté lo más cercano a la realidad, eliminando o atenuando los dos vicios que acompañan tradicionalmente al sistema de ejercicio: la inclinación de los administradores a gastar los créditos disponibles en las postrimerías del año, y el compromiso de importantes gastos, que, al caer en lo que se ha dado en llamar "ejercicio vencido", desprestigian a la administración pública ante los terceros -afectados o no- además de desvirtuar su correcta financiación, ya que, una vez en aquel estado, casi siempre se ha recurrido para su cancelación al aumento de la deuda pública.

El procedimiento consiste en establecer una nor-

ma para considerar que un compromiso correctamente contraído en un ejercicio, no ha podido ser cumplido por la contraparte en el mismo ejercicio; entonces se reasigna al siguiente, respetando así el principio de cargar a un ejercicio los gastos "conforme a su real inversión, entendiendo por inversión un sistema convencional, desde luego, pero lógico -dice Rasmussen- para interpretar ese concepto". Y agrega: "Se trata de la inversión desde el punto de vista financiero y no de la inversión consuntiva de los materiales o implementos".

Finalmente, la bondad del sistema la resume el autor en los siguientes puntos:

- 1º) Se logra un método uniforme para computar la inversión correspondiente a cada ejercicio financiero.
- 2º) Se rebaja del monto de los gastos comprometidos, aquellos que, a la expiración del año, no han tenido realización efectiva, evitando, bien sea las prolongaciones ilegales de créditos mediante cuentas ajenas al presupuesto, o bien la permanencia de falsa deuda exigible en la contabilidad.
- 3º) Se evita la anacrónica modalidad de que caigan en la condición de "gastos de ejercicio vencido", atenciones que deben tener su normal cumplimiento por vía del presupuesto anual, y financiarse correctamente.

4º) Se obliga a los administradores públicos a actuar con celeridad y preocupación constante en la aplicación de su presupuesto -y en el cálculo sincero del venidero-, constriéndolos a realizar la tarea prevista dentro del ejercicio; y se aleja un tanto de sus posibilidades la dispendiosa costumbre de agotar los créditos en las postrimerías del año, pues toda iniciativa tardía vendrá a gravitar sobre los créditos del presupuesto futuro.

5º) Si en la utilización de los créditos del presupuesto se ha procedido con la mesura que es dable exigir y se ha consagrado al proceso de los gastos la dedicación necesaria, cualquier estrechez que pudiera originar el sistema de la reapropiación, en las disponibilidades del año siguiente, podrá tener su razonable remedio en el empleo del "crédito adicional".

2 - El proyecto del P.E. y su paralelo con el anteproyecto de Rasmussen

El proyecto del P.E. se aparta de el del Sr. Rasmussen en muy pocos aspectos, casi podríamos decir que solamente no lo sigue en cuestiones de forma.

Del análisis y comparación que hemos hecho, vamos a destacar de inmediato cuáles son las principales diferencias.

1º) Capítulo II - art. 12 del proyecto del Sr. Rasmussen.- El artículo equivalente en el proyecto del P.E. es el N° 29. En realidad, debemos confesar que el texto del proyecto del Sr. Rasmussen era bastante obscuro y, además, el procedimiento que señalaba para la reapropiación, no impedía que se repitiera uno de los vicios que precisamente se quería corregir: la caída de los gastos en "ejercicio vencido". Naturalmente que, por el proyecto del P.E. se le otorgaba a éste "carta blanca" en aquel sentido, limitado únicamente por la exigencia del compromiso legítimo en el ejercicio anterior. O sea, en definitiva, que por el régimen instituido por el proyecto del P.E., autorizaciones dadas por el Poder Legislativo para un año determinado, podían ser trasladadas a otro ejercicio si durante la vigencia de aquél un gasto cualquiera, legítimamente comprometido, no hubiera llegado al estado de imputación. (1)

2º) Capítulo II - art. 31 del proyecto del Sr. Rasmussen.- Establecía como regla general la de la licitación pública para toda compra o venta por cuenta de la Nación, cuando su valor excediera de los \$ 10.000, salvo las excepciones que señalaba a continuación.

El art. 46 del proyecto del P.E., en cambio, elevó aquel monto a \$ 20.000, pero agregaba: "y en todos los

(1) Se llama así a la etapa que, en la contabilidad de presupuesto, registra las órdenes de pago. (Art. 20 del plan de contabilidad del presupuesto, aprobado por decreto 33.236/49).

casos, cuando su valor supere los \$ 100.000". Además, admitía que el P.E. pudiera autorizar licitaciones privadas entre esos dos límites, con señalamiento de día y hora y con invitación a cinco casas del ramo como mínimo. Y en cuanto al artículo 47 agregó, entre las excepciones según las cuales el P.E. podía contratar directamente: "Cuando deba organizarse con urgencia un nuevo servicio público".

3º) Capítulo II - art. 33 del proyecto del Sr. Rasmussen.- Ensayó un principio de reglamentación para las compras menores de \$ 10.000.

En cambio, el art. 48 del proyecto del P.E., expresa que para cada jurisdicción el P.E. reglamentará las contrataciones menores de \$ 20.000 (esto como consecuencia de la variante del art. 46).

4º) Capítulo III - art. 13 del proyecto del Sr. Rasmussen.- Se refiere a la cuenta de inversión y sus agregados que, según el art. 67, inc. 7º) de la anterior Constitución Nacional debía ser enviada al Congreso para su aprobación o rechazo, pero no fija el plazo dentro del cual debe cumplirse tal requisito; en cambio, el art. 67 del proyecto del P.E. establece que debe enviarse antes del 30 de junio de cada año.

Además, aquel proyecto fijaba en 10 años el plazo para la aprobación automática de las cuentas de inversión sobre las cuales no se hubiere producido despacho, y el del P.E. lo reduce a 5 años.

5º) Capítulo IV - art. 2º del proyecto del Sr. Rasmussen.- En casi todos los artículos de este capítulo, a partir del 2º, el Sr. Rasmussen, al referirse a la Contaduría General, la llama Tribunal de Cuentas. En el proyecto del P.E. -art. 68 y siguientes- se la designa con aquel nombre o, simplemente, Contaduría.

6º) Capítulo V - art. 5º del proyecto del Sr. Rasmussen.- Prescribe los plazos dentro de los cuales los responsables o subresponsables están obligados a rendir cuenta documentada de su gestión. La variante que al respecto introduce el proyecto del P.E. consiste en que, por vía de la intercalación de un breve párrafo, se instituye la posibilidad de establecer la rendición de cuentas diaria.

7º) Capítulo VII - art. 6º del proyecto del Sr. Rasmussen.- Se refiere a los recursos provenientes de una serie de cuentas especiales abiertas en virtud de disposiciones varias de la ley 11.672 (Permanente de Presupuesto- Edic. 1943). El Sr. Rasmussen elaboró esta parte de su proyecto con la prevención que, al parecer, su experiencia le aconsejaba, pues era muy corriente comprometer las cuentas por mayores sumas que las que luego se recaudaban. En efecto, según el citado artículo, se debían consignar en el presupuesto general, una vez recaudados, como recursos del ejercicio subsiguiente. El correlativo del proyecto del P.E., o sea el artículo 121, dice solamente que los fondos de dichas

cuentas serán ingresados al Tesoro Nacional para su administración pertinente, en igual forma que las partidas ordinarias del Presupuesto. Pero en el mismo artículo advierte: "Las imputaciones a las partidas que se incluyan en los anexos -se refiere a las partidas de esas cuentas especiales- no sobrepasarán lo ingresado".

8º) Capítulo VII-artículo 7º del proyecto del Sr. Rasmussen.- Enumera los restantes artículos de la ley Nº 11.672, vinculados con los aspectos reglados por la ley de contabilidad, que, en forma condicional, seguirán rigiendo hasta que sean incluidos en las respectivas leyes orgánicas, o bien derogados o modificados, pudiendo, ínterin el P.E., reformarlas ad referendum del H. Congreso, siempre que no altere su finalidad.

El artículo correlativo del proyecto del P.E. es más breve pero, en esencia, contiene los mismos propósitos (art. 122).

9º) Capítulo VII-artículo 13 del proyecto del Sr. Rasmussen.- Prescribe para las autoridades autárticas que administren un capital del estado con posibilidades de lucro, la obligación de destinar a rentas generales no menos del 20 % de sus utilidades líquidas y realizadas; mientras tanto, el proyecto del P.E. expresa el mismo propósito, pero facultando al propio P.E. a fijar anualmente ese porcentaje (art. 126).

10º) Capítulo VII-artículo 14 del proyecto del Sr.

Rasmussen.- Se refiere a los fondos de reserva, renovación o amortización ya constituidos o a constituirse en el futuro en las entidades autárquicas, cuya utilización estará supeditada al crédito incorporado al respectivo presupuesto, y si el mismo no hubiese sido previsto, se incorporarán las partidas necesarias con intervención del Ministerio de Hacienda y comunicación respectiva a la Contaduría General.

El proyecto del P.E. expresa los mismos conceptos, pero omite la intervención del Ministerio de Hacienda y la comunicación a la Contaduría General (art. 127).

11º) Capítulo VII - arts. 16 y 17 del proyecto del Sr. Rasmussen.- Determinase en estos artículos las exigencias para ocupar los cargos superiores de la Contaduría General. En este sentido, mientras el proyecto del Sr. Rasmussen exigía que sólo dos de los cinco miembros del Tribunal tuvieran título universitario de doctor en jurisprudencia o ciencias económicas, o de abogado o contador público, el artículo correlativo del P.E., o sea el 129, exige que sus cinco miembros sean contadores públicos nacionales.

A su vez, los cargos de Jefe de la Dirección de Contabilidad, Inspector General de Contabilidad y Contador Fiscal General, según el proyecto del Sr. Rasmussen, podrían ser desempeñados por contadores públicos nacionales o por contadores fiscales con cinco años de

revista en la categoría superior; y los puestos de contadores fiscales podrían desempeñarlos contadores públicos nacionales o empleados administrativos que hayan prestado servicios afines durante un período de diez años consecutivos.

El proyecto del P.E. exigía en todos esos cargos el título de contador público nacional y, sólo como excepción, podría nombrarse contadores fiscales sin aquel título, a funcionarios con diez años de actuación consecutiva en la Contaduría General.

12º) Los artículos 113, 114 y 115 del proyecto del P.E., no aparecían en el proyecto del Sr. Rasmussen. El primero de ellos dispone - con carácter general- la intervención del Ministerio de Hacienda en todo decreto que afecte la estructuración y contenido del presupuesto; por el segundo, se faculta a la Contaduría General a efectuar el examen de la cuenta de inversión anual de la Municipalidad de la Capital y sus dependencias, y por el tercero se establece que el P.E. podrá atribuir a los jefes o entidades superiores de los servicios descentralizados o autárquicos, las facultades que por esta ley se reconoce a los señores ministros secretarios de Estado, excepción hecha de la refrendación de los actos del P.E., regida por el art. 87 de la Constitución Nacional. (1)

(1) Se refiere a la Constitución del año 1853.

3 - La sanción de la ley 12.961 - Modificaciones introducidas por el despacho de la mayoría al proyecto del P.E. - Discusión en la Cámara de Diputados - Modificaciones emergentes de la discusión en la Cámara de Diputados - Discusión en el Senado - Sanción definitiva de la ley.

Para el estudio del proyecto y mensaje del P. E., se reunieron conjuntamente las comisiones de Legislación General, de Presupuesto y Hacienda y de Asuntos Constitucionales, produciendo despachos por la mayoría y minoría el 29 de enero de 1947, los que tuvieron entrada en la sesión del día siguiente e incluidos en la Orden del Día N° 245.

Analizados ambos despachos, surgen con evidencia las dos tendencias que dividieron a los señores diputados que integraban las comisiones. El de la mayoría, que ha tenido por base y orientación el proyecto del P.E., y el de la minoría, que ha seguido la doctrina que informó los tres proyectos de nueva ley de contabilidad a que nos hemos referido (1). Por consiguiente, no vamos a establecer las diferencias entre uno y otro despacho, porque partiendo de un criterio doctrinario diferente, los puntos de contacto son muy pocos y de me

(1) Anteproyecto del Dr. Bayetto del año 1934; proyecto de la Comisión Especial del Senado, del año 1940, y anteproyecto de los Drs. Tezanos Pinto, Bayetto, Wainer, Unsain y Rasmussen, del año 1943.

nor importancia. (1)

Modificaciones introducidas por el despacho de la mayoría al proyecto del P. E.

En cambio, sí juzgamos de interés, al propósito de este capítulo -que es el de estudiar la gestión de la ley 12.961- ver qué modificaciones o variantes fueron introducidas por el despacho de las comisiones en mayoría al proyecto original del P.E.

Para ello, hemos confrontado ambos textos y deducido de su estudio las principales diferencias o enmiendas que anotamos a continuación:

1º) Art. 2º del proyecto del Poder Ejecutivo. - Termina con la enunciación del inc. b) Recursos del Crédito.

En tanto, que en el despacho de la mayoría se agrega el siguiente párrafo: "El cálculo de recursos correspondiente a cada presupuesto analizará en secciones los diferentes recursos presupuestos o autorizados para la Administración General del Estado".

(1) Al tratarse en general el despacho, el diputado radical Angel V. Baulina expresó que la divergencia entre ambos despachos radicaba en tres razones principales: "Una es la que se refiere a la técnica del presupuesto, a la forma en que debe ser distribuido, al modo en que se han de fijar las partidas de gastos y en que se han de acordar las autorizaciones al P.E. para que pueda moverse con la necesaria agilidad en el manejo de las finanzas de la Nación. La segunda es la que se refiere a que nosotros queremos establecer un sistema de contralor, derivado neta y claramente del art. 67 inc. 7º) de la Const. Nacional, que faculta al Congreso para hacer el juicio definitivo de las cuentas y de las finanzas del país. La tercera divergencia -agregaba- se refiere al sistema de universalidad del presupuesto". (Pág. 8126. Diario de Sesiones del 5 de febrero de 1947).

Además, en el apartado principal: II Erogaciones, agrega los anexos: Presidencia de la Nación, Corte Suprema de Justicia y Congreso Nacional.

2º) Art. 3º del proyecto del P.E.-En el despacho de la mayoría, su contenido se redacta en dos artículos: 3º y 4º.

3º) Arts. 4º y 7º del proyecto del P.E.- Estos dos artículos son suprimidos en el despacho de la mayoría.

4º) Art. 9º del proyecto del P.E.- Pasa a ser el art. 8º en el despacho de la mayoría, con la variante que supone la creación de un anexo para la Presidencia de la Nación, otro para la Corte Suprema y otro para el Congreso de la Nación, según vimos en el acápite 1º).

5º) Arts. 10 a 19 del proyecto del P.E.- Pasan a ser arts. 9º a 18 en el despacho de la mayoría.

6º) Art. 20 del proyecto del P.E.- Con un contenido análogo, el art. 19 del despacho de la mayoría, que es el artículo equivalente, es más claro en su redacción.

7º) Arts. 21 a 24 del proyecto del P.E.- Pasan a ser arts. 20 a 23 del despacho de la mayoría.

8º) Art. 22 del proyecto del P.E.- Refiriéndose a la facultad de hacer uso del crédito, dice en su primera parte: "El Ministerio de Hacienda podrá hacer..., etc."; el despacho de la mayoría reemplazó el sujeto, cambiando la redacción así: "El Poder Ejecutivo podrá

hacer...,etc."

9º) Arts. 23 a 31 del proyecto del P.E.- Pasan a ser arts. 22 a 31 del despacho de la mayoría.

10º) Art. 32 del proyecto del P.E.- El penúltimo párrafo que decía: "Las órdenes de pago o entrega de fondos, correspondientes al anexo "Autoridades Constitucionales", serán refrendadas por el Ministro de Hacienda", fué suprimido al redactarse el art. 31 del despacho de la mayoría, que es el artículo correlativo al 32 del proyecto del P.E.

11º) Art. 33 del proyecto del P.E.-Se reproduce en el despacho de la mayoría con el Nº 32 y texto análogo.

12º) Arts. 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 y 48 del proyecto del P.E.-Se reproducen con texto casi idéntico bajo los números 33 al 47 en el despacho de la mayoría.

13º) Art. 49 del proyecto del P.E.- Es un tanto impreciso en cuanto al papel que debe desempeñar la Contaduría General en los casos de excepción al remate público; el texto del art. 48 del despacho de la mayoría es más conciso y concluyente.

14º) Art. 50 del proyecto del P.E.- Queda eliminado en el despacho de la mayoría, con acierto -a nuestro juicio-, porque, sin que se diga expresamente, va de suyo que, si para obtener la excepción es exigencia

que intervenga con su opinión la Contaduría General, al no hacerlo, por acción negativa de algún funcionario, haría incurrir a éste en la responsabilidad pertinente.

15º) Art. 51 del proyecto del P.E.- No se limitaba el monto por el cual los respectivos secretarios de Estado podían aprobar las licitaciones privadas y concursos de precios, mientras que por el despacho de la mayoría se fijó su límite en los \$20.000 (2º párrafo, art. 49). Además, el 3er. párrafo del art. 51 del proyecto del P.E., da lugar al art. 50 en el despacho que comentamos, con el siguiente agregado: "...de manera que las limitaciones que esta ley establece no resulten violadas por contrataciones parciales simultáneas o sucesivas".

16º) Art. 52 del proyecto del P.E.- Se reproduce en el despacho en el art. 51, intercalando en el 2º párrafo: "...y las construcciones militares por la ley 12. 737 y su reglamentación".

17º) Arts. 53, 54, 55 y 56 del proyecto del P.E. Tienen sus equivalentes en los arts. 52, 53, 54 y 55 del despacho de la mayoría.

18º) Todo el Capítulo III (arts. 57 a 67) del proyecto del P.E.- Se refiere a la labor de la Contaduría General como organismo encargado de centralizar el aspecto escritural de la contabilidad del estado y, con muy pequeñas variantes, sus disposiciones se repiten

en el despacho de la mayoría en los arts. 56 a 66. Sólo apuntamos, como cuestión interesante, que en el art. 66 del despacho se ha suprimido la última parte del texto que en el art. 67 del proyecto del P.E. decía: "...aquél podrá requerir por intermedio del P.E., de la Contaduría General de la Nación y de los diversos ministerios, los informes, documentos y antecedentes que considere necesarios".

19º) Art. 68 del proyecto del P.E.- Establecía que para la designación de Presidente de la Contaduría General y Contadores Mayores, se requería acuerdo del Senado, disposición que no aparece en el art. 67 correlativo de aquel despacho de la mayoría.

20º) Art. 69 del proyecto del P.E.- Se reproduce en el despacho bajo el Nº 68, con igual texto.

21º) Art. 70 del proyecto del P.E.- Se reproduce en el despacho en dos artículos, el 69 y el 70, suprimiéndose el último párrafo que figuraba en el proyecto del P.E.

22º) Arts. 71 y 72 del proyecto del P.E.- Se reproducen sin variantes en el despacho de la mayoría, con los mismos números.

23º) Art. 73 del proyecto del P.E.- En el despacho de la mayoría, como en el proyecto, consta de varios incisos, y se refiere a las facultades otorgadas a la Contaduría General para el gobierno interno de los

servicios a su cargo, pero cabe advertir que solamente los incs. b), d) y e) conservan el mismo texto en el proyecto y en el despacho. En cuanto a los demás, anotaremos de inmediato las diferencias: el inc. a) del proyecto, autorizaba a la Contaduría General a nombrar, con carácter interino y ad referendum de la confirmación del P.E., a los funcionarios principales de la misma y su personal superior y subalterno, excepto los empleados de los tres últimos grados del escalafón y los cadetes de oficina, que podría nombrarlos el Presidente de la Contaduría General; en su lugar, el inc. a) del despacho reserva todos los nombramientos al P.E., conforme a la reglamentación vigente, quedándole a la Contaduría General la única facultad de proponer. El inc. c) del proyecto del P.E., además de la facultad de autorizar sus gastos y establecer el régimen disciplinario de su personal, la facultaba para designar peritos profesionales y un funcionario en carácter de habilitado que rendiría cuenta a un tribunal ad hoc, aspectos éstos que se suprimieron en el despacho de la mayoría. El inc. f) del proyecto, limita la facultad de la Contaduría General para interpretar las normas establecidas en los arts. 71 y 72 y en los incisos anteriores del artículo que comentamos; por su parte, el mismo inc. f) del despacho de la mayoría, es amplio y la facultad para interpretar las normas establecidas en esta ley. Por último, en el despacho de la mayoría se agrega el inc. g), por el cual la Contaduría General puede solicitar

directamente el asesoramiento del Procurador del Tesoro.

24º) Arts. 74, 75 y 76 del proyecto del P.E.- Se corresponden en su texto con los mismos artículos del despacho de la mayoría.

25º) Ultima parte del 2º párrafo del art. 77 del proyecto del P.E.- Se refiere a la objeción que puede formular la Contaduría General a los decretos y resoluciones del P.E.; en el despacho de la mayoría da lugar a un artículo separado que lleva el Nº 78.

26º) Art. 78 del proyecto del P.E.- Se refiere a la competencia de la Contaduría General para oponerse a los actos y medidas que violen, contravengan o alteren un precepto legal reglamentario, lo que podrá hacer por medio de: reparo administrativo (errores en órdenes de pago, liquidaciones administrativas, judiciales, regulaciones, aforos aduaneros, cobros de impuestos, etc.); observación legal (a actos, mandatos u órdenes en contravención a disposiciones legales que afecten al Tesoro Nacional); dictamen o ponencia (a medidas reglamentarias de leyes, o de carácter general para la aplicación de disposiciones impositivas, resoluciones relativas a la organización y funcionamiento de las oficinas públicas, etc.). El texto en el despacho de la mayoría, bajo el número de art. 79, es casi idéntico hasta aquí, pero varía en la parte final al referirse a la oportunidad en que la oposición por reparo admi-

nistrativo u observación legal quedara sin efecto, en cuyo caso prescinde, para la insistencia por decreto del P.E., de la intervención que en todos los casos le acordaba al Ministerio de Hacienda el proyecto del P.E.

27º) Art. 79 del proyecto del P.E.- Se reproduce en el despacho de la mayoría bajo el Nº 80, con texto casi igual.

28º) Art. 80 del proyecto del P.E.- El primer párrafo es equivalente al art. 81 del despacho de la mayoría; el 2º párrafo queda suprimido, y en cuanto al 3º con redacción muy análoga, se reproduce en el despacho de la mayoría, pero como art. 82.

29º) Art. 81 del proyecto del P.E.-Quedó eliminado en el despacho de la mayoría.

30º) Arts. 82, 83 y 84 del proyecto del P.E.- Se reproducen con texto análogo en el despacho de la mayoría, bajo los números 83, 84 y 85.

31º) Art. 85 del proyecto del P.E.- En la segunda parte se establece la intervención de la Contaduría General, sin perjuicio de la sanción disciplinaria que pueda aplicar el P.E. a los funcionarios que comprometan sumas sin crédito en la partida pertinente del presupuesto. En el despacho de la mayoría -como art.86- esta segunda parte quedó suprimida.

32º) Art. 86 del proyecto del P.E.- Se reproduce

casi exactamente en el despacho de la mayoría como art. 87.

33º) Art. 87 del proyecto del P.E.- Sufre pocas variantes en el despacho de la mayoría, ya que solamente al inc. c) del artículo correspondiente -el 88- se le ha suprimido la última parte, que indicaba algunas normas complementarias para controlar las administraciones de carácter comercial e industrial, o situadas en lugares apartados.

34º) Art. 88 del proyecto del P.E.-Su texto es un poco confuso; por eso el art. 89 del despacho de la mayoría, que es el equivalente a aquél, sufrió alguna variante que precisa mejor los conceptos.

35º) Art. 89 del proyecto del P.E.-Establece el procedimiento para obligar a los responsables a rendir cuentas. En el inc. b) del mismo, prescribía una multa de hasta el 25 % del sueldo del moroso, sin perjuicio de dar aviso al P.E. para las demás sanciones disciplinarias; pues bien, este inciso quedó eliminado del art. 90 del despacho de la mayoría.

36º) Arts. 90 y 91 del proyecto del P.E.- Se reproducen en el despacho de la mayoría bajo los números 91 y 92, con texto casi exactamente igual.

37º) Arts. 92 y 93 del proyecto del P.E.-Su texto y contenido lo encontramos, con leves modificaciones, en los arts. 93 y 94 del despacho de la mayoría.

38º) Art. 94 del proyecto del P.E.- Indica el procedimiento a seguir por los responsables a quienes la Contaduría General les haya formulado reparos en sus rendiciones de cuentas, y en la parte final faculta a aquella repartición a imponer multas de hasta \$ 100, si las oficinas encargadas de suministrarle los informes necesarios para aclarar la situación de determinados responsables, fueran remisas a hacerlo. El art. 95 del despacho de la mayoría, suprime esta última parte, quedando subsistente el señalamiento del término perentorio con aviso al P.E.

39º) Art. 95 del proyecto del P.E.- Autorizaba expresamente a la Contaduría General, en caso de dudas para el juzgamiento de reparos a un responsable, a pedir el asesoramiento del Procurador del Tesoro. En concordancia con el agregado que el despacho de la mayoría hizo al art. 73 como inc. g), esa disposición del proyecto del P.E. queda suprimida en el artículo correlativo de aquél, o sea el 96.

40º) Art. 96 del proyecto del P.E.- Tiene su igual en el 97 del despacho de la mayoría.

41º) Art. 97 del proyecto del P.E.- En la última parte se facultaba a la Contaduría General a imponer multas de hasta \$ 50; en tanto que en el despacho de la mayoría, por el art. 98, se dispone la comunicación del hecho al P.E.

42º) Art. 98 del proyecto del P.E.- Fijaba en dos años el cese de la responsabilidad del obligado, a contar de la fecha de presentación de la rendición de cuentas. Por su parte, el art. 99 del despacho de la mayoría, extendió aquel plazo a 3 años.

43º) Arts. 99, 100 y 101 del proyecto del P. E. Se reproducen en el despacho de la mayoría bajo los números 100, 101 y 102.

44º) Art. 102 del proyecto del P.E.- Al referirse a la resolución definitiva de la Contaduría General en el juicio de cuentas, si fuese condenatoria facultaba aquélla para aplicar una multa al responsable en las condiciones del inc. b) del art. 89. Pero como ya hemos visto -punto 35º)- este inciso fué suprimido por el despacho de la mayoría, en el art. 103 del citado despacho, también quedó eliminada aquella facultad.

45º) Arts. 103 a 109 del proyecto del P.E.-Se refieren al procedimiento para la sustanciación del juicio de cuentas, reproduciéndose con muy pocas variantes en el despacho de la mayoría con los números 104 a 111.

46º) Art. 110 del proyecto del P.E.- Es motivo de una redacción bastante diferente en el despacho de la mayoría, cuyo artículo equivalente corresponde al Nº 112. En efecto, éste consta de un solo párrafo que es distinto al primero en el texto del art. 110 del proyecto del P.E., y además queda suprimido el segundo pá

rrafo.

47º) Art. 111 del proyecto del P.E.- Fijaba cuál sería la actuación que le competiría a la Contaduría General en los casos de aplicación del Código de Justicia Militar; en cambio, el artículo equivalente del despacho de la mayoría, que es el art. 113, deja librado al P.E. la reglamentación de las condiciones en que intervendrá la Contaduría General.

48º) Art. 112 del proyecto del P.E.- Se reproduce con igual texto bajo el Nº 114, en el despacho de la mayoría.

49º) Arts. 113 y 114 del proyecto del P.E.-Con texto análogo, corresponden a los arts. 115 y 116 del despacho de la mayoría.

50º) Art. 115 del proyecto del P.E.- (1) Queda suprimido en el despacho de la mayoría.

51º) Art. 116 del proyecto del P.E.-Tiene su equivalente, con análogo texto, en el art. 117 del despacho de la mayoría.

52º) Arts. 117 y 118 del proyecto del P.E.- (2) No se reproducen en el despacho de la mayoría.

(1) Daba atribución al P.E. para reconocer a los jefes o entidades superiores de los servicios descentralizados, las facultades reconocidas por la presente ley a los ministros de estado.

(2) Disponían el ingreso a rentas generales de los depósitos existentes en el Banco de la Nación a la orden de jueces de jurisdicción criminal, por concepto de fianzas cumplidas o prescriptas, comisos u otras que no tengan destino especial; así como también de los fondos depositados en el mismo Banco en causas del fuero

53º) Arts. 119 y 120 del proyecto del P.E.- Se reproducen con igual texto, como arts. 118 y 119 del despacho de la mayoría.

54º) Arts. 121, 122 y 123 del proyecto del P.E.
(1) Quedan eliminados del despacho de la mayoría.

55º) Arts. 124 y 125 del proyecto del P.E.-Se reproducen casi exactamente en los arts. 120 y 121 del despacho de la mayoría, salvo que en este último se agrega un párrafo por el cual se dispone que las modificaciones que introduzca el P.E. a los presupuestos de las reparticiones descentralizadas, deben comunicarse al Congreso, aplicándose no obstante, mientras aquél no se pronuncie.

56º) Arts. 126 y 127 del proyecto del P.E.-Tienen sus equivalentes en los arts. 122 y 123 del despacho de la mayoría.

57º) Arts. 128 y 129 del proyecto del P.E.-(2)No se reproducen en el despacho de la mayoría.

///criminal o correccional que de cinco años atrás no hayan sido extraídos, siempre que no tengan un destino especial.

(1) Los dos primeros se referían a disposiciones de la ley 11.672 (Edic. 1943); y el tercero, a la diligencia que deben poner las direcciones de administración y toda otra dependencia que deba intervenir en órdenes de pago destinadas a cancelar obligaciones emergentes de contratos que originen intereses punitivos para el fisco o descuentos a su favor por pronto pago, facultando a la Contaduría General a examinar las responsabilidades si el pago no se realiza en tiempo.

(2) El art. 128 se refería a las observaciones que Contaduría General formulara a autorizaciones suplementarias para gastar concedidas al presupuesto o plan de obras de reparticiones descentralizadas y el procedi-

58º) Art. 130 del proyecto del P.E.-Se reproduce con igual texto en el art. 127 del despacho de la mayoría.

59º) Art. 131 del proyecto del P.E.- Facultaba expresamente a continuar aplicando la ley 428 hasta la reglamentación de la nueva, salvo los casos en que el P.E. autorizara un procedimiento distinto conforme a la misma; fué eliminado en el despacho de la mayoría.

60º) Art. 132 del proyecto del P.E.- Derogaba expresamente las leyes 428, 1606, 3954, 3956 y 10.285; el despacho de la mayoría, por el art. 126 que es el correlativo de aquél, no incluye entre las leyes derogadas a la Nº 3956, por la cual funciona la Comisión Revisora de las Cuentas de la Administración, integrada por senadores y diputados de la Nación.

61º) En el proyecto del P.E. no existían disposiciones análogas a las contenidas en los arts. 124 y 125 del despacho de la mayoría. Por el primero de estos artículos se excluye al Banco Central y a las demás entidades oficiales que integran el sistema, de las disposiciones de la nueva ley, excepción hecha de la autorización anual de su presupuesto de gastos, con control de su ejecución y examen de la cuenta de inversión. Por el segundo, o sea por el art. 125, se derogan

////mientto subsiguiente a tales observaciones. En cuanto al 129, prescribía las condiciones que debían reunir los Contadores Mayores y funcionarios principales de la Contaduría General de la Nación.

todas las disposiciones anteriores, en cuanto autorizan a las entidades descentralizadas a nombrar su personal.

Discusión en
la Cámara de
Diputados

En la sesión extrarodinaria del 5 de febrero de 1947 se trató la Orden del Día Nº 245, que contenía los despachos de la mayoría y minoría referentes a la nueva ley de Contabilidad, con asistencia del Excmo. señor Ministro de Hacienda.

Informó el despacho de la mayoría el diputado Juan R. Degreeef, y a continuación, el diputado Tomás González Funes informó el de la minoría. Seguidamente se generalizó un amplio debate alrededor de la principal discrepancia de ambos despachos: el Tribunal de Cuentas como organismo de control independiente de la Contaduría General de la Nación y, por ende, del Poder Ejecutivo.

Toda la sesión de ese día fué ocupada por la consideración general de los despachos, los que recién se votaron al día siguiente, obteniendo el de la mayoría 46 votos sobre un total de 90 diputados presentes.

De inmediato se entró a considerar en particular. Cabe destacar que el diputado opositor, señor González Funes, tuvo una intervención muy eficaz a través de toda la discusión, como así fué reconocido por sus propios adversarios políticos. Entre los diputados mayoritarios, uno de los que más se distinguió fué el joven

diputado Dr. John W. Cooke; asimismo, el Dr. Antonio J. Benítez tuvo intervenciones muy oportunas y acertadas.

La discusión en particular dió término recién en la sesión del día 13 de febrero de 1947, oportunidad en la cual, S.E. el señor Ministro de Hacienda, que estuvo presente a través de toda la discusión, expresó: "...el ilustrativo debate que se ha realizado en esta Honorable Cámara y el análisis minucioso aplicado a la discusión del proyecto, artículo por artículo, ha permitido fijar para cada uno de ellos los verdaderos propósitos que se persiguen y formar un conjunto de antecedentes que habrán de servir en el futuro como fuente de consulta y norma de interpretación de valiosísima importancia. Por eso me felicito de que los señores diputados de la minoría hayan provocado este prolongado debate y hayan realizado este examen exhaustivo de la ley, porque en esa forma y gracias a la discusión sostenida aquí, se tendrá mañana la base aclaratoria de cada disposición legal...."

Y concluía: "creo firmemente que la sanción que acaba de dar la H. Cámara constituye una obra de positivos beneficios para la administración nacional, que será seguramente apreciada en el transcurso de los días venideros".

Modificaciones emer-
gentes de la discu-
sión en la Cámara de
Diputados

A continuación señalaremos
cuáles fueron las modifica-
ciones que, a través de la

discusión en particular, se introdujeron al despacho de la mayoría.

1º) Art. 2º: En el inc. a) del punto I se reemplaza la palabra "administraciones", por "entidades". El último párrafo del inc. b) quedó redactado así: "El cálculo de recursos analizará en secciones los presupuestos o autorizados para la administración general del Estado". Al final del punto II se substituye "se separarán" por "figurarán".

2º) Art. 4º : Se reemplaza "balance preventivo" por "presupuesto", y donde decía: "como apéndices escalonados a", por "a continuación de".

3º) Art. 8º: Se agrega al artículo proyectado el siguiente párrafo: "Al final del ejercicio se rendirá cuenta documentada de los fondos invertidos".

4º) Art. 9º : Se agrega al final del inc. a): "y dietas".

5º) Art. 17 : Modifica el segundo apartado del primer párrafo a partir de la palabra "expresa", en la siguiente forma: "...y si sus recursos provinieran del uso del crédito, autorizará las partidas necesarias para cubrir el respectivo servicio financiero".

6º) Art. 18 : En el primer párrafo, entre "nacional" y "tendrá", se intercala: "o decreto que afecte la composición o contenido del presupuesto"; y entre "demás" y "que", la palabra "ministerios".

7º) Art. 19: En el último párrafo, entre "demás" y "que", se intercala la palabra "ministros".

8º) Art. 20: Se incorpora, al final del Capítulo I, este artículo que figuraba como 12 en el despacho de la minoría y cuyo texto es el siguiente: "No se incluirán en la ley de presupuesto disposiciones de carácter orgánico que modifiquen o deroguen leyes en vigor, ni se crearán por ella entidades o ramas administrativas cuyas actividades, por su naturaleza, deban ser previamente fijadas por una ley orgánica".

9º) Art. 25 del despacho que pasó a ser art. 26: En el segundo párrafo se reemplaza la palabra "contratarse" por "contraerse".

10º) Art. 26 del despacho de la mayoría que pasó a ser art. 27: El texto de este artículo se modificó casi íntegramente, y en definitiva quedó redactado así: "Es función privativa de la Contaduría General de la Nación la interpretación y aplicación de las reglas para la apropiación de los gastos a cada ejercicio financiero, atendiendo preferentemente a las directivas que faciliten su liquidación oportuna y correcta financiación. Se apropiarán al ejercicio:

- a) Los certificados de obras emitidos hasta el 31 de diciembre;
- b) Las provisiones y suministros recibidos por el Estado hasta el 31 de diciembre;
- c) Las obligaciones por viáticos, órdenes de pasajes

- y gastos similares, liquidados hasta el 31 de diciembre; y los alquileres devengados hasta la misma fecha;
- d) Los subsidios y subvenciones cuya documentación justificativa haya sido aprobada hasta el 31 de diciembre. Librada la orden de pago o de entrega, se considerará erogación firme y no tendrá término de caducidad, salvo cuando oficialmente se establezca que no debe cumplirse;
- e) Las entregas anticipadas por obligaciones contractuales con destino a la elaboración o fabricación de materiales, máquinas y aparatos, y las contribuciones de fomento de igual índole, por los importes de sus respectivas órdenes de pago o entrega, las que deberán expresar las condiciones de la operación".

11º) Art. 32 del despacho de la mayoría que pasó a ser art. 33: Se substituye por el art. 38 del despacho de la minoría, con el siguiente texto:

"Las órdenes de pago o entrega caducan en su disponibilidad a los dos años de su emisión, salvo que al librarlas, el P.E. hubiera establecido un término mayor. No podrá rehabilitarse la orden caduca por expiración del término; pero antes de expirar podrá ser prorrogado por decreto fundado. Producida la caducidad, las órdenes de pago se descargarán definitivamente por su monto o saldo no pagado. Si subsistieran obligaciones a satisfacer, se substanciarán de nuevo con arreglo a la presente ley."

12º) Art. 35 del despacho de la mayoría que pasó

a ser art. 36: En el segundo párrafo, donde se decía "el ministro que lo refrenda", se substituye por "los ministros que lo refrendan".

13º) Art. 36 del despacho de la mayoría que pasó a ser art. 37: En la segunda línea se reemplaza "podrá" por "podrán", y al final del último párrafo se substituye "causas de excepción" por "causas excepcionales".

14º) Art. 39 del despacho de la mayoría que pasó a ser art. 40: En el tercer párrafo se reemplaza "administraciones públicas" por "dependencias de la administración pública y entidades descentralizadas".

15º) Art. 42 del despacho de la mayoría que pasó a ser art. 43: Se reemplaza en la segunda línea el adverbio "no" por "solo", y en la tercera se suprime "no". Además, en la quinta línea, se substituye "del" por "de lo que es".

16º) Art. 46 del despacho de la mayoría que pasó a ser art. 47: Se le agrega este párrafo al final: "Los casos comprendidos en los incisos precedentes serán previamente autorizados por el P.E. o la autoridad que sea competente según las respectivas leyes".

17º) Art. 48 del despacho de la mayoría: La Comisión que produjo el respectivo despacho retiró en el recinto este artículo, de modo que quedó sin efecto. (1)

(1) Art. 48 del despacho de la mayoría: "Si la Contaduría General o el contador delegado encuentran el caso ajustado al art. 46 y justificadas las razones en que

18º) Art. 50 del despacho de la mayoría: Se reemplaza entre "regir" y "de manera" el texto del despacho por el siguiente: "las adquisiciones que realice el Estado".

19º) Art. 52 del despacho de la mayoría: Entre "destino" y "registro", se reemplazó "o" por "y".

20º) Art. 55 del despacho de la mayoría: En el primer párrafo, entre "embarcaciones" y "enajenados", se intercala "adquiridos o".

21º) Art. 63 del despacho de la mayoría: Después del primer párrafo se intercalan los dos siguientes: "Desde ese momento el P.E. no podrá girar cantidad alguna sobre el ejercicio cerrado. Los créditos de que hasta entonces no se hubiese hecho uso, quedan sin valor ni efecto alguno".

22º) Art. 65 del despacho de la mayoría: Se aprueba el siguiente texto: "A dicha cuenta de inversión se agregará la relación:

- a) de las observaciones opuestas;
- b) de las existencias en tesorería o cajas nacionales que quedan a favor del Tesoro al 31 de diciembre;
- c) de lo que por anexo se queda debiendo en la misma fecha, esto es, de lo librado y no pagado;
- d) de las entradas y salidas del Tesoro Público en el año del presupuesto, y

///se funda la excepción, se podrá prescindir de la licitación pública por disposición ministerial".

e) del activo y pasivo del Tesoro al 31 de diciembre".

23º) Art. 87 del despacho de la mayoría: En la séptima línea del cuarto párrafo se substituye "incumbir" por "alcanzar".

24º) Art. 94 del despacho de la mayoría: Se modifica la redacción del primer párrafo en la siguiente forma: "La Contaduría General podrá formular de oficio los reparos que no hubiese hecho el contador fiscal". Asimismo, el último párrafo se aprueba con el siguiente texto: "El emplazamiento, así como las notificaciones de providencias o resoluciones, se practicarán en forma que haya prueba fehaciente de la diligencia".

25º) Art. 98 del despacho de la mayoría: En la tercera línea del primer párrafo, después de "instrucciones", suprimir "del ramo".

26º) Art. 99 del despacho de la mayoría: En la tercera línea se suprimen las palabras "en principio".

27º) Art. 100 del despacho de la mayoría: Al primer párrafo de este artículo se le quitan algunas palabras y en definitiva se redacta así: "La determinación administrativa de responsabilidad que no sea la emergente del examen de cuentas, se hará mediante un juicio de responsabilidad que instruirá la Contaduría General cuando se le denuncien actos u omisiones susceptibles de producirla, o cuando adquiriera por sí misma la convicción o presunción de la existencia de irregularida-

des que ocasionen perjuicios para el Estado".

28º) Art. 104 del despacho de la mayoría: En la segunda línea del segundo párrafo se suprimen las palabras "lo concederá y"; y en la cuarta línea del mismo párrafo, se reemplaza "subsiguientes" por "siguientes".

29º) Art. 106 del despacho de la mayoría: Se elimina del texto todo el principio del artículo hasta la palabra "término" inclusive.

30º) Art. 107 del despacho de la mayoría: En el segundo apartado, después de la palabra "asimismo", se reemplaza el texto del despacho por el siguiente: "controlar la diligencia en la actuación de los procuradores fiscales durante la substanciación de las ejecuciones judiciales".

31º) Art. 108 del despacho de la mayoría: En la tercera línea, después de "juicio ejecutivo", se suprime la coma; y al final del artículo, en lugar de "en él" va "en el mismo".

32º) Art. 109 del despacho de la mayoría: Se aprueba el nuevo texto siguiente: "El reintegro de sumas ingresadas a la tesorería, que deben ser devueltas como consecuencia de resolución definitiva recaída en juicios de cuenta y de responsabilidad, será ordenado por el P.E. a requerimiento de la Contaduría General, no siendo necesario a estos efectos que el Congreso vote previamente el crédito".

33º) Art. 110 del despacho de la mayoría: También la redacción de este artículo se modifica casi íntegramente, por lo que trascribimos su texto aprobado: "El P.E. determinará los funcionarios que deban prestar fianza. En toda fianza constituida a favor del fisco, el fiador, por ese solo hecho, renuncia al beneficio de excusión de su afianzado y se constituye en principal pagador".

34º) Art. 115 del despacho de la mayoría: Quedó refundido en las disposiciones del art. 18.

35º) Art. 116 del despacho de la mayoría: Fue retirado por la Comisión que formuló despacho, antes de tratarse en el recinto.

36º) Antes del art. 120 -ahora art.118- se incluyó como art. 119 el siguiente: "Quedarán bajo el control directo del P.E., a los efectos de la orientación de sus actividades y supervisión de sus planes y no obstante cualquier disposición en contrario de las respectivas leyes orgánicas, el gobierno y administración de entidades descentralizadas".

37º) Art. 121 del despacho de la mayoría, ahora 120: Se reemplaza en la tercera línea del primer párrafo "entidades" por "reparticiones".

38º) Art. 124 del despacho de la mayoría: Se introducen algunas variantes, quedando su texto definitivo en la siguiente forma: "Las disposiciones de la presen-

te ley no se aplicarán al Banco Central y a las entidades oficiales que integren el sistema de dicha institución, excepto en lo concerniente a la autorización anual de su presupuesto de gastos de administración, contralor de su ejecución y examen de la cuenta de inversión, de acuerdo a su régimen legal".

39º) Art. 125 del despacho de la mayoría, que pasó a ser art. 123: Entre las palabras "nombramiento" y "por" se intercala "o remoción".

Discusión del
proyecto en
el Senado

En la sesión extraordinaria del 14 de marzo de 1947, se consideró la Orden del Día N° 27, en la cual se había incluido el despacho de las comisiones de Legislación General, de Presupuesto, Hacienda y Finanzas y de Negocios Constitucionales, relativo al proyecto venido en revisión de la H. Cámara de Diputados, sobre la ley que nos ocupa.

El despacho, en relación a la sanción de Diputados, introducía las siguientes modificaciones:

1º) Art. 2º de la sanción de Diputados: Se sustituye el segundo párrafo por el siguiente: "El cálculo de recursos correspondiente a cada presupuesto estimará en forma analítica los recursos previstos o autorizados para la administración general del Estado".

Y en el Apartado II se intercala en la primera línea la palabra "erogación" entre "las" y "de".

2º) Art. 34 de la sanción de Diputados: En la primera línea se suprime la palabra "originales" entre "órdenes" y "de".

3º) Art. 67 de la sanción de Diputados: En el segundo párrafo queda suprimido todo el texto hasta "... sesiones que celebre el Congreso".

4º) Art. 77 de la sanción de Diputados: A continuación del texto actual del segundo párrafo, agrega: "en la forma y con las seguridades que establecerá la reglamentación pertinente".

5º) Art. 112 de la sanción de Diputados: Agrega a continuación del texto actual: "sometidos a la jurisdicción de aquélla conforme a esta ley".

6º) Art. 120 de la sanción de Diputados: El segundo párrafo queda con el siguiente texto: "Estas modificaciones serán comunicadas al Congreso para su confirmación, notificación o rechazo, aplicándose en lo pertinente el último párrafo del art. 19 de la presente ley".

Con la presencia del señor Ministro de Hacienda, fué iniciada la consideración en general del despacho, que informó el senador Armando J. Antille. También hizo uso de la palabra, en la oportunidad, el senador Ernesto F. Bavio, quien se mostró partidario de la creación del Tribunal de Cuentas "con características propias y con una reglamentación especial en la forma que

ya existe en otros países y en algunas provincias argentinas". Asimismo, consideraba conveniente el mantenimiento del art. 67 tal como fué aprobado en Diputados, frente a la delicada función que por el art. 76 confiere la ley a los integrantes de la Contaduría General.

Intervino en el debate de este punto el Excmo. Sr. Ministro de Hacienda, sosteniendo puntos de vista coincidentes con los del mismo informante y, por consiguiente, con el despacho producido.

Finalmente se votó y aprobó en general el despacho, pasándose de inmediato a su consideración en particular.

Al tratarse el art. 124, el senador Antille aclaró que por este artículo "no se excluye al Banco Central del régimen de la ley de Contabilidad, sino que se excluye a esta institución de la intervención de la Contaduría General, en las operaciones mercantiles o industriales que realiza". Además, y en concordancia con la supresión del acuerdo del Senado para designar a los miembros de la Contaduría General, el senador Antille propuso suprimir del penúltimo párrafo del art. 126, desde las palabras "y facultar" hasta el final del mismo, aprobada cuya enmienda se sancionó el proyecto.

Sanción definitiva de la ley

Vuelto el proyecto a la H. Cámara de Diputados, en la sesión extraordinaria del 20 de marzo de 1947, aquélla se cons

tituyó en comisión para tratar las modificaciones introducidas por el H. Senado, las que fueron aprobadas en su totalidad. A renglón seguido, la Cámara entró a considerar el despacho producido instantes antes, cuando actuó en comisión. El despacho fué aprobado, con lo que, en definitiva, se sancionó el proyecto de ley de Contabilidad, haciéndose las correspondientes comunicaciones al Poder Ejecutivo.

Finalmente, por el decreto 8485, del 29 de marzo de 1947, el P.E. promulgó la nueva ley de Contabilidad y organización de la Contaduría General de la Nación, que lleva el N° 12.961.

4 - Principales características de la ley 12.961 en relación a su anterior N° 428

- a) Incorpora a su articulado todas las disposiciones relativas a presupuesto y al control de la recaudación e inversión de los dineros públicos que existían al margen de la ley 428.
- b) Legisla sobre el procedimiento para que las cuentas especiales formen parte del presupuesto, así como también para que los créditos extraordinarios de cualquier origen puedan incorporarse al presupuesto en el momento de su autorización y formen parte así de la cuenta de inversión al finalizar el ejercicio.
- c) Crea el llamado "crédito adicional", destinado a cubrir necesidades imprevistas, sin necesidad de espe

rar la sanción de una ley especial en cada caso , bien que sometida su utilización por el P.E. a decretos debidamente fundados, y ello siempre que no sea posible realizar ajustes internos en el anexo que se va a reforzar. Además, si la utilización del "crédito adicional" se destinara a conceptos no incluidos en el Presupuesto, debe ponerse el hecho en conocimiento del H. Congreso, conforme a las normas que para el caso fija el penúltimo párrafo del artículo 19.

- d) Contempla la inclusión de sendas partidas destinadas a solventar gastos imprevistos o extraordinarios de la Presidencia de la Nación, Congreso Nacional y Suprema Corte de Justicia. Su utilización está sujeta a un régimen de inversión y de rendición de cuentas que se aparta muy poco del común u ordinario existente para las demás partidas de gastos.
- e) En materia presupuestaria, es más flexible que la ley 428, por cuanto permite que el P.E., sin exceder se de las autorizaciones básicas que le acuerde la respectiva ley de presupuesto, puede, por sí, introducir ciertas variantes que la marcha de la administración muchas veces exige y que con la rigidez absoluta de la ley 428 no era posible realizar.
- f) Introduce el llamado "Juicio de responsabilidad", que instaurará la Contaduría General por actos u omisiones no emergentes del "juicio de cuentas" que lleguen a su conocimiento, o cuando adquiriera por sí

- misma la convicción o presunción de la existencia de irregularidades que puedan perjudicar al Estado.
- g) Los decretos de insistencia a una observación legal de la Contaduría General, llevarán la firma del titular a cuya jurisdicción afecte la observación y del Ministro de Hacienda. Por el régimen de la ley 428, las insistencias a observaciones legales de la Contaduría General se hacían por acuerdos de gobierno.
- h) Reemplaza el régimen de los duodécimos de la ley 428 cuando el Congreso no hubiera aprobado el presupuesto, por la facultad otorgada al P.E. para que éste autorice por sí, y con carácter provisional, la apertura de créditos para gastar, en base al proyecto que hubiere elevado dentro del plazo que le fija el art. 15 (antes del 30 de junio).
- i) Dentro del concepto general de anualidad que establecen los arts. 1º, 13º y 14º, la ley admite algunas excepciones, tales por ejemplo la del art. 6º (que faculta al P.E. para ampliar los créditos destinados al anexo Defensa Nacional); la del art. 122 (para las entidades descentralizadas) y la del art. 29 in fine (para atender reapropiaciones del ejercicio anterior).

5 - Funciones que la ley 12.961 asigna a la Contaduría General de la Nación

Ya hemos visto que la economía de la nueva ley de

contabilidad sigue los lineamientos generales de su antecesora, la Nº 428, en cuanto organiza la Contaduría General de la Nación de tal modo que, por una parte, toma a su cargo la centralización del registro escritural de toda la actividad financiera y patrimonial del Estado (1) y la implantación y vigilancia de los sistemas contables que considere más convenientes en todas las dependencias de la administración nacional (2); y, por otra parte, se constituye en un organismo "sui generis", cuyas funciones trataremos de explicar de inmediato.

El Presidente de la Nación es responsable ante el H. Congreso de la Nación de la adecuada ejecución del presupuesto (3) y de la marcha de la administración general del país. Pero el volumen de los "negocios" de un gobierno moderno y su complejidad, obligan al responsable principal -el Presidente de la Nación- a contar con una serie de "órganos ejecutores" (4), la conducta de cuyos componentes, a su vez, debe ser fiscalizada. Pues bien, la ley de contabilidad asigna a la Contaduría General de la Nación esa función fiscalizadora a través de los arts. 34, 35, 36, 62 inc. a), 70 y 76 a 114, configurando ese "órgano de control interno (5) "sui generis" a que nos hemos referido, por cuan

(1) Arts. 58 y 60 de la ley 12.961 y del decreto reglamentario.

(2) Arts. 57, 68 y 62 -inc. a)- y sus correlativos del decreto reglamentario.

(3) Art. 83 inc.1) y 13) de la Constitución Nacional.

(4) Pecchini: Op. cit., pág. 41.

(5) Pecchini: Op. cit., pág. 67.

to, doctrinariamente, muchas de las tareas de fiscalización o control, enunciadas por aquellos artículos, son propias de los llamados Tribunales de Cuentas u órganos de control externo delegado.

Pero además, la nueva ley acuerda a la Contaduría General de la Nación otras funciones concomitantes de aquellas dos principales, tal por ejemplo, el control de las disponibilidades en las tesorerías de los ministerios o reparticiones descentralizadas, en exceso de sus necesidades (art. 42), con la facultad de investigar, intervenir e iniciar juicio de responsabilidad cuando así corresponda, y además disponer la devolución de los fondos o la transferencia bancaria de las cuentas corrientes oficiales a la Tesorería General.

El mismo artículo citado, dispone la obligatoriedad por parte de los bancos en que se encuentren abiertas cuentas corrientes oficiales, de aceptar dichas transferencias.

Otra de las funciones que en la nueva ley adquiere importancia principal, es la intervención que por los artículos 46 a 51 se le otorga a la Contaduría General en materia de aprovisionamiento y obras, intervención que se precisa y organiza con la reglamentación del art. 50 de la ley que nos ocupa.

Asimismo, por los artículos 52, 53, 54 y 55, se dan las bases para que la Contaduría General de la Na-

ción, pueda ejercer un ajustado control sobre todos los bienes inmuebles o embarcaciones de pertenencia del Estado.

Como vemos, el ámbito de acción de la Contaduría General de la Nación se extiende sobre toda la administración pública; será forzoso proveerla entonces de una organización tal, que le permita ejercitar sus complejas funciones específicas con la mayor eficiencia y celeridad, con lo que se evitará que las disposiciones de la ley 12.961 y sus complementarias, cuyo cumplimiento debe vigilar, no resulten violadas en la práctica.

El próximo capítulo está dedicado, precisamente, al estudio de la organización más conveniente que debe darse, según nuestro criterio, a la Contaduría General de la Nación.

----- o -----

C A P I T U L O I I I

REESTRUCTURACION ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA CONTADURIA GENERAL DE LA NACION, SEGUN EL MODELO DE LA LEGISLACION ITALIANA

- 1 - Consideraciones sobre la eficiencia de la organización actual de la Contaduría General de la Nación para controlar los actos de los administradores.- Las direcciones de administración: su origen y funciones que realizan.
- 2- Modificaciones a introducir en la ley 12961 y su reglamentación y en el decreto-acuerdo que creó las direcciones de administración, a fin de adaptar la organización funcional de la Contaduría General de la Nación a la de la "Ragioneria Generale dello Stato" de Italia.

REESTRUCTURACION ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA
CONTADURIA GENERAL DE LA NACION, SEGUN EL
MODELO DE LA LEGISLACION ITALIANA

En el presente capítulo vamos a ocuparnos del punto central de este trabajo: posibilidad de perfeccionar el servicio de control interno en nuestro país a cargo de la Contaduría General de la Nación, por vía de su adaptación a la estructura orgánica y funcional de la "Ragioneria Generale dello Stato" de Italia.

Sentado como premisa, según ya lo hemos expresado en anteriores capítulos, que tratándose de fiscalizar los dineros del pueblo, admitimos sacrificar parte de la celeridad y diligencia administrativas en beneficio de la mayor eficiencia de los controles respectivos, veremos de inmediato, cómo se realiza en la actualidad, por parte de la Contaduría General de la Nación, ese control interno, y, posteriormente, qué modificaciones habría que introducir a la ley 12.961 y su reglamentación para que dicho organismo pudiera actuar en su función específica como lo hace la "Ragioneria Generale dello Stato Italiano".

1 - Consideraciones sobre la eficiencia de la organización actual de la Contaduría General de la Nación para controlar los actos de los administradores.-Las direcciones de administración; su origen y funciones que realizan.

El régimen que en materia de fiscalización de los dineros y patrimonio del estado se había implantado en base a las disposiciones de la ley 428 de contabilidad, llenó en los primeros años de vigencia de esta ley las necesidades propias de un país que, si bien evolucionaba con rapidez, no había alcanzado aún una organización administrativa que exigiera, a su vez, un mejor ordenamiento contable y fiscalizador.

Pero ya a partir del año 1920, y más aún desde 1930, si pasamos revista a la recopilación de disposiciones complementarias de la ley de contabilidad (1), encontramos que ha sido menester, por medio de decretos, resoluciones de la Contaduría General y aun de artículos especiales en las distintas leyes de presupuesto -esto hasta la sanción de la ley 11.672- (2), cubrir las deficiencias que, a medida que el país avanzaba en el perfeccionamiento de sus instituciones económicas, financieras y administrativas, evidenciaba una ley con con medio siglo de vida.

(1) Publicación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires; año 1942.

(2) Comúnmente denominada "Ley permanente de presupuesto".

Nuestro régimen financiero nacional carecía de un control interno preventivo eficaz, ya que la acción de la Contaduría General se ejercitaba principalmente sobre las rendiciones de cuentas de los agentes, vale decir, tardíamente, pues recaía sobre hechos consumados. Este procedimiento ha recibido justas críticas de algunos autores, entre los cuales citaremos a Ruzo (1), quien afirma que con relación a los gastos del estado "sólo el control preventivo constituye una garantía eficiente en defensa de los intereses públicos".

En el año 1931 tuvo lugar una medida, vinculada a la crítica que acabamos de hacer, de enorme trascendencia. Nos referimos al acuerdo del 14 de julio de 1931, por vía de cuyas disposiciones, aparte de otros propósitos, se procuró mejorar la organización interna de la Contaduría General y, por ende, su tarea específica de fiscalización del tesoro público.

Los considerandos que precedieron al referido acuerdo, ponen de manifiesto las principales aspiraciones que él perseguía. "La organización interna de la Contaduría General de la Nación creada por la ley 428 del año 1870, es anticuada", se expresaba en uno de ellos. "Su tarea de fiscalización es tardía e ineficaz, pues recae generalmente sobre hechos cumplidos en vez de prevenirlos", se agregaba en otro.

(1) A. Ruzo: Ob. cit.-Tomo II, pág. 289; Edic. 1929.

Y más adelante, con relación al anacrónico régimen de tramitación de las órdenes de pago, cuyo aspecto también trató de corregir, decía: "en la actualidad, la tramitación de las órdenes de pago que dictan los distintos departamentos del P.E., se efectúa con gran lentitud, lo que origina inconvenientes de toda clase, tanto en el pago de los sueldos a los funcionarios de la administración, como los abonos a los distintos proveedores del estado".

La crítica a los procedimientos existentes era, indudablemente, justificada. Toda documentación que significara una erogación para el tesoro del estado, convergía a la Contaduría General de la Nación, provocando tal régimen un entorpecimiento que obligaba a mantener atrasadas todas las registraciones contables, así como también el trámite de los expedientes respectivos. (1)

La descentralización de tareas que supuso la creación de las direcciones de administración, obligó, por otra parte, a desplazar la función controladora de la Contaduría General a la propia sede de los nuevos organismos. Por ello fué necesario crear a su vez las delegaciones de la Contaduría General ante las direcciones de administración (2), cuyas funciones serían análogas a las que la ley de contabilidad señalaba para la Con-

(1) Chittaroni A.V.: "Contabilidad analítica del presupuesto financiero"; pág. 84.

(2) Art. 14 del Acuerdo del 14 de julio de 1931.

taduría General con respecto al P.E. En tal sentido, el art. 15 las enumeraba en forma expresa. (1)

En síntesis, la nueva organización trató de obtener, principalmente, estas tres ventajas:

-
- (1) Acuerdo 14 de julio de 1931: Cada delegación de la Contaduría General deberá ejercer una intervención amplia y permanente en la contabilidad y movimiento de fondos o valores, desempeñando con respecto al Ministerio o Prefectura, etc., análogas funciones a las que la ley de contabilidad señala a la Contaduría General con respecto al P.E. Serán sus funciones:
- a) Practicar la liquidación que exige la ley N° 428, de las cuentas, facturas o planillas de sueldos que deban abonarse con fondos provenientes de la Tesorería General de la Nación; que expresará el nombre de la persona o entidad a cuyo favor se extienda, la cantidad, la causa u objeto y la imputación;
 - b) Observar toda autorización de gastos que no se ajuste a las disposiciones que le sean pertinentes, y producida la observación, darle curso únicamente previa insistencia del ministerio del ramo o del jefe superior de la repartición de la cual dependa la Dirección de Administración respectiva. Insistido un pago o autorización observada, lo comunicará de inmediato a la Contaduría General de la Nación;
 - c) Vigilar que se realice diariamente el balance de la Tesorería de la Dirección de Administración;
 - d) Dar conformidad a los pedidos numéricos de fondos mensuales, cuidando especialmente que se hayan efectuado en tiempo las devoluciones que correspondan de los fondos retirados de la Tesorería General de la Nación, sea por lo percibido por cuenta de la orden anual de pago o de las órdenes de pago mensuales. En caso de disconformidad informará sucinta y claramente la causa o motivo;
 - e) Vigilar que, mensualmente, una vez liquidadas por ella las planillas de sueldos, se efectúe puntualmente el pago a la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles de los aportes que a ésta correspondan;
 - f) Practicar las liquidaciones de las cuentas, facturas, etc., con cargo de solicitar fondos al H. Congreso, debiendo comprobar previamente los siguientes puntos: 1) autorización para realizar el gasto; 2) documentos que justifiquen su realización; 3) imputación que hubiere correspondido dentro del ejercicio respectivo y existencia de saldos suficientes; y 4) causa que impidió la imputación en oportunidad;
 - g) Arqueos.

- a) la fiscalización previa en toda erogación;
- b) mayor celeridad en la tramitación de los expedientes;
- c) coordinación en las informaciones sobre la marcha financiera del estado y oportunidad en su presentación.

Apresurémonos a expresar que, si bien ello no ocurrió en la medida que sus gestores lo esperaban, la administración pública salió beneficiada, sobre todo en cuanto a la mayor celeridad para la tramitación de las órdenes de pago.

Con la organización de las direcciones de administración, tal como fueron concebidas por el acuerdo del 14 de julio de 1931, se reservó a los titulares de los nuevos organismos la responsabilidad de las finanzas del ministerio correspondiente (art. 5º, inc. 6).

A nuestro modo de ver, no obstante aquella posición de jerarquía que pasaron a ocupar esos funcionarios, por el hecho de encontrarse sometidos a la jurisdicción del respectivo ministro -de quien son subordinados-, no han podido en ningún momento asumir con plena independencia la responsabilidad que les otorgó el referido acuerdo.

En efecto, la experiencia nos ha demostrado que, tales funcionarios, en general, procuran, en primer término, dar satisfacción a las exigencias de su superior

-el ministro o el jefe máximo de la repartición-, y ello no sería criticable, puesto que están a su servicio, si con tal loable propósito no transgredieran las normas legales y reglamentarias que rigen todos los actos de la administración pública.

Es así, que hemos podido apreciar, en infinidad de casos, cómo se vulneran leyes y decretos mediante recursos que procuran dar visos de legalidad a actos que, de no mediar esos procedimientos criticables, no habría sido posible llevar a cabo. La Contaduría General de la Nación, con su organización actual, ha demostrado su impotencia para encarrilar, en forma absolutamente legal y correcta, la actuación de los titulares de las direcciones de administración.

Es indudable que el volumen de los actos en los que debieran intervenir los contadores fiscales delegados y la complejidad cada día mayor de los organismos estatales, hace imposible toda fiscalización que no pretenda realizarse a base de confianza, en primer término, y por procedimientos selectivos, en segundo, pues de tener que recurrirse al estudio particular de todos y cada uno de los actos de gestión para tener la certeza de que todos ellos se han realizado de conformidad con las disposiciones legales pertinentes, habría que montar una organización paralela que repitiera paso a paso la marcha o ejecución de esos mismos actos.

Tal problema, así ligeramente expuesto, es el que se presentó también en Italia hasta el año 1923 y que dió lugar a tantas polémicas entre eminentes tratadistas de contabilidad pública. La solución vino con el real decreto N° 2440, del 18 de noviembre de aquel año, al disponerse que las contadurías centrales de cada ministerio pasaran a depender directamente de la "Ragioneria Generale dello Stato".

Dicha solución es la que aspiramos también para nuestra organización administrativa-contable. Sería, a nuestro modo de ver, la única manera de lograr que la fiscalización y control integral que la ley 12.961 acuerda a la Contaduría General de la Nación no sea utópica.

Consideramos que nuestro régimen de delegados de la Contaduría General de la Nación es una deformación del sistema de "controlleurs" en Francia. Allí, estos funcionarios, que en la actualidad dependen del Ministro de Finanzas, tienen, en materia de utilización de fondos por parte de los ministros ante quienes se hallan destacados, un amplio derecho de observación. (1)

Antes de la reforma del año 1922 (2), dependían del ministro a quien fiscalizaban y de quien, por lo tanto, recibían instrucciones, circunstancia que les

(1) Bayetto Juan: "Apuntes de Contabilidad Pública".- Fasc. III, pág. 46.

(2) Ripa Alberdi: Op. cit., pág. 187.

quitaba autoridad para observar disposiciones contrarias a la ley de gastos o relativas a la misma.

El "controleur" era, entonces, un funcionario equivalente a lo que en nuestra organización es el contador de una dirección de administración, o mejor dicho, el propio director de administración, atento las prescripciones del art. 5º del acuerdo del 14 de julio de 1931. (1)

Pues bien, la incompatibilidad de que adolecía el "controleur" en Francia, antes de la reforma introducida por la ley del 10 de agosto de 1922, es equivalente a la situación de los directores de administración en nuestra organización administrativa-contable. Y la única manera de tornar realmente eficaz su gestión, sería trasladando su dependencia al Ministerio de Hacienda (Contaduría General de la Nación).

Dijimos que nuestro régimen de delegados es una deformación del sistema de "controleurs" francés, porque si bien en uno y otro caso dependen de un ministerio a nálogo -Finanzas en Francia y Hacienda en la Argentina- los "controleurs", a la vez que son órganos unipersonales de fiscalización interna, actúan como auxiliares de los de "control externo" por vía de los informes trimestrales y anuales que deben elevar a las comi

(1) Dada la responsabilidad e intervención que principalmente le asigna el inc.6 del art.5º del referido acuerdo del 14 de julio de 1931.

siones de presupuesto y finanzas de las cámaras y al Tribunal de Cuentas.

Vemos, pues, que hay otra jerarquía muy superior a la de nuestros contadores fiscales delegados, posición que hace su función mucho más eficiente que la de éstos.

Pero antes de concretar las modificaciones que habrían de introducirse a nuestra ley de contabilidad y su reglamentación, así como también al decreto-acuerdo que organizó las direcciones de administración, queremos comentar brevemente dos asuntos que Selko y Payne tratan en su libro "La administración financiera de los EE.UU. de Norte América" (1), y que estimamos se hallan vinculados a nuestra inquietud por lograr una estructura más eficiente para los órganos de control en nuestra administración.

Uno de ellos se refiere al régimen escritural existente en aquel país, basado en la descentralización administrativa. En efecto, todos los actos esenciales relacionados con el compromiso de créditos del presupuesto y su liquidación correspondiente, se registran en los libros de los funcionarios administrativos. Las operaciones emergentes de esos actos son luego comunicadas a la Contaduría General para que ésta pueda ejer

(1) Selko Daniel T. y Payne Jhon B.: "La administración financiera de los EE. UU. de Norte América". Traducción de la Edit. Argentina de Finanzas y Administración.-Bs. Aires; 1945.

cer control sobre las cuentas de los funcionarios pagadores.

El sistema impide una información adecuada de las obligaciones conjuntas del gobierno, y el Presidente no tiene así cómo supervisar las inversiones de los créditos del presupuesto. Pero es el caso que los funcionarios administrativos deben poseer detallados registros contables para dirigir sus reparticiones, y si a su vez es necesaria la existencia de una dependencia central de contabilidad que anote las operaciones individuales para cada acto que afecte el efectivo, el patrimonio o los créditos presupuestarios, forzoso será la organización de registros contables duplicados, con el considerable aumento del costo del gobierno. (1)

El mismo Selko recuerda, sin embargo, que por disposición N° 6226 del Poder Ejecutivo, en julio 27 de 1933 se procuró dar una solución reemplazando la teneduría de libros centralizada por el envío a la oficina de Presupuesto, mensualmente, de informes standardizados, con los cuales se confeccionarían resúmenes estadísticos que permitieran controlar los desembolsos y compromisos mensuales, así como también prever las futuras necesidades financieras del gobierno. (2)

(1) Selko Daniel T.: Ob. cit., pág. 53.

(2) Pensamos que el actual plan de contabilidad de presupuesto, aprobado por decreto 33236/49, podría evolucionar hacia ese mismo régimen, sobre todo si como veremos más adelante, al depender las contadurías centrales de la propia Contaduría General, se tendrá la absoluta seguridad de la uniformidad en los registros analíticos y en el criterio de orientación del trabajo.

El sistema no dió resultado porque los informes llegaban con atraso y con una heterogeneidad en su presentación, que hacía imposible su compilación adecuada. Por eso la Institución Brookings en su informe al congreso del año 1936, recomendó la organización de una División de Contabilidad del Presupuesto, con atribuciones para establecer normas y procedimientos, y llegar a obtener así la necesaria y adecuada información presupuestaria.

El otro punto del libro de Selko y Payne al que deseamos referirnos, es al capítulo que ellos titulan: "Uso del Tesoro como agente pagador" (1). Parece ser que hasta 1933, el régimen de pagos en aquel país, era análogo al existente entre nosotros, vale decir, que los funcionarios pagadores estaban bajo la jurisdicción de los distintos departamentos o ministerios.

Esa dependencia, obligaba muchas veces a los pagadores a pasar por alto ciertas formalidades para no aparecer ante sus superiores como obstruyendo las actividades departamentales, pues tal posición los exponía a ser rebajados de categoría o destituidos. Ocurría así, que muchos pagos eran rechazados por la Contaduría General y cargados a los funcionarios pagadores, y si bien es cierto que el congreso concedía una compensación por pagos desautorizados hechos de buena fe, también es verdad que muchas veces aquéllos se perjudicaron y, además,

(1) Ob. cit.; pág. 114.

nunca existía una seguridad definitiva de que el Congreso otorgara aquella compensación.

Por último, el sistema no permitía obtener en tiempo más o menos breve, los informes financieros integrales para conocimiento del gobierno.

A fin de corregir las deficiencias anotadas y proporcionar mayor homogeneidad en el registro e información de los gastos, la disposición ejecutiva N° 6160 del 10 de junio de 1933, transfirió la función de pagar de cualquier organismo, al Departamento del Tesoro, creando en el mismo la División de Pagos a cargo de un funcionario pagador jefe.

La división citada, estaba autorizada para establecer oficinas locales o delegar el ejercicio de sus funciones propias a empleados de otros organismos, de acuerdo a razones de eficiencia y economía.

Vemos que en los EE. UU. de Norte América, se ha procedido a organizar los pagos del estado siguiendo una orientación semejante a la que nosotros propugnamos para el servicio del control interno de los gastos de nuestra administración pública; asimismo, hemos podido apreciar que en el mencionado país la mejor solución que han hallado al complejo problema de la registración contable que ha de servir de orientación al administrador u órgano ejecutivo, y, a la vez, ha de permitir el ejercicio de su función específica integral al órgano

controlador, consiste en llevar en éste registros contables duplicados de los de aquél, solución que no compartimos.

En definitiva, de nuestra incursión por la legislación y práctica del gran país del Norte, no deducimos ninguna nueva orientación, sino que, por el contrario, se reafirma nuestra idea, y en consecuencia, insistimos en que la única manera de lograr que la Contaduría General de la Nación, en su carácter de órgano controlador de la actividad administrativa del estado y de la vigilancia de todas sus operaciones financieras y patrimoniales, cumpla cabalmente con su cometido, sería "amalgamando, digamos así, tareas que en la actualidad se encuentran a cargo de las direcciones de administración y de los delegados de la Contaduría General.

Sin desechar otras formas posibles, estimamos que la reorganización debería empezar por las direcciones de administración. En éstas, los actuales departamentos, divisiones, secciones u oficinas de Contaduría, pasarían a denominarse Contadurías Centrales, y con todos sus elementos y personal se incorporarían al presupuesto del Ministerio de Hacienda, con dependencia directa de la Contaduría General de la Nación.

Llegaríamos así, por otra parte, a concretar el servicio de control interno, secundador del Poder Administrador a que se refiere Pecchini (1), instituido jun-

(1) Pecchini Aldo N.: Ob. cit.- Cap. III, pág. 41.

to a los órganos integrantes de los servicios dinámicos "a efectos de intervenir sus operaciones y prevenir o denunciar cualquier irregularidad".

La acción fiscalizadora debe ser convergente, agrega Pecchini, y, en consecuencia, estima indispensable y conveniente estructurar los respectivos órganos de control, "como simples delegaciones de un órgano máximo de control encargado de asegurar la efectividad y unidad de la acción de aquéllos.

Así estructurada la Contaduría General de la Nación, habría llegado la oportunidad para que el Ministerio de Hacienda, de conformidad con la nueva ley de organización de los ministerios de la Nación -Nº13529- pudiera cumplir en forma integral las tareas específicas que le encomiendan el art. 20 en general y los incisos 2, 4 y 5 del mismo artículo en particular. (1)

2 - Modificaciones a introducir en la ley 12.961 y su reglamentación, y en el decreto-acuerdo que creó las direcciones de administración, a fin de adaptar la organización funcional de la Contaduría General de la Nación a la de la "Ragioneria Generale dello Stato" de Italia

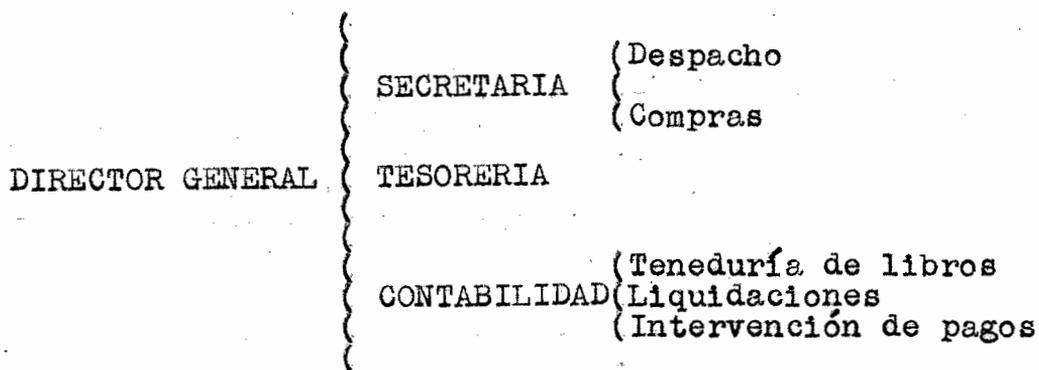
Siguiendo nuestra idea, veremos en seguida las

(1) Art. 20 - ley 13.529: Es de competencia del Ministerio Secretaría de Estado de Hacienda, lo inherente al patrimonio, recursos y gastos del Estado, y en particular:

- 1)
- 2) Tesorería, percepción de la renta y régimen de pagos de la Nación.
- 3)
- 4) Presupuesto general de la Nación y cuenta de inver-

transformaciones que habrían de realizarse, tanto en la organización funcional de la Contaduría General de la Nación, como en la de las direcciones de administración. Nos ocuparemos primero de éstas.

En la actualidad, la organización reglamentaria de las direcciones de administración presenta el cuadro que se indica a continuación y funcionalmente el que se señala en el gráfico N° 1.



En cuanto a las delegaciones de la Contaduría General, tienen sus oficinas en locales anexos a las respectivas direcciones de administración y su régimen de trabajo les está señalado: a) por la propia ley de contabilidad; b) por el art. 15 del acuerdo del 14 de julio de 1931, ya comentado, y c) por resoluciones complementarias del órgano central a que pertenecen, vale decir, la Contaduría General de la Nación.

A través de las inspecciones en que nos ha tocado actuar, nos ha sido dado comprobar la forma en que

/// sión.

5) Fiscalización administrativa y financiera.

MINISTE

DIRECCIÓN (C
DE ADMINIS

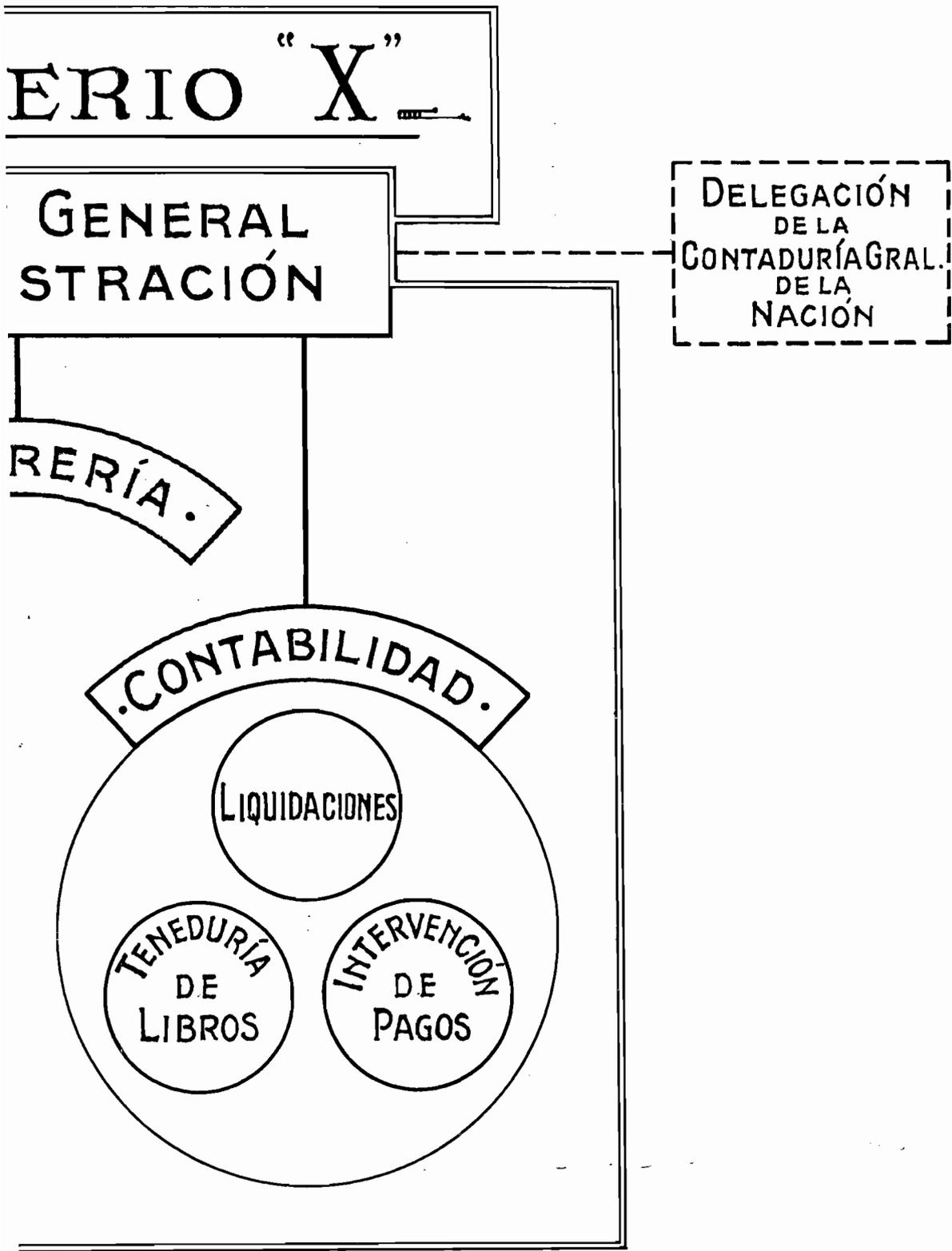
.TESOR.

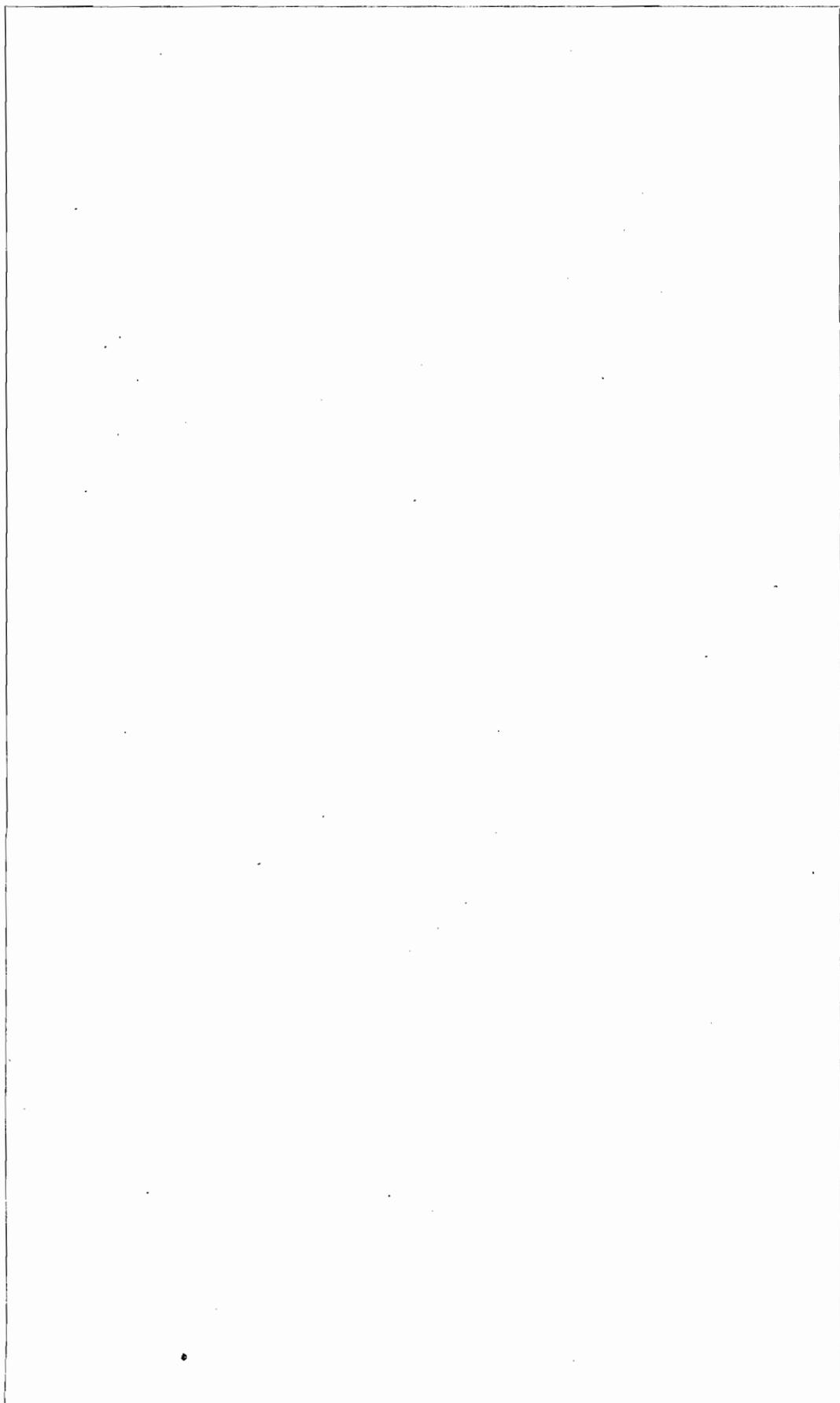
.SECRETARÍA.

DESPACHO

COMPRAS

GRÁFICO N° 1.





prácticamente se desempeñan aquellas delegaciones, muy lejos por cierto -en general- de lo que prescriben las buenas normas administrativas. Entiéndase bien que no queremos con esto culpar en absoluto a los funcionarios que han estado o están a su frente. La causa no radica en los actores sino en los métodos o procedimientos.

En efecto: es materialmente imposible que el propio delegado pueda analizar detenidamente todos los documentos que se someten a su intervención.

Ese funcionario cuenta con auxiliares o colaboradores de menor jerarquía, y por ende de menor responsabilidad que lo van reemplazando en infinidad de tareas. Así por ejemplo, la visación de las planillas de liquidación de sueldos; el estudio de los expedientes de licitación; la misma presencia del delegado en los actos de apertura de propuestas y varias otras, son tareas que en las delegaciones de movimiento algo importante, las realizan empleados auxiliares del contador fiscal delegado. Hasta la propia revisión de los balances o estados de ejecución del presupuesto, que conforme a lo dispuesto en el decreto 33.236/49 deben enviar mensualmente a la Contaduría General todos los ministerios o reparticiones descentralizadas, es muchas veces satisfecha por algún auxiliar de la delegación.

En las direcciones de administración ya se conoce aquella manera de actuar de los delegados, y, por con

siguiente, los funcionarios responsables no se preocupan, como debieran hacerlo, de cumplir en todos sus actos de gestión con las normas legales y reglamentarias correspondientes, pues descuentan de antemano que el controlador, aun de buena fe, pasará por alto la gran mayoría de los aspectos observables.

Dos ejemplos recientes confirmarían cuanto hemos manifestado. No viene al caso citar a los actores, pero en dos de los principales ministerios se han ventilado últimamente algunas irregularidades administrativas, emergentes de la falta de un control interno adecuado y de la ineficacia del control a cargo de la Contaduría General de la Nación.

Lo que acabamos de comentar refuerza aún más nuestra idea: no es posible realizar una fiscalización eficiente por vía de las delegaciones destacadas en los ministerios tal como vienen funcionando en la actualidad.

La transformación a operarse en las direcciones de administración, según ya lo expresamos, tendría por base el desmembramiento de sus actuales servicios de contabilidad, los que con la denominación de "contadurías centrales", pasarían a depender directamente de la Contaduría General de la Nación.

Dichas "contadurías centrales" tendrían a su cargo todos los servicios contables que fueran menester para el normal desenvolvimiento del ministerio en el

que se hallaren destacadas, y, en su organización contarían -en principio- con las siguientes secciones: Contabilidad o Teneduría de libros, Liquidaciones y Ordenes de Pago, Control de Responsables y Rendición de Cuentas e Intervención de Tesorería.

Es natural que la organización que se aconseja podría enervar la gestión ejecutiva del ministerio al que sirvieran, de no establecerse normas bien precisas y categóricas que aseguraran el suministro inmediato de cualquier información, a fin de evitar la tramitación "demorada" de los expedientes o la arbitrariedad de los agentes al servicio de las contadurías centrales.

Se nos dirá que no sólo es cuestión de normas, si no también de los hombres que estén al frente de esos organismos que representan a la Contaduría General, pero ese factor no podrá desecharse en ningún tipo de organización que se procure implantar.

Pretendemos que en nuestro país, como ha ocurrido en Italia, las asperezas que en un primer momento pudieron rozar la actividad del organismo controlado y del organismo controlador, se irán poco a poco puliendo, en beneficio de los intereses comunes, que son los de la Nación.

Ya sabemos que toda innovación encuentra una resistencia natural en quienes, precisamente, pueden ser afectados por la misma, y este aspecto no debe preocu-

parnos, pues de lo contrario nada podría reorganizarse en materia administrativa. Es que -como dice Ripa Alberdi- (1), "resulta difícil desarraigar viejas costumbres. La rutina es en la administración pública un lastre muy pesado, al punto de que quien desee modificar procedimientos, simplificar trámites, centralizar labores similares, suprimir oficinas inútiles, etc., se halla frente a un cúmulo de intereses creados que resulta difícil vencer".

La reestructuración que propugnamos no elimina a los directores de administración; deja a su cargo lo que Tognacci denomina "hechos administrativos", para cuya realización, a nuestro juicio, sería menester ampliar el resto de la actual organización que hoy presentan esos organismos.

En ese sentido apoyamos el anteproyecto que acaba de ser presentado a la Dirección Nacional de Racionalización del Ministerio de Asuntos Técnicos por uno de sus asesores, el señor Contador Fiscal don Pedro J. S. Louge (2). Según dicho anteproyecto, las direcciones generales de administración, substituyendo lo que en él se llama Contaduría General -que pasaría a ser la Contaduría Central del ministerio, con dependencia de la Contaduría General de la Nación- presentaría la es-

(1) Ripa Alberdi Vicente: "El presupuesto y su control" pag. 34.

(2) Folleto publicado por la Dirección Nacional de Racionalización del Ministerio de Asuntos Técnicos.

• DIRECCIÓN GRAL. DE AI

DIRECTOR GEN

COMISIÓN DE RECEPCIÓN

CO AD

SUBDIRECTOR GRAL. DE AI

CONTRALOR

SERVICIO DEL PATRIMONIO

PRES

SECRETARÍA GENERAL

COMPRAS

DELEGACIONES

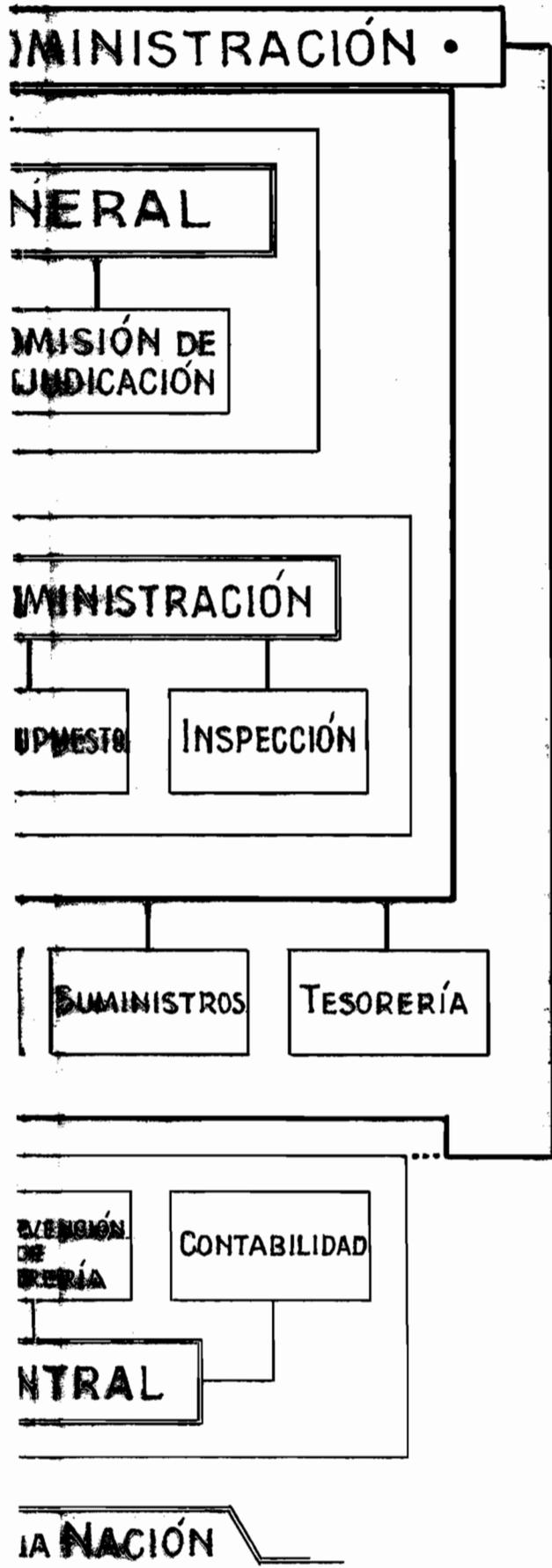
LIQUIDACIÓN Y ORDENES DE PAGOS

CONTROL DE RESPONSABLES Y RENDICIÓN DE CUENTAS

INTERES

CONTADURÍA GEN

CONTADURÍA GRAL. DE AI



estructura que se indica en el gráfico N° 2.

En la práctica, las tareas a cumplir por parte de las contadurías centrales, deben desarrollarse tal como lo hubieran hecho hasta el momento en que pasaran a depender de la Contaduría General de la Nación. Pero para evitar los rozamientos que pudieran producirse al tener que prestar el servicio a la autoridad de quien no dependen jerárquicamente, menester será establecer -como dijimos antes- algunas normas que encaucen por vías naturales el cumplimiento de dichas tareas, sancionando con cierta severidad a los funcionarios que de cualquier manera obstruyesen o permitiesen obstruir la buena armonía entre la Contaduría Central y las demás secciones u oficinas de las respectivas administraciones.

Por lo que se refiere a la Contaduría General de la Nación, al operarse la reforma que auspiciamos, se trasformaría en un superorganismo centralizador de todas las operaciones contables vinculadas al presupuesto y al patrimonio del Estado. A su vez, simultáneamente con el servicio contable, las respectivas contadurías centrales, ejercerían la fiscalización o control interno de la adecuada utilización de los créditos presupuestarios o de otra índole que involucraran autorizaciones para gastar, así como también de los fondos correspondientes, ya sean recaudados por la propia administración o recibidos de la Tesorería General de la Nación.

Tanto el personal como las máquinas, muebles y útiles de oficina, los libros de contabilidad y la documentación respectiva, serían transferidos a la jurisdicción de la Contaduría General de la Nación. El personal quedaría automáticamente incorporado a su presupuesto, y los bienes patrimoniales registrados como de su pertenencia.

Al implantarse esta nueva estructura, los actuales contadores fiscales delegados ante los ministerios y reparticiones descentralizadas, pasarían a investir la jefatura de las respectivas contadurías centrales con el título de Director de Contabilidad.

Volvemos a insistir, antes de continuar con otros aspectos de la reorganización -porque de su fiel observancia depende principalmente el éxito del sistema- que tanto el Director de Contabilidad como sus subalternos deben compenetrarse de manera inequívoca y absoluta, que si bien jurisdiccionalmente dependen de la Contaduría General de la Nación, ellos y la contabilidad a su cargo, están al servicio de las necesidades del ministerio o repartición ante la que se hallen destacados, y en consecuencia, están obligados a satisfacer de inmediato cualquier información que les sea solicitada, con la misma diligencia que lo harían ante una reclamación de la Contaduría General de la Nación.

Reestructurada la organización funcional del organismo que nos ocupa y establecidos que sean los pla-

nes uniformes de contabilidad de presupuesto en todas las contadurías centrales, habría llegado también la oportunidad de suprimir en el mismo -en la Contaduría General de la Nación- inclusive la registracion sintética de que habla el artículo 58 de la ley 12.961, pues obteniéndose balances parciales de cada administracion, confeccionados y conformados por los directores de contabilidad, y presentando éstos un ordenamiento homogéneo, será suficiente, a los fines de obtener la situacion integral de toda la administracion estatal, adicionar en planillas de resumen todos aquellos balances parciales de cuya fidelidad es responsable cada director de contabilidad.

Un aspecto que puede presentar algunas complejidades en la nueva organizacion que propugnamos, es el manejo de los fondos y la correlativa rendicion de cuentas ante la Contaduría General de la Nacion. Veamos como solucionar el problema.

En la organizacion actual, el Director de administracion suscribe conjuntamente con el Tesorero y previa intervencion del Contador del ministerio o reparticion, toda orden de pago interna y los pedidos numéricos de fondos a la Tesorería General de la Nacion. Asimismo, firma los cheques conjuntamente con el Tesorero, los cuales deben ser también intervenidos por el Contador.

Además, si la Contaduría General de la Nacion tie

ne implantada en la respectiva delegación la llamada "intervención previa", la documentación respectiva deberá llevar su visto bueno para poder darle el curso correspondiente.

Por otra parte, el Director de Administración, conforme a lo prescripto en el artículo 5º inci. 6º del acuerdo del 14 de julio de 1931, es el responsable de las finanzas del departamento y por consecuencia, el funcionario que debe rendir cuenta ante la Contaduría General de la Nación por los fondos recibidos de la Tesorería General de la Nación y por los administrados de las cuentas especiales correspondientes.

Pensamos que ningún inconveniente puede ofrecer el hecho de que la función que hasta ahora ejercía el Contador de la Dirección de Administración y el Contador Delegado -en los casos de "intervención previa" se ejerciten en adelante por una misma persona. En cambio, y esto ya dentro de la organización de la propia Contaduría General de la Nación, sí será necesario establecer algo así como una segunda instancia para la aprobación de las rendiciones de cuentas.

Dicha segunda instancia estaría a cargo de la Contaduría General de la Nación, previo informe de uno de los contadores fiscales que integrarían el "cuerpo de revisores" dependiente de la Fiscalía General.

Aquí seguiríamos una modalidad distinta al siste

ma italiano en razón de no contar en nuestro país con el Tribunal de Cuentas como órgano de control externo.

----- 0 -----

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES

C A P I T U L O U N I C O

EXEGESIS DE NUESTRA TESIS CONCRETADA
EN LOS SIGUIENTES ANTEPROYECTOS DE
MODIFICACION PARCIAL A LA LEGISLACION
POSITIVA ARGENTINA

- 1 - Anteproyecto de modificaciones a
la ley 12.961.
- 2 - Anteproyecto de modificaciones al
decreto reglamentario de la ley
12.961.
- 3 - Anteproyecto de modificaciones al
decreto-acuerdo del 14 de julio de
1931.

Y henos aquí en la última parte de este trabajo. Debemos ahora articular las modificaciones a introducir en los cuerpos de legislación vigente que reglan el control de los gastos públicos en nuestro país, para adaptarlos a las ideas que sustentamos sobre la materia y que hemos tratado de explicar en los capítulos precedentes.

1 - Anteproyecto de modificaciones a la ley 12.961

En primer término, nos ocuparemos de la ley de contabilidad 12.961. Los artículos que, prima facie, deberían ser modificados en su texto, serían los siguientes: 31, 57, 69, 72, 81, 87, 91 y 93.

Para que se aprecien mejor las enmiendas que estimamos deben introducirse en cada uno de los mencionados artículos, a continuación redactaremos su texto actual, luego explicaremos el porqué de las modificaciones, y, finalmente, el nuevo texto propiciado.

1?) Art. 31:

- a) texto actual: "Todas las administraciones y entidades comprendidas en el presupuesto general, deberán apropiar los gastos de cada ejercicio en razón de su compromiso, afectando la disponibilidad de sus créditos y balancear éstos por lo menos mensualmente, con intervención de los delegados de la Contaduría General, o aviso de esta repartición".
- b) modificaciones: Desde el momento que la responsabilidad de la correcta apropiación de los gastos a las autorizaciones respectivas va a

estar a cargo de las contadurías centrales de cada ministerio o repartición descentralizada -pero dependiente de la Contaduría General de la Nación- y que por tal circunstancia desaparecerán los delegados actuales de la Contaduría General, se hace necesario modificar el texto de este artículo, redactándolo de la siguiente manera:

- c) nuevo texto: "Las contadurías centrales de los respectivos ministerios y entidades descentralizadas, deberán apropiar los gastos de cada ejercicio en razón de su compromiso, afectando la disponibilidad de sus créditos y balancear éstos por lo menos mensualmente".

2º) Art. 57:

- a) texto actual: "Todas las reparticiones del Estado registrarán en cuentas que permitan su verificación, las operaciones relativas a la recaudación de las rentas, ejecución de los gastos, movimiento del Tesoro y gestión patrimonial".
- b) modificaciones: Al crearse las contadurías centrales, según la nueva estructura que se aconseja, las funciones que se señalan en este artículo, quedarían a cargo de las respectivas contadurías centrales.
- c) nuevo texto: "Las contadurías centrales destinadas ante cada ministerio o repartición des-

centralizada, registrarán, en cuentas que permitan su verificación, las operaciones relativas a la recaudación de las rentas, ejecución de los gastos, movimiento del Tesoro y gestión del patrimonio que correspondan al respectivo ministerio o repartición descentralizada.

3º) Art. 69:

- a) texto actual: "Tendrá a su servicio dos secretarios, un jefe de la Dirección de Contabilidad, un inspector general de contabilidad, un contador fiscal general y un cuerpo de contadores fiscales divididos en categorías, además del personal superior y subalterno que determine la ley de presupuesto".

- b) modificaciones: Habrá que incorporar al cuadro del personal superior de la Contaduría General de la Nación, a los directores de contabilidad que serían los jefes de las contadurías centrales, y, como consecuencia, la actual Dirección de Contabilidad de la Contaduría General, pasaría a denominarse "Dirección General de Contabilidad".

- c) nuevo texto: "Tendrá a su servicio dos secretarios, un director general de contabilidad, un inspector general, un contador fiscal general, un cuerpo de jefes de contadurías centrales con el título de directores de contabilidad, y un cuerpo de contadores fiscales divididos en categorías, además del personal superior y subalterno que determine la ley de pre

supuesto".

4º) Art. 72:

- a) texto actual: "Los cargos de contadores mayores, secretarios, jefe de la Dirección de Contabilidad, inspector general de contabilidad, contador fiscal general y contadores fiscales, no podrán ser desempeñados por personas que se encuentren inhibidas, en estado de quiebra o concursadas civilmente".

- b) modificaciones: Debemos incorporar a los directores de contabilidad -jefes de las contadurías centrales- e intercalar "General" entre "Dirección" y "de", para distinguir a este funcionario de los precitados.

- c) nuevo texto: "Los cargos de contadores mayores, secretarios, jefe de la Dirección General de Contabilidad, inspector general de contabilidad, contador fiscal general, directores de contabilidad y contadores fiscales, no podrán ser desempeñados por personas que se encuentren inhibidas, en estado de quiebra o concursadas civilmente".

5º) Art. 81:

- a) texto actual: "La Contaduría General podrá establecer fiscalías permanentes en las reparaciones o entidades descentralizadas y realizar todos los actos que sean necesarios para llenar su cometido".

- b) modificaciones: Este artículo debe ser totalmente reemplazado en su texto, pues el orga-

nizarse las contadurías centrales como dependencias de la Contaduría General, desaparecen las fiscalías permanentes por medio de delegados, quedando a cargo de aquéllas la función que antes ejercían éstos, y, además, el servicio contable para el ministerio o repartición descentralizada en que se hallen destacadas.

- c) nuevo texto: "Las contadurías centrales de cada ministerio o repartición descentralizada, dependerán directamente de la Contaduría General de la Nación, y en tal sentido, ejercerán por delegación, todos aquellos actos atinentes a la fiscalización de fondos, valores y especies, propios del citado organismo de control, a la vez que realizarán el servicio contable que exijan los actos administrativos del respectivo ministerio o repartición".

69) Art. 87 (1er. párrafo):

- a) texto actual: "Los responsables están obligados a rendir mensualmente cuenta universal de su gestión. Las administraciones en las cuales funcione una delegación de la Contaduría General, estarán obligadas a allanarse a las medidas que faciliten la rendición de cuentas diaria."
- b) modificaciones: Según hemos visto, las tareas de los delegados quedarían refundidas en las contadurías centrales; por otra parte, la organización de éstas deberá permitir que la revisión de cuentas sea diaria, de modo de faci

litar luego la rendición mensual universal, según lo prescribe el texto actual.

- c) nuevo texto: "Los responsables están obligados a rendir, mensualmente, cuenta universal de su gestión. A tal fin, las contadurías centrales se organizarán de forma que pueda llevarse a cabo la rendición de cuentas diaria, con lo que se facilitará la rendición mensual!"

7º) Art. 91 (1er. párrafo):

- a) texto actual: "Las cuentas se presentarán a la Contaduría General de la Nación, la que luego de registrarlas, las someterá al examen de un contador fiscal, procurando evitar en lo posible, que un mismo contador examine, en años consecutivos, las cuentas de un mismo responsable".
- b) modificaciones: Las cuentas en esta nueva estructura funcional serán enviadas por la propia Contaduría Central de cada ministerio a la Contaduría General de la Nación, en donde serán objeto de un nuevo análisis, por intermedio de contadores fiscales dependientes de la Fiscalía General. En consecuencia, la revisión por parte de la Contaduría General de la Nación equivaldría a la segunda instancia en el ordenamiento fiscal-contable italiano.
- c) nuevo texto: "Las rendiciones de cuentas de cada ministerio o repartición descentralizada, una vez verificadas y controladas por la

respectiva Contaduría Central, serán presentadas por éstas a la Contaduría General de la Nación, que luego de registrarlas, las someterá a examen de un contador fiscal revisor, no pudiendo un contador examinar en años consecutivos las cuentas del mismo responsable".

89) Art. 93:

- a) texto actual: "Si la Contaduría General encuentra ajustado el dictamen del contador fiscal que no formula reparos y pide la aprobación de la cuenta, dictará resolución declarando libre de responsabilidad al funcionario que la rinde, comunicará su decisión a éste, notificará al contador fiscal y dispondrá el archivo de la cuenta".

- b) modificaciones: Dado que las rendiciones de cuentas, con la nueva estructura, en una primera instancia, serán aprobadas por las respectivas contadurías centrales y enviadas por su intermedio a la aprobación definitiva de la Contaduría General de la Nación, es lógico que cualquier decisión posterior de este organismo sea comunicada a aquéllas.

- c) nuevo texto: "Si la Contaduría General encuentra ajustado el dictamen del contador fiscal que no formula reparos y pide la aprobación definitiva de la cuenta, dictará resolución declarando libre de responsabilidad al funcionario que la rindió, comunicando su decisión a éste y al director de contabilidad de la

Contaduría Central respectiva; notificará al contador fiscal y dispondrá el archivo de la cuenta".

Proyecto de ley
modificando la
ley 12.961

Conforme, pues, a las enmiendas sugeridas precedentemente, sería menester propiciar ante el Congreso de la Nación una ley, cuyo texto aproximado podría ser éste:

Art. 1º - Siendo conveniente reestructurar la organización funcional de la Contaduría General de la Nación conforme a lo propuesto por el Poder Ejecutivo Nacional, modifícanse los artículos 31, 57, 69, 72, 81, 87 y 91 (er. párrafo) y 93 de la ley 12.961, en la siguiente forma:

Art. 31.- Las contadurías centrales de los respectivos ministerios y entidades descentralizadas, deberán apropiar los gastos de cada ejercicio en razón de su compromiso, afectando la disponibilidad de sus créditos y balancear éstos por lo menos mensualmente.

Art. 57.- Las contadurías centrales destacadas ante cada ministerio o repartición descentralizada, registrarán, en cuentas que permitan su verificación, las operaciones relativas a la recaudación de las rentas, ejecución de los gastos, movimiento del tesoro y gestión del patrimonio que corres

pondan al respectivo ministerio o repartición descentralizada.

Art. 69.- Tendrá a su servicio dos secretarios, un director general de contabilidad, un inspector general, un contador fiscal general, un cuerpo de jefes de contadurías centrales con el título de directores de contabilidad, y un cuerpo de contadores fiscales divididos en categorías, además del personal superior y subalterno que determine la ley de presupuesto.

Art. 72.- Los cargos de contadores mayores, secretarios, jefes de la Dirección General de Contabilidad, inspector general de contabilidad, contador fiscal general, directores de contabilidad y contadores fiscales, no podrán ser desempeñados por personas que se encuentren inhabilitadas, en estado de quiebra o concursadas civilmente.

Art. 81.- Las contadurías centrales de cada ministerio o repartición descentralizada, dependerán directamente de la Contaduría General de la Nación, y en tal sentido, ejercerán por delegación, todos aquellos actos atinentes a la fiscalización de fondos, valores y especies, propios del citado organismo de control, a la vez que realizarán el servicio contable que exijan los actos administrativos del respectivo ministerio o repartición.

Art. 87, 1er. párrafo.- Los responsables están obligados a rendir, mensualmente, cuenta universal de su gestión. A tal fin, las contadurías centrales se organizarán de forma que pueda llevarse a cabo la revisión de cuentas diaria, con lo que se facilitará la rendición mensual.

Art. 91, 1er. párrafo.- Las rendiciones de cuentas de cada ministerio o repartición descentralizada, una vez verificadas y controladas por la respectiva Contaduría Central, serán presentadas por éstas a la Contaduría General de la Nación, que luego de registrarlas, las someterá a examen de un contador fiscal revisor, no pudiendo un contador examinar en años consecutivos las cuentas del mismo responsable.

Art. 93.- Si la Contaduría General encuentra ajustado el dictamen del contador fiscal que no formula reparos y pide la aprobación definitiva de la cuenta, dictará resolución declarando libre de responsabilidad al funcionario que la rindió, comunicando su decisión a éste y al director de contabilidad de la Contaduría Central respectiva; notificará al contador fiscal y dispondrá el archivo de la cuenta.

Art. 2º - Queda autorizado el Poder Ejecutivo para reajustar los anexos del Presupuesto como consecuencia de la incorporación a la Contaduría General de la Nación

de todas las contadurías que hasta ahora funcionaban en cada ministerio o repartición descentralizada bajo la jurisdicción de las respectivas direcciones de administración.

Art. 3º - Asimismo, autorizase al Poder Ejecutivo a incrementar el presupuesto de sueldos y gastos que requiere la nueva organización de la Contaduría General de la Nación.

Art. 4º - El Poder Ejecutivo dará cuenta al Congreso de los reajustes que disponga en virtud de las autorizaciones conferidas por los arts. 2º y 3º.

Art. 5º - Comuníquese, etc.

2 - Anteproyecto de modificaciones al decreto reglamentario de la ley 12.961

Veamos ahora los cambios que debería sufrir el texto del decreto reglamentario de la ley de contabilidad. A tal fin, hemos analizado cada uno de los artículos en su redacción actual, frente a la nueva estructura que propiciamos para la Contaduría General de la Nación.

Surge del citado análisis, la necesidad de modificar el texto de los siguientes artículos, en la forma que a continuación indicaremos.

1º) Art. 31. Debería redactarse con el siguiente texto: "La Contaduría General de la Nación reglamenta-

rá los sistemas contables para toda la administración nacional, uniformado los registros, formularios balances y cualquier otra información que las respectivas contadurías centrales deban comunicarle".

2º) Art. 34, acápite 5, incs. c) y d).- Se modificarían en la siguiente forma: "Todo parcial de pago de suministro deberá llevar adjunto los siguientes documentos:

- a)
- b)
- c) Copia legalizada del decreto o resolución, o referencia expresa de los mismos, intervenida por la correspondiente Contaduría Central, cuando se trate de compras directas o concursos privados de precios y el expediente respectivo se refiera a varios adjudicatarios.
- d) El expediente de licitación o compra directa intervenido por la correspondiente Contaduría Central, cuando se trate de adquisiciones adjudicadas a un solo proveedor".

3º) Art. 37.- Manteniendo su texto actual, debería reemplazarse en cada caso "Delegación de la Contaduría General" por Contaduría Central, y "delegados" por directores de contabilidad.

4º) Art. 41, acápite 28.- Debería redactarse así: "No podrán instituirse "cajas chicas" en las reparticiones u oficinas de la administración nacional y en

las entidades descentralizadas, sin intervención de la correspondiente dirección de administración u oficina que haga sus veces, y previa conformidad de la respectiva Contaduría Central".

5º) Art. 42, acápite 1.- Su texto debería ser el siguiente: "El retiro de fondos de la Tesorería General de la Nación previsto en el art. 42 de la ley, estará sujeto a la conformidad previa de la respectiva Contaduría Central, siguiendo para ello las normas del artículo 37 de la presente reglamentación".

6º) Art. 56, acápite 1.- Debería redactarse de la siguiente manera: "De acuerdo con lo dispuesto por el art. 56 de la ley, la Contaduría General de la Nación abrirá cuenta al presupuesto de gastos y al cálculo de recursos correspondientes a todas y cada una de las ramas centralizadas o descentralizadas de la administración nacional, y mensualmente irá reflejando las variaciones ocurridas, en base a los partes que uniformemente y para tal fin confeccionarán las respectivas contadurías centrales".

7º) Art. 57, acápite 1.- Su texto pasaría a ser el siguiente: "Los registros en los que se asentarán las operaciones relativas a la recaudación de las rentas, ejecución de los gastos, movimiento del Tesoro y gestión del patrimonio de las ramas centralizadas o descentralizadas de la administración pública, serán rubricadas".

dos por uno cualquiera de los dos secretarios que integran la Contaduría General de la Nación".

8º) Art. 57, acápite 2.- En la cuarta línea del texto actual suprimir: "o de contabilidad".

9º) Art. 61.- Del texto actual, en la cuarta línea, suprimir: "u oficina de contabilidad".

10º) Art. 69.- Este artículo debería quedar con el siguiente texto: "Para los cargos de director general de contabilidad, inspector general de contabilidad, contador fiscal general, jefes de contadurías centrales y contadores fiscales, se requerirá en lo futuro, título de contador público nacional, o en su defecto, en cuanto a los cargos de contador fiscal general y contadores fiscales, tener diez años de actuación consecutiva inmediata en la Contaduría General de la Nación".

11º) Art. 77, acápite 2.- Este acápite debe eliminarse, atento que en el nuevo art. 87 de la ley, se prevé la organización de las contadurías centrales, de tal manera que pueda llevarse a cabo, en todas ellas, la revisión diaria de las cuentas.

12º) Art. 80, acápite 2.- Su redacción quedaría en los siguientes términos: "A los efectos de lo establecido precedentemente, la Contaduría General de la Nación comunicará a quien corresponda, directamente o por intermedio de la respectiva Contaduría Central, su

conformidad o disconformidad a las disposiciones de referencia, quedando establecido que toda trasgresión a estas normas, será juzgada conforme a lo determinado por los arts. 86 y 100 de la ley".

13º) Art. 81, acápite 1.- La redacción integral de este artículo, con sus acápites, debería quedar con el siguiente texto: "Las reparticiones y entidades descentralizadas deberán facilitar a la Contaduría General de la Nación los locales necesarios para el funcionamiento de las contadurías centrales a que se refiere el art. 81 de la ley".

Acápite 2.- "A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el art. 31 de la ley, las direcciones, divisiones u oficinas de administración de cada ministerio o repartición descentralizada, están obligadas a comunicar a las respectivas contadurías centrales, todos los actos relativos a la ejecución de sus presupuestos de gastos, o que afecten otras autorizaciones legales para gastar, invertir o ejecutar obras y trabajos públicos".

Acápite 3.- "Los directores de contabilidad, por intermedio de las respectivas secciones de la Contaduría Central ejercerán una intervención amplia y permanente en toda entrada o salida de fondos, valores, especies u otros bienes de pertenencia de la Nación. A tal fin, las oficinas administrativas deben informar a las contadurías centrales, sobre las medidas de cual-

quier naturaleza y especialmente de las que puedan derivarse compromisos de gastos, indicando el monto presunto de tales compromisos".

Acápito 4.- "Cuando se comprobare que los compromisos contraídos no fueron comunicados oportunamente a la Contaduría Central respectiva, los directores de contabilidad -que son sus jefes- están obligados a dar cuenta inmediatamente a la Contaduría General de la Nación y al ministro ante cuyo departamento se halle destacada la Contaduría Central a la que no se satisfizo la información, con el fin de determinar responsabilidades y aplicar las correspondientes sanciones".

Acápito 5.- "El director de contabilidad, podrá observar los gastos que no se ajusten a las disposiciones que le sean pertinentes. En tal caso, únicamente podrá darle curso si es insistido por el ministro del ramo o la autoridad competente según las respectivas leyes, en las entidades descentralizadas. Insistido un pago o autorización observados, se comunicará de inmediato a la Contaduría General de la Nación, la que, si comparte la opinión del director de contabilidad, instaurará el juicio administrativo de responsabilidad, si fuera del caso, o, con conocimiento de este funcionario, reservará las actuaciones a los efectos de su consideración definitiva en el juicio de cuentas. En ambos casos dará aviso a la secretaría de estado que corresponda. Si la Contaduría General de la Nación no compar

te el acto de oposición formulado por el director de contabilidad, lo hará saber a éste, mandando archivar las actuaciones".

Acápito 6.- "Sin perjuicio de las inspecciones de rutina a ejercitarse por intermedio de la Inspección General de Contabilidad, la Contaduría General de la Nación, podrá disponer inspecciones en las contadurías centrales, que tendrán como propósito principal:

- a) verificar si las registraciones contables se llevan conforme a los sistemas y en los formularios aprobados;
- b) examinar si las relaciones entre las contadurías centrales y las oficinas, divisiones o direcciones de administración se desarrollan en armonía y de tal forma que esas mismas contadurías centrales puedan seguir la marcha de la gestión desde el comienzo de los actos que de cualquier manera se relacionen con el presupuesto del estado o que en forma general afecten los derechos o deberes del tesoro nacional;
- c) controlar cómo cumple cada Contaduría Central las funciones que le competen".

Acápito 7.- "Las contadurías centrales adoptarán una organización tal que les permita despachar todas las actuaciones en las que deben intervenir dentro de las 24 horas de recibidas, salvo aquellos asuntos que

por su índole puedan justificar una excepción a ese término".

Acápito 8.- "El director de contabilidad y todos sus subalternos, no deberán olvidar en el desempeño de sus tareas, que, si bien jurisdiccionalmente dependen de la Contaduría General de la Nación, están prestando un servicio para ser utilizado por el ministerio ante el cual se halla destacada la respectiva contaduría central, y que, por consiguiente, todos los libros, registros, balances, informaciones, estadísticas, etc., se hallarán permanentemente a disposición de los funcionarios y empleados del correspondiente departamento de estado o repartición descentralizada. Además, están obligados a suministrar de inmediato y sin excepción, cualquier información o dato complementario que se les solicite".

Acápito 9.- "Los actos de obstruccionismo contra esta colaboración a favor del ministerio o repartición descentralizada ante las que se hallen destacadas las contadurías centrales, serán puestos inmediatamente en conocimiento de la Contaduría General de la Nación, la que en el término de 48 horas deberá reunirse en acuerdo, y previa la información sumaria correspondiente, tomar las medidas necesarias para allanar cualquier dificultad que impida el normal desenvolvimiento de las funciones específicas del ministerio o repartición afectados".

14º) Art. 87.- Los acápites 5, 6 y 7 de este artículo, deberían redactarse con el siguiente texto :
Acápite 5.- "Para los fines de dicha revisión, los responsables -directores o jefes de los servicios administrativos de cada ministerio o repartición descentralizada- entregarán diariamente a la respectiva Contaduría Central un parte clasificado del movimiento de fondos y valores con su documentación, incluso la de los subresponsables que hayan dado origen a cada una de las cuentas registradas, sin perjuicio de lo cual deberá facilitarle también todo otro antecedente que estime necesario".

Acápite 6.- "Revisada la documentación y su correcta registración se dejará constancia de ello en los comprobantes y en el parte diario, conforme a normas que establezca la Contaduría General de la Nación, archivándose en la respectiva Contaduría Central hasta la elevación de la rendición mensual a aquel organismo".

Acápite 7.- "Dentro de la primera quincena de cada mes, los responsables presentarán a la respectiva Contaduría Central un balance que refleje la rendición integral de todas las operaciones que se hubiesen sometido a la revisión diaria durante el mes anterior. A dicho balance acompañarán nota de estilo debidamente firmada. Una vez confrontadas las cifras del balance presentado con el confeccionado por la Contaduría Central en base a los partes diarios, y con la opinión que el

mismo mereciere al juicio del director de contabilidad, se remitirá todo ello a la Contaduría General de la Nación a los fines dispuestos por el artículo 91 de la ley 12.961".

15º) Art. 94, acápite 1.- "Los reparos formulados por los contadores fiscales al examinar una cuenta, que no hubieren sido observados por el director de contabilidad respectivo, serán puestos en conocimiento de éste, simultáneamente con la elevación de la cuenta a la Contaduría General, dejando expresa constancia de las disposiciones legales o reglamentarias en que ello se funda. A su vez, la Contaduría General, cuando encuentre méritos para proceder así, formulará de oficio los reparos que no hubiesen hecho ni el director de contabilidad, ni el contador fiscal que elevó la cuenta, con expresa constancia también de las prescripciones en que apoye tales reparos, y dando vista al funcionario nombrado en segundo término".

-- . --

Con las modificaciones señaladas, el decreto reglamentario de la ley 12.961, quedaría perfectamente adecuado al funcionamiento de las contadurías centrales bajo la jurisdicción de la Contaduría General de la Nación.

3- Anteproyecto de modificaciones al decreto-acuerdo del 14 de julio de 1931

Así como en su momento, la anterior ley de contabilidad N° 428 fué objeto de críticas, especialmente alrededor de su anacronismo, así también la actual reglamentación-tipo para las direcciones de administración empieza a preocupar a los funcionarios estudiosos, que ya perciben en sus disposiciones la necesidad de homologarlas al compás de la evolución extraordinaria por que atraviesa la administración pública.

En ese orden de ideas, dijimos en el capítulo precedente que la Dirección Nacional de Racionalización, dependiente del Ministerio de Asuntos Técnicos, acaba de dar a publicidad el trabajo realizado por uno de sus asesores técnicos -el contador fiscal de la Nación D. Pedro J.S. Louge- concretado en un proyecto de nuevo reglamento-tipo para las direcciones generales de administración.

Hemos expresado también en el capítulo anterior, que tal proyecto, con pequeñas enmiendas, merece todo nuestro apoyo. Naturalmente, que varias de sus disposiciones habría que adaptarlas a la nueva estructura que para la Contaduría General de la Nación aconsejamos en nuestro trabajo.

Así, por ejemplo, la Contaduría General del men-

cionado proyecto (art. 26/41) con dependencia del Director General de Administración, pasaría a ser la Contaduría Central, y, en concordancia con esta transformación, las divisiones o secciones de aquélla integrarían en lo sucesivo la Contaduría Central destacada ante cada ministerio o repartición descentralizada.

Paralelamente, las funciones que en dicho proyecto se asigna a las contadurías generales como integrando las direcciones de administración -art. 3º- pasarían a estar a cargo de las respectivas contadurías centrales.

Además, dentro de la Sección Contabilidad, habría que incluir la contabilidad patrimonial, de modo que puedan controlarse las registraciones del servicio del patrimonio dependiente de la Subdirección General.

Asimismo, no consideramos conveniente incluir en este reglamento-tipo con carácter general y obligatorio la instalación de las delegaciones administrativas, pues ello, quizá en muchas organizaciones no llegara a justificarse. Podría quedar en cambio, como una enunciaci3n del servicio que sería facultativo de establecer o no, según que los respectivos directores de administración, al proponer el correspondiente reglamento interno, lo consideren conveniente o no. (1)

(1) Este anteproyecto ha merecido un dictamen de la Inspección General de Contabilidad dependiente de la Contaduría General de la Nación, y en él se comparte nuestro punto de vista.

En conclusión: no obstante que según el punto 3º del capítulo que estamos tratando, de acuerdo al temario oportunamente presentado y aprobado, deberíamos elaborar un anteproyecto de modificaciones al decreto-acuerdo del 14 de julio de 1931, atento las razones ya invocadas, en el sentido de que el referido decreto-acuerdo se halla fuera de actualidad, vamos a dedicar nuestra atención al mencionado anteproyecto de la Dirección Nacional de Racionalización, el cual analizaremos desde el punto de vista que sustentamos en el presente trabajo con respecto a la estructura funcional que auspiciamos para la Contaduría General de la Nación.

Vale decir, que únicamente nos referiremos a aquellos artículos o incisos vinculados con los servicios contables o que de algún modo puedan afectar la organización que deberán tener las direcciones de administración frente a la de la Contaduría General de la Nación, a fin de que entre ambas exista la conveniente armonía y correlación de funciones.

En consecuencia, y conforme a lo expresado precedentemente, los artículos e incisos del anteproyecto de la Dirección Nacional de Racionalización que a continuación se indican deberían ser redactados con las siguientes modificaciones:

A) en general:

- 1.- Reemplazar: "delegados administrativos" o "delegaciones administrativas" por "subresponsables".
- 2.- En el Capítulo V (art. 26 a 41), donde diga "Contaduría General", se reemplazará por "Contaduría Central", y donde diga: "Contador General", deberá decir "Director de Contabilidad".

B) en particular:

- 1.- Art. 3º, inc. g): suprimir: "por sí o por intermedio de sus delegados administrativos".
- 2.- Art. 3º, inc. n): suprimir el inciso en este artículo; pasa a ser función de la Contaduría Central.
- 3.- Art. 3º, inc. q): suprimir: "y contables".
- 4.- Art. 3º, inc. u): suprimida en este artículo; pasa a ser función de la Contaduría Central.
- 5.- Art. 6º: agregar: "previa vista a la respectiva Contaduría Central".
- 6.- Art. 7º, inc. 1º: agregar: "servicio de patrimonio".
- 7.- Art. 7º, inc. 3º: reemplazar texto proyectado por el siguiente: "Contaduría Central, que se hallará integrada por las secciones: Contabilidad, Control de responsables y rendición de cuentas, Liquidaciones y órdenes de pago e Intervención de Tesorería".
- 8.- Art. 7º: último párrafo: suprimirlo.
- 9.- Art. 8º: suprimir después de "cargo": "incluidas las delegaciones a que se refiere el artículo anterior in fine".

- 10.- Art. 10, inc. a): Reemplazar su texto proyectado por el siguiente: "Solicitar de la Contaduría Central el más frecuente contralor de las cuentas de los subresponsables; la puntual rendición de cuentas de éstos a la Dirección y el control ininterrumpido que debe ejercer sobre la Tesorería de la Dirección".
- 11.- Art. 10, inc. d): suprimir: "las delegaciones administrativas de".
- 12.- Art. 10, inc. f): suprimir desde: "y, a su vez, ... etc.", hasta el final.
- 13.- Art. 11, incs. b) y c): reemplazar: "Contador General" por "Director de Contabilidad".
- 14.- Art. 11, inc. o): suprimir; está involucrado en el art. 15, inc. b).
- 15.- Art. 11, inc. p): suprimir este inciso.
- 16.- Art. 13: agregar: el "servicio de patrimonio", como función de la Subdirección.
- 17.- Art. 14: suprimir el primer párrafo, por cuanto los registros patrimoniales estarán a cargo de la Sección Contabilidad, dependiente de la Contaduría Central.
- 18.- Art. 14, 2º párrafo: suprimir: "a solicitud de los delegados administrativos" y "efectuando las anotaciones pertinentes en sus registros".
- 19.- Art. 15, inc. a): suprimido; pasa a ser función de la Contaduría Central.
- 20.- Art. 15, inc. d): suprimir: "el cotejo de libros"

- y reemplazar "y" por "el", antes de "recuento".
- 21.- Art. 15, incs. ñ) y o): reemplazar: "Contaduría General de la Nación" y "Contaduría General", respectivamente, por "Contaduría Central".
- 22.- Art. 17: suprimir "contable" y "la contabilidad y", por involucrar estas expresiones cuestiones atinentes a la actividad de las contadurías centrales.
- 23.- Art. 18, inc. g): reemplazar: "en las delegaciones administrativas" por "a los subresponsables".
- 24.- Art. 22, inc. i): reemplazar: "Contaduría General" por "Contaduría Central".
- 25.- Art. 26, 1er. párrafo: reemplazarlo por el siguiente: "La Contaduría Central dependerá jurisdiccionalmente de la Contaduría General de la Nación, pero todos sus servicios estarán a disposición permanente de la respectiva Dirección de Administración. Son sus funciones,....etc.".
- 26.- Art. 26, inc. b): reemplazar: "el delegado" por "uno de los secretarios".
- 27.- Art. 26, inc. ñ): reemplazar su texto actual por el siguiente: "Informar los expedientes que siendo de su competencia le fuesen remitidos por la respectiva Dirección General de Administración".
- 28.- Art. 27: reemplazar el texto proyectado por el siguiente: "Para el cumplimiento de sus funciones, la Contaduría Central estará constituida por las siguientes secciones:

- 1º) Contabilidad;
 - 2º) Liquidaciones y órdenes de pago:
 - 3º) Control de responsables y rendición de cuentas;
 - 4º) Intervención de Tesorería".
- 29.- Art. 28, 1er. párrafo: reemplazar: "este servicio" por "esta sección", e incorporar "contabilidad patrimonial".
- 30.- Art. 28, 2º párrafo: reemplazar: "este servicio" por "esta sección".
- 31.- Art. 31, inc. a): reemplazar: "Oficina de Rendiciones de Cuentas" por "Sección Control de responsables y rendición de cuentas".
- 32.- Art. 32: reemplazar: "oficina de" por "sección".
- 33.- Art. 33: reemplazar: "El servicio de Rendiciones de cuentas" por "La Sección Control de responsables y rendición de cuentas".
- 34.- Art. 35: reemplazar: "el servicio de Rendiciones de cuentas" por "la sección Control de responsables y rendición de cuentas".
- 35.- Art. 36, inc. b): reemplazar desde: "de la superioridad...." hasta el final por: "del Director de Contabilidad a la Contaduría General de la Nación para su trámite ulterior".
- 36.- Art. 37: reemplazar: "servicio de" por "Sección"; y "Delegación de la Contaduría General de la Nación" por "Sección Intervención de Tesorería".
- 37.- Art. 41: reemplazar en el título: "Del servicio

de" por "De la Sección".

- 38.- Art. 41, inc. b): suprimir: "si ha tomado la intervención correspondiente la Delegación de la Contaduría General de la Nación".
- 39.- Art. 43, inc. c): suprimir: "y siendo condición indispensable para estas últimas la intervención correspondiente de la Delegación de la Contaduría General de la Nación".
- 40.- Art. 47, inc. g): suprimir desde: "debiendo invitarse, etc....." hasta el final del inciso.
- 41.- Art. 63, inc. f): reemplazar: "Delegación de la Contaduría General de la Nación" por "Contaduría Central".
- 42.- Arts. 69 a 78: reemplazar por tres únicos artículos, cuyos textos podrían ser los siguientes:
- Art. 69: Al dictar sus respectivas reglamentaciones internas, los directores de administración de cada ministerio determinarán la necesidad de establecer o no delegaciones administrativas en todas o algunas de las dependencias que componen el organismo cuya administración les incumbe.
- Art. 70: si se estableciera la necesidad de las delegaciones administrativas, ellas tendrían a su cargo en las dependencias en que actúen, los mismos servicios relativos a movimiento de fondos, a provisionamiento, liquidación de sueldos, etc. que corresponden a la Dirección General de Administración.

Art. 71: Cuando se instituyan las delegaciones administrativas, éstas dependerán de la Dirección General de Administración en todo lo que sea propio de las funciones indicadas precedentemente, pero en el orden disciplinario estarán sometidas a la jurisdicción del jefe de la repartición en que se hallen destacadas.

43.- Art. 79 (que pasaría a ser art. 72): suprimir: "Contaduría General" y "Jefe de Servicio de Inspección" y reemplazar: "Jefe del Servicio de Contabilidad" por "Jefe de la Sección Contabilidad", y el último párrafo por el siguiente: "Además, deberán acreditar una antigüedad mínima de tres años en el ejercicio de la profesión y de cinco en la administración pública nacional".

- . -

En definitiva, el proyecto original de la Dirección Nacional de Racionalización, quedaría redactado en la forma que se consigna en el Apéndice de este trabajo.

--- o ---

B I B L I O G R A F I A

Archivo General de la Nación.- "Papeles del Archivo". Edición oficial 1942.

Bayetto Juan.- "Apuntes de Contabilidad Pública" ;
"Temas de Contabilidad Pública".

Boletines de la Biblioteca del Congreso.- Edición oficial.

Boletín Municipal N° 7978.- Publicación oficial de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Boletín Oficial del Tribunal de Cuentas de la República.- Cuba; La Habana.

Contaduría General de la Nación.- Plan de contabilidad del presupuesto aprobado por decreto 33236/49. Edición oficial.- 1949.

Chittaroni A. V.- "Contabilidad Analítica del Presupuesto Financiero".

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.-Correspondientes a las sesiones: 7 de septiembre de 1881; año 1922; 5, 12 y 13 de febrero de 1947 y 20 de marzo de 1947.

Diario de Sesiones del Senado.- Correspondientes a las sesiones: año 1865; 11 de junio de 1932 y 14 de marzo de 1947.

Dirección Nacional de Racionalización.- "Proyecto de Reglamento para las Direcciones Generales de Admi

nistración". Edición oficial. Ministerio de Asun-
tos Técnicos. Año 1951.

Fattorosi Tomás.- Conferencia en el Instituto de De-
recho Comparado de la Universidad de París en ju-
nio de 1949. Edición del Instituto Poligráfico de
llo Stato. Roma, 1950.

Ferreira de Moraes, João y Lobo Ubaldo.- "Antepro-
yecto de Nuevo Código de Contabilidade da União".
Imprenta Nacional. Río de Janeiro, 1949.

Instituto de Administración Pública.- "Tres Proyec-
tos de Nueva Ley Nacional de Contabilidad Públi-
ca". Edición oficial de la Facultad de Ciencias
Económicas de la Universidad de Buenos Aires.-
1944.

Jacomet R.- "Los Presupuestos y el Control de su E-
jecución"(conferencia).- "Estudios sobre el Pre-
supuesto". Editorial Argentina de Finanzas y Ad-
ministración.- 1941.

López Lucio V.- "Derecho Administrativo Argentino".
Edición 1902.

Ministerio del Tesoro de Italia.- "Ley y Reglamento
para la Administración del Patrimonio y para la
Contabilidad General del Estado".- VI edición ac-
tualizada y coordinada. Roma, 1949.

Oliver Fco. J.- "Apuntes de Finanzas". Edición 1917.

Ortona Augusto.- Conferencia.- Edición del Institu-
to Poligráfico dello Stato.- Roma, 1950.

Pecchini Aldo N.- "La Actual Organización de la Hacienda del Estado Federal Argentino" (tesis).- 1950.

Pessagno Gualterio.- "Contabilidad del Estado".

Plan de Gobierno 1947/51.- Edición oficial.

Rebollo Paz.- "El Juicio de Cuentas ante la Contaduría General de la Nación".

Revista de Ciencias Económicas.- "El Sistema de Ejercicio y el Sistema de Caja en la Clausura de los Presupuestos Financieros"(conferencia). Enero de 1940.

Ripa Alberdi V.- "El Presupuesto y su Control".

Rossi, Virgilio de.- "Contabilitá Generale dello Stato".- Edición 1938

Ruzo Alejandro.- "Curso de Finanzas".-Edición 1929.

Selko Daniel T. y Payne Jhon B.- "La Administración Financiera de los EE. UU. de Norte América".Traducción de la Editorial Argentina de Finanzas y Administración.- 1945.

Tognacci Giuseppe.- "La Contabilitá dello Stato".- Edición 1930.

Universidad de Buenos Aires.- "Ley de Contabilidad y Disposiciones Complementarias".- Edición 1942.

A P E N D I C E

DECRETO 35.717/44 QUE CREO LOS TRIBUNALES DE CUENTAS EN CADA TERRITORIO NACIONAL PARA EL CONTROL DE LA RECAUDACION E INVERSION DE LA RENTA DE LOS MUNICIPIOS (1)

VISTO la frecuencia con que llegan al Gobierno Central quejas y reclamaciones acerca del manejo discrecional de los fondos municipales en los territorios nacionales, así como fundadas observaciones sobre abusos impositivos en las comunas y

CONSIDERANDO:

Que las inversiones de las rentas comunales se hallan exentas de todo contralor superior en las municipalidades electivas y carece de eficacia práctica el que se efectúa en las comunas de fomento;

Que el uso inmoderado de las facultades impositivas por parte de algunas comunas ha dado lugar, en ocasiones, a fallos de la justicia, que ha debido declarar inconstitucional algunas contribuciones sancionadas por aquélla;

Que se hace indispensable, por lo tanto, la existencia de un órgano que permita una supervisión legal de las ordenanzas de impuestos y tasas retributivas de servicios y asegure, a la vez, una vigilancia efectiva de las disposiciones sobre gastos,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA
EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS
D E C R E T A :

Artículo 1º.- En cada uno de los territorios nacionales funcionará un Tribunal de Cuentas, encargado de controlar la recaudación e inversión de la renta municipal.

Artículo 2º.- El Tribunal de Cuentas estará integrado por tres miembros, cuyas funciones tendrán el carácter de cargo público y se formará por el procurador fiscal más antiguo de la capital del territorio, el jefe de la Delegación o encargado del distrito según el caso, de la Dirección General de Impuesto a los Réditos con sede en aquélla y el contador de la Gobernación. Donde no hubiere Delegación o Distrito de la Delegación General de Impuesto a los Réditos, el Tribunal estará integra-

(1) Citado en la pág. 105.

do por el gerente de la sucursal local del Banco de la Nación Argentina.

Artículo 3°.- Los Consejos Municipales y las Comisiones de Fomento remitirán al Tribunal de Cuentas copias legalizadas de sus ordenanzas impositivas y de presupuesto y de cualquier otra que disponga gastos, inmediatamente después de dictadas. Mensualmente le remitirán los balances-rendiciones de cuentas y deberán suministrarles todos los informes que le fueran requeridos.

Artículo 4°.- El Tribunal de Cuentas podrá resolver la derogación de las ordenanzas impositivas de una comuna determinada, si establecieran contribuciones declaradas ilegales en juicio contra esa u otra municipalidad. El Tribunal de Cuentas dictará esta resolución a requerimiento de parte afectada y oída la corporación municipal respectiva, una vez comprobada la identidad entre los gravámenes, no pudiendo hacer interpretaciones analógicas ni oficiosas.

Artículo 5°.- El Tribunal de Cuentas examinará los presupuestos y balances, rendiciones de cuentas de las corporaciones municipales y se pronunciará acerca de si la renta ha sido invertida con sujeción a las disposiciones legales, formulando las observaciones pertinentes.

Artículo 6°.- En caso de observar violación a los reglamentos de contabilidad o a la inversión de la renta, dispondrá de las causas judiciales que correspondan, dando traslado al Procurador Fiscal de las actuaciones respectivas.

Artículo 7°.- El presente decreto queda incorporado al régimen legal de los territorios nacionales, derogándose todas las disposiciones que se opongan a las contenidas en su texto.

Artículo 8°.- Dése cuenta oportunamente al Honorable Congreso de la Nación, comuníquese, publíquese, dése al Registro Nacional, tómesese razón y archívese.

DECRETO 35.717/44

Buenos Aires, diciembre 30 de 1944.

FARREL - A. TEISAIRE - C. AMEGHINO - JUAN PERON - ORLANDO
PELUFFO - R. EPICHEVERRI BONEO - J. BISTARINI.

PROYECTO DE NUEVO REGLAMENTO PARA LAS
DIRECCIONES GENERALES DE ADMINISTRACION

ADAPTADO A LA ESTRUCTURA FUNCIONAL, QUE SEGUN NUESTRA TESIS, DEBERIA TENER LA CONTADURIA GENERAL DE LA NACION (1)

Artículo 1º.- En todos los organismos -inclusive los Ministerios que deban rendir cuenta directamente ante la Contaduría General de la Nación de las sumas que por cualquier concepto reciban, recauden o inviertan- existirá una unidad administrativa que se denominará Dirección General, Dirección o División de Administración, según fuera su importancia en cuanto a funciones y responsabilidad.

Las unidades administrativas ya existentes o las que se crearen por imperio de lo expresado en el párrafo anterior, se regirán por las disposiciones del presente "Reglamento para las Direcciones Generales de Administración" cuyo contenido será de aplicación, asimismo, para las Direcciones o Divisiones de Administración.

C A P I T U L O I

De la competencia y función de la Dirección
General de Administración

Artículo 2º.- Las direcciones generales de administración son las unidades responsables de la gestión, percepción, distribución, fiscalización y rendición de la inversión de los recursos que por presupuesto u otras fuentes se le asigne o recaude el organismo de quien aquéllas dependan, de acuerdo con lo que determina la Ley N° 12.961, su Reglamentación y demás disposiciones vigentes.

Artículo 3º.- A los efectos del cumplimiento de lo expresado en el artículo anterior, corresponde a las direcciones generales de Administración:

- a) la gestión económico-financiera del organismo de quien dependa, teniendo a su cargo a tal efecto la preparación del proyecto de presupuesto, confeccionado en base a las necesidades que demande el funcionamiento, mantenimiento y ampliación de los distintos

(1) Citado en la pág. 247.

- servicios, de acuerdo con las directivas que en cada caso imparta la autoridad competente;
- b) planificar los créditos especiales y someterlos a aprobación de la autoridad competente;
 - c) preparar y tramitar los decretos que se relacionen con la percepción, recaudación, inversión o depósito de fondos especiales, u otras pertenencias del organismo, con la previa resolución de la autoridad competente;
 - d) gestionar y ejecutar las autorizaciones acordadas por créditos de presupuesto, leyes especiales, acuerdos de Gobierno, cuentas especiales y autorizaciones de gastos que al efecto se asigne, así como la de todo ingreso o egreso que reciba o efectúe el organismo, de conformidad con las respectivas disposiciones legales;
 - e) formular las órdenes de pago por sueldos y gastos;
 - f) efectuar los pagos a proveedores y contratistas en los casos que corresponda;
 - g) abonar sueldos, jornales y demás asignaciones al personal;
 - h) expedir las órdenes especiales de pasajes y cargas verificando que su otorgamiento se realice con arreglo a las disposiciones que los reglamentan, ejerciendo a posteriori el contralor correspondiente;
 - i) recibir los ingresos provenientes de las recaudaciones que por distintos conceptos perciban las dependencias del organismo, disponiendo las correspondientes acreditaciones;
 - j) gestionar la adquisición de todos los elementos destinados al mantenimiento de los servicios del organismo, por medio de licitaciones públicas y privadas y contrataciones directas, debiendo cumplir y hacer cumplir todos los requisitos establecidos en la Ley N° 12.961 y en especial en el Decreto N° 36.506/48, reglamentario del artículo 50 de la misma;
 - k) formular, para la aprobación de la autoridad competente una orden integral de provisión anual, semestral o trimestral para todas las dependencias del organismo, asignando a cada una de éstas las cantidades de los artículos a utilizarse;
 - l) aprovisionar todos los artículos que se consuman en las dependencias del organismo, excepción hecha de aquéllas a que se refiere el art. 46, inc. d);
 - m) centralizar la gestión patrimonial del organismo, debiendo proceder a la identificación, clasificación y valorización de todos los bienes que constituyen el patrimonio fiscal a cargo de aquél, y debiendo levan-

- tar asimismo los inventarios en las épocas que se le indiquen, los que deberán ser conformados por los jefes de las distintas dependencias. Efectuar los recuentos e inspecciones que se determinen e intervenir en los casos de entrega y posesión de cargo en las dependencias del organismo;
- n) exigir de los subresponsables la rendición de cuentas dentro de las condiciones y plazos establecidos en las disposiciones en vigor, pudiendo disponer la suspensión de la liquidación de los haberes de quienes no rindieran cuentas a satisfacción o retuvieran en su poder fondos que debieran ser ingresados en plazos preestablecidos, y todo ello sin perjuicio de las comunicaciones que corresponda hacer a la Contaduría General de la Nación y de solicitar de la autoridad competente la aplicación de otras penalidades en casos especiales o cuando los hechos estuvieran comprendidos entre los que las disposiciones legales califican de delito;
 - o) dictar normas para la aplicación de las leyes, decretos, resoluciones u otras disposiciones compatibles con su misión, tendiendo a uniformar los procedimientos administrativos y proponiendo a la superioridad las reglamentaciones y modificaciones correspondientes, cuando fuesen necesarias;
 - p) inspeccionar y fiscalizar la contabilidad, las existencias y el empleo de los fondos y suministros que llevan y efectúan los subresponsables y los que se encuentran en las dependencias del organismo;
 - q) centralizar el trámite de embargos, cesiones, prendas, oficios judiciales, descuentos oficiales y cargos autorizados;
 - r) informar y requerir directamente de las distintas dependencias los asuntos y antecedentes que fuesen necesarios para el mejor desenvolvimiento de la dirección;
 - s) preparar y elevar la memoria anual de la dirección;
 - t) de manera general, efectuar todas las gestiones que correspondan a su cometido en concordancia con lo establecido en el art. 2º y asesorar a la superioridad en los diversos aspectos contenidos en el presente.

Artículo 4º.— Las Direcciones Generales de Administración distribuirán los créditos necesarios para la atención de los servicios de las dependencias del organismo y determinarán, en los casos que corresponda, el destino y procedimientos a que debe ajustarse la inversión y rendición, bien sea de los importes entregados o de los que recauden directamente las dependencias

por medio de las delegaciones administrativas;

Artículo 5º.- Les corresponde, igualmente, a las Direcciones Generales de Administración, la superintendencia directa en todo lo aingente a los aspectos económico-financieros del organismo a que pertenecen. Las dependencias del organismo que tengan un régimen descentralizado y que no actúen como responsables directos ante la Contaduría General de la Nación, deberán someter su ordenamiento de contabilidad y el manejo de fondos a las instrucciones que reciban de las Direcciones Generales de Administración, en todo cuanto leyes existentes no les atribuyan expresamente facultades de propia disposición sobre el particular.

Artículo 6º.- No será sometido a la aprobación de la superioridad ningún contrato, decreto, acuerdo de Gobierno o autorización para realizar cualquier acto de carácter económico-financiero, sin que previamente informen las Direcciones Generales de Administración, en lo que se refiere a la financiación y disposiciones de índole administrativa, previa vista a la respectiva Contaduría Central.

Artículo 7º.- Las Direcciones Generales de Administración serán regidas por un Director General, que tendrá las atribuciones y deberes determinados en el presente decreto. Para la ejecución de su cometido, dichas Direcciones Generales estarán organizadas de la siguiente manera:

- 1º) Subdirección General, cuyo titular reemplazará al director general en caso de ausencia, impedimento o a-cefalia y de quien dependerán los servicios de Contralor, Presupuesto, Inspección y Patrimonio.
- 2º) Secretaría General, integrada por los servicios de Despacho, de Mesa General de Entradas y Salidas y de Archivo.
- 3º) Contaduría Central, que se hallará integrada por las secciones: Contabilidad, Control de responsables y rendición de cuentas, Liquidaciones y órdenes de pagos e Intervención de Tesorería.
- 4º) Compras.
- 5º) Tesorería General, con sus servicios de recaudaciones y pagos y de registro de firmas, poderes, cesiones y mandatos.
- 6º) Suministros, que estará integrada por los servicios de Almacenes y Expedición.

A los efectos de todo lo que se refiera a adquisiciones, funcionarán en las Direcciones Generales de Administración, comisiones de adjudicaciones y de recepciones, que ajustarán su

cometido a las disposiciones contenidas en el Decreto reglamentario del artículo 50 de la Ley N° 12.961 y a las previstas en el presente decreto.

C A P I T U L O I I

Del Director General

Artículo 8°.- El Director General de Administración, con la dependencia, derechos y obligaciones que se establecen en el presente decreto, regirá todas las actividades de la Dirección General a su cargo, y de los organismos y dependencias que le fueren incorporados, con facultad de disposición, dentro de su competencia.

Artículo 9°.- Es función primordial del Director General la de velar por el estricto cumplimiento de la Ley N° 12.961, de su reglamento, de sus disposiciones complementarias y del presente decreto, asumiendo la responsabilidad en lo económico y financiero del organismo y de la eficiente gestión de la Dirección General a su cargo.

Artículo 10°.- De manera general, le corresponderá:

- a) solicitar de la Contaduría Central el más frecuente contralor de las cuentas de los subresponsables; la puntual rendición de cuentas de éstos a la Dirección y el control ininterrumpido que debe ejercer sobre la Tesorería de la Dirección;
- b) informarse diariamente de la situación de la Tesorería y del grado de su liquidez y efectuar verificaciones, arqueos o contralores que juzgase oportuno realizar por sí o disponer en cualquier momento;
- c) velar por que las adquisiciones se realicen normalmente, no sólo cumpliendo y haciendo cumplir las disposiciones legales y reglamentarias en vigor, sino adoptando los recaudos tendientes a que la gestión relativa a esta materia se efectúe en los plazos que se determine o con la suficiente anticipación, a fin de limitar al máximo el procedimiento de excepción a que se refiere el inciso b), Primera parte, del art. 47 de la Ley N° 12.961;
- d) velar igualmente para que ni en Suministros de la Dirección General, ni en las dependencias del organismo, falten los artículos que son de uso común, pero que tampoco se hallen almacenados en cantidad superior a las necesidades normales;

- e) informarse de la marcha de la Secretaría General y, especialmente, de la tramitación al día de los expedientes, de la asistencia del personal de la Dirección General y de todos los demás asuntos que por este decreto se le encomiendan a dicha dependencia;
- f) observar, dejando constancia fundamentada de su reparo, cuando se le ordenase comprometer un gasto, si a su juicio resultara contrario a disposiciones vigentes, pero cumpliendo la disposición superior si ésta fuera insistida, en cuyo caso quedará exento de responsabilidad.

Artículo 11°.- En particular, la Dirección General de Administración deberá:

- a) preparar anualmente el anteproyecto del presupuesto ordinario del organismo, conforme con lo determinado en la Ley N° 12.961 y su reglamentación, para lo cual recabará, en oportunidad, de las dependencias del organismo, sus planes de trabajo y todo otro dato de interés a fin de fundamentar los créditos que se gestionen;
- b) suscribir, juntamente con el Director de Contabilidad y el Tesorero General o sus reemplazantes, los pedidos de fondos a la Tesorería General de la Nación y los cheques librados contra las cuentas bancarias;
- c) suscribir, juntamente con el Tesorero General y con intervención del Director de Contabilidad, toda la documentación referente a movimiento de fondos;
- d) no comprometer ni dar curso a éstos sin que existan créditos a los cuales deben imputarse, ni autorizar pagos sin tener fondos disponibles en Tesorería. A tal efecto, tomará las precauciones necesarias para que las distintas autorizaciones acordadas no sean excedidas en su monto, debiendo dar cuenta inmediata a la superioridad cuando los créditos estén comprometidos en su totalidad o puedan agotarse, con riesgo para la buena marcha del organismo;
- e) autorizar y aprobar las adquisiciones y los gastos que realice la Dirección General de Administración, hasta las sumas que correspondan, dentro de su competencia;
- f) someter a la autorización y aprobación, según corresponda, de la autoridad jerárquica respectiva, las adquisiciones que no se encuadren en el límite de sus facultades;
- g) autorizar los pagos que deban efectuarse por la Tesorería General de la Nación;

- h) vigilar para que los descuentos realizados sobre los haberes del personal en concepto de jubilaciones u otros legalmente autorizados, se destinen a quienes y en la forma que corresponda, dentro de los plazos que establezcan las disposiciones reglamentarias;
- i) ordenar la devolución de los depósitos de garantías de licitaciones;
- j) suscribir el parte diario que formula la Tesorería General;
- k) intervenir en la creación de cajas chicas y aprobar las respectivas rendiciones de cuentas;
- l) suscribir las órdenes de pasajes y cargas, excepto aquéllas cuya extensión esté a cargo de los delegados administrativos y disponer la liquidación y pago de las cuentas por dicho concepto;
- m) intervenir por sí o mediante funcionarios de la Dirección General, debidamente autorizados, en las licitaciones públicas, privadas o contrataciones directas que realice el organismo;
- n) disponer lo que corresponda en todos los pedidos de suministros, transferencia y descargo de especies;
- ñ) presentar a la Contaduría General de la Nación las rendiciones de cuentas de los fondos asignados al organismo o recaudados por éste;
- o) disponer las inspecciones administrativas, arqueos, levantamiento de inventarios y demás medidas que estime necesarias para el control de las recaudaciones, inversión de fondos y manejo de especies en todas las dependencias del organismo;
- p) en lo exterior, representar al organismo por resolución o decreto, según corresponda:
 - 1º) en la firma de escrituras o contratos en los que el organismo sea parte;
 - 2º) en conferencias o reuniones en que se traten asuntos de orden administrativo o financieros, cuando se solicite al organismo la concurrencia de un representante;
 - 3º) en las comisiones del H. Congreso de la Nación por asuntos relacionados con el estudio y discusión de los proyectos presentados por el organismo en materia de presupuesto o de legislación, en los casos en que su información fuera necesaria y conveniente.
- q) asignar funciones al personal de la Dirección General; proponer a la superioridad la designación y promoción de los empleados de sus dependencias y aplicar

- y proponer , según corresponda, las sanciones disciplinarias que estime convenientes;
- r) expedir los certificados de prestación de servicios o situación de haberes del personal del organismo, así como toda otra certificación que sea de la competencia de la Dirección;
 - s) subscribir el despacho de la Dirección y los informes que comprometan la opinión de la misma;
 - t) elevar la memoria anual de la Dirección General.

C A P I T U L O I I I

Del Subdirector General

Artículo 12°.- Corresponde al Subdirector General:

- a) reemplazar al Director General en caso de ausencia accidental, licencia, impedimento o acefalía, con las mismas obligaciones y facultades, inclusive las relativas a la autorización y aprobación de gastos;
- b) suscribir, mediante delegación reglamentaria expresa, la parte del despacho que se le atribuya;
- c) realizar los demás actos de administración que le asigna el Director General.

Artículo 13°.- La Subdirección General tendrá a su cargo los servicios de Contralor, Presupuesto, Patrimonio e Inspección, cuyas funciones serán las que se determinan a continuación:

Del Servicio de Contralor.

Artículo 14°.- Para el mejor cumplimiento de sus fines, este Servicio intervendrá los inventarios de las dependencias cada vez que se produzca un cambio de autoridades en ellas; propondrá la baja de los inventarios parciales de los bienes en desuso, intervendrá en el ordenamiento y ajuste de las necesidades de todas las dependencias del organismo, de acuerdo con la organización de éstas, confeccionando los planes periódicos de aprovisionamientos.

Artículo 15°.- En particular, son sus funciones:

- a) intervenir, informar y fiscalizar todo trámite concerniente a la adquisición, existencia y movimiento de las especies, remisiones de rezagos y destrucción de elementos;
- b) intervenir, a los efectos de las registraciones patrimoniales, la entrada y salida de especies;

- c) fiscalizar y dirigir, técnicamente, ^{/el} recuento de existencias;
- d) ordenar la realización de inventarios parciales en los Depósitos, a fin de controlar las existencias;
- e) ejercer el control en todo lo relativo a la recepción, suministro e intercambio de los elementos que constituyen el patrimonio del Estado, afectado al uso del organismo;
- f) practicar y controlar, periódicamente, en los plazos que se disponga, el inventario de los bienes que integran el patrimonio a cargo de las dependencias del organismo;
- g) registrar y llevar, en forma analítica y por responsables, el inventario de los bienes muebles, inmuebles y semovientes del organismo y el de las especies del servicio de Almacenes;
- h) extender las órdenes de provisión para su cumplimiento, por el servicio de Suministros;
- i) disponer inspecciones por medio del servicio respectivo, en las dependencias que soliciten materiales, a fin de verificar el grado de necesidades;
- j) intervenir en la preparación del anteproyecto de presupuesto, en lo referente a adquisiciones en general;
- k) intervenir en los expedientes de adquisiciones en general;
- l) dar curso al servicio de Compras del plan de adquisiciones para que éste proceda a realizar los trámites de compras correspondientes;
- m) intervenir, a los efectos de su contralor y correspondiente registración en contabilidad del presupuesto, las órdenes de pasajes y fletes que extienda la Dirección, los recibos de recaudaciones y los sellos, valores y multas;
- n) llevar el registro de las propiedades fiscales afectadas al organismo y comprobar si se ha dado a la Contaduría Central la intervención que le corresponde en virtud de lo establecido en la Ley N° 12.961 y su decreto reglamentario;
- ñ) informar todos los expedientes relativos a locaciones en general, velando por el fiel cumplimiento de las prescripciones de la Ley N° 12.961 y disposiciones complementarias y pasarlos a la Contaduría Central antes de firmarse la correspondiente resolución aprobatoria;
- o) llevar un registro, por dependencias, de los locales arrendados por el organismo, con indicación del expe

diente, fecha de la firma del contrato respectivo y su aprobación, término, importe mensual, derecho estipulado a prórrogas, etc., en base al cual y con la suficiente anticipación a la fecha de su vencimiento, proyectar las notas de estilo a las dependencias para que informen sobre si debe optarse por su prórroga, hacerse nuevo contrato o modificarlo;

- p) registrar, asimismo, en dicho libro, los locales arrendados sin contrato, dejando constancia expresa de la causa por la cual no se hubiera celebrado;
- q) preparar la información que deba remitirse a la Contaduría General de la Nación, de acuerdo con lo determinado por el Registro General de Bienes del Estado.

Del Servicio de Presupuesto.

Artículo 16°.- Corresponde a este servicio:

- a) proyectar las notas solicitando de las dependencias del organismo, a los efectos de la preparación del anteproyecto anual de presupuesto, el envío de los anteproyectos parciales, en base de sus necesidades y ajustándose a las instrucciones que hubiera impartido la superioridad;
- b) efectuar el estudio del presupuesto y su evolución, debiendo llevar, asimismo, un estudio estadístico de las necesidades y recursos anuales del organismo para fundar su informe sobre proyectos de ajustes que se formulen;
- c) preparar los antecedentes numéricos para la confección del anteproyecto del presupuesto anual del organismo;
- d) estudiar los regímenes sobre escalafones y bonificaciones del personal del organismo;
- e) estudiar, proyectar y proponer la distribución de las distintas partidas del presupuesto aprobado e intervenir en todo lo relacionado con su cumplimiento, reajustes y modificaciones que sean necesarios realizar.

Del Servicio de Inspecciones.

Artículo 17°.- Este servicio constituye el órgano asesor de la Dirección General y actúa; además, como su instrumento de control. De manera general, le corresponde estudiar los sistemas adecuados para el mejor desenvolvimiento técnico del organismo, verificando la adaptación de sistemas de trabajo a las disposiciones legales y reglamentarias en vigor; realizar los estudios vinculados con la racionalización de tareas y la co-

ordinación de los servicios que cumplen las distintas dependencias del organismo; aconsejar las modificaciones que, a su juicio, deban introducirse en las reglamentaciones o normas usuales para lograr el mejoramiento de los servicios administrativos y su racionalización; practicar arqueos, revisiones y demás funciones de fiscalización de carácter administrativo, económico y financiero, e intervenir en la instrucción de sumarios administrativos que disponga la superioridad.

Artículo 18°.- En especial, tendrá a su cargo:

- a) asesorar a la superioridad en los aspectos contables, económicos, financieros y administrativos del organismo;
- b) practicar los estudios e investigaciones relacionadas con estas materias;
- c) inspeccionar la marcha administrativo-contable de las delegaciones administrativas, verificando, especialmente, si cumplen con las disposiciones que rigen el manejo de fondos, el régimen de adquisiciones y los sistemas de inventarios;
- d) asesorar a los delegados administrativos en la aplicación e interpretación de las normas vigentes sobre la materia;
- e) formular su plan de inspecciones anuales, aconsejando, sin perjuicio de ello, las intervenciones parciales que de acuerdo con informaciones suministradas por otros servicios de la Dirección General, considere necesario efectuar;
- f) proponer las medidas tendientes a una mejor organización administrativo-contable de los establecimientos;
- g) practicar arqueos a los subresponsables;
- h) llevar un registro de las inspecciones y arqueos practicados.

Artículo 19°.- Las tareas indicadas en los incisos del artículo anterior, se realizarán sin requerimiento del Director General y sin perjuicio de que éste pueda encomendarle otros estudios o solicitar su opinión sobre determinados asuntos. Las inspecciones podrán ser periódicas y realizarse en fechas indeterminadas, sin previo aviso, por lo menos una vez cada semestre; o especiales, cuando existan motivos para ello, a juicio del Director General.

Artículo 20°.- Para el cumplimiento de sus funciones, los inspectores tendrán acceso a todas las dependencias y oficinas del organismo, donde podrán revisar libros, expedientes, documentación, tomar anotaciones y, en general, ejercer todos a-

quellos actos de contralor necesarios o convenientes para el mejor cumplimiento de su gestión.

C A P I T U L O I V

De la Secretaría General

Artículo 21°.- Es tarea de la Secretaría General asistir al Director General y al Subdirector General en las tareas que a éstos les son propias y en todas aquellas otras en que debe intervenir por disposición expresa del Director General o porque, siendo dudoso el trámite del asunto o común a dos o más servicios, exigen un examen previo para determinar la competencia o el orden de intervención.

Artículo 22°.- Sin perjuicio de las tareas que se asignan en este reglamento a los servicios de Despacho, Mesa General de Entradas y Salidas y Archivo -que dependerán de la Secretaría General- le corresponderá especialmente a ésta:

- a) centralizar los despachos de la Dirección y someter diariamente a consideración del Director General los distintos asuntos que deben ser firmados por éste o que, por su intermedio, deban ser sometidos a la consideración superior;
- b) tramitar las notas, expedientes y asuntos que sin la intervención de los demás servicios de la Dirección General deban ser resueltos por el titular de la misma;
- c) intervenir en todo lo relacionado con el movimiento del personal de la Dirección General;
- d) proyectar los informes, notas y disposiciones relacionados con las licencias y sanciones disciplinarias del personal;
- e) llevar el registro de domicilio del personal de la Dirección General, archivo de los antecedentes, concepto y confeccionar las planillas de descuentos por inasistencias o faltas de puntualidad;
- f) ejercer el control diario de la asistencia del personal;
- g) comunicar al servicio de liquidaciones las novedades producidas durante el mes que traigan como consecuencia retenciones en los sueldos;
- h) dirigir y controlar el servicio de mayordomía y personal de servicio y maestranza afectado a la Dirección General;

- i) extender las órdenes de pasajes y carga, dando intervencción a Contaduría Central antes de someterlas a la firma del Director General;
- j) proveer a los delegados administrativos que estén autorizados para extender órdenes de pasajes y carga, los talonarios correspondientes, llevando el cargo, numeración y control respectivo;
- k) preparar la memoria anual de la Dirección General en base a los antecedentes suministrados por los distintos servicios dependientes de la misma y siguiendo las instrucciones impartidas por el Director General.

Del Servicio de Despacho.

Artículo 23°.- Tendrá las siguientes funciones:

- a) preparar el despacho de la Dirección General y de la Subdirección General;
- b) recibir y distribuir los expedientes, notas o asuntos de competencia de los servicios dependientes de la Dirección General;
- c) proyectar los informes, notas, providencias, disposiciones, resoluciones y decretos que deba firmar o ellevar a la superioridad la Dirección General, con excepción de aquellos que por su naturaleza especial corresponden a otros servicios;
- d) redactar y distribuir las circulares que correspondan ser remitidas a las dependencias de la Dirección General y a los delegados administrativos;
- e) mantener, debidamente ordenados, las leyes, decretos, resoluciones, disposiciones y demás elementos que tengan relación con las funciones de la Dirección General, remitiendo copia legalizada a las dependencias a quienes, por la índole de sus tareas, les corresponda su conocimiento y aplicación;
- f) reemplazar al Secretario General en caso de ausencia, impedimento o acefalía.

De la Mesa General de Entradas y Salidas.

Artículo 24°.- Son sus funciones:

- a) centralizar y tener a su cargo la recepción, clasificación, registro, giro y control de los expedientes y demás documentación que se tramiten en la Dirección General;
- b) despachar la correspondencia oficial expedida por la Dirección General;
- c) efectuar, con fines de control, listados de los expedientes radicados en las distintas dependencias de

- la Dirección y someterlos a consideración del Director General;
- d) desglosar de la correspondencia recibida los valores (cheques, letras, giros, etc.) que contenga, para su entrega inmediata a Tesorería, bajo recibo;
 - e) informar a los interesados sobre el trámite de sus respectivos expedientes, notificándolos de las resoluciones;
 - f) vigilar el cumplimiento de la Ley de Sellos y exigir la reposición del sellado cuando corresponde.

Del Archivo:

Artículo 25°.- Corresponde a este servicio el archivo de los expedientes -en que en tal sentido hubiera recaído resolución- en carpetas ordenadas, mediante un sistema que permita una rápida identificación y localización.

C A P I T U L O V

De la Contaduría Central

Artículo 26°.- La Contaduría Central dependerá jurisdiccionalmente de la Contaduría General de la Nación, pero todos sus servicios estarán a disposición permanente de la respectiva Dirección General de Administración.

Serán sus funciones:

- a) tener bajo su dirección y llevar al día las diversas contabilidades, registros y archivo de la documentación conexas;
- b) hacer rubricar por uno de los Secretarios de la Contaduría General de la Nación, los libros de contabilidad, antes de registrar en ellos las operaciones respectivas;
- c) informar al Director General sobre el estado de los créditos y, en forma especial, cuando estimase que los saldos disponibles pudiesen resultar insuficientes frente a las necesidades de la repartición;
- d) observar, dejando constancia de su reparo, cuando se le ordenase comprometer un gasto, si a su juicio resultare contrario a disposiciones vigentes, quedando exento de responsabilidad en caso de insistencia del superior;
- e) informar sobre el cargo de los subresponsables a los efectos de la realización de arqueos o con cualquier otro motivo, mediando exigencia de autoridad compe-

- tente;
- f) controlar las cuentas de los subresponsables, verificando si presentan rendición dentro de los plazos correspondientes, e informar sobre los morosos, proponiendo las medidas a arbitrarse en cada caso;
 - g) intervenir en todo ingreso o egreso de fondos, valores y especies y en los pedidos numéricos que se efectúen a la Tesorería General de la Nación;
 - h) vigilar que no se retiren fondos de la Tesorería General de la Nación en exceso de las necesidades reales, ni mantenerlos sin aplicación durante largo tiempo;
 - i) conformar el balance diario de tesorería y recibir la respectiva documentación;
 - j) intervenir las órdenes oficiales de pasajes y cargas;
 - k) controlar las órdenes de pago anuales, especiales, integrales y anticipadas por los fondos correspondientes a sueldos y gastos que deban ser abonados por la Dirección General y las que correspondan a pagos a efectuarse por la Tesorería General de la Nación;
 - l) disponer las liquidaciones para el pago de sueldos y gastos;
 - m) controlar los balances, estados, cuadros estadísticos y comparativos y demás informaciones complementarias que se requieran y que surjan de los libros y registros a su cargo;
 - n) disponer y verificar la regular presentación de estados contables y rendiciones de cuentas ante la Contaduría Central;
 - ñ) informar los expedientes que, siendo de su competencia, le fuesen remitidos por la respectiva Dirección General de Administración.

Artículo 27°.- Para el cumplimiento de sus funciones, la Contaduría Central estará constituida por las siguientes secciones:

- 1°) Contabilidad;
- 2°) Liquidaciones y Ordenes de Pago;
- 3°) Control de responsables y rendición de cuentas;
- 4°) Intervención de Tesorería.

Del Servicio de Contabilidad.

Artículo 28°.- Corresponde a esta sección llevar la contabilidad del presupuesto, de movimiento de fondos, contabilidad patrimonial y de cargos de subresponsables, dentro de las normas reglamentarias existentes o de las que, con carácter general, dictare la Contaduría Central.

Está especialmente encomendado al Jefe de esta sección presentar al Director de Contabilidad, en los períodos que se establezcan o fueran reglamentarios, los estados y balances de las distintas contabilidades a su cargo y los antecedentes numéricos para la preparación de los anteproyectos de presupuesto, de los reajustes del mismo y de todo otro proyecto de carácter financiero.

Artículo 29°.- En orden a contabilidad del presupuesto, deberá:

- a) registrar en cuentas, por partidas, los créditos autorizados por el presupuesto general, leyes y cuentas especiales, y créditos extraordinarios; y su inversión, cumpliendo las disposiciones contenidas en el decreto N° 33.236/49;
- b) dar cuenta al Director de Contabilidad cada vez que los créditos se hallen comprometidos en su totalidad o estén por agotarse;
- c) proyectar y someter a consideración del Director de Contabilidad las observaciones a compromisos de gastos, cuando no exista saldo en la respectiva partida o no se ajusten a disposiciones vigentes.

Artículo 30°.- En orden a contabilidad de movimiento de fondos, le corresponderá:

- a) registrar en libros todo movimiento de ingreso y egreso de fondos y valores
- b) controlar diariamente los saldos de los libros respectivos con los balances de Tesorería, haciéndose cargo de la documentación que aquélla debe entregarle, examinando su número y contenido y trasladándola al Servicio de Rendición de Cuentas;
- c) verificar que los saldos de las cuentas bancarias existentes concuerden con los saldos acusados por los libros de la oficina;
- d) formular cargo de Tesorería por los depósitos de garantías de licitaciones efectuados a favor de la Dirección General y practicando el descargo por sus devoluciones.

Artículo 31°.- En orden a contabilidad de cargos, deberá:

- a) formular los balances de rendiciones de cuentas a la Contaduría Central, preparados por la Sección Control de responsables y rendición de cuentas, estableciendo su exactitud y la coincidencia de las cifras consignadas por las anotaciones en sus libros;
- b) registrar en libros las entregas de fondos a subresponsables y las recaudaciones que éstos perciban, for

mulando los descargos por rendiciones de cuentas aprobadas y devoluciones de efectivo;

- c) proyectar y someter a la consideración superior las notas exigiendo a los subresponsables las respectivas rendiciones de cuentas cuando ésto se hubieran apartado de los plazos fijados por el artículo 87° de la Ley N° 12.961 y proponer las comunicaciones a la Contaduría Central, a los fines de la adopción de las medidas de apremio establecidas en el artículo 90° de la misma Ley;
- d) suministrar las planillas de cargos de subresponsables, a los efectos de la realización de arqueos.

Artículo 32°.- En los casos de ausencia accidental, licencia, impedimento o acefalía del Director de Contabilidad, éste será reemplazado por el Jefe de la Sección de Contabilidad.

Del Servicio de Rendiciones de Cuentas.

Artículo 33°.- La Sección Control de responsables y rendición de cuentas, tendrá a su cargo la recepción, registro, examen y observación de las rendiciones de cuentas presentadas por los subresponsables ante la Dirección General de Administración, con respecto a los fondos recibidos de ésta y por las recaudaciones de cualquier naturaleza que pudieran haber efectuado. Le corresponderá, asimismo, la preparación de las rendiciones de cuentas que la Dirección General de Administración debe presentar a la Contaduría General de la Nación como responsable ante ésta, en los plazos y condiciones establecidos en el art. 87° de la Ley N° 12.961 y su reglamentación.

Artículo 34°.- Con respecto a las rendiciones de cuentas que deben presentar los subresponsables, deberá examinar, observándolas o aprobándolas, previa verificación que, especialmente, se detendrá en los siguientes aspectos:

- a) si los subresponsables formulan sus rendiciones de cuentas y devolución de fondos y valores, de acuerdo con los requisitos reglamentarios en cuanto al procedimiento y balances;
- b) si los saldos con que se abre el balance coinciden con los de cierre de la rendición anterior;
- c) si la inversión de fondos ha sido realizada de conformidad a la liquidación practicada y cumplido todas las disposiciones legales y reglamentarias;
- d) si los comprobantes de pago constituidos por los originales respectivos se hallan extendidos en forma, de acuerdo a las disposiciones legales y reglamentarias;
- e) si las rendiciones por recaudación se hallan acompa-

ñadas de los duplicados de los recibos oficiales, que en cada caso deben haberse extendido a favor de quienes efectuaron los pagos;

- f) si se denuncian devoluciones, se agrega el giro respectivo o el recibo otorgado por Tesorería, debiendo, en el primer caso, desglosar de inmediato el giro para su entrega a esta última.

Artículo 35°.- Practicadas estas verificaciones y no mereciendo la rendición de cuentas observación alguna, la Sección Control de responsables y rendición de cuentas, proyectará las notas pertinentes comunicando a los subresponsables la aprobación provisoria, quedando supeditada la definitiva, a la que dicte la Contaduría General de la Nación.

Artículo 36°.- En cuanto a las rendiciones de cuentas que la Dirección General de Administración debe presentar a la Contaduría General de la Nación, le corresponde:

- a) recibir, revisar y clasificar la documentación de Tesorería, manteniéndola debidamente ordenada hasta el momento de la preparación de la rendición de cuentas;
- b) confeccionar los legajos de rendición con sus correspondientes balances, remitiéndolos, por intermedio del Director de Contabilidad, a la Contaduría General de la Nación para su trámite ulterior;
- c) solicitar de la Oficina de Contabilidad la conformidad previa de esos balances, remitiéndole, asimismo, un legajo completo de cada cuenta de inversión presentada, a los efectos de las operaciones de libros que son de su competencia.

Del Servicio de Liquidaciones y Ordenes de Pago.

Artículo 37°.- Corresponde a esta Sección formular las liquidaciones para el pago de haberes y gastos -determinando su imputación- que deban ser abonados por Tesorería, las que, una vez firmadas por el Director General, deberá remitir a la Sección Intervención de Tesorería, a los efectos de la intervención que le compete. Cuidará, especialmente, que todas las liquidaciones por entregas, depósitos o giros a favor de los subresponsables sean hechas a la orden conjunta de dos funcionarios.

Artículo 38°.- En lo que se refiere a gastos, deberá:

- a) efectuar la liquidación de las facturas presentadas por compras y gastos, así como también las de becas, subsidios, asignaciones y contribuciones especiales, retribuciones extraordinarias, viáticos, movilidad,

etc. Llevará, además, el archivo de los remitos para su confrontación con las facturas, así como también el registro de cuentas corrientes individuales de los proveedores;

- b) verificar si el gasto ha sido dispuesto por la autoridad competente y si se han llenado los requisitos exigidos por las disposiciones en vigor;
- c) llevar el registro de deudores en gestión, en la forma y procedimientos indicados en el art. 44° del decreto N° 5201/48, reglamentario de la Ley de Contabilidad.

Artículo 39°.- En lo referente a gastos en personal, le corresponde:

- a) liquidar y confeccionar las planillas de haberes que no estén a cargo de los subresponsables, efectuando exclusivamente los descuentos autorizados por disposiciones vigentes;
- b) preparar la planilla de líquido a pagar, teniendo en cuenta las asignaciones presupuestarias nominales y los cargos deducidos;
- c) registrar en fichas individuales las altas y bajas, ascensos, suspensiones, licencias sin goce de haberes, etc. y compilar los decretos, resoluciones y disposiciones, de manera de hallarse permanentemente en condiciones de informar o certificar, a pedido de los interesados y con la anuencia de la superioridad, los haberes abonados y los descuentos practicados sobre ellos;
- d) solicitar y mantener debidamente archivadas las declaraciones individuales juradas del personal exigidas por las disposiciones en vigencia;
- e) tener especialmente en cuenta, a los efectos de la liquidación, todos los descuentos a efectuarse en concepto de impuesto a los réditos, préstamos concedidos por los bancos oficiales o por el Instituto Nacional de Previsión Social, embargos, alimentos, sociedades, inasistencias injustificadas y licencias sin sueldo, llevando los registros correspondientes;
- f) tramitar los oficios y expedientes de embargos.

Artículo 40°.- Estará, asimismo, a cargo de este servicio, la tarea de formular las órdenes de pago anuales, especiales, integrales y anticipadas por los fondos correspondientes a los gastos en personal y otros gastos que deban ser abonados por la Dirección de Administración; las que corresponda ser abonadas directamente por la Tesorería General de la Nación, y

las de transferencias de otras reparticiones.

De la Sección Intervención de Tesorería.

Artículo 41°.- Corresponde a este servicio intervenir en forma previa y dejando constancia, la documentación que origine ingresos y egresos de fondos y valores en Tesorería, verificando:

- a) En caso de ingresos: si el mismo corresponde por concepto y cantidad y si el recibo a otorgarse se halla extendido en los formularios oficiales, respondiendo su numeración a la correlativa que corresponda;
- b) En caso de egresos: si el pago se efectúa a la persona, razón social que corresponda según la liquidación practicada; si ha tomado intervención y certificado la firma del beneficiario del pago el encargado del Registro de Firmas, Poderes, Cesiones y Mandatos; si se han cumplido las disposiciones de la Ley de Sellos y, en general, si se han cumplido todos los requisitos legales y reglamentarios y adoptado todos los recaudos tendientes a evitar pagos indebidos.

C A P I T U L O VI

De la Tesorería General

Artículo 42°.- La Tesorería General, dependiente del Director General de Administración, es el servicio encargado de la recepción, custodia y entrega de valores del organismo y de los que le hubieren sido confiados en carácter de depósito, fianza, legados o cualquier otro ingreso permanente o eventual a cargo de la Dirección General. Los fondos que estuvieren a su cargo serán depositados en cuenta bancaria, a la orden conjunta del Director General de Administración, del Contador General y del Tesorero General.

Artículo 43°.- Corresponde a la Tesorería General:

- a) custodiar y manejar los fondos asignados al organismo por la Ley de Presupuesto, leyes especiales, o acuerdos de gobierno y los provenientes de las recaudaciones o de cualquier otro ingreso permanente o eventual a cargo de la Dirección General de Administración; como así también de los valores y documentos que los representen;
- b) no recibir en custodia, ni en carácter privado, dinero, documentos o valores de ninguna especie, que no sean de propiedad del Estado o sometidos a su administra-

- ción;
- c) no dar curso a los documentos que carezcan de la previa intervención de la Contaduría General de la Dirección, tanto para las operaciones de ingreso como para las de egreso;
 - d) observar por escrito y en el mismo expediente que se le ordene, los pagos que no estén debidamente comprendidos en las disposiciones legales o bien cuando la documentación respectiva adolezca de falta de alguno de los requisitos que corresponde exigir; y debiendo dar cumplimiento a la orden ante insistencia del superior, en cuyo caso quedará exenta de responsabilidad;
 - e) depositar diariamente en la Tesorería General de la Nación, todos los fondos que ingresaren;
 - f) otorgar recibos, exclusivamente en formularios oficiales, por toda suma que perciba, cualquiera sea su origen o concepto, excepción hecha de las que entregue la Tesorería General de la Nación y de las que extraiga de los bancos; debiendo cumplirse, en cuanto a los aspectos formales de los recibos, las disposiciones contenidas en el decreto del 10 de febrero de 1932;
 - g) efectuar los pagos preferentemente con cheques a la orden, firmados juntamente con el Director General y el Contador General;
 - h) mantener en Caja fondos en efectivo, hasta el límite que determine la respectiva reglamentación;
 - i) no efectuar sobre los haberes del personal ninguna clase de descuentos, salvo aquéllos que expresamente establezcan disposiciones vigentes, realizando los depósitos respectivos en los plazos reglamentarios;
 - j) solicitar, controlar y custodiar los talonarios de cheques recibidos de las instituciones bancarias;
 - k) realizar todas las operaciones bancarias relacionadas con las operaciones de giros y transferencias;
 - l) recibir, registrar y entregar los timbres postales;
 - m) vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la Ley de Sellos;
 - n) efectuar el balance diario del movimiento de Caja y Bancos y remitir en el día la documentación respectiva a Contaduría General, juntamente con el detalle de las operaciones y saldos respectivos;
 - ñ) informar los expedientes que, siendo de su competencia, le fueren remitidos, proyectando la providencia que corresponda;

- o) llevar los registros de Firmas Individuales, de Contratos de Sociedad, de Poderes, de Cesiones y de Embargos, en la forma establecida en los incisos 7 al 12 del art. 41° del decreto N° 5201/48;
- p) en general, cumplir y hacer cumplir los trámites y procedimientos prescriptos en los incisos 3 al 6 y 14 al 24 del citado art. 41°, con las responsabilidades que señala el inciso 23° del mismo.

Artículo 44°.- En caso de ausencia, impedimento o acefalía del Tesorero General, éste será reemplazado por el empleado de Tesorería de mayor jerarquía.

C A P I T U L O V I I

Del Servicio de Compras

Artículo 45°.- Por regla general, toda adquisición de artículos se efectuará por las cantidades necesarias para el normal funcionamiento del organismo, dentro del año económico, debiéndose realizar, cuando fuera necesario y correspondiera, las licitaciones anticipadas a que se refiere el art. 30° de la Ley N° 12.961 y su decreto reglamentario. Estas adquisiciones podrán efectuarse por año, semestre o trimestre, según convenga a las necesidades o a los dictados de una mejor economía en la inversión de los fondos, de acuerdo con los asignados al organismo para este fin. Los artículos destinados a reponer los inutilizados y aquéllos cuyo suministro no hubiera sido previsto, se adquirirán, siempre que no haya existencia en depósito, a medida que las necesidades lo exijan, pero debiendo aplicarse este procedimiento en forma restrictiva y por vía de excepción.

Artículo 46°.- Para el cumplimiento de las adquisiciones, el servicio de Compras seguirá, escrupulosamente, los procedimientos y las normas formales establecidos con carácter general en los artículos 46 al 50 de la Ley N° 12.961; por el Superior Decreto N° 36.506/48 reglamentario del art. N° 50 de la misma y por las reglas especiales que se indican a continuación:

- a) todos los organismos, por medio de reglamentos, determinarán los artículos que consideren de uso común y permanente para la atención de sus necesidades. La adquisición de esos artículos será efectuada por el Servicio de Compras de la Dirección General de Administración -teniendo en cuenta la actividad a desa-

- rollar durante el año y las existencias en depósito por año, semestre o trimestre, según convenga;
- b) a este efecto, el servicio de Suministros y las dependencias del organismo -por intermedio de los delegados- formularán las relaciones de los artículos necesarios y, con el intervención del Servicio de Contralor y aprobación del Director General de Administración, las remitirán con la suficiente anticipación a Compras para su adquisición;
 - c) la adquisición de los artículos que no fueran de uso común y permanente y las extraordinarias, serán efectuadas siguiendo el mismo procedimiento pero, en cada caso, los jefes de las dependencias del organismo deberán fundamentar la solicitud y demostrar las razones por las cuales no incluyeron esos artículos en los pedidos periódicos que se hubieran establecido, según lo expresado en los dos incisos anteriores;
 - d) las adquisiciones menores que deban efectuar los delegados administrativos para la atención de los servicios de las dependencias en que estuvieran destacados, serán hechas ajustándose a lo dispuesto en el inciso f) del artículo 73.

Artículo 47°.- Serán funciones del Servicio de Compras:

- a) preparar las licitaciones, concursos de precios y compras directas; proponer las adjudicaciones en base al informe de la Comisión de Adjudicaciones; proyectar los decretos, resoluciones o disposiciones aprobatorias y extender las órdenes de compra;
- b) intervenir e informar en toda adquisición o venta y en las convenciones sobre trabajos o suministros de especies, servicios, etc.;
- c) formar el muestrario de los artículos de uso común y de tipos adoptados, a fin de que las firmas proponentes puedan hacer sus ofertas, de acuerdo con aquéllas y sin perjuicio de las especificaciones que contuvieran los pliegos de condiciones;
- d) llevar el registro de las firmas comerciales, en concordancia con el Registro de Proveedores del Estado, en uso en la Dirección de Suministros del Estado;
- e) estar al corriente de los precios o cotizaciones de los artículos de interés para el organismo y de sus fluctuaciones;
- f) recibir las propuestas de los concurrentes a las licitaciones;
- g) proceder a la apertura de las propuestas, juntamente

- con el Director General y el Contador General;
- h) verificar que los depósitos de garantía efectuados, cubran el porcentaje exigido en los pliegos de condiciones, como así también si se ajusta el sellado a lo establecido en la Ley de Sellos y recibir y enviar para su guarda a Tesorería General los valores y documentos que presentan los concurrentes a las licitaciones o contrataciones en concepto de garantías y gestionar su oportuna devolución;
 - i) recibir y mantener bajo guarda, con las mayores precauciones, las muestras que presenten los oferentes, otorgando el recibo correspondiente y ordenándolas por renglón para su oportuna presentación a la Comisión de Adjudicaciones;
 - j) devolver las muestras no adjudicadas y previa verificación de si las adjudicaciones han sido firmadas y selladas por la Comisión de Adjudicaciones, remitir estas últimas al Servicio de Suministros para que sirvan de base en la recepción;
 - k) confeccionar los cuadros comparativos de precios, a efectos de su consideración por la Comisión de Adjudicaciones;
 - l) proponer la imposición de multas y demás penalidades, en los casos que correspondiera;
 - m) llevar un Registro General de Contratos y de Licitaciones públicas y privadas, que permita establecer los realizados por el Ministerio;
 - n) informar sobre la devolución de las garantías de licitaciones;
 - ñ) observar, por escrito, al Superior las órdenes de adquisición o llamados a licitación que adolecieran de algún defecto legal o reglamentario y debiendo cumplir la orden, si fuera insistida, en cuyo caso quedará exento de responsabilidad;
 - o) convocar a las Comisiones de Adjudicación.

Artículo 48°.— En caso de ausencia, licencia o acefalía del Jefe de Compras, éste será reemplazado por el empleado más antiguo del servicio.

De las Comisiones de Adjudicación.

Artículo 49°.— En todas las Direcciones Generales de Administración, existirá una Comisión de Adjudicaciones que intervin-drá en las adquisiciones y en la contratación de servicios, dictaminando en los respectivos expedientes.

Artículo 50°.— La Comisión de Adjudicaciones estará constituí

da por un Presidente, un Secretario, tres Vocales y tres suplentes. La Presidencia será ejercida por el Director General de Administración, quien será reemplazado, en caso de ausencia, por el Subdirector General. Como Secretario actuará, con voz pero sin voto, el Jefe del Servicio de Compras, quien deberá dar todos los informes y presentar los antecedentes que le sean requeridos por la Comisión, estando a su cargo la redacción de las actas de las sesiones que se realicen. Los vocales y suplentes serán nombrados por el término de un año, por la respectiva autoridad superior del organismo; no podrán serlo por dos períodos consecutivos, ni formar parte, simultáneamente, de la Comisión de Recepción.

Artículo 51°.- La Comisión se reunirá, convocada por el Secretario, cuando sea necesario. Sus funciones serán el estudio de las propuestas presentadas por los concurrentes a las licitaciones, teniendo como base para el mismo el cuadro comparativo formulado por el Servicio de Compras, las muestras presentadas por los proponentes y los antecedentes que juzgue necesarios reunir. Las muestras, efectuada la adjudicación respectiva, serán precintadas y firmadas por todos los miembros de la Comisión. Las decisiones se adoptarán por mayoría de votos y, en caso de empate, dirimirá la cuestión el Presidente.

Artículo 52°.- En la redacción de las actas, el Secretario extractará las discusiones, haciendo constar los votos afirmativos y los negativos, como así también las abstenciones o disidencias que hubiere. Estas actas serán firmadas por todos los miembros de la Comisión y asentadas en un libro que se llevará al efecto.

Artículo 53°.- La Comisión de Adjudicaciones, cuando lo considere necesario o conveniente para un mejor estudio de las propuestas presentadas, podrá solicitar la concurrencia y opinión del o de los técnicos que prestaran servicios en el organismo y tendrá facultad para solicitarla de otro organismo, en caso de que no lo hubiera.

C A P I T U L O V I I I

Del Servicio de Suministros

Artículo 54°.- La Dirección General de Administración proveerá los artículos y material necesarios a las reparticiones del organismo. Para tal objeto, mantendrá en el Servicio de Suministros y en las dependencias -por medio de las delegaciones- depósitos de materiales y artículos, especialmente de a-

quellos que fueran de uso común.

Artículo 55°.- El Servicio de Suministros llevará la estadística de consumo de todas las reparticiones del organismo, en base a la cual y en los períodos anuales, semestrales o trimestrales que se determinarán, según convenga a las necesidades del organismo, formulará las nóminas, por repartición, de los artículos a adquirirse las que, juntamente con otra nómina de los provistos en el período similar anterior y el inventario de las existencias, remitirá al Contralor, a los efectos de su intervención y ulterior remisión al Servicio de Compras.

Artículo 56°.- Serán funciones, además, del Servicio de Suministros:

- a) intervenir en los pedidos de elementos que no sean de consumo ordinario que efectúen las dependencias por intermedio de los delegados administrativos;
- b) vigilar el cumplimiento de la entrega de las especies, por parte de los proveedores, en los plazos establecidos en los contratos y órdenes de compra;
- c) confeccionar las respectivas actas de recepción, que serán suscriptas por todos los miembros de la Comisión de Recepción;
- d) conservar ordenadamente y devolver, cuando corresponda, las muestras de artículos que hubieran sido adjudicados;
- e) vigilar la adecuada provisión a las dependencias, de artículos de uso y consumo, útiles, muebles, víveres, etc.;
- f) preparar las notas de entrega de los elementos, conforme a las órdenes de provisión que reciba de Contralor;
- g) vigilar que la existencia de las especies no supere las necesidades normales del servicio, pero que tampoco sea inferior al mínimo imprescindible para cubrir las, proponiendo, en los casos necesarios, su adquisición;
- h) guardar y conservar las especies inutilizadas o en desuso que se le remitan para su almacenaje;
- i) efectuar periódicamente inventarios parciales o totales de las existencias y anualmente uno general con intervención de Contralor;
- j) inspeccionar los vehículos, maquinarias y elementos que sean llevados para su reparación; informar técnicamente y confeccionar los presupuestos y órdenes de trabajo correspondientes;

- k) convocar, cuando sea necesario, a la Comisión de Recepciones;

Artículo 57°.- Para el cumplimiento del cometido que le compete, el Servicio de Suministros se compondrá de dos servicios: Almacenes y Expedición.

Del Servicio de Almacenes.

Artículo 58°.- Son sus funciones:

- a) recibir documentalmente y con todos los recaudos reglamentarios, las especies adquiridas con la condición "a revisar", cuando así corresponda;
- b) conservar ordenadamente y en forma adecuada a la naturaleza de las especies, las confiadas a su cuidado;
- c) integrar, con las formalidades de estilo y por medio del servicio de Expedición, los suministros destinados al organismo y sus dependencias;
- d) controlar y catalogar por secciones, con una organización adecuada, que deberá coincidir, en las cantidades, con los registros llevados por Contralor, las existencias a su cargo;
- e) confeccionar el Parte Diario de entradas y salidas de especies que remitirá a Contralor;
- f) reemplazar al Jefe de Suministros, en caso de ausencia, impedimento o acefalía.

Del Servicio de Expedición.

Artículo 59°.- Serán sus funciones:

- a) centralizar todo el despacho de encomiendas;
- b) el embalaje y remisión a los lugares que se disponga de los efectos que corresponden ser provistos.

De las Comisiones de Recepción.

Artículo 60°.- La Comisión de Recepción tiene como funciones examinar, recibir o aconsejar el rechazo de los artículos adquiridos. Cuando el monto de los artículos a rechazar exceda la cantidad de pesos 10.000.- m/n., los rechazos deberán ser resueltos por la autoridad superior del organismo.

Artículo 61°.- La Comisión de Recepción estará constituida por el Jefe del Servicio de Suministros, que actuará como presidente, por un secretario, por dos vocales y por dos suplentes. Los vocales y suplentes serán nombrados, anualmente, por la autoridad superior del respectivo organismo; no podrá serlo por dos períodos consecutivos, ni formar parte, simultáneamente, de la Comisión de Recepción.

Artículo 62°.- Actuará como secretario, con voz pero sin voto, el Jefe del Servicio de Almacenes, quien tendrá a su cargo la redacción de las actas de reuniones.

Artículo 63°.- Son elementos básicos para el contralor en la recepción de artículos, los siguientes:

- a) las órdenes de compra, cuya copia se habrá recibido del Servicio de Compras con el detalle y características de los artículos;
- b) el remito de la casa proveedora extendido por duplicado;
- c) los pliegos especiales complementarios, si los hubiera, que habrá recibido previamente del Servicio de Compras;
- d) la identidad del artículo provisto con las muestras debidamente precintadas y firmadas por la Comisión de Adjudicaciones, si las hubiera;
- e) copia legalizada del decreto, resolución o disposición de compra;
- f) la constancia de la intervención de la Contaduría Central.

Artículo 64°.- Cuando por la clase o índole del artículo recibido necesite conocimientos especializados, la Comisión de Recepción solicitará el asesoramiento de los técnicos del organismo que estuvieran en condiciones de prestarlo, quedando facultada, si no los hubiera, para solicitarlo a otro organismo.

Artículo 65°.- La Comisión deberá constituirse y expedirse dentro de las 48 horas de recibidos los artículos del proveedor, salvo caso de fuerza mayor que, expresamente, se consignará en el acta correspondiente. Las disposiciones se adoptarán con la presencia de todos los miembros y por unanimidad, debiéndose, en caso contrario, someter la cuestión al Director General de Administración.

Artículo 66°.- Una vez aceptados los artículos examinados, la Comisión los recibirá y los entregará al Servicio de Almacenes, labrándose acta que, firmada por todos los miembros de la Comisión y los asesores, se copiará en el libro que se llevará al efecto.

Artículo 67°.- Cuando a su juicio fuera necesario o así lo dispusiera el Director General de Administración, la Comisión de Recepción podrá ejercer el contralor de la fabricación o elaboración de los artículos a suministrarse, en el propio local del comercio o fábrica de la firma proveedora.

Artículo 68°.- Cuando las adquisiciones que efectúa el Servi-

cio de Compras para las dependencias deban entregarse directamente a éstas, les corresponde a ellas la constitución de comisiones de recepción para ejercer el mismo contralor, bajo su responsabilidad, debiendo dejar constancia de su conformidad o disconformidad en la copia de la orden de compra que habrán recibido del Servicio de Compras y que deberán devolver a la Dirección General de Administración.

C A P I T U L O I X

Del Servicio de Delegaciones Administrativas

Artículo 69°.- Al dictar sus respectivas reglamentaciones internas, los directores de administración de cada ministerio determinarán la necesidad de establecer o no delegaciones administrativas en todas o algunas de las dependencias que componen el organismo cuya administración les incumbe.

Artículo 70°.- Si se estableciera la necesidad de las delegaciones administrativas, ellas tendrían a su cargo en las dependencias en que actúen, los mismos servicios relativos a movimiento de fondos, aprovisionamiento, liquidación de sueldos, etc., que corresponden a la Dirección General de Administración.

Artículo 71°.- Cuando se instituyan las delegaciones administrativas, éstas dependerán de la Dirección General de Administración en todo lo que sea propio de las funciones indicadas precedentemente, pero en el orden disciplinario estarán sometidas a la jurisdicción del jefe de la repartición en que se hallen destacadas.

C A P I T U L O X

Disposición Especial

Artículo 72°.- En lo sucesivo, las personas que se designen para ocupar los cargos de Director General, Subdirector General, Jefe de la Sección Contabilidad, deberán poseer el título de Doctor en Ciencias Económicas o Contador Público Nacional, expedidos por Universidad Nacional. Además, deberán acreditar una antigüedad mínima de tres años en el ejercicio de la profesión y de cinco en la administración pública nacional.

I N D I C E

Pág.

Prefacio 2

PRIMERA PARTE

HACIA UN CONTROL MAS EFICIENTE Y POSITIVO
EN LA ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS FI-
NANCIEROS Y PATRIMONIALES DEL ESTADO
ARGENTINO

CAPITULO I - EL IDEAL TEORICO EN MATERIA DE
CONTROL SOBRE EL MANEJO DE LOS DINEROS PU-
BLICOS.

1 - Enunciación de la teoría del Cuarto Po-
der: el Fiscalizador. 13

2 - Impracticabilidad del sistema enunciado 19

3 - Una solución intermedia: el triple con-
trol del régimen financiero italiano :
a) por el Parlamento; b) por el Tribu-
nal de Cuentas, y c) por el Ministerio
del Tesoro (Ragioneria Generale dello
Stato) :

- Antecedentes a su legislación actual 22

- La legislación vigente. 27

a) Del control por el Parlamento. . . . 29

b) Del control por el Tribunal de Cuen-
tas:

- Breves antecedentes históricos y or-
ganización 33

- Cómo actúa la Corte dei Conti. . . . 43

	<u>Pág.</u>
- La rendición consuntiva.	44
c) Del control a cargo del Ministerio del Tesoro.	47
- La Contaduría General del Estado.	48
- Antecedentes de la reorganización del año 1923.	50
- La reforma del año 1923; las Contadu- rías Centrales de los ministerios pa- san a depender de la Contaduría General del Estado.	54
- Las nuevas reformas del año 1939.	63
- La Inspección General de Finanzas	64
- La Inspección General del Presupuesto..	66
- La Inspección General del Personal.	67
- La Inspección General para los asuntos económicos.	67
- Las Contadurías de las administraciones centrales.	68
- Cómo actúan las contadurías centrales en el control de los gastos.	69
<u>CAPITULO II - POSIBILIDAD DE IMPLANTAR EN NUESTRO PAIS UNA ORGANIZACION ANALOGA A LA DE ITALIA</u>	76
1 - Incluyendo la creación del Tribunal de Cuentas.	77
- Antecedentes y ventajas que reportaría	77
- Posibilidad de instituir el Tribunal de Cuentas en nuestro país	87

	<u>Pág.</u>
2 - Mediante la reestructuración orgánica y funcional de la Contaduría General de la Nación.	97
- Antecedentes nacionales y extranjeros	98
- Otros ejemplos que se acercan mucho a la organización de la "Ragioneria Generale dello Stato".	105.
- Un ejemplo extranjero.	111

SEGUNDA PARTE

REESTRUCTURACION ORGANICA Y FUNCIONAL
DE LA CONTADURIA GENERAL DE LA NACION

CAPITULO I - ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACION ACTUAL DE LA CONTADURIA GENERAL DE LA NACION.

1 - Desde la Colonia hasta la ley 428. . . .	127
- Sanción de la ley de Contabilidad N° 428.	135
2 - Breve reseña de los principales anteproyectos de reforma a la ley N° 428. . . .	136

CAPITULO II - ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA CONTADURIA GENERAL DE LA NACION SEGUN LA NUEVA LEY DE CONTABILIDAD 12961

1 - Anteproyecto de D. Otto Rasmussen, en su carácter de Presidente de la Contaduría General de la Nación, base de la nueva ley	146
2 - El proyecto del P.E. y su paralelo con el anteproyecto de Rasmussen.	150
3 - La sanción de la ley 12961	157
- Modificaciones introducidas por el despacho de la mayoría al proyecto del P.E.	158

	<u>Pág.</u>
- Discusión en la Cámara de Diputados...	172
- Modificaciones emergentes de la discusión en la Cámara de Diputados.	173
- Discusión del proyecto en el Senado...	182
- Sanción definitiva de la ley.	184
4 - Principales características de la ley 12961 en relación a su anterior N° 428	185
5 - Funciones que la ley 12961 asigna a la Contaduría General de la Nación.	187
<u>CAPITULO III - REESTRUCTURACION ORGANICA Y FUNCIONAL DE LA CONTADURIA GENERAL DE LA NACION, SEGUN EL MODELO DE LA LEGISLACION ITALIANA.</u>	<u>192</u>
1 - Consideraciones sobre la eficiencia de la organización actual de la Contaduría General de la Nación para controlar los actos de los administradores. Las direcciones de administración: su origen y funciones que realizan.	193
2 - Modificaciones a introducir en la ley 12961 y su reglamentación, y en el decreto-acuerdo que creó las direcciones de administración, a fin de adaptar la organización funcional de la Contaduría General de la Nación a la de la "Ragioneria Generale dello Stato" de Italia..	206
- <u>Gráfico N° 1</u> (organización reglamentaria de las direcciones de administración, según el decreto-acuerdo del	

	<u>Pág.</u>
14 de julio de 1931)	207 bis
- <u>Gráfico N° 2</u> (nueva estructura que pre- sentarían las direcciones de adminis- tración).	211 bis

T E R C E R A P A R T E

C O N C L U S I O N E S

CAPITULO UNICO - EXEGESIS DE NUESTRA TESIS
CONCRETADA EN LOS SIGUIENTES ANTEPROYEC-
TOS DE MODIFICACION PARCIAL A LA LEGISLA-
CION POSITIVA ARGENTINA.

1 - Anteproyecto de modificaciones a la ley 12.961	219
- Proyecto de ley modificando la ley N° 12.961.	226
2 - Anteproyecto de modificaciones al decre- to reglamentario de la ley 12.961 . . .	229
3 - Anteproyecto de modificaciones al decre- to-acuerdo del 14 de julio de 1931. . .	239
—	
BIBLIOGRAFIA	248

A P E N D I C E

Decreto 35717/44 que creó los tribunales de cuentas en cada territorio nacional para el control de la recaudación e inversión de la renta de los municipios.	I
PROYECTO de nuevo reglamento para las direc- ciones generales de administración. . . .	III