

UBA

Universidad de Buenos Aires Facultad
de Ciencias Económicas Escuela de
Posgrado

Concejo Profesional de Ciencias
Económicas de Tierra del Fuego

ASAP

Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública

Trabajo final de la Carrera de Posgrado de Especialización en Administración
Financiera del Sector Público

Título: “Independencia financiera del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra
del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur.”

Promoción:

Año 2013

Por

CP FUENTES IBARRA Marco Hernán

Director

Dr. Alfredo Le Pera

Ushuaia T.D.F 2020

INDICE	
Caratula	1
Agradecimientos	4
Dedicatorias	4
Prologo	5
Introducción	6
Justificación del tema	7
Desarrollo	8
Capitulo I : El Tribunal de Cuentas como órgano de contralor autónomo con rango constitucional	8
Capitulo II: Independencia financiera	12
Capitulo III : Sobre el origen de los recursos del Tribunal de Cuentas	14
Conclusión	16
Marco normativo	17

AGRADECIMIENTOS

Por su acompañamiento: a mis hijos Ximena Abril, Ignacio Julián y Milagros Martina.

Por su aporte: al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e
Islas del Atlántico Sur.

DEDICATORIA

A mi familia, a mis seres queridos y amigos.

PROLOGO

Desde el inicio de mi carrera profesional me desempeñe en el área de Auditoría Gubernamental, he trabajado en varias dependencias del Estado, logrando una experiencia considerable en relevamientos de los circuitos administrativos del Estado.

El presente trabajo, tiene su origen a raíz de una problemática actual relacionada con la falta de independencia financiera de los organismos, considerado extrapoder por su rango constitucional.

Es fundamental iniciar el debate sobre el libre ejercicio de la independencia en los organismos que tengan esas facultades, y el aspecto financiero es primordial, sin recursos propios y genuinos no hay independencia según mi opinión.

En este marco, el trabajo inicia con la justificación de por que el Tribunal de Cuentas es considerado un órgano extrapoder, luego se justifica la necesidad de lograr la independencia financiera, para que el organismo pueda cumplir con sus metas presupuestarias y alcance sus objetivos.

Finalmente, y solo a modo de una humilde propuesta, concluyo con una modificación a la Ley del organismo, a fin de facilitar el camino hacia la independencia financiera.

INTRODUCCIÓN

El debate se centra en el ejercicio de la **independencia financiera** de los Organismos del Sector Público Provincial con autonomía creados con rango Constitucional, dentro de los cuales se encuentran el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Este trabajo se aboca a plantear el interrogante sobre la independencia financiera del Tribunal de Cuentas en particular, sin perjuicio de que su contenido pueda ser utilizado de ejemplo para otros organismos del Sector Público Provincial.

En virtud del plexo normativo existente, Constitución y Leyes de creación, considero que en la parte legal estarían cubiertos los requisitos necesarios para ejercer la independencia administrativa, pero existe un inconveniente a la hora de ejercer la independencia financiera, atento a que tanto la aprobación presupuestaria como la asignación de los recursos, está sujeta a revisión anual por parte del Poder Ejecutivo Provincial, obstaculizando así la independencia plena del organismo.

Atento a lo anterior, el presente trabajo plantea la forma de lograr que los organismos autónomos del Estado con rango constitucional obtengan su independencia de forma íntegra y completa abarcando el aspecto Administrativo y Financiero que le permita la concreción de sus objetivos.

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

El propósito del presente trabajo es a los efectos de lograr instalar el debate sobre la independencia Financiera de los Organismos autónomos del Estado Provincial con rango Constitucional, que le permita el logro de sus objetivos.

La conveniencia radica en que se lograría la independencia plena, teniendo un manejo propio de sus recursos, viéndose beneficiado en poder lograr el cumplimiento de los objetivos y programas presupuestarios de la organización, sin tener que ser sometidos a revisión previa por parte de otro poder del Estado, que decida sobre los mismos sin justificación fundada alguna.

DESARROLLO

CAPÍTULO I

El Tribunal de Cuentas como órgano de contralor autónomo con rango constitucional.

El Tribunal de Cuentas es un órgano de control externo de la Administración Pública de la Provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur, revistiendo el carácter de autónomo con rango constitucional según se indica en la Segunda Parte – *Autoridades de la Provincia*, Sección Cuarta – *Organos de Contralor*, Artículo 163, de la Constitución Provincial.

En este sentido, Néstor Sagüés, plantea una postura sobre este tipo de organismos, analizando la génesis de su creación jurídica y los encuadra en una categoría denominada “Órganos Extrapoder”.

La organización constitucional argentina histórica contempla una división tripartita del poder que distingue entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Dentro de tales poderes se ubican, tradicionalmente, la totalidad de las funciones y órganos estatales. No obstante ello, la doctrina ha postulado la existencia de órganos que no encajan en ninguno de los tres poderes mencionados. Estos órganos, que están al margen o fuera de tales poderes, pero que se relacionan con ellos, reciben el nombre de órganos de extrapoder.

Néstor Sagüés, Plantea que un órgano es extrapoder cuando, pese a ser independiente de los demás poderes, no es, en sentido estricto, un nuevo poder.

Queda claro, pues, que para este autor es condición necesaria que el órgano extrapoder resulte ajeno a todos y cualesquiera de los tres poderes, razón por la cual rechaza atribuir tal calidad a la Auditoría General de la Nación o a los ministros del gabinete, dado que la primera se halla en la órbita del Poder Legislativo y el gabinete ministerial en la del Poder Ejecutivo.

Por último, interesa destacar que las funciones clásicas de legislar, ejecutar y juzgar se realizan por los tres poderes junto a una cuarta función, que los atraviesa transversalmente, que es la de controlar. Y es en esta función –que no es ajena sino propia de cada uno de los poderes estatales– en la que aparecen, en buena medida, los nuevos órganos constitucionales.

Desde este punto de vista adscribimos a la posición de Néstor Sagüés, quien entiende que son extrapoderes aquellos órganos que exorbitan claramente la esfera de los tres poderes clásicos.

La doctrina define que los elementos que determinan si estamos ante un órgano intra o extrapoder son tres:

a. En primer lugar, un elemento estructural u organizativo: la ubicación institucional decidida por la Constitución para el órgano que se examine. Desde este punto de vista, resultará importante establecer si el órgano fue incorporado en la sección atinente a cada uno de los poderes o fuera de ella.

Recuérdese que la categoría de extra o intrapoder queda reservada, desde el punto de vista del Derecho constitucional del poder, exclusivamente a los órganos previstos y, en alguna medida, regulados constitucionalmente (v. gr., Jefe de Gabinete, Defensor del Pueblo, Consejo de la magistratura). El resto de los órganos y entes que componen un poder estatal (meramente mencionados o ni siquiera eso, en la Constitución -v. gr., la Dirección nacional de vialidad, la biblioteca del Congreso-) explican su presencia en el seno de la organización administrativa a través de los institutos de la desconcentración o descentralización administrativas, ya vistos.

En este sentido, se verifica que el Tribunal de Cuentas Provincial, posee un origen constitucional el cual es creado en la *Segunda Parte – Autoridades de la Provincia, Sección Cuarta – Organos de Contralor, Artículo 163*, de la carta magna

Provincial, cumpliendo así con el primer elemento estructural u organizativo para ser considerado un órgano extrapoder.

b. El segundo elemento que sirve para caracterizar a un órgano extrapoder es el funcional o dinámico. Desde este punto de vista, si un órgano recibe atribuciones diezgadas y de corto vuelo, difícilmente sea extrapoder. En el otro extremo, si se le confiere el ejercicio de amplísimas y profundas funciones, es probable que estemos ya ante un nuevo poder, distinto de los clásicamente diseñados y equiparado a ellos.

La noción de órgano extrapoder discurrirá por un andarivel intermedio entre estos dos. No nos parece relevante –a efectos de establecer si se trata o no de un órgano extrapoder– determinar si el órgano ejerce alguna de las funciones estatales clásicas, pues del hecho de que no lo haga no se sigue, necesariamente, que sea extrapoder, toda vez que la función de control (no incluida en las clásicas de legislar, ejecutar y juzgar) es común a los tres poderes del Estado.

En este sentido, se verifica que el Tribunal de Cuentas Provincial, cumple con el segundo elemento de funcionalidad o dinamismo, ejerce sus propias funciones de manera amplias, dinámicas y autónoma tal como lo indica el Artículo 1° de la Ley Provincial N.º 50: “...*El Tribunal de Cuentas es un órgano autónomo de contralor externo de la función económico-financiera de los tres poderes del Estado Provincial...*”.

Cabe aclarar que “autonomía”, es la característica propia de todo ente con capacidad de darse sus propias normas con independencia de otro poder, especialmente normas de carácter orgánico institucional. En este contexto el Tribunal de Cuentas posee la facultad jurídica de dictar normativa propia, e incluso de cumplimiento para otros organismos y poderes del Estado, un ejemplo de ellas son las funciones jurisdiccionales fundadas en su autonomía como órgano de control de la hacienda pública.

En cambio, la “autarquía”, como grado de competencia menor que la “autonomía”, es la capacidad de administrarse de acuerdo a normas que vienen impuestas por un ente de orden superior, es decir, a través de potestades delegadas.

*c. El último elemento vincula lo estructural con lo funcional, pues **refiere al grado de independencia** que, en virtud de la Constitución, el órgano exhiba respecto de los demás poderes. La independencia no se mide solamente con arreglo a la letra de la Constitución y su calificación como órgano independiente sino también, sustancialmente, por su ubicación exorbitante, por la atribución cuanti y cualitativamente importante de funciones y por la naturaleza de los vínculos que establece con los poderes clásicos. Si la relación es de coordinación, es claro que el nivel de independencia es mayor.*

Si bien los tres elementos se auxilian para ayudar a determinar la calidad del órgano que estudiamos, consideramos que la pauta de la ubicación institucional tiene una fuerza indicativa nada desdeñable. En efecto, cuanto más claro resulte que un órgano es ajeno a la tríada clásica, más claro será que estamos ante un órgano extrapoder y menos importará que el constituyente haya tomado recaudos tales como el de asegurar gramaticalmente una independencia que va de suyo con esa ubicación ajena a todo poder”. (CANDA Fabián O. “Los Órganos Extrapoder”, en Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público, Jornadas organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Rap, Buenos Aires, 2005, Págs. 839, 843/849). Párrafos extraídos del Informe Legal N.º 108/2014, letra TCP-SL.

De tales preceptos doctrinarios, surge que el Tribunal de Cuentas, es claramente un órgano extrapoder, pues ostenta todas las notas que caracterizan a este tipo de entidades. En ese mismo sentido el citado autor concluye diciendo: “Según la doctrina bajo la cual se forjó la categoría -ciertamente, alumbrada con anterioridad a la reforma de 1994-, las notas que los caracterizan son del tipo

estructural (pues deben formar parte de la organización estatal); institucional (su situación o ubicación institucional debe resultar ajena a los tres poderes clásicos); y, por último, de índole funcional, pues, pese a esa situación de exorbitancia de los poderes, deberán existir vínculos y relaciones entre los órganos extrapoderes y los poderes constituidos” (CANDA, Fabián O., *op. cit.*, Pág. 855). Párrafos extraídos del Informe Legal N.º 108/2014, letra TCP-SL.

CAPÍTULO II

Independencia financiera

En virtud de lo indicado en el capítulo anterior, respecto de los elementos que determinan si estamos ante un órgano “*intra o extrapoder*”, refiere al grado de independencia estructural y funcional que el organismo exhiba respecto de los demás poderes, sin independencia un organismo esta propenso a descuidar la prosecución de sus funciones fundamentales para la cual fue creado.

Por un lado, la independencia no se mide solamente con arreglo a la letra de la Constitución y su calificación como órgano independiente sino también, sustancialmente, por su ubicación exorbitante, por la atribución cuanti y cualitativamente importante de funciones y por la naturaleza de los vínculos que establece con los poderes clásicos, sino que **ademas debe existir necesariamente una independencia financiera**, donde el organismo disponga de forma absoluta de sus recursos, sin tener que depender de otro poder del Estado que decida sobre los mismos y en muchos casos sin justificación fundada alguna.

Atento a lo anterior, el presente trabajo plantea la forma de lograr que los organismos del Estado con rango constitucional obtengan su independencia de forma íntegra y completa abarcando el aspecto Administrativo y Financiero, de manera que no se ponga en riesgo su normal funcionamiento, y siga prestando los servicios indelegables para el cual fue creado.

La conveniencia radica en que se lograría la independencia plena, teniendo un manejo total de sus recursos, viéndose beneficiado en poder lograr el cumplimiento de los objetivos presupuestarios de la organización, sin tener que ser

sometidos a revisión previa por parte de otro Poder del Estado, con el riesgo de que los mismos sean disminuidos sin justificación fundada alguna.

Respecto del tema, hay antecedentes en la Provincia de organizaciones Estatales y no Estatales, que cuentan directamente con recursos asignados por Ley, surgidos de un porcentaje de la recaudación provincial, y utilizados para hacer frente a sus gastos totales de funcionamiento, que les permite planificar su performance anual, logrando así una independencia financiera absoluta.

Sin abundar en detalle, se cita a modo de ilustrativo a las Asociaciones de Bomberos, que mediante la Ley Provincial N.º 736, modificada por el art. 33 de su similar N.º 959, crea un fondo de ayuda a las Asociaciones de Bomberos Voluntarios de la Provincia, y actualmente asigna el uno coma cincuenta por ciento (1,50%) del total recaudado en concepto del impuesto a los Ingresos Brutos, dando origen a la disponibilidad de recurso públicos en manos de organizaciones privadas y que garantizan recursos financieros genuinos que facilitan su funcionamiento.

En el mismo sentido, se cita la Ley N.º 1074 de creación de la Agencia de Recaudación Fuegoquina (AREF), organismo Atarquino bajo la orbita del Ministerio de Economía Provincial, la cual asigna para el cumplimiento de sus misiones y funciones, recursos financieros que serán incluidos en el Presupuesto de la Provincia y que estarán conformados por: a) una suma equivalente al cuatro coma veinte por ciento (4,20%) de la recaudación fiscal mensual de los tributos y los cánones, regalías y derechos derivados de la Ley Nacional 26.197, o la que en un futuro la reemplace, cuya recaudación está a cargo de la Agencia de Recaudación Fuegoquina (AREF).

Vale citar como ejemplo, al Concejo Deliberante, Tribunal de Cuentas y Juzgado de Faltas de la Ciudad de Río Grande, los cuales posee recursos asignados por Carta Orgánica Municipal, en su Art. 82, un 8% del presupuesto municipal. Dicho porcentaje es distribuido mediante la Ordenanza N.º 2902/11.

Atento a lo anterior, vale decir que existen organismos no estatales y estatales, provinciales y municipales, que tienen garantizada la asignación de sus recurso de funcionamiento mediante Leyes específicas, **garantizando así su independencia financiera de raíz.**

Atento a lo anterior, y de este mismo modo, se puede establecer por Ley un porcentaje sobre la recaudación de impuestos provinciales, o un porcentaje del presupuesto de la Administración Pública Provincial, que permita un normal

funcionamiento y garantice la independencia financiera para el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

CAPÍTULO III

Sobre el origen de los recursos del Tribunal de Cuentas

Del plexo normativo original, la Ley creación del Tribunal de Cuentas N.º 50, indicaba en el inc. d) del Artículo 26 lo siguiente: “...*La aprobación del proyecto de presupuesto que deberá ser elevado al Poder Ejecutivo para su incorporación al Presupuesto General del Estado, debiendo remitirse copia del mismo a la Legislatura...*”

Posteriormente, la citada norma fue modificada por el art. 115 de la Ley Provincial N.º 495, quedando redactada de la siguiente manera, a saber: “...*es facultad del Plenario de Miembros la elaboración y propuesta al Poder Ejecutivo del proyecto de presupuesto del organismo para su aprobación por aquél y su incorporación al presupuesto general del Estado, debiendo remitirse copia del mismo a la Legislatura...*”

Como se puede apreciar, la norma vigente indica que el proyecto de presupuesto del organismo es elevado por el Plenario de Miembros, en primer lugar, al Poder Ejecutivo para su aprobación, y su posterior incorporación al presupuesto general del Estado, debiendo remitirse copia del mismo a la Legislatura.

En virtud de la modificación de la norma, el Organismo **carece de total falta de independencia financiera**, vulnerando así uno de los requisitos propios de un Organismo extrapoder creado Constitucionalmente, con el agravante de que esta sujeto a posibles modificaciones sin mediar justificación fundada alguna.

Cabe aclarar que actualmente, el Organismo de Control da estricto cumplimiento a la legislación vigente elaborando y elevando el proyecto Presupuesto de estimación de gastos y calculo de recursos anual al Poder Ejecutivo para su aprobación.

Los recurso del Organismo de Control, provienen de transferencias en concepto de Contribuciones Figurativas realizadas por el Poder Ejecutivo, y para la obtención de los fondos, la Administración del Tribunal de Cuentas tiene por metodología o mecanismos administrativo, elevar al Ministerio de Economía dos

notas mensuales, solicitando los fondos para afrontar los gastos de cada periodo. En una primera nota se solicitan los fondos para el pago de salarios y en la otra los fondos para el pago de los gastos de funcionamiento.

En este sentido, el Presupuesto del Tribunal de Cuentas Provincial para el ejercicio 2018, ascendió a la suma de \$245.755.890,93, y representa actualmente un 0,80%, del Presupuesto total de la Administración Pública Provincial, el cual se fijo para el mismo periodo en la suma de pesos \$30.837.591.004,32, según lo indica la Ley Provincial N.º 1191.

CONCLUSIÓN

Atento a lo anterior se concluye lo siguiente:

1) Se propone la eliminación del inc. d) del Artículo 26 de la Ley Provincial N.º 50 *“...es facultad del Plenario de Miembros la elaboración y propuesta al Poder Ejecutivo del proyecto de presupuesto del organismo para su aprobación por aquél y su incorporación al presupuesto general del Estado, debiendo remitirse copia del mismo a la Legislatura...”*

2) Se propone volver a la redacción original del inc. d) del Artículo 26 de la Ley Provincial N.º 50, que decía lo siguiente: *“...La aprobación del proyecto de presupuesto que deberá ser elevado al Poder Ejecutivo para su incorporación al Presupuesto General del Estado, debiendo remitirse copia del mismo a la Legislatura...”*, donde sea facultad del Plenario de Miembros la elaboración y propuesta al Poder Legislativo del Proyecto de presupuesto del organismo para su aprobación por este, debiendo remitir copia del mismo al Poder Ejecutivo para su incorporación al presupuesto general del Estado.

3) En cuanto a los recursos, se propone establecer por Ley, como poseen otras organizaciones privadas y estatales de la Provincia sin rango Constitucional, un porcentaje sobre la recaudación de impuestos provinciales, o un porcentaje del presupuesto de la Administración Pública Provincial, que permita asignar los recursos necesarios para un normal funcionamiento y cumplimiento de objetivos de la organización, que garantice la independencia financiera del Tribunal de Cuentas Provincial, que le permita planificar con libertad sus proyectos como por ejemplo la construcción de un edificio propio.

4) Fijar por reglamentación el mecanismo y la forma de percepción de los recursos de manera que los mismos sean percibidos en forma automática por el Tribunal de Cuentas Provincial, respetando su autonomía Constitucional e independencia financiera y administrativa.

MARCO NORMATIVO

Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur (17 de Mayo de 1991);

Ley Provincial N.º 50 de creación del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur (26 de Noviembre de 1992);

Bibliografía

Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur (17 de Mayo de 1991);

Ley Provincial N.º 50 de creación del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur (26 de Noviembre de 1992);

Resoluciones Plenarias del Organismo de control.