

Adolfo Ernesto Rinaldi
CONTADOR PÚBLICO NACIONAL

| | |
|---------------|----------------------|
| EXPEDIENTE N° | |
| Agrogado N° | |
| 74979 | 27 ENE 1982 FECHA |

BUENOS AIRES, 27 de Enero de 1982

27285

AL SR. SECRETARIO GENERAL DEL
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
S / D.

De mi mayor consideración:

De acuerdo al contrato oportunamente firmado para introducir "Modificaciones a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y la Ley de Contabilidad, tendientes a asignar funciones de control previo al Tribunal de Cuentas". Anexo I Plan de Trabajos, adjunto elevo original y 3 copias del informe correspondiente a la Etapa I - Diagnóstico. (Pcia. Neuquén).

Aprovecho la oportunidad para saludar al Sr. Secretario General muy atentamente.

Adolfo E. Rinaldi
ADOLFO E. RINALDI
Contador Público Nacional

0
N. 204
R B m
I

MODIFICACIONES A LA LEY ORGANICA DEL
TRIBUNAL DE CUENTAS Y LA LEY DE
CONTABILIDAD - NEUQUEN

Lic. ADOLFO E. RINALDI

ETAPA I

DIAGNOSTICO

I N D I C E
=====

| | |
|--|----|
| I - INTRODUCCION | 3 |
| II - RELEVAMIENTO | 3 |
| 1. Constitución Provincial | 3 |
| 2. Ley Orgánica de Ministerios | 6 |
| 3. Ley de Contabilidad y su reglamentación | 7 |
| 4. Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas | 9 |
| 5. Normas de detalle y leyes específicas de administración contable | 14 |
| 6. Análisis de procedimientos reales | 16 |
| III - Conclusiones sobre el relevamiento | 17 |
| IV - Compatibilización del relevamiento con las pautas provinciales | 19 |

I - INTRODUCCION

En cumplimiento del Anexo I - Plan de Trabajos del contrato "Modificaciones a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y de la Ley de Contabilidad" de la Provincia de Neuquén, oportunamente firmado con el Consejo Federal de Inversiones, se ha desarrollado la Etapa I Diagnóstico, arribándose a las conclusiones que se mencionan a continuación.

Se deja constancia que para el cumplimiento de esta etapa, se han mantenido distintas reuniones con funcionarios de la Provincia en las que se ha tratado de analizar con relación a las pautas fijadas, las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

II - RELEVAMIENTO

II.1. Constitución Provincial

Teniendo en cuenta el objetivo fundamental del trabajo a realizar que es referido al diseño de un sistema de control, sus características y asignación de funciones, en el análisis de este y de los distintos documentos se ha tratado básicamente de estudiar todo lo relativo a la materia, sin descuidar por ello, todo lo que a nuestro juicio sería necesario revisar.

Es así que la constitución provincial prevé en en el inciso 7 del artículo 101. como atribución del Poder Legislativo, el dictado de la legislación impositiva y en el inciso 8° del mismo artículo la sanción anual del presupuesto de gastos y cálculo de recursos como así también el procedimiento a seguir en caso de no presentarse el proyecto. Esta es la materialización del control previo legislativo.

Además el inciso 9 del ya citado artículo se refiere al juzgamiento de la cuenta de inversión, que constituirá el control a posteriori por parte del poder que nos ocupa.

Con referencia a las atribuciones y deberes del poder administrador, el inciso 8° del artículo 134 se refiere a la presentación al Poder Legislativo del proyecto de la Ley de Presupuesto, y el inciso 9° del mismo artículo, a la obligación de dar cuenta a la Cámara del resultado del ejercicio.

El inciso 10° de dicho artículo define la obligación del Poder Ejecutivo de recaudar y decretar la inversión de las rentas ...

Independientemente de lo expuesto el artículo 136 prevé la existencia de un Fiscal de Estado, al que hace parte en los procesos que se formen ante

el Tribunal de Cuentas, al que, por otra parte, servirá de asesor. Intervendrá también en todos a aquellos casos en que los actos de administración pudiesen ser contrarios a la Constitución o que, y en cualquier forma, perjudiquen los intereses fiscales.

El Art. 140 de este documento se refiere al Contador General y Tesorero de la Provincia, en cuanto a que su nombramiento será efectivizado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura y a las restantes calidades, atribuciones, deberes, causas de remoción, etc, inherentes a los mismos. En particular se refiere a la facultad de observación del funcionario mencionado en primer término y a la naturaleza de su responsabilidad como así también a los recaudos a ser tomados por el Tesorero provincial para efectuar los pagos.

El Capítulo V de la ley fundamental de la Provincia trata acerca del Tribunal de Cuentas y el artículo 142 se refiere a la Jurisdicción del mismo y a su poder de aprobar o no la percepción e inversión de los caudales públicos.

El artículo 143 se refiere a su integración y a las condiciones que deben reunir sus miembros, en tanto que el 144 legisla sobre su nombramiento, incompatibilidades, unanimidades, etc.

El artículo 145 impone las normas relativas a la rendición documentada de cuentas de los dineros públicos, a la función de control del Tribunal y a los términos de su pronunciamiento.

Es el Tribunal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 147, el órgano llamado a juzgar y aceptar o desechar las observaciones previamente efectuadas por el Contador General de la Provincia y prevé ante falta de coincidencia un mecanismo de insistencia por parte del Poder Ejecutivo.

Con respecto a los municipios de la Provincia, el artículo 204 se refiere a los recursos de los mismos, a su facultad de votar su presupuesto y de resolver sobre las cuentas de los ejercicios cerrados, como así también a su remisión al Tribunal de Cuentas.

II.2. Ley Orgánica de Ministerios:

La Ley 581 del mes de abril de 1961, modificada por la 943 del 29 de abril de 1976, fija los Ministros Secretarios de Estado que asistirán al Gobernador en la conducción de los negocios administrativos de la provincia. Tales áreas son:

- a) Gobierno, Educación y Justicia
- b) Economía y Hacienda
- c) Obras y Servicios Públicos
- d) Bienestar Social

El capítulo VII de la citada norma define las competencias en el área citada en el acápite b) anterior. De ellas se desprenden las distintas subsecretarías que integran dicha área.

II.3. Ley de Contabilidad y su reglamentación

El capítulo preliminar de esta norma fija los alcances de la misma en relación con los actos, o peraciones y órganos administrativos y haciendas que quedan involucrados.

El capítulo I artículo 6° da carácter de orden de disposición a la promulgación del presupuesto, vale decir, al cumplimiento de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo "para decretar el uso de las autorizaciones a gastar ..." .

El capítulo II, y en particular los artículos 14, 19 y 21 se refieren al concepto de compromiso, a la liquidación del gasto y a como se constituyen los residuos pasivos del ejercicio. En el capítulo VII, referido al servicio de Contabilidad, el artículo 59 atribuye a la Contaduría General de la Provincia, el ejercicio del control interno definiendo al mismo tiempo sus atribuciones.

El artículo siguiente se refiere a la integración de la misma y quien ejercerá su titularidad,

como así también las calidades que deben reunir quienes cubrirán los cargos respectivos.

El artículo 61 define las funciones de la Contaduría General y el 62, los actos de oposición que puede realizar, sus alcances, consecuencias y naturaleza de los que puedan ser objeto de esta medida. Asimismo se refiere al trámite posterior de los actos de oposición en relación con el Tribunal de Cuentas.

El capítulo VII legisla respecto de los obligados a rendir cuentas y el trámite a que deben ser sometidas las cuentas que presenten, como así también los plazos que deban cumplirse.

La determinación administrativa de responsabilidad está prevista en el capítulo 9, como así también la forma que revestirá, quien sustanciará el juicio y en que casos.

Con particular referencia al control la reglamentación de la ley bajo análisis, en su capítulo VII, artículo 61 alude a las funciones de la Contaduría General, haciéndolo respecto del registro centralizado de las operaciones, de los momentos en que debe materializarse el control, de la facultad de requerir información ampliatoria que posibilite el ejercicio de sus funciones, etc..

El artículo 62 de dicha reglamentación indica el mecanismo a seguir ante la circunstancia de impartirse órdenes que transgredan disposiciones legales o reglamentarias y particularidades a tener en cuenta en los casos susceptibles de generar actos de oposición.

Con respecto a las rendiciones de cuentas el capítulo VIII reglamenta los artículos 63 y siguientes.

El Capítulo IX reglamenta bajo la denominación de "De las Responsabilidades" el juzgamiento de las mismas por parte del Tribunal de Cuentas. Se refiere a la actividad del instructor del sumario, pruebas, notificaciones, descargos, clausura del sumario y la resolución respectiva que podrá ser: sobreseimiento, ampliación del sumario o declaración de responsabilidad.

II.4. Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas

La Ley que nos ocupa indica que el Tribunal de Cuentas es un ente con jurisdicción en toda la Provincia e "imperium" para hacer cumplir sus decisiones constituyendo, según lo estipulado en el artículo 2º su función específica "controlar la percepción e inversión de la renta pública que realicen los poderes administradores provincial y comunal y las reparticiones autónomas y autárquicas. Igualmente

te el manejo de fondos públicos que efectúen los poderes legislativo y judicial y los funcionarios e instituciones privadas habilitadas por la Ley a tal efecto ...".

Las funciones de control que ejerza se concretarán a verificar, si tanto la percepción como la inversión han sido practicadas conforme a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes.

Luego de referirse a las condiciones que deben reunir los miembros del Tribunal, indica también el asiento de su sede (Capital de la Provincia).

El artículo 6° de la ley fija la periodicidad (mensual) con que cada Ministerio, la Legislatura, el Poder Judicial, las reparticiones autónomas y autárquicas y todos los funcionarios habilitados a manejar fondos públicos deberán remitir a la Contaduría General sus rendiciones de cuentas cumplimentando las disposiciones de la Ley de Contabilidad, fijándole a este último organismo el plazo de 30 días para su contralor y elevación al Tribunal de Cuentas. En el caso de las comunas, que no tienen relación con la Contaduría General remitirán directamente sus rendiciones al Tribunal, previo pronunciamiento del Concejo.

Se fija también la obligación de remitir anualmente al Tribunal, el Presupuesto General de la administración provincial en sus tres poderes, de las reparticiones autárquicas y autónomas, y de los municipios, obligación que estará a cargo de sus presidentes. Asimismo remitirán el Poder Ejecutivo y las comunas las leyes, decretos y ordenanzas que dicten.

En el artículo 9º se legisla acerca de la organización administrativa del Tribunal que tendrá dos (2) divisiones, una comprenderá los tres (3) poderes y las reparticiones, estando a cargo de la otra división todo lo referente a las comunas.

Fija en su artículo 11, la Ley bajo análisis, las amplias facultades que se otorgan al Tribunal para intervenir, inspeccionar y controlar libros, papeles y comprobantes de toda la administración pública, tanto centralizada, descentralizada o municipal.

En su artículo 13 establece que el Tribunal de Cuentas "aconsejará al Poder Ejecutivo las medidas tendientes a un mejor control y técnica en la percepción e inversión de la renta pública".

Al referirse a los recursos que pueden interponerse a los fallos y decisiones del Tribunal, fija que solo podrán ser el de revisión ante el mismo Tribunal, y el de constitucionalidad ante el Supe-

rior Tribunal de Justicia. Fija asimismo los plazos dentro de los cuales podrán interponerse.

El capítulo 2º de la ley se refiere a las funciones específicas del Presidente, de los Vocales, del Secretario y la de los Funcionarios Revisores.

Al referirse en el capítulo 3º acerca de los que están obligados a rendir cuenta y los plazos en que estas deben presentarse, fija también las penalidades en que incurrirán los morosos.

Indica que la rendición general de cuentas del año será hecha en cuanto a la percepción por la Dirección de Rentas y por la Contaduría General en lo referente a los gastos del Gobierno y por las Comunas y jefes de reparticiones autónomas y autárquicas en cuanto a las suyas.

En el artículo 26 enumera en forma taxativa los medios de apremio que deberá utilizar la Contaduría General, en caso de retardo en la presentación de las rendiciones de cuentas.

En el caso de que el Poder Ejecutivo haya sido autorizado a efectuar gastos secretos o reservados, la rendición de dichos gastos se hará directamente al Tribunal para su exámen y aprobación, los que deberán efectuarse con la presencia de la totalidad de sus miembros.

El capítulo 4º de la Ley legisla acerca del jui
cio de cuentas indicando que una vez realizada la
revisión de las mismas, que deben ser dirigidas al
Presidente del Tribunal, si se ajustan a la ley y
a la "contabilidad legal" de la misma, los funcionar
rios revisores aconsejarán su aprobación. Caso con-
trario, con indicación clara y precisa de los repa-
ros o cargos, aconsejará al Tribunal el temperamen-
to que estime corresponder.

En el primer caso si el Tribunal comparte el cri
terio aprobará la cuenta y en el segundo, formali-
zados los reparos o cargos comenzará el juicio de
cuentas, legislando acerca de los procedimientos y
sus fallos.

Esta norma legal prevé la intervención del Fis-
cal de Estado en ocasión previa a pasar los actua-
dos al acuerdo del Tribunal y cuando, dictada reso-
lución interlocutoria estimare necesario sujetar el
trámite de la cuenta al procedimiento del juicio or-
dinario de la ley civil, en el cual será parte este
funcionario. Este actuará también en los casos de
incumplimiento por restitución de fondos de los o-
bligados para exigir el cobro ante los Tribunales.
Pone a su cargo también la obligación de mantener
informado al mismo Tribunal sobre dichos trámites.

Podrá el Fiscal de Estado delegar sus funciones

en el Procurador Fiscal de la jurisdicción. La parte final del capítulo hace referencia a los fallos que pronuncia el Tribunal, su naturaleza y consecuencias.

II.5. Normas de detalle y leyes específicas de administración contable.

Se analizó el reglamento interno y reglamento general del Tribunal de Cuentas, que fue dictado el 28-2-62 y el que luego tuviera algunas modificaciones. Por ejemplo la Ley indica que deberán realizar un acuerdo semanal como mínimo los miembros del Tribunal, elevándose por un acuerdo N° 257 a dos (2) reuniones semanales el número.

En el Reglamento General se habla de la presentación de las Cuentas en su capítulo I fijando la documentación con que la Contaduría General deberá acompañar la elevación al Tribunal de la Memoria Anual y de la Cuenta General del Ejercicio.

El capítulo 4° legisla sobre el estudio de las cuentas fijando plazos a los revisores para la producción de los informes. Se refiere luego al juicio de cuentas, reglamentando lo dispuesto en la Ley comentada en el punto anterior, tratando el capítulo 6° de este Reglamento General, de las "Verificaciones in Situ", disponiendo que el Tribunal podrá disponer, cuando lo estime necesario, que determinados

Órganos administrativos centralizados o descentralizados sean fiscalizados "in situ" durante el transcurso del ejercicio antes de que las correspondientes rendiciones de cuentas sean enviadas al Tribunal.

El artículo 30° establece que estas verificaciones se efectuarán mediante delegaciones permanentes compuestas por uno o más funcionarios revisores. Estas delegaciones no estaban previstas en la Ley. En el mismo artículo también se fijan las funciones que les corresponderá a los miembros de las delegaciones.

En el capítulo 7° se legisla acerca del recurso de revisión y su tramitación.

El juicio administrativo de responsabilidad que no se menciona separadamente y en forma definida en la ley del Tribunal, está reglamentado por el capítulo 8° del Reglamento en análisis. En él se indican los procedimientos a seguir en el caso de subsanciarse un juicio de esa naturaleza y las resoluciones a las que podrá arribar el Tribunal de Cuentas.

Si bien no hacen al fondo del problema motivo del presente trabajo, y a efectos de completar el conocimiento de las disposiciones que rigen el funcionamiento general de la Hacienda Pública Provincial se han analizado otra serie de documentos, que serán

mencionados a continuación, sin comentarios particulares sobre cada uno de ellos

- a) Manual de Instrucciones del Sistema de Contabilidad - Año 1971.
- b) Ley N° 1284 del 7 de abril de 1981, de Procedimientos Administrativos.
- c) Ley N° 53, texto ordenado a diciembre de 1977 sobre régimen municipal y su reglamentación.

II.6. Análisis de los procedimientos reales

En la visita efectuada a la Provincia y en las entrevistas mantenidas con las autoridades de la misma, fué posible verificar los procedimientos reales en lo que hace fundamentalmente al control.

En general, en todo momento, la preocupación y el celo de los funcionarios hacen que se de cumplimiento a las disposiciones reglamentarias, legales y constitucionales, no obstante que en muchos casos, por imperio de estas disposiciones o su interpretación se puede verificar una superposición y repetición de tareas que se oponen a la racionalidad que debe caracterizar a toda Hacienda Pública, cualquiera sea su carácter.

Se han podido analizar asimismo, las controversias que en muchas oportunidades se presentan, entre organismos que constitucional o legalmente tienen asignadas funciones similares.

Esto ocurre fundamentalmente entre la Contaduría General y el Tribunal de Cuentas de la Provincia, cuando este formaliza reparos contra rendiciones de cuentas que aquella presenta, ya terminado el proceso en su totalidad, y en las que la interpretación de las disposiciones legales deben ser realizadas por el Contador General, ya que el Tribunal no efectúa ningún tipo de control o asesoramiento previo.

III - Conclusiones sobre el relevamiento efectuado

Si bien muchas de ellas pueden extraerse del último punto del capítulo anterior, se estima que existen algunos problemas de carácter interpretativo de disposiciones constitucionales, que hacen que se trabaje el desenvolvimiento correcto de los distintos controles que debe tener la Hacienda. Así la Constitución de la Provincia en el artículo 136 encarga al Fiscal de Estado, la defensa del patrimonio del Fisco, en el artículo 140 indica que "el Contador General observará todas las órdenes de pago que no estén encuadradas dentro de la ley general de presupuesto o leyes especiales, de la Ley de Contabilidad y demás imposiciones sobre la materia ..." indicando además que cuando faltare a sus obligaciones será personalmente responsable.

Por último, el texto constitucional que nos ocupa

y referido al tema en cuestión, en su capítulo 5, artículo 142 al mencionar la creación del Tribunal de Cuentas lo hace con jurisdicción en toda la Provincia y con poder bastante para aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos hecha por todos los funcionarios, empleados y administradores de la Provincia.

Se estima que deberán aclararse por medio de disposiciones legales, los tipos de control y la oportunidad de su realización, de los distintos órganos que tienen a su cargo el mismo.

Una correcta delimitación del amplio campo del control traería aparejado un mayor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales actualmente ocupados en el mismo.

Así por ejemplo, se ha podido verificar que a la Contaduría General se le hace muy difícil cumplir con las funciones de control interno y registración, dado el cúmulo de rendiciones que tiene que verificar desde el punto de vista del control de legalidad, control que a posteriori vuelve a realizar el Tribunal de Cuentas.

Si se logran delimitar los campos de control a que se hizo mención más arriba, la Contaduría General, por ejemplo, no solo podría realizar regularmente las tareas que actualmente hace en forma esporádica, sino

que podría abocarse también al análisis del actual sistema contable y quizá poder modificarlo por otro más agil que arroje resultados aptos y confiables para la oportuna toma de decisiones.

IV - Compatibilización del relevamiento con las pautas provinciales.

Todo lo expuesto anteriormente fue compatibilizado con las autoridades provinciales, con las que se ha llegado a un acuerdo tácito, por lo que el presente trabajo habrá de tratar, en lo sucesivo, de producir las modificaciones necesarias que, sin vulnerar el espíritu de la ley fundamental, trate de delimitar con el diseño de un nuevo sistema de control, los campos que corresponden a cada uno de los organismos creados por la Constitución.

Así por ejemplo, podría delimitarse el control contable en la jurisdicción de la Contaduría General, dejando al Tribunal de Cuentas, el de legalidad y dándole a la Fiscalía de Estado la facultad de recurrir ante el Superior Tribunal de Justicia en todo juicio de cuentas o de responsabilidad que se sustancie y estime conveniente.

En base a estas conversaciones y cambios de opiniones que se han mantenido, se iniciará la segunda etapa

del presente trabajo, en las que se tratará de dar solu
ción a los inconvenientes que se plantean y de satisfa-
cer las necesidades que el diario accionar crean a las
autoridades provinciales.