



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



La actual organización de la hacienda del Estado Federal Argentino: control de la actividad de las haciendas anexas

Pecchini, Aldo N. César

1950

Cita APA: Pecchini, A. (1950). La actual organización de la hacienda del Estado Federal Argentino, control de la actividad de las haciendas anexas. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

ORIGINAL

1501
507

LA ACTUAL ORGANIZACION DE LA HACIENDA DEL
ESTADO FEDERAL ARGENTINO

—200—

Control de la actividad de las haciendas menores

(T E S I S)

Aldo H.C. Pecchini

Registro N°: 4903

Gorriti 5131

Cut

(A mis padres y hermana)

PALANCIAS PRIMITIVAS

Por causas que, dada la índole del presente trabajo, no hemos de analizar, el Estado ha ido sufriendo una evolución en sus funciones que nadie, al presente, podría desconocer.-

Distintos se hallan los días en que el ente político atendía sólo aquellos servicios públicos indivisibles (justicia, policía, seguridad interior, etc.) que por su mismo carácter, sólo él podía prestar.-

Para aquellos tiempos adoptó una organización presumiblemente adecuada a tales funciones.- Al crecer éstas, no sólo en cantidad sino también en calidad, aquella organización debió adaptarse a la nueva época.- No hacer lo hubiera significado, tal vez, el fracaso de su gestión.-

Al principio, al aumentar tan sólo en cantidad sus funciones tradicionales, o al adquirir otras que conservaban el concepto de simples servicios administrativos, adoptó el sistema de delegar cierta competencia y algunas facultades de decisión, originarias ambas del poder administrador, en órganos jerárquicamente dependientes de éste.- Nació, así, la descentralización burocrática.- Más tarde debió recurrir a la personificación de ciertos servicios, con facultades de decisión propias, siquiera sea en alguna medida.- Nació así la descentralización administrativa o antarquía.-

Nos encontramos, entonces, frente a un conjunto de organismos, aparentemente capaces de afrontar las necesi-

sidades para las cuales fueron creadas.- Y decimos aparentemente capaces, porque tales organismos (llamados en nuestra legislación y práctica administrativa, reparticiones autónomas, primero, autárquicas, después, y entidades descentralizadas, hoy) fueron creándose a medida que aparecían aquellas necesidades, sin coordinación entre sí y menos con el mecanismo general del Estado.-

Entre nosotros, faltó y falta una clasificación adecuada a tales entidades, no se ha determinado con precisión su verdadera naturaleza jurídica y capacidad, su o sus regímenes de presupuesto, sistemas de control, etc., etc.-

Juan J. Millán (h) y Ricardo J. Sampó, en un trabajo titulado "Racionalización de los servicios administrativos en las reparticiones autárquicas", presentado al Primer Congreso Argentino de Racionalización Administrativa organizado por el Museo Social Argentino (año 1936) afirman lo siguiente:

".... existe un problema de fundamental interés y que consiste en la uniformidad de las "disposiciones que rigen las distintas entidades" (se refieren a las autárquicas) para que "exista un solo criterio en el funcionamiento" de las mismas.-"

Ese "problema de fundamental interés", agravóse, necesariamente, cuando el Estado se convirtió, lisa y llanamente, la "empresa", es decir, cuando se dedicó a producir bienes o servicios para lanzarlos al mercado.-

Desde luego, hubo algunos intentos de solución. Entre otros y tal vez el más importante y serio, fué el realizado por la H. Cámara de Diputados de la Nación, la que en el año 1935 designó una comisión especial encargada del estudio de los presupuestos de las reparticiones "autónomas" y bancos oficiales, la que produjo despacho en 1936.- Este adolecía de varios defectos, entre ellos el de no contemplar el problema en su vasto contenido.- En efecto, trataba, por sobre todo el aspecto presupuestal, que siendo importante no es el único.-

Otro intento se registra el 11 de marzo de 1946, al dictarse el decreto N°: 7132, que, entre otras cosas, disponía que una Comisión debía expedirse, en plazo peremptorio, sobre el problema que nos ocupa.- Pero dicha comisión no concretó su cometido hasta el presente, no obstante el tiempo transcurrido.-

Por el problema que's en sí, si que agravado, por las disposiciones de la nueva ley de contabilidad N°: 12.961 que asimió, en casi todos sus aspectos, la gestión de estos entes a la del Estado Central, por lo que, muy pronto, una nueva ley, la de "empresas" del Estado, vino a tratar de poner remedio a esta situación.- Sobre ambas leyes nos ocuparemos en el presente trabajo.-

Este estado de cosas, es lo que nos ha movido a intentar una nueva solución.-

Por lo deseamos dejar sentado que nuestro estudio se hará desde el punto de vista de la Contabilidad Pública.

El relativo a las entidades autárquicas como instituciones jurídicas, corresponde, lógicamente, al Derecho Administrativo.- Nosotros, sin dejar de lado este muy importante aspecto, las tomaremos como conjunto de operaciones coordinadas a la consecución de un fin, esto es, como haciendas.- Estudiaremos su dinámica y sus relaciones con la hacienda central del Estado.-

Queda, así, brevemente expuesto el objeto de este trabajo, que no pretende criticar ni alabar la intervención del Estado en ciertos aspectos de la vida nacional, sino tomar este asunto objetivamente.-

Queremos destacar y agradecer los consejos que, como viejo maestro de la juventud que ha pasado por las aulas de nuestra facultad, nos ha brindado, en todo momento, el Profesor titular de la Cátedra de Contabilidad Pública, Doctor D. Juan Bayotto, a quien seguimos en su orientación de la materia.-

PRIMERA PARTE

Introducción

Organización de la hacienda del
Estado Federal Argentino.-

CAPITULO I

Introducción

Panorama de la moderna hacienda del Estado como hacienda compuesta.- Haciendas anexas: su clasificación.- Haciendas conexas.-

Desde los más remotos tiempos los hombres se han visto obligados a unirse, a convivir en un ambiente de relación, que les permitiera satisfacer, del mejor modo, sus propias necesidades.- "El crecimiento constante " " y progresivo de las necesidades materiales y la apar " " ción de otras de índole moral e intelectual, exigieron " " luego, para su satisfacción, extender esas asociaciones " " (de hombres y familias) por medio de la formación de " " grupos basados en la vecindad, grupos cuya evolución " " culmina en la constitución de cuerpos políticos, de " " los que el Estado es el exponente más amplio, elevado " " e importante".- (1)

Con el objeto de satisfacer tales necesidades, dichos grupos, y luego el Estado, pudieron realizar una gestión económica: obtener recursos y aplicarlos a la satisfacción de dichas necesidades.-

Esa gestión económica, encaminada al citado fin, considerada en su dinámica, constituye una "nacienda", desde que ésta es "toda coordinación económica activa, " " esto es, en acción, constituida y dirigida en vista " " de un fin determinado, fin que, dentro de un obligado " " vínculo, directo o indirecto, con la satisfacción de " " humanas necesidades, puede ser simple o complejo.-" (2)

(2) EISEBERG, "NACIENDA PÚBLICA", en la INTRODUCCION.-

(2) Véase Bayotto, "TRATADO DE CONTABILIDAD PÚBLICA", nota 22, pag. 16.- Esta definición está inspirada, a no dudarlo en la nueva escuela italiana de Contabilidad, especialmente en uno de sus maestros principales: Prof. Zappa y Quilici.-

La gestión económica de tales grupos, por tender a satisfacer necesidades comunes, dió lugar a la formación de "haciendas públicas".- Ahora bien, según la organización política imperante, pueden consistir más de una hacienda pública dentro de un mismo ente político, a tal punto que, por lo regular, paralelamente a la hacienda de cada Estado, actúan otras, también públicas - las de las provincias y municipios- atendiendo cada una de ellas a determinadas necesidades.-

Pero el panorama actual de la hacienda del Estg do no es simple como el que podría parecer de lo expuesto. Dicha hacienda -sin duda la más importante de todas las haciendas públicas- está hoy, por regla, integrada por una gran hacienda central de "expropiación" (2)-cuya gestión ejecutiva corre a cargo directo del Poder Adm. Interior- y por una serie de haciendas menores anexas, más o menos autárquicas, instituídas a la vera de aquélla.-

El carácter de "expropiación" de dicha hacienda central del Estado no puede discutirse desde que ésto no hace sino tomar medios, en su mayor parte de la riqueza privada, para aplicarlos a la satisfacción de necesidades

(2) Entendemos por hacienda de "expropiación" aquélla que apli ca los medios económicos a la satisfacción de necesidades humanas, sin perseguir fines de lucro y sin pretender la reintegración de capitales invertidos.- Contrariamente una hacienda será de "producción" cuando su fin principal sea el de producir bienes o servicios para lanzarlos al mercado por medio del cambio y buscando aquélla reintegración de capitales y en muchos casos persiguiendo el lucro.-Véase J. Bayetto, ob.cit., Pag.13 y sig.; especialmente en sus respectivas notas; y Unión, "Elementos de Regionalismo", Milán, 1917, Pag.21.-

colectivas.- Pero no sucede lo mismo en punto a tales haciendas menores anexas.- En efecto, estas pueden tener las mismas características de aquéllas, esto es, ser de "erogación", mientras su fin sea el de producir ciertos servicios indivisibles costeados con recursos de igual naturaleza que los que dispone aquella hacienda central.- Al formar con ésta un todo armónico, no se altera la característica de hacienda de "erogación" del conjunto.-

Pero, y sobre todo en nuestros días, aquéllas haciendas menores no sólo se han instituido para prestar servicios indivisibles costeados como se ha expresado, sino que también producen bienes y/o servicios para lanzarlos al mercado por vía del cambio, y que son retribuidos por medio de "precios" por quienes adquieren los bienes ofrecidos o utilizan los servicios que se prestan.- Por su propia naturaleza buscarán estas haciendas la reintegración constante del capital invertido y aún, a veces, obtener un lucro, aunque en este caso con una finalidad distinta a la de la hacienda privada.-

Lo expuesto nos lleva a calificar a este último tipo de haciendas menores anexas, como "haciendas de producción".-

Cómo podremos calificar, por tanto, a la hacienda del Estado, siendo que en su centro y en algunas de sus partes, es, típicamente, de "erogación", y en otras de "producción" ?

A fin de resolver esta incógnita es necesario tener presente, como lo hace notar el Doctor Bayette (4), que "la institución de tales haciendas (se refiere a las "anexas de producción) responden al propósito de asegurar " una mejor prestación de ciertos servicios públicos divi- " cibles, o de promover el progreso económico y bienestar " común, o, en el caso de ser lucrativas, de allegar recur- " sos fiscales, con lo cual queda dicho que los lucros o " beneficios, cuando los hubiera, vuelven a la colectivi- " dad, a cuya costa se habrían obtenido, en forma de servi- " cios generales o de reducción de tributos".-

Es decir, entonces, que dichas haciendas, si bien son de "producción" en razón de que se hallan organizadas y operan como tales y aún como verdaderas "empresas", no persiguen el lucro y el incremento del patrimonio como fin, sino y simplemente, como medio, de donde su actividad es eminentemente "administrativa" y no "especulativa".- (5)

Por lo tanto, siendo la hacienda del Estado, en su mayor parte, de "arrogación", al sumárselo una o varias haciendas de "producción" del tipo que hemos brevemente descrito, haciendo de todo ello una vasta y compleja coor-

(4) Véase Ob.cit., Pág.20

(5) Entendemos por actividad administrativa la que está encaminada a obtener y aplicar recursos, sin perseguir el aumento de patrimonio neto del ente por cuya cuenta se ejerce.- Por donde sería actividad especulativa la que busca, por vía del lucro, formar y acrecer, el capital de dicho ente.- (Bayette, Ob. cit. nota 36).-

dinación económica, podemos afirmar que aquella es una hacienda "completa".-

En consecuencia, la Hacienda del Estado -coordinación económica general- está constituida por una hacienda "central de erogación"- cuya gestión ejecutiva corre a cargo directo del Poder Administrador- y una serie de haciendas menores, anexas a aquella, generalmente regidas, en el aspecto ejecutivo, por órganos autárquicos, bajo la superintendencia de dicho Poder.-

Dicho ello, corresponde que intentemos una clasificación de las haciendas menores anexas, que nos permitirá, como punto de partida, desarrollar, sobre su base, el estudio que abordamos.-

Como dice el Profesor Onida (6), " el clasificatorio es operación arbitraria que cada estudioso puede hacer variadamente.- Pero no debe olvidarse que el arbitrio de la clasificación está limitado por la utilidad de ésta, como instrumento de estudio".-

Es en tal virtud que intentaremos una clasificación, ya que si bien todas las referidas haciendas -central y anexas- forman una sola coordinación económica dirigida a satisfacer necesidades colectivas, coordinación que, en el fondo y según lo hemos visto, se mantiene en el campo de las actividades administrativas - esto es, no es-

(6) Véase ob.cit., Pág.2 1.-

peculativas- no es posible, o por lo menos no es conveniente, considerarlas en masa, a los efectos de estudiar su organización y operatoria.-

Para nosotros las referidas haciendas menores se subdividen en:

- a) Servicios administrativos descentralizados, y
- b) Empresas

Entendemos por "servicios administrativos descentralizados" a aquellas haciendas de "erogación" que tienen por objeto producir ciertos servicios indivisibles correspondientes con recursos tomados de la riqueza privada, en su mayor parte, en forma de impuestos y contribuciones.-

Por "empresas", queremos significar, en cambio, a aquellas haciendas de "producción", bien que de actividad administrativa, cuya finalidad sea la de producir bienes o servicios; para disfrutar de los cuales se hace necesario abonar un "precio", que, a su vez, constituye, por lo menos, el mayor recurso de este tipo de hacienda.- (7)

--- ooo ---

Hechos dicho más arriba que la hacienda del Estado, como hacienda compuesta, está constituida por una central y por una serie de haciendas menores, más o menos autárquicas, instituidas a la vera de aquella, y que denominamos "anexas".-

(7) Sobre la clasificación de las haciendas "anexas" volvemos más adelante, en la Segunda Parte de este trabajo.-

Pero al propio tiempo, existen otras coordinaciones económicas que si bien jurídicamente actúan en forma independiente de la del Estado, éste tiene el deber de fiscalizar por motivos de diverso orden."

Así, cuando el Estado delega en un ente particular la prestación de un servicio público, si bien este ente no es el mismo ¹⁰ sujeto jurídico de la hacienda de aquél, no puede desentenderse de la forma, de la marcha, etc., de tal prestación que se realiza en beneficio de un interés común."

Lo mismo sucede cuando el Estado se asocia con los particulares para formar lo que se conoce con el nombre de "sociedades mixtas".- Estas tienen por objeto no ya la simple explotación de carácter comercial o industrial en la que el lucro juega un rol principalísimo.- Ello podrá seguir siéndolo para el particular, pero no para el Estado.- Esto buscará no solamente una nueva fuente de ingresos, sino y sobre todo, una explotación benéfica para el interés general, que tal vez la iniciativa privada por sí no podría intentar."

En otros casos, y como medida de estímulo y de ayuda, siempre con miras a un interés superior al del propietario, el Estado garantiza utilidades, concede subsidios o subvenciones, o asume cierta responsabilidad en la administración de determinadas haciendas privadas."

La gestión de estas haciendas privadas pues, y

precisamente por tocar en su gestión intereses que no son los de una mera persona jurídica del derecho privado, debe estar de alguna manera controlada por el Estado, de modo que tales coordinaciones económicas respondan a los fines de su creación, todo lo cual lleva a una conexión con la de aquél.- Estas haciendas han recibido, por ello, el nombre de "haciendas conexas"^{o haciendas para estatales.} (3)

Ahora bien; tal conexión o relaciones que han de mantener, necesariamente, con la hacienda pública del Estado, no modifican en absoluto su propia naturaleza jurídica: continúan siendo entes de derecho privado con personalidad y patrimonio distintos a los de aquella hacienda pública.-

(3) Así las ha denominado desde la Cátedra el Profesor Bayette, quien, anteriormente, las designaba "semipúblicas", clasificando como tales, con carácter permanente, transitorio o eventual, según el caso, a "toda entidad con patrimonio y/o recursos propios y distintos a los del Estado, cuya actividad económica, en todo o en parte, debe el Estado fiscalizar por tener responsabilidad en su dirección; por haber garantizado materialmente su solvencia o utilidades; por estar asociado a la misma; por haberle acordado concesiones o privilegios; por aportarle o haberle aportado subsidios para su instalación o funcionamiento, ya sea con los fines de interés común invocados para instituirlos o para obtener la adhesión pecuniaria del público".-

El cambio de designación se debió, según expresiones del Doctor Bayette, al deseo de evitar que se incurriera en error refiriendo al calificativo de semipública al "sujeto jurídico" de la hacienda, esto es a su propietario (en cuyo caso resultaría inapropiada, pues los entes son públicos o privados) y no, como fue su intención, a la hacienda misma, la cual, no obstante no pertenecer a un ente público, puede actuar en el interés público, o tocarlo o invocarlo.-

C A P I T U L O I I

ORGANIZACION DE LA HACIENDA DEL ESTADO FEDERAL ARGENTINO

Los órganos máximos y sus funciones

- 1.- El Congreso como órgano volitivo máximo (control directivo).-
- 2.- Participación del Poder Ejecutivo en el control directivo.-
- 3.- El Poder Ejecutivo como administrador de la hacienda.-

2.- El ~~funcionario~~ como ~~órgano~~ volitivo y ~~órgano~~ ~~directivo~~.

Como lo hace notar Besta (9), en la actividad de toda hacienda intervienen la voluntad, la mente y las fuerzas.- Se forman, así, los órganos de la hacienda, entendiéndose por tales a cada uno de los seres abstractos que, por vía, voluntad y esfuerzo de una persona física o de un grupo de personas físicas, obra dentro o en dependencia de aquella, operando sobre o en relación de la materia administrable.-

Lo expuesto significa decir que los órganos de la hacienda son susceptibles de la siguiente clasificación primaria:

- a) Órganos volitivos, que orientan la hacienda, fijan su ordenamiento, vigilan su actividad, disponen o autorizan las operaciones y exigen cuenta de ésta;
- b) Órganos directivos, que asesoran al órgano volitivo y rigen la gestión ejecutiva; y
- c) Órganos ejecutores, que tienen a su cargo la realización material de las operaciones.-

La acción de los órganos citados se traduce en normas de control, que como lo señala el profesor Bove -

(9) "La Racionería", Pág. 34.-

tto (10), puede ser directivo o administrativo, bien que complementario el uno del otro.-

El control directivo tiene por objeto, como señala el referido profesor en su obra citada (Pag.12), orientar el gobierno de la hacienda y se pone de relieve por el control presupuestario, esto es, la fijación periódica de gastos y pertinente empleo de recursos; por el establecimiento de normas de operación, de registración contable y estadística, etc., etc.,

En su aspecto administrativo, el control tiene por objeto, en general, la verificación del cumplimiento de las normas establecidas por el control directivo.-

De esta breve enunciaci3n del control, en su doble aspecto, puede deducirse fácilmente que compete al gobierno de cada país actuar como 3rgano volitivo y directivo de la respectiva hacienda del Estado.-

Correspondie, por tanto, det minar donde reside, dentro del gobierno, ese 3rgano volitivo.- Desde luego que para ello hemos de tener presente la respectiva forma de gobierno.- Seg3n sea 3sta, distinta ser3 aquella residencia.-

Ahora bien, cuando ese gobierno responde al sistema representativo y obra por v3a de diversos "p3dores" netamente separados, sin perjuicio de la necesaria correlaci3n de sus atribuciones- el 3rgano volitivo m3ximo de dicha hacienda es, por definici3n, el poder que, como deposita-

(10) Véase Ob. cit. Pag.17.-

rio de la soberanía del pueblo, que es su elector, dicta la "ley".- De ahí que, en el supuesto, se asigne al Parlamento un papel preponderante en las "funciones iniciales" (II), y exclusivo en las de "censura" (II), entendidas éstas últimas en un sentido político.-

En efecto, generalmente, corresponde al Poder Legislativo, bien que en colaboración con el Ejecutivo, fijar el ordenamiento de la hacienda, esto es determinar su tipo y las funciones de gestión ejecutiva, la creación de los órganos y/o servicios que han de realizarlas, etc.; determinar y graduar, dentro de ciertos límites, las fuentes impositivas; disponer el destino de los bienes patrimoniales del Estado; autorizar el uso del crédito; fijar periódica y preventivamente las autorizaciones para gastar y aprobar el correlativo cálculo de recursos.-

Además, y por regla, las ramas del Poder Legislativo pueden pedir, y el Ejecutivo no puede negarse, los informes que estimen pertinentes sobre la marcha de la hacienda, o sobre aspectos particulares de ella.- Es también corriente que este último Poder rinda al primero cuenta detallada y periódica de la gestión, o los efectos de su aprobación o rechazo.-

En nuestro Estado Federal la enunciación referida se cumple estrictamente, como no podía ser de otra manera, dentro del sistema de gobierno establecido por la Constitución.

(II) Sobre el concepto de "funciones" y su clasificación, véase B ayotto, ob.cit., Cap.II, punto 3, Págs.21 y sig.

titución Nacional.-

En efecto, tanto la vieja Carta Magna de 1853, como la actualmente en vigencia, sancionada por la Honorable Convención Nacional Constituyente el 11 de marzo de 1949, dan al Congreso de la Nación las facultades del típico órgano volitivo máximo.-

Veamos, concretamente sus disposiciones.-

A) En materia de ordenamiento de la hacienda:

Artículo 68.- Corresponde al Congreso:

Inciso 5º: " Crear y suprimir bancos oficiales y legislar sobre el régimen bancario, crédito y emisión de billetes en todo el territorio de la Nación".-

Inciso 9º: "...crear y suprimir aduanas."

Inciso 13º: " Ejercer una legislación exclusiva sobre los servicios públicos de propiedad de la Nación o explotados por los órganos industriales del Estado Nacional.....".-

Inciso 27º: " Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la Nación Argentina".-

B) Respecto a la determinación de las fuentes impositivas:

Artículo 68.- Corresponde al Congreso:

Inciso 1º: " Legislar sobre aduanas exteriores y estable"

"cer los derechos de importación y exportación".-

Inciso 2º: "Imponer contribuciones directas por tiem "

"po determinado en todo el territorio de la Nación, "

"siempre que la defensa, seguridad común y bien gene "

"ral del Estado lo exijan".-

Inciso 28º: " Sancionar el régimen impositivo del dis "

"trito federal".-

Además, el artículo 4º al enumerar las fuentes de recursos que forman el Tesoro Nacional, establece de suyo, la facultad del Congreso para imponer contribuciones.-

C) En relación al destino de los bienes patrimoniales:

Artículo 68.- Corresponde al Congreso:

Inciso 4º: "disponer del uso y de la enajenación de "

"las tierras de propiedad nacional".-

D) En cuanto al uso del crédito:

Artículo 68.- Corresponde al Congreso:

Inciso 3º: " Contrar empréstitos sobre el crédito de "

"la Nación".-

E) Fijación periódica de gastos y cálculos de recursos:

Artículo 68.- Corresponde al Congreso:

Inciso 6º: " Arreglar el pago de la deuda interior y ex "

"terior de la Nación".-

Inciso 7º: " Fijar por un año, o por períodos superio- "

"res hasta un máximo de tres años, a propuesta del Po- "

"der Ejecutivo, el presupuesto de gastos administrati- "

"vos de la Nación".-

F) En materia de pólidos de informes:

Artículo 64.- "Cada una de las Cámaras puede solicitar al Poder Ejecutivo los informes que estime convenientes respecto a las cuestiones de competencia de dichas "Cámaras".-

G) En lo que atañe al examen y juicio de la cuenta general:

Artículo 68: Corresponde al Congreso:

Inciso 7º: "... y aprobar o desaprobar anualmente la "cuenta de inversión".-

Por último, cabe señalar, que todas las funciones enunciadas lo son sin perjuicio de sus primarias facultades de legislador general.-

Quedan así expuestas las respectivas facultades constitucionales del Congreso, que lo hacen el órgano volitivo máximo (control directivo) de la Hacienda del Estado Federal Argentino.-

Puede apreciarse, además, que la organización técnica de la Hacienda del Estado Federal Argentino, está dada por los preceptos constitucionales citados, los que ha sido luego complementados por numerosas leyes, entre las que se destaca la de Contabilidad, que se refiere específicamente a la dinámica de la Hacienda.- Aparte de ello, otras como la de Obras Públicas y las institutivas de las entidades descentralizadas y "empresas del Estado", completan el panorama trazado.-

2.- Participación del Poder Ejecutivo en el control directivo.-

Situándonos siempre dentro del sistema representativo de gobierno, en el cual, como ya se ha dicho, éste obra por medio de "poderes", corresponde decir siquiera sean dos palabras respecto a las funciones que, como legislador tiene, generalmente, el Poder Administrador, que hacen de él un órgano directivo máximo de la hacienda del Estado.-

Dentro del sistema representativo de gobierno, la forma más generalizada, es la clásica división tripartita de "poderes": el legislador, el ejecutivo y el judicial.-

Cada uno de ellos tiene funciones perfectamente definidas, pero como dice Joaquín V. González (12), "se-
"rán contradictorio con las nociones más primitivas de la
"verdad, el que una sola persona o corporación dictase la
"ley, la hiciese cumplir y la interpretase aplicándola a "
"los conflictos de la vida ordinaria"1.-

De tal manera, en todo Estado organizado bajo este sistema, aparecen "funciones" típicamente legislati-
vas, típicamente ejecutivas y típicamente judiciales.-

Para la estricta separación de tales poderes y
funciones, no debe llevarnos a olvidar que el sistema re-
presentativo reposa sobre otra base fundamental: la de la

(12) Joaquín V. González, "Manual de la Constitución Argen-
tina" 7a. Ed., Pág. 310.-

armonía de aquellos "poderes".-

Ello significa decir, con el recordado maestro Joaquín V. González (13), "que cada uno de los tres poderes es supremo en su jurisdicción y solamente subordinado a los otros dos en cuanto no esté exceptado por la Constitución, por las leyes o por la naturaleza de los actos, siempre comprendidos en la una o en las otras; que cada uno de los tres poderes es auxiliar de los otros dos en cuanto el no tiene jurisdicción exclusiva o suprema..."

Se forma así un equilibrio y armonía de poderes que han de colaborar en la organización, gestión y control de la hacienda del Estado.-

Así, y en lo que a ello respecta, el Poder Ejecutivo, por los servicios técnicos con que cuenta para estudiar la economía general del país y por su contacto constante con la dinámica de la hacienda, está en condiciones de conocer mejor las necesidades y los medios.- En virtud de ello, los autores coinciden en que debe confiársele la formación del cálculo de recursos y la preparación del presupuesto de gastos a someterse, como proyecto, al Poder Legislativo.- (14)

Por otra parte, dentro de las facultades genera-

(13) Véase obra citada, Pág. 312

(14) Así lo reconoce también nuestra ley de Contabilidad N.º 12.961, y en especial su artículo 15.-

les de colegislador -con derecho a veto- que, por regla, le asignan las constituciones de los Estados Modernos, participan en la preparación y discusión de todas las leyes relacionadas con la hacienda.-

Nuestra Constitución Nacional que, según su artículo 1º, adopta para la Nación Argentina la forma de gobierno representativa, republicana, Federal, no podía dejar de considerar al Poder Ejecutivo como órgano directivo máximo de la Hacienda del Estado Federal Argentino, bien que respetando las funciones del Congreso, órgano volitivo máximo del control directivo de dicha hacienda, a las que no hace sino complementarias.-

Al enumerar las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo, nos hemos de referir, siguiendo el cuadro de funciones trazado por el Doctor Bayetto (15) y dada la índole del presente capítulo ("Participación del Poder Ejecutivo en el control directivo") a las "iniciales", que son las propias de todo órgano volitivo máximo de una hacienda.-

Vemos ahora, qué facultades tiene el Poder Ejecutivo, en las "funciones iniciales".-

A) En materia del ordenamiento de la hacienda.-

Sinbien estas funciones son típicas del Poder que representa directamente al propietario de la hacienda, el pueblo, en decir, del Poder Legislativo, consagrándolo

(15) Véase Bayetto, ob. cit., Pág.23.-

En nuestra Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo tiene facultades:

- a) de iniciativa para presentar al Congreso los proyectos de ley que crea conveniente para el mejor ordenamiento de la hacienda (16);
- b) de veto contra las leyes sancionadas por aquél poder (17)
- c) de reglamentación para poner en ejecución las leyes de la Nación, y aún con carácter autónomo, en cuanto convenga y sea necesario para la buena marcha de la administración, desde luego que ajustándose al espíritu de las leyes generales de la materia (18)
- d) de participar en la discusión previa a la sanción de las leyes (19)

B) En materia de presupuesto periódico:

De acuerdo con el artículo 63, inciso 7º, de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso la fijación periódica del presupuesto de gastos de la administración, lo que se concreta en una ley, la cual, como todas, tiene el trámite antes señalado y en el que el Poder Ejecutivo, tiene y debe tener toda la ingerencia e iniciativa necesaria, como más y directo conocedor de las necesidades del organismo estatal.-

Si bien es cierto que a este respecto nuestra

(16) Véase artículo 60 de la Constitución Nacional

(17) Véase artículos 70 y siguientes de la Constituc.Nac.

(18) Véase artículo 63, inc. 2 de la Constit. Nacional

(19) Véase artículo 63, inc.4 de la Constituc.Nacional

Constitución Nacional, como la anterior, no reconoce expresamente la iniciativa al Poder Ejecutivo, no es menos cierto que nuestra práctica constitucional ha sido invariable en ese reconocimiento... Tan es así, que la nueva Ley de Contabilidad N° 12.961, instrumento que marca procedimientos administrativos, dispone en su artículo 15° que "el Poder Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda, ~~presentará~~ al Congreso antes del 30 de junio de " "cada año el proyecto de presupuesto general a regir en " "el ejercicio siguiente".- Quédese, así, consagrada legalmente la iniciativa del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria.-

Otras disposiciones de nuestra ley nacional de Contabilidad, señalan la participación del Poder Ejecutivo en el control directivo.-

Así, si bien el presupuesto es votado por el Congreso, puede el Poder Administrador variar su composición interna, sobre todo en materia de cifras (Art. 4, 6, 7 y 10, p.e.) y aún distribuir autorizaciones votadas globalmente (Art. 10 y 11); disponer, por sí, aunque dando cuenta posterior al Parlamento, la apertura de créditos, bien que en circunstancias especiales (Art. 16 y 19); y, aún, reglamentar ciertas fases de la operatoria (Art. 48).-

Quedan, así, brevemente señaladas, las principales disposiciones constitucionales y legales que hacen del Poder Ejecutivo un activo participante en el control directivo-

vo de la Hacienda del Estado Federal Argentino.-

3.- El Poder Ejecutivo como administrador de la Hacienda.-

Hemos dicho en el punto anterior que el Poder Ejecutivo, como órgano directivo máximo de la Hacienda del Estado, colabora con el Legislativo en las "funciones iniciales".-

Corresponde ahora que nos ocupemos de aquel Poder como administrador de la Hacienda.-

Seguendo el cuadro de "funciones" trazado por el Doctor Bayotto, ya citado anteriormente, nos hemos de referir a las de "gestión ejecutiva", típicas de la administración directa de la Hacienda pública del Estado.-

La simple enunciación de tales funciones (fijación, recaudación y controlización de los recursos; ordenación, liquidación y pago de los gastos; conservación y utilización de los bienes patrimoniales; control interno de las operaciones; superintendencia de las haciendas anexas; rendición general de cuentas) nos indica claramente que ellas están a cargo exclusivo del Poder Administrador, las que deben ser cumplidas dentro de los límites y normas fijados por las leyes impositivas, de presupuesto y de ordenamiento administrativo.- Para todo ello cuenta, a su vez, con la colaboración de numerosos órganos, de él dependientes, algunos de los cuales gozan, en cierto grado, de facultades delegadas de dirección, y otros son puramente ejecutores.- Veamos en el capítulo siguiente como estos ór-

ganos se complementan y concurren naturalmente a formar unos pocos grandes "servicios", dinámicos y de control, con cuya intervención se opera la gestión confiada -con relación a la hacienda- al referido Poder Administrador.-

Dentro de nuestro Estado Federal Argentino, las funciones de "gestión ejecutiva" son ejercidas por el Poder Ejecutivo.- La Constitución Nacional así lo dispone, al consagrar el artículo 83, inciso 1º, al Presidente de la Nación como el administrador general.-

Sabido es que en nuestro sistema de gobierno el Poder Ejecutivo es unipersonal, es decir, ejercido por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación (20).- Pero como quiera que él solo no podría atender todas las funciones de gobierno, la misma Constitución (Art. 24) dispone que para el despacho de los negocios, según cuenta con Ministros Secretarios de Estado.- Contrariamente a la vieja Constitución de 1853 (21), esta última no fija el número de tales ministros secretarios de Estado, sino que la

(20) Véase artículo 73 de la Constitución Nacional.-

(21) En efecto, el artículo 87 de la Constitución de 1853, reformada por la Convención reunida en la Capital Federal el 15 de marzo de 1898, disponía que "ocho ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación... Una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministerios".-

Más tarde, se dicta esa ley especial que lleva el Nº 3727 (ley derogada por la nueva Constitución y disposiciones complementarias) la que determinó que los ocho ministerios constitucionales corriesen los de: Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Hacienda, Justicia e Instrucción Pública, Guerra, Marina, Agricultura, Obras Públicas.-

ad

deja librado a una ley especial (22), la que deberá determinar, asimismo, la denominación y los rangos de los ministerios, como también la necesaria correlación de los respectivos despachos.-

Esta ley especial, exigida por la Constitución, ha sido promulgada en fecha 3 de julio de 1949 y lleva el número 13.522.- 13529

Además de fijar la jurisdicción y la coordinación de los respectivos despachos ministeriales, establece que los Ministros Secretarios de Estado, son veinte, a saber: Relaciones Exteriores, Interior, Justicia, Educación, Salud Pública, Comunicaciones, Asuntos Políticos, Nación, Economía, Finanzas, Industria y Comercio, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Trabajo y Previsión, Transportes, Defensa Nacional, Ejército, Marina, Aeronáutica y Asuntos Técnicos.-

Por otra parte, los ministros no pueden por sí solos tomar resoluciones, salvo en lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos (23); promueven y legalizan, con su firma, los ac-

(22) Textualmente, la actual disposición constitucional de artículo 64 dice: "Por una ley de la Nación, y a propuesta del Poder Ejecutivo, se determinará la denominación y los rangos de los ministerios, así como la coordinación de los respectivos despachos".-

Este artículo en la parte que se ha subrayado, nos demuestra, una vez más, el carácter de colegislador del Poder Ejecutivo y la participación que tiene, como órgano directivo máximo, en las funciones iniciales (ordenamiento de la Nación).-

(23) Véase artículo 26 de la Constitución Nacional

tes del presidente, siendo responsables de los mismos (24) como ya se ha dicho, su jurisdicción y competencia ha sido fijada por la Ley N° 13.529.-

En materia de liquidación, recaudación y administración de los recursos, el artículo 83, inciso 13 de la Constitución Nacional dispone que "tendrá recaudar (el Poder Ejecutivo) las rentas de la Nación", lo que debe entenderse a este "por agentes o empleados autorizados por el Poder Ejecutivo en las oficinas, tiempo y forma que determinen" "las leyes y reglamentos de la materia" (25).- En este respecto la preponderancia del Ministerio de Hacienda es evidente desde que, salvo excepciones, la mayor parte de las Cajas recaudadoras dependen de él, debiendo centralizarse su movimiento en la Tesorería General de la Nación (26); además todas ellas se hallan sujetas a la fiscalización de la Contaduría General de la Nación.- Sabido es que estos dos últimos repartimientos pertenecen a la jurisdicción de aquel Ministerio, lo que certifica la citada preponderancia.-

La producción, liquidación y pago de los impuestos son realizadas por el Poder Ejecutivo (27), por vía del

(24) Véase Artículos 84 y 85 de la Constitución Nacional

(25) Véase Artículo 21 de la ley 12.961

(26) Véase Artículo 23 de la ley 12.961 y artículo 20 de la ley 13.529.-

(27) Véase Artículo 83, inciso 13 de la Constitución Nacional.-

ministerio correspondiente. (28)

La liquidación previa a la orden de pago, esté a cargo de las Direcciones de Administración y con la intervención de la Contaduría General de la Nación. (29)

El pago de los gastos se dispone mediante orden impartida por autoridad competente.- Si se trata del pago directo a terceros acreedores aquella orden deberá emanar del Presidente de la República, refrendada por el respectivo Ministro (30).- Pero debe tenerse presente que muchas órdenes no se expiden a nombre de aquellos acreedores, sino a favor de agentes responsables que luego se encargan de darle el destino que corresponda. (31)

(28) Algunas medidas del P.E., entre ellas los decretos Nos. 6589-41 y 5507-50 al disponer economías de ejercicio, establecieron la intervención obligada del Consejo Económico Nacional en la ordenación de ciertos gastos.-

(29) Las direcciones de administración fueron creadas originalmente en los distintos ministerios, con excepción de los correspondientes a las fuerzas armadas (Guerra y Marina) y en la Dirección General de Correos y Telégrafos y Policía de la Capital, por el Acuerdo de Ministros del 14 de julio de 1931.- Mas tarde, al crearse nuevas Secretarías de Estado (hoy Ministerios) fueron tomando para sí el régimen del citado Acuerdo.-

Al mismo tiempo creó en tales Direcciones de Administración las delegaciones de la Contaduría General de la Nación, lo que vino a substituir el régimen de liquidación de gastos hasta entonces regido por las disposiciones de los Acuerdos del 13 de febrero de 1905, 23 de abril de 1906 y 31 de diciembre de 1912.-

Es de hacer notar que al reglamentarse la nueva ley de Contabilidad N.º 12.961, en su artículo 31, se siguieron manteniendo, al respecto, las disposiciones del Acuerdo del 14 de julio de 1931.-

(30) Véase artículo 22 de la Ley 12.961.-

(31) Véase, primordialmente, art. 37 de la Ley 12.961 y su antecedente, el Acuerdo del 14 de julio de 1931.-

En cualquiera de ambos casos, dichas órdenes pasan a la Contaduría General de la Nación para su fiscalización (31) y luego a la Tesorería General para su efectivo cumplimiento (32), esto es para su pago directo al acreedor o para la entrega de los fondos a aquellos agentes responsables.-

Es de hacer notar que la nueva Ley de Contabilidad Nº 12.301 ha quitado la preponderancia que la anterior Nº 423 daba, en este aspecto, al Ministro de Hacienda.- En efecto, según el artículo 17 de esta última, las órdenes de pago debían llevar lo que se ha conocido con el nombre del "páguese", lo que implicaba una forma de administración del "tesoro", desde que dicho "páguese" debía darse de acuerdo a las disponibilidades de este último.- No obstante ello, el referido requisito fué transformándose en un nuevo trámite burocrático, ya que las órdenes de pago o entrega eran puestas a la firma del Ministro de Hacienda y así pasaban a la Tesorería General que era donde, en realidad, esperaban turno.- Siendo ello así, la nueva Ley de Contabilidad suprimió la exigencia del "páguese", y las órdenes de pago o entrega, previa intervención de la Contaduría General, pasan directamente a la Tesorería General que sigue regulando las entregas, como lo hizo siempre, aún durante la vigencia de la Ley 423, de acuerdo al estado financiero.- Desde luego que la preponderancia del Ministro de Hacienda no se ha quitado totalmente, ya que

(32) Véase Art. 24 de la Ley 12.301.-

el organismo que prácticamente regula las salidas de fondos, le es directamente dependiente.-

La conservación y utilización de los bienes patrimoniales es también de la competencia del Poder Ejecutivo, competencia que nace de su carácter de administrador general, según reza el artículo 53, inciso 1) de la Constitución Nacional.- Desde luego que ello se lleva a cabo por intermedio de agentes y oficinas dependientes de los distintos ministerios, responsables ante aquel Poder, sujetos a formalidades de registración contable y al control por parte de la Contaduría General de la Nación.-

Se ha visto, al través de las breves referencias anteriores que hemos hecho, como se desarrolla el principio constitucional del artículo 53, inciso 1), de nuestra carta fundamental, que asigna al Poder Ejecutivo el carácter de administrador general de la hacienda.- Se ha podido apreciar, también, que la gestión que ella lleva involucrada, no puede realizarla sino por medio de una serie de órganos de él dependientes, y sobre los cuales tiene, sin lugar a dudas, el derecho y la obligación (33) de ejercer un adecuado control de carácter interno, esto es, control del Poder Administrador sobre sus propios actos y los de sus agentes.-

Este control interno tiene dos aspectos importantes y fundamentales: el registro contable de las opera-

(33) Véase Art. 22, inciso 2º de la Constitución Nacional.-

ciones y la fiscalización de los agentes.-

Tal control se va jalando desde las simples contadurías locales o Direcciones de Administración de los Ministerios hasta culminar en la Contaduría General de la Nación.- (24)

Hemos analizado en el Capítulo I de esta primera Parte, la existencia, a la vera de la gran hacienda central del Estado del tipo de "explotación", de una serie de haciendas menores, que se han dado en llamar "haciendas anexas".- La reunión de todas ellas, como lo hemos manifestado, da lugar a la aparición de una gran hacienda que, sin ser totalmente de "explotación" ni totalmente de "producción", es por el o del tipo "completo".-(25)

Tales haciendas menores anexas gozan de autonomía, en mayor o menor extensión (26), desde que siendo organismos de gestión ejecutiva, la necesitan como razón de su existencia, a fin de poder ejercer las funciones que se le asignan.-

Pero cualquiera sea el grado de autonomía de que estén investidas tales haciendas, deben hallarse sometidas a una superintendencia general.-

Siendo únicamente este organismo que tienen a su

(24) Véase artículos 56 a 62, 76 a 82 y 83 y el fin de la Ley 12.001

(25) Véase Cap. I, introducción de esta primera Parte.-

(26) Sobre el concepto de autonomía volveremos en el Capítulo I de la Segunda Parte.-

cargo "funciones de gestión ejecutiva", lógico es que tal superintendencia sea ejercida por el Poder que originariamente las tiene.-

Hemos visto en este mismo punto, que dentro de nuestro Estado Federal, aquellas funciones son ejercidas por el Poder Ejecutivo, a quien, por otra parte, como ya se ha dicho repetidamente, el artículo 83, inciso 1º de la Constitución Nacional, le asigna el carácter de administrador general.-

Desde otro punto de vista, tal superintendencia se justifica a fin de conseguir la necesaria unidad de acción del órgano máximo (Poder Ejecutivo) y de los órganos secundarios de la gestión ejecutiva de la hacienda, unidad necesaria tanto desde el plano de la política, como del social y económico.-

La referida superintendencia está reconocida expresamente en la mayoría de los estatutos de las entidades respectivas, desde que todas ellas dependen del Poder Ejecutivo por la vía de un Ministerio dado.-

Otras formas de superintendencia las constituyen las facultades que algunos de aquellos estatutos asignan al Poder Ejecutivo para intervenirlas cuando haya razones que lo justifiquen; la autorización o aprobación de ciertos actos de los mismos por el referido Poder; etc.-

Sin embargo, es justo señalar que el Poder Ejecutivo, hasta hace poco tiempo, no ejerció la superintendencia señalada, que sin lugar a dudas, le compete.- En

efecto, aparte de algunas medidas sin mayor trascendencia, la única manifestación de control la constituyó el acuerdo de Gobierno del 22 de setiembre de 1923, sobre "Fiscalización de reparticiones autónomas".- Este acto gubernamental ponía en manos de la Contaduría General de la Nación y por intermedio de delegados permanentes, la fiscalización sobre la recaudación e inversión de los caudales, rentas, especies u otras pertenencias del Estado que administran las reparticiones autónomas.-

Sin embargo, en los últimos tiempos parece no darse una sensible reacción, siquiera sea desde el punto de vista de nuestra legislación sobre la materia.- En efecto, legal y expresamente, ha quedado sentado el principio de la superintendencia del Poder Ejecutivo sobre las hoy denominadas "Entidades descentralizadas", al establecer el artículo 119 de la nueva Ley de Contabilidad N° 12.961 que "quedarán bajo el control directo del Poder Ejecutivo 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 las entidades descentralizadas".- (37)

Siguiendo el cuadro de funciones señalado por el Doctor Bayetto y en punto a las de "gestión ejecutiva",

(37) Esta disposición legal reconoce como antecedente inmediato el decreto 7188 del 11 de marzo de 1946.-

corresponde tratar, por último, las que se refieren a la "rendición general de cuentas".-

Esta rendición general de cuentas es el acto en virtud del cual el Poder Ejecutivo, como órgano directivo, da razón al Parlamento, órgano volitivo máximo y representante directo del propietario de la hacienda, el pueblo de las funciones de gestión ejecutiva, esta es: explicar la forma en que se han manejado los caudales públicos, la obra realizada, la situación económico-financiera de las haciendas, etc.- (38)

Dado luego que todo ello, no es un derecho, ni una obligación para el órgano directivo, el Poder Ejecutivo.- Así lo ha establecido nuestra Constitución Nacional al decir que corresponde al Congreso aprobar o desechar anualmente la cuenta de inversión.- (39)

Esta última, la cuenta de inversión, es la manifestación más concreta de la función de gestión ejecutiva que estamos tratando y cuya confección está a cargo de la Contaduría General de la Nación.- (40)

Dicha cuenta con los antecedentes necesarios y obligados (41), debe ser enviada al Congreso antes del 31

(38) Véase artículo 83, inciso 11, de la Const. Nacional.

(39) Véase artículo 68, inciso 7, de la Const. Nacional.

(40) Véase artículo 62, inciso 4) de la Ley 12.961.

(41) Véase artículos 64 y 65 de la Ley 12.961.

de junio de cada año (42), de manera tal que éste pueda ejercer las funciones que le marca el artículo 68, inciso 7, de la Constitución Nacional, de aprobar o desechar la cuenta de inversión (43).-

(42) Véase Art. 66 de la Ley N° 12.361

(43) Es de hacer notar, a este respecto, la variante introducida por la Ley 12.361.-

En efecto, durante la vigencia de la Ley 443, el Poder Ejecutivo remitía anualmente al Congreso la cuenta de inversión.- Sucedió, entonces, que tales cuentas no eran tratadas en su oportunidad y, así, se iban acumulando en los archivos de aquél, hasta que se aprobaban en block y a libro cerrado, comprendiendo cuentas que abarcaban, en muchos casos, gran número de años.-

En vista de tal situación, que colocaba en situación incómoda a los diversos ciudadanos que habían desempeñado el Poder Ejecutivo, por culpa, negligencia, imposibilidad, etc., del Congreso, la nueva Ley de Contabilidad N° 12.911 ha establecido (Art. 66) que "las cuentas presentadas por el Poder Ejecutivo respecto de las cuales no se hubiere pronunciado el Congreso dentro de los cinco años posteriores a su presentación se considerarán aprobadas".-

De tal manera, el Poder Ejecutivo sale de aquella incómoda posición al cabo de un término prudencial.- Nos parece acertada la disposición.- El Congreso, órgano de control externo, tiene los medios para practicarla.- Si no lo hace, cualesquiera sean las razones, nada tiene que ver el obligado a rendir cuenta.-

C A P I T U L O I I I

ORGANIZACION EN LA HACIENDA DEL ESTADO FEDERAL ARGENTINO

(continuación)

Los órganos secundarios de la gestión ejecutiva

- 1.- Posibilidad de agrupar en tres grandes "servicios" los órganos secundarios del Poder Administrativo.-
- 2.- El "servicio del Tesoro".-
- 3.- El "servicio del Patrimonio".-
- 4.- El "servicio de Control Interno".-

Continúa y

1.- Posibilidad de agrupar en tres grandes "grupos" los órganos secundadores del Poder Administrativo.

Dijimos antes (44) que los órganos de la hacienda son susceptibles de ser clasificados en:

- a) órganos volitivos;
- b) órganos directivos; y
- c) órganos ejecutadores.-

De los dos primeros ya nos hemos referido en las páginas anteriores.- Corresponde, por tanto, que digamos algo sobre los órganos del tercer grupo enunciado.-

La gestión que -con referencia a la hacienda y como órgano directivo máximo de la misma- tiene a su cargo, por regla, el Poder Ejecutivo, ofrece en su dinámica dos aspectos que la hacen divisible en otras tantas - y no más gestiones parciales, notadamente distintas y separadas, aunque, desde luego, ellas se influyen y complementan entre sí.-

Una de índole esencialmente financiera, se concreta, sobre todo, en la preparación del presupuesto, la realización de los recursos previstos, la aplicación de éstos al pago de los gastos efectivos dentro de las respectivas autorizaciones y la persecución de la conciliencia

(44) Véase Capítulo II, punto 1.-

y equilibrio entre entradas y salidas (45).-

Otra, patrimonial, tiene a la conservación y utilización de los bienes susceptibles de posesión estática, de pertenencia del Estado.- (46).-

Como ya se ha dicho (47), a fin de realizar tal gestión, en el doble aspecto señalado, el Poder Ejecutivo cuenta con órganos secundarios de él dependientes que, no obstante su número y estar ubicados en distintas ramas de la Administración, pueden y deben ser clasificados en solo dos grupos "dinámicos", según actúen en uno u otro aspecto de aquella gestión.-

(45) La economía del Estado moderno es esencialmente monetaria.- El presupuesto sólo se refiere a recursos a recaudar en dinero o apreciables en dinero, cuando excepcionalmente se les recauda en especie, y a gastos a pagar también en dinero.- De ahí que la gestión financiera sea la más importante y que, en consecuencia, a ella se dirijan, en general, los estudios sobre la coordinación económica o hacienda pública y más aún las normas de derecho positivo que la rigen.-

(46) Sin perjuicio de lo dicho en la nota anterior, es de recordar que el Estado, ya sea por derecho de soberanía, por adquisición, donación, etc., tiene numerosos bienes, susceptibles de posesión estática, que utiliza o puede utilizar, como instrumento material para la producción de los servicios públicos, o como fuente de renta para el sostenimiento de los mismos.- De ahí se deriva una gestión económica -y por lo tanto inherente a la hacienda- de índole patrimonial, distinta y separable de la gestión financiera, de la cual es siempre complementaria, ya que la buena administración de dichos bienes puede evitar gastos o provocar entradas de dinero.- A su vez, muchas salidas de éste último, que en la gestión financiera se consideran "gastos", no son en realidad tales sino inversiones en bienes que aumentan el patrimonio.-

(47) Véase capítulo II, punto 3.-

Dicha clasificación no debe concebirse como una separación absoluta de los órganos.- Es frecuente y perfectamente posible que un mismo órgano actúe tanto en la gestión financiera como en la patrimonial.- Tal circunstancia no desvirtúa la agrupación señalada y sólo nos llevará a considerarlo como integrante de uno u otro grupo o servicio, según las operaciones que realice y en cuanto a ellas se refiere.-

Ahora bien: la simple enunciación de las operaciones que corresponden a los órganos de cada grupo y la innegable convergencia de tales operaciones, imponen, a nuestro juicio, una acción coordinada.-

Para ello es necesario considerar a dichos órganos, cualquiera sea su dependencia jerárquica inmediata, como simples integrantes de ciertos "servicios", operantes bajo ciertas direcciones superiores, las cuales podrían ser denominadas -y así lo son generalmente- "Servicio del Tesoro" y "Servicio del Patrimonio".-

Significa lo expuesto que tales "servicios" deben tener, como primera condición, "unidad", la que ha sido reconocida, particularmente, respecto a la del Tesoro, cuya organización sobre esa base, con felices resultados, puede apreciarse en diversos países, en especial en Inglaterra e Italia.- La experiencia ha demostrado que este "servicio" debe responder a una sola dirección central, vale decir que un solo ministerio ha de tener la superintendencia

dencia en todo lo que atañe a la gestión financiera y una intervención exclusiva o concurrente en cuanto asunto se vincule con ésta o pueda repercutir en ella, lo que equivale a darle cierta preponderancia sobre los demás ministerios.- (43)

En cuanto al "Servicio del Patrimonio", menos estudiado y concretado en normas de legislación positiva, según ya lo hemos manifestado, nos limitaremos, por ahora a señalar la iniciativa italiana de hacer del "Provveditorato" del Estado, el eje de la correlativa gestión (44).

Los tres grandes "servicios" esbozados son servicios dinámicos de la gestión ejecutiva.- Junto a ellos

(43) Modelo de organización es el "Treasury", inglés, cuya organización y funciones puede consultarse en: Wainer "Regimen administrativo-financiero inglés", Cap. VIII, y Nitti, "Principios de la Ciencia de las Finanzas", Págs. 75 y 807.-

En Italia, luego de algunas vacilaciones y fracasos, la idea de la centralización terminó por imponerse y la Dirección General del Tesoro se convirtió en el eje de toda la gestión financiera.- (Véase: De Cupis, "Legge sull' amministrazione", Vol. I, Págs. 453, 455, 528 y sig; Tognacci, "La contabilità dello Stato", Págs. 116 y siguientes; Griotti, "Principios de Ciencia de las Finanzas, Págs. 417 y siguientes) Selko ("Administración de las finanzas federales de los Estados Unidos de Norte América", Pág. 25) al hablar de la dirección de las operaciones financieras dice que ellas deben ser cumplidas localmente, pero que la dirección y el control han de ser ejercicios centralmente.

Entre nosotros, la idea de la centralización fue y es sostenida, desde larga data, por el Prof. Mayetto (Véase sus "Apuntes de Contabilidad Pública", Fasc. V, Cap. I y su "Anteproyecto de nueva Ley de Contabilidad Pública" Cap. V)

(44) Véase Ingresso, "Istituzioni di diritto finanziario" Vol. I, Pág. 323, en nota N.º 1.-

También en este aspecto, el Dr. Mayetto ha sido sostenedor de la centralización (Véase sus obras citadas, Fasc. VI, Pág. 47 y sigtes. y Título VI, Cap. I, respectivamente.

se desarrolla un tercero, tan importante y necesario, como lo hemos de ver enseguida.-

El Poder Ejecutivo, como órgano directivo máximo, es el responsable de la gestión financiera- patrimonial. Necesita, por lo tanto, fiscalizar la conducta de cuantos colaboran en ella.- Eso sólo lo ha de lograr mediante la acción de órganos de control, instituidos junto a los integrantes de los servicios dinámicos, a efectos de intervenir sus operaciones, registrarlas y prevenir o denunciar cualquier irregularidad.-

Por obvias razones, la actividad de tales órganos fiscalizadores locales deber ser convergente.- De ahí que sean indispensable y conveniente, tenerlos 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 y, aún, de advertir al Poder Administrador de cualquier involuntaria extralimitación que, frente a las disposiciones legales en vigencia y en materia de gastos o procedimientos administrativos, pueda por sí mismo cometer.-

Se perfila así, dentro de la organización que venimos trazando, un tercer "gran servicio" indispensable: el "servicio" que podría denominarse de "Control Interno".-

Este importante servicio- complemento obligado de los otros dos dinámicos antes señalados, encargados de

la gestión financiero-patrimonial- debe ejercer su control no sólo sobre la hacienda central del Estado, sino también sobre las haciendas menores anexas.- (50)

Dicho control sería, en principio y por definición administrativo, esto es, atendería sobre todo a la regularidad y legalidad de las operaciones; pero al registrar éstas, en forma metódica, daría elementos de juicio inapreciables para el control directivo a ejercer por quienes deben regir y orientar la vida de la hacienda.- (51)

Ahora bien: expuestos así, brevemente, los tres grandes "servicios", habrá podido apreciarse la evidente conexión que existe entre ellos, lo cual nos permite afirmar, para cerrar este punto, que su acción y su dependencia han de centralizarse en una misma rama del Poder Administrativo.-

(50) Véase Primera Parte, Cap. I y Segunda Parte, Cap. II.-

(51) En cuanto a cierto tipo de haciendas anexas, hoy denominadas "empresas del Estado", y según veremos más adelante (Parte Segunda -Cap. III) resulta indispensable organizar, paralelamente, otro control: el de mérito de la gestión, en forma de hacer efectiva, en todos sus aspectos la superintendencia que al Poder Ejecutivo corresponde sobre aquellas "empresas".-

2.- El "Servicio del Tesoro" (52)

Afirmamos en el punto anterior que la gestión ejecutiva encaminada al Poder Administrativo presentaba, dinámicamente, dos aspectos: el financiero y el patrimonial.- Dijimos también que el primero se concretaba en la preparación del presupuesto, en la realización de los recursos previstos, en la aplicación de éstos al pago de los gastos y la persecución de la coincidencia y equilibrio entre unos y otros, esto es, entre entradas y salidas.-

Como podrá apreciarse de la sucinta exposición de funciones, surge que, necesariamente, todas ellas deben formar un gran "servicio", que hemos recordado en el punto anterior, se denomina "Servicio del Tesoro".-

Dicho "servicio" que es dinámico, no es, desde otro punto de vista, meramente ejecutivo, como podría suponerse de la simple lectura de la referida enunciación de funciones.-

En efecto, si bien es cierto que no autoriza gastos ni recursos, desde que los primeros, como créditos, figuran en el presupuesto, que luego es ejecutado por diversos organismos, y los segundos se recaudan en base a

(52) En razón de la índole y objeto de este trabajo sólo nos hemos de referir a generalidades del "servicio del Tesoro".- Para mayor detalle nos remitiremos a los "Apuntes de Contabilidad Pública, Fasc.V, de los que es autor el Doctor Layetto.-

las respectivas leyes impositivas, no es menos cierto que, como órgano central, es quien tiene ante su vista el panorama integral combinado de gastos y recursos, lo cual le ha de permitir adoptar, por sí, las providencias que se impongan, o aconsejar a quien corresponda a fin de que, persiguiendo la coincidencia de entradas y salidas, morigerando los gastos o readjustando recursos, aunque sea en su faz de recaudación, se cuide la situación financiera del Tesoro.-

De ello podemos deducir las funciones de este gran "servicio".- Ellas son:

- 1.- Persecución de la coincidencia entre entradas y salidas, adoptando las medidas del caso en su defecto (deficits de caja);
- 2.- Intervención en las operaciones de crédito (límites de presupuesto);
- 3.- Aplicación de recursos al pago de los gastos;
- 4.- Dirección y vigilancia de la recaudación de la renta;
- 5.- Generalización de ingresos;
- 6.- Disposición de los movimientos de fondos, en el interior y exterior, exigidos por el servicio de Tesorería;
- 7.- Gestión del ingreso de las entradas extrapresupuestarias (V.gr. intereses no computados en el cálculo de recursos, cargos o alcances contra responsables en juicios de cuentas o de responsabilidad);
- 8.- Representación del Estado en los juicios contra de-

tentadores de caudales públicos;

9.- Administración de los fondos, títulos y valores de propiedad del Estado, llevando cuenta de su movimiento y formulando estados periódicos de Activo y Pasivo y de Caja.-

Ciertas legislaciones y algunos autores, entre ellos el Doctor Sayetto (53), atribuyen a este "servicio" otras funciones, además de las enumeradas, que podríamos llamar conexas, como son: vigilancia y dirección del mercado de valores, bancos, moneda y alguna intervención en acuerdos financieros internacionales y en los planes de trabajos públicos.-

Por nuestra parte agregaremos que el "servicio del Tesoro" debe tener alguna injerencia en las finanzas de las entidades autónomas institucionales (servicios administrativos descentralizados y "empresas"), desde que si bien muchas de ellas cuentan con los llamados "recursos propios", no debe olvidarse que su situación financiera puede tener repercusiones en la hacienda central de "arrogación".-

Dijimos en el punto anterior, al hablar en general de los grandes "servicios" dinámicos, que su primera condición debía ser la de la "Unidad".-

Ahora bien: dicha unidad tiene un doble aspecto:

(53) Véase "Apuntes de Contabilidad Pública", Fasc.V, Pag. 147 y 148.-

de caja y de dirección.-

En cuanto a la unidad de caja, ella significa la no institución de tesoros o cajas particulares para atender gastos o servicios determinados, lo cual es contrario del principio de la unidad del presupuesto.-

Respecto a la unidad de dirección obvio es destacar su importancia y su necesidad, que fluye de todo cuanto se ha expuesto.- Debemos aclarar que este principio no se vulnera cuando se asigna cierta independencia a determinadas administraciones de renta o cuando se admite que algunos agentes naturales de este "servicio" actúen en reparticiones, no dependientes de él, a condición de que en ambos casos, la dirección esté informada de todas las operaciones y movimientos, esto es se mantenga una superintendencia general y efectiva.-

Consecuencia inmediata y necesaria de la unidad de dirección, es la ubicación de este gran "servicio" en el Ministerio que tenga a su cargo las finanzas del Estado, ubicación que se torna más eficaz, a nuestro juicio, cuando dicho Ministerio concentre la previsión y la acción, esto es, cuando atienda, al propio tiempo, a la preparación del presupuesto, régimen impositivo general, control integral de la ejecución de aquél, operaciones del Tesoro y crédito público.-

En el Estado Federal Argentino hemos carecido y carecemos aún de un orgánico "Servicio del Tesoro", ya que las leyes fundamentales, encargadas de desarrollar los

principios básicos contenidos en la Constitución Nacional (54), no lo han tratado de manera de obtener un armónico funcionamiento y menos aún de sujetarlo a las reglas de la unidad de dirección y de caja.-

En efecto: de acuerdo con lo que dispone el artículo 23, inciso 13, de la Constitución Nacional, corresponde al Poder Ejecutivo la administración del Tesoro, sujeta, desde luego, al control parlamentario preventivo (55), concomitante (56) y ulterior (57).-

Ahora bien: veamos, en términos generales, cómo ha desarrollado estos principios constitucionales, nuestra legislación financiera.-

La reciente Ley 12.13.529, de organización de los ministerios, si bien declara que es de la competencia del Ministerio de Hacienda todo lo inherente a recursos y gastos del Estado y en particular la política y régimen impositivo y aduanero, tesorería, percepción de la renta, régimen de pagos y deuda pública, funciones todas ellas típicas del "Servicio del Tesoro", al crear los ministerios de Finanzas y de Economía, ha puesto en manos de éstos

(54) Todas las citas que hacemos de la Constitución Nacional sancionada en 1949 tienen su correlativa e idéntica disposición en la de 1853.-

(55) Véase Arts. 4, 9, 17, 63, incisos 1, 2, 3, 4, y 7; y Art. 23, inciso 13.-

(56) Véase Art. 64.-

(57) Véase Art. 63, inciso 7.-

algunas atribuciones (58) que también son propias de aquel "servicio", con lo cual se vulnera el principio de la unidad de Dirección.- Todo ello, sin perjuicio de que, en la práctica, el Ministerio de Hacienda no tiene jurisdicción efectiva sobre algunas cajas recaudadoras.-

Sin embargo, la creación del Consejo Económico Nacional permite atemperar, en alguna medida, los defectos apuntados.-

En efecto: son miembros permanentes del mismo los Ministros de Hacienda, Economía, Finanzas e Industria y Comercio, es decir aquellos en quienes están, prácticamente, repartidas las funciones del Tesoro.-

Además su competencia en materia financiera, dada por los decretos Nos. 20.447/47 y 32.033/47, le asigna el carácter, en cierto sentido, de Director del Tesoro.-

La nueva ley de contabilidad N° 12.961, así como la anterior N° 1483, no trata a este "servicio" en forma orgánica, sino que, incidental y no expresamente, se refiere a él, dando normas sobre entradas y salidas de caudales públicos, responsabilizando a los que intervienen en su manejo, estableciendo procedimientos para asegurar y hacer efectiva dicha responsabilidad, etc.-

En cuanto al principio de la unidad de caja, si bien en términos generales, la legislación financiera lo consagra, no es menos cierto que existen excepciones, no

(58) Véase artículos 21 y 22.-

siempre justificadas, que contrarían aquel principio.- Ejemplo de ello, son todos los decretos que autorizan el funcionamiento de cuentas especiales de "administración directa" por parte de los respectivos ministros o reparticiones, cuyos recursos no ingresan en la cuenta de la Tesorería General, sino en las Departamentales, en las que quedan, en muchos casos, largamente inmovilizados, lo cual produce una inmensa dispersión de fondos y llegando a constituir verdaderos tesoros.-

Por otra parte, el sistema de las órdenes de entrega anticipadas, tanto para sueldos como para gastos, ha traído también alguna dispersión de fondos, no obstante las disposiciones que las rigen y el control que le ejerce la Contaduría General de la Nación.-

Podría pensarse, que los defectos apuntados no son tales, desde que, en términos generales nuestro "Servicio del Tesoro" se compone de una gran Caja, recaudadora y pagadora, llamada Tesorería General de la Nación, y por una serie de Cajas menores, como lo serían las Tesorerías departamentales.- Pero para ello es menester crear una coordinación en el funcionamiento o mecanismo de todas estas Cajas, lo que hasta el presente no se ha hecho.-

En efecto: se ha dado muchas veces el caso de que la Tesorería General de la Nación parece de un desigual equilibrio entre entradas y salidas, desequilibrio no motivado por la falta de equilibrio entre ambas o por una dis-

minución efectiva de la recaudación, sino por la dispersión de fondos en poder de las Tesorerías departamentales, quienes los retienen sin una finalidad inmediata.- Ello obliga a aquel organismo, o bien a recurrir a cualquiera de los remedios financieros conocidos, o de lo contrario a restringir los pedidos de fondos que le formulen los diversos ministerios.- Estos males son, a nuestro juicio, el fruto de aquella falta de coordinación entre Cajas integrantes de un mismo servicio.-

Además entendemos que el Ministro de Hacienda debería intervenir en todas y cada una de las órdenes de entrega, las que no son sino mandatos a disposición de los ordenadores secundarios.- El no hacerlo, como en el presente, significa que ha perdido un arma valiosa para la dirección de este importante servicio, de su pura competencia, atento a lo que dispone el Art. 20, inciso 2º de la Ley 13.529.-

Es más: tales mandatos o disposición de ordenadores secundarios, deberían constituir para éstos un límite para autorizar gastos, límite que debe estar condicionado a dos circunstancias principales: a las autorizaciones contenidas en el presupuesto y a la situación financiera del Tesoro.- Para esto último reputamos indispensable la intervención señalada del Ministro de Hacienda, lo cual está prescripto, a nuestro juicio y aunque de manera indirecta en el artículo 12 de la Ley 12.961.-

Para terminar, queremos destacar que entre necesi-

tres no han faltado iniciativas tendientes a crear este gran "servicio", siguiendo los principios doctrinarios enunciados, la principal y más importante de las cuales es la contenida en el anteproyecto de Ley de Contabilidad del que es autor el profesor Bayotte."

2.- "El Servicio del Patrimonio" (59)

El segundo gran "servicio" dinámico señalado en punto 1 de este Capítulo es del Patrimonio, que tiende a la conservación y utilización de los bienes susceptibles de posesión estática, de pertenencia del Estado.-

Atento a la propia naturaleza de la hacienda del Estado, adquiere en ella una importancia mayor la gestión financiera que la patrimonial.- Aceptamos como lógica tal preponderancia, mas no como causa de abandono o desprecio por todo aquello que se refiere a la segunda de las gestiones citadas.-

Desde luego que la organización de un control escritural sobre la gestión relativa al patrimonio ha de tener en el Estado un objetivo o una concepción distinta a la que tiene en las haciendas privadas, especialmente si éstas son del tipo de "producción".-

En ellas, precisamente, el aspecto patrimonial adquiere importancia suma, desde que se atiende sobre todo al aumento o disminución del "capital neto".-

En el Estado, en cambio, tales resultados no interesan.- De nada vale en él presentar un cuadro de activo y pasivo, en el que se comparen obligaciones del Tesoro con bienes susceptibles de posesión estática, cualquier-

(59) En este punto solo trataremos la dinámica, en coherente síntesis, de este servicio en su operatoria y control.- No trataremos para nada, por tanto, al patrimonio en sí mismo.-

ra fiere su naturaleza.- ¿El objeto tendría la satisfacción de tal balance? Acerte le no demostrar nada, por la comparación de elementos tan heterogéneos, el crédito o la situación económica o el porvenir de una nación, organizada en Estado, no reposa sobre la resultante de dicho balance, sino en causas de muy distinto orden, no reflejables, por cierto, en cifras.- Tampoco podrían incluirse a vero título figurativo, como se podrían hacer con algunos bienes del dominio público.-

Es, por tal causa, necesario buscar otra base y otro objetivo, a la organización de la contabilidad patrimonial del Estado.-

En primer término es preciso destacar la íntima relación existente entre la gestión financiera y la patrimonial.-

En efecto: una correcta gestión del patrimonio puede evitar gastos en el sentido financiero, o por lo menos disminuirlos, o aún producir rentas que ingresarán al Tesoro, y que por ende, incidirán sobre la gestión financiera.-

En segundo lugar la contabilidad patrimonial deberá demostrar, clasificadas por concepto, regiones, actividades, etc., las cantidades que los gobiernos invierten en bienes permanentes para atender necesidades públicas, lo cual ha de permitir juzgar la acción de la política según el aspecto.-

Por último, deberá considerar a los bienes in-

muebles -públicos y privados- y muebles como "materia administrable" puesta bajo la gestión de mandatarios, de manera de asegurar la corrección de tal gestión y, en su caso, aplicar las sanciones pertinentes.-

El punto de partida para la organización de una contabilidad patrimonial con el objetivo ligeramente esbozado ha de ser el levantamiento de un inventario completo de todos los bienes.- Posteriormente, y a manera de verificación, deberán levantarse inventarios periódicos.-

Luego será preciso organizar la contabilidad propiamente dicha sobre la base del sistema analítico-sintético, manteniendo registraciones locales capaces de concretarse en registros centrales.-

La unidad, sobre la que reposa el control escritural, ligeramente señalado, debe también privar en la Dirección de este servicio, esto es, en la gestión ejecutiva.

Sán entrar a considerar en particular la gestión de cada una de las clases de bienes que componen el patrimonio del Estado, diremos que el órgano de dirección deberá tener a su cargo:

- a) en materia de inmuebles: deberá encargarse de la administración y conservación de todos aquéllos que no estén afectados a un servicio determinado.- Estos últimos, desaparecida la causa de tal afectación deben volver a su anterior destino.-
- b) en materia de muebles; deberá procederse a:

- 1) Determinación de los de un uso o consumo no inmediato, más o menos generalizado;
- 2) Hecho esto, proceder a la tipificación de los mismos;
- 3) Sobre tales bases, organizar un sistema centralizador de adquisiciones y almacenes, para que, recibiendo los pedidos de las dependencias interesadas, proceda a su provisión.-

A su vez, el principio de la unidad de dirección comporta considerar a todos aquéllos que tengan a su cargo la gestión de una parte, grande o pequeña del patrimonio del Estado, como integrantes de este "servicio", cualquiera sea su dependencia orgánica o jerárquica.-

Por último, diremos que el Órgano central de dirección, atento a la íntima relación existente entre la gestión financiera y la patrimonial, debe hallarse ubicado en el Ministerio ó Departamento de Estado que tenga a su cargo la responsabilidad de la primera.-

Vemos ahora, cómo funciona este "servicio" en el Estado Federal Argentino.-

Aunque en forma totalmente inorgánica, entre nosotros se ha tratado, desde larga data de organizar este "servicio" dinámico.-

Así la vieja ley de contabilidad N° 428 ponía en manos de la Contaduría General de la Nación el registro de las propiedades raíces y buques de la Nación, además de reglamentar los asientos, inventarios, etc., a fin de ase-

gurar la responsabilidad de los encargados de administrar efectos o especies, quienes a su vez debían rendir cuenta de su gestión.-

Además, la anterior ley orgánica de los Ministros encomendaba al de Obras Públicas el censo de bienes nacionales.-

Las disposiciones legales citadas, junto con las del Código Civil (artículos 2373 a 2376, 3004 y 3936) no eran suficientes para concretar o por lo menos delinear un control escritural relativo a la gestión patrimonial.-

Es por ello que se han notado intentos, casi todos ellos, como ya se ha dicho, aislados o fragmentarios, por parte del Poder Ejecutivo tendientes a lograr dicho objetivo.-

Hagamos un poco de historia.- El 9 de mayo de 1883 se dispone, por decreto, la formación de un inventario general de todos los bienes y existencias de las oficinas dependientes del Ministerio de Hacienda.- Por acuerdo del 23 de junio de 1901 se estableció que la custodia de los títulos de propiedad del Estado estarían a cargo de la Junta de Administración del Crédito Público Nacional.- Previo registro por parte de la Contaduría General de la Nación, los títulos debían pasar al Ministerio de Obras Públicas a los efectos del artículo 15, inciso 12 de la Ley 3727 (Censo de los bienes nacionales).- Hechas las anotaciones correspondientes debían ser depositados en el Crédito Público y no podían ser extraídos sin orden escri-

ta del Ministerio de Obras Públicas.- El acuerdo del 30 de junio de 1913 ordenó levantar, al finalizar el mes de diciembre de cada año, un inventario general de los bienes inmuebles, muebles y semovientes, una copia del cual y a los efectos de la Ley de Contabilidad, debía ser remitido a la Contaduría General de la Nación y periódicamente balances de entradas y salidas.- Además en toda gestión de provisión de la elevarse al Poder Ejecutivo un estado de las existencias respectivas.- Por acuerdo del 21 de septiembre de 1920 se ordenó al Escribano General de Gobierno la formación de un índice general de las propiedades del Estado adquiridas a particulares.- Además debían protocolarse las escrituras en los registros de propiedad de la respectiva provincia y archiversse en el Crédito Público; por acuerdo del 14 de julio de 1931 se crean las direcciones de administración y se ordena llevar en ellas la contabilidad patrimonial; por decreto del 27 de julio de 1933 se dispuso el censo de bienes inmuebles, muebles y semovientes.- El Ministerio de Obras Públicas debía designar una comisión para que levante el censo y estudiara la organización de una dependencia que se encargara de las tareas a que se refiere el artículo 15, inciso 12 de la Ley 3787.- El 21 de agosto de 1937, el Poder Ejecutivo aprueba las bases y formularios del censo, preparados por la Comisión a que se refería el decreto anterior.- El 12 de noviembre de 1938 se fijan fechas y modalidades para el levantamiento del Censo Nacional de Bienes del Estado.-

Por decreto del 30 de diciembre de 1937 se dispone que el archivo y custodia de los títulos de propiedad del Estado estarán a cargo exclusivo de la Escribanía General de Gobierno.- El Acuerdo del 9 de mayo de 1938 autoriza al Ministerio de Obras Públicas a organizar la oficina "Registro de Bienes del Estado" encargada de confeccionar los resúmenes definitivos de las cifras del censo y mantener al día los movimientos de cargos y descargos.- Dicha oficina se organiza por Resolución del Ministro de Obras Públicas el 14 de junio de 1938.- Por decreto del 23 de abril de 1939 se designa la Comisión Asesora del Patrimonio Nacional.- El Acuerdo del 30 de mayo de 1941 establece que todas las dependencias del Estado procederán a fijar definitivamente en sus inventarios los valores arrojadados por el censo al 31 de diciembre de 1937.- Anualmente, entre el 31 de marzo y el 30 de junio, todas las dependencias debían remitir al Registro de Bienes del Estado las planillas de cargos y descargos operados durante el año inmediato anterior.-

He aquí expuestas, sucintamente, las iniciativas relacionadas con este "servicio del patrimonio", surgidas de los diversos poderes ejecutivos que se sucedieron a través del tiempo.- Como podrá apreciarse, se trata de medidas aisladas carentes de la necesaria organicidad. Sin embargo, justo es reconocerlo, a partir del decreto del 27 de julio de 1933, citado anteriormente, se notó alguna reacción en tal sentido.-

No obstante ello, debemos señalar que las tareas quedaron trunca y que la dependencia de la oficina "Registro de Bienes del Estado" del Ministerio de Obras Públicas si bien se basó en el artículo 15, inciso 12) de la Ley N°:3727, no era la más correcta.- (60)

Así lo entendió el Poder Ejecutivo surgido del movimiento del 4 de junio de 1943, ya que en 24 de agosto siguiente se dictó el decreto N°:6444 por el cual el Registro pasó a depender del Ministerio de Hacienda (Contaduría General de la Nación) (61).-

Elegidas las nuevas autoridades constitucionales, éstas por decreto N°:19278 del 3 de septiembre de 1946 crean una Comisión Especial encargada de proyectar normas precisas que rijan el levantamiento del inventario y las regulaciones contables pertinentes.-

Dictada en 1947 la nueva Ley de Contabilidad N°: 12.961, que establece la organización de la contabilidad patrimonial del Estado y que contiene otras disposiciones referentes al "servicio" que estamos tratando (62), y atento a que la Comisión citada en el párrafo anterior había terminado la confección de los clasificadores de bienes

(60) Véase Juan Bayetto, "Apuntes de Contabilidad Pública" Fascículo VI, Pág.33.-

(61) Además de lo expuesto, la corrección de la medida se ve confirmada por la nueva ley orgánica de los Ministerios N°:13.529 (Véase competencia del Ministerio de Hacienda, artículo 20, inciso 7, en especial.-

(62) Véase los Art. 32, 43, 67, 52 a 55, 65 a 68, 70, 76, 81, 83 a 86, 87, 89, 100, 114 y 115 de la Ley 12.961 y sus correspondientes del decreto reglamentario 8.201/43.-

respectivos, se dicta el decreto N°:16.005 el 7 de abril de 1943, por el que se dispone:

- a) Aprobar los clasificadores de bienes del Estado con feccionados por la Comisión creada por el decreto N°: 9273/46 (I, 1°);
- b) Realizar un censo al 31 de julio de 1943 (I, 2°)
- c) Las tareas censales serán desarrolladas por los agentes que se designen y que se dividen en (II, 3°):
 - 1) agentes inventariadores;
 - 2) agentes jurisdiccionales, y
 - 3) grandes centralizadores.-
- d) La dirección del censo quedará a cargo de la Contaduría General de la Nación (III y IV).-
- e) Normas especiales para la tarea censal y su compilación final (IV y V)
- f) Obligación de colaboración por todas las dependencias de la Administración Nacional (VI).-

Así las cosas y "mientras dure el estudio del futuro régimen patrimonial del Estado en su aspecto integral" (63) y con el objeto de actualizar las cifras obtenidas al 31 de julio de 1943, se dicta en 13 de noviembre del mismo año el decreto N°:35.636, en que se ordena esto último y se crea una nueva Comisión Especial, a efectos de proyectar y dirigir la implantación del régimen definitivo de Inven-

(63) Así lo expresa textualmente el tercer considerando del Decreto N°:35.636 del 13 de noviembre de 1943.-

tario Permanente y Contabilidad Patrimonial a regir en todas las dependencias de la Administración Nacional.-

Los resultados de todas estas medidas aún no se conocen integralmente.- Esperamos, con toda honestidad, que todos los trabajos realizados ultimamente no corran la suerte de las tentativas anteriores.- No desconocemos el problema y el síncope de dificultades que deberán sortearse para llegar a feliz término.- Solo queremos destacar que dicha tarea, a nuestro juicio, debe hallarse orientada a:

- 1) Organización del "Servicio del Patrimonio" en cuanto a su operatoria, y
- 2) Organización de la contabilidad patrimonial con miras no a obtener balances de activo y pasivo, sino para otros fines, ya expresados al comienzo de este punto, y en especial, para poder hacer efectiva, algún día y en alguna medida siquiera sea, la responsabilidad no sólo de los que manejan fondos, sino también la de todos aquéllos que tengan a su cargo la gestión de otras clases de bienes de pertenencia del Estado, como lo quería la vieja ley de contabilidad N° 422 y lo refirma la actual N° 12.961.-

4.-"El Servicio de Control Interno"

Dijámos en el punto 1 de este capítulo que junto a los dos "servicios" dinámicos tratados, se desarrollaba un tercero, tan importante y necesario como el'os.- Dicho tercer gran "servicio" lo hemos denominado de "Control Interno".-

En toda hacienda dependiente, y así lo es la del Estado, la gestión de las personas físicas mediante la cual aquélla se pone en acción, debe hallarse sujeta a alguna forma de control.-

Ahora bien: este control puede ser de orden externo o interno.- El primero es aquél que se ejerce por el propietario de la hacienda o por sus representantes, ajenos éstos a la gestión ejecutiva.- En el caso de la hacienda del Estado sería el que se lleva a cabo por el Parlamento o por órganos especiales que lo ejercan por delegación de éste.- (64)

El control interno es, en cambio, el que se implanta por el propio responsable de la gestión ejecutiva.- Ello se verifica cuando la complejidad de la organización o de las operaciones hacendales es de alguna magnitud que obliga a una delegación constante de facultades en ordenadores secundarios.-

El caso se ve claramente en la Hacienda del Es-

(64) Respecto a esta forma de control véase el capítulo siguiente.-

tado.- Si bien es cierto que en ella el Poder Administrador, tiene, por regla, la responsabilidad integral de la gestión financiera-patrimonial, no es menos cierto que, precisamente por aquella complejidad y magnitud de las operaciones, se halla obligado a la señalada delegación de facultades.- De tal manera, necesita organizar ese control no sólo para estar prevenido de sus probables errores, sino también para fiscalizar la conducta de todos cuantos intervienen en la gestión ejecutiva.-

Ahora bien: la organización del citado control debe adquirir, para el caso, el carácter de un verdadero "servicio", de modo que se halle inspirado en normas precisas y uniformes, esto es, que responda a las directivas y orientaciones de un órgano central.-

Preferentemente, atento a sus fines -evitar o -rreros propios del Poder Ejecutivo y de sus ordenadores secundarios- deberá tener carácter preventivo y atender a la regularidad y localidad de las operaciones.- Asimismo, deberá extenderse al aspecto escritural, es decir, a la registración notódica de tales operaciones.-

Sin perjuicio de proseguir, en el capítulo siguiente, sobre el control de la hacienda, entendemos que los breves conceptos expuestos son suficientes, tanto al objeto de este trabajo cuanto para señalar una de las grandes divisiones de dicho control: el externo y el interno.-

Sin embargo no siempre la legislación positiva

ha reflejado esta inconfundible división.- Así en algunos países se ha confiado al órgano de control externo típicas funciones del de orden interno.- Ello sucede en los Estados Unidos de Norte América.- En otros, en cambio, se ha procedido a la inversa: tal nuestro país.-

En efecto: atento a su absoluta dependencia del Poder Ejecutivo, tanto bajo el imperio de la vieja Ley N.º 433 como de la actual N.º 12.951, la Contaduría General de la Nación es típicamente un órgano de control interno, al cual se le han anexado funciones del de orden interno.(65)

No obstante ello, no puede negarse la existencia de un control interno en el Estado Federal Argentino, aunque, como lo veremos, imperfecto.-

En el aspecto escritural hasta ahora no ha podido desarrollarse un plan integral de contabilidad, que responda al procedimiento analítico-sintético, es decir, coordinando las registraciones contables de la Contaduría General de la Nación con las de los organismos competentes de los Ministerios y entidades descentralizadas.- A solucionar este problema tiende el Decreto N.º 133.236/49, por el cual se implanta un sistema de contabilidad uniforme para toda la Administración Nacional.- Pero él constituye una solución a medias, ya que sólo se refiere a la contabilidad del Presupuesto, que siendo importante no es la

(65) Véase Capítulo siguiente, punto 2.-

única.- Además, dado el poco tiempo que lleva de vigencia no estamos en condiciones de apreciar su bondad, pues nos falta un elemento inapreciable: la experiencia de su aplicación.-

Los defectos del control escritural son aún más notables en el aspecto patrimonial, según lo hemos visto en el punto anterior de este capítulo, al cual nos remitimos.-

El control de legalidad ha tenido mayor desarrollo en nuestro país y es al que más se ha prestado atención.- Pero nooltee también de defectos, ya que sobre todo se ha dirigido a la faz financiera, desentendiéndose la patrimonial.-

Como más arriba se ha expresado, una de las condiciones que debe reunir este control, es el de tener carácter preventivo.- Esta condición no era reunida entre nosotros, en términos generales, ya que la Contaduría General de la Nación intervenía, por sobre todo, en las rendiciones de cuentas de los agentes, es decir, su actuación se tornaba tardía y por tanto ineficaz ya que recaía sobre hechos consumados.- De ahí que se hacía necesario buscar, de alguna manera, la forma de que tal intervención fuese previa a la consumación de los actos de gestión -en especial a los de los ordenadores secundarios- tratando de prevenir posibles errores.-

Este fue, precisamente uno de los objetivos te-

nidos en vista al dictarse el Acuerdo del 14 de julio de 1961.-

Por dicho acto de gobierno se crearon las Direcciones de Administración en los diversos ministerios, las que constituyen, a su vez, órganos de control interno, ya que al par de las facultades que se le asignan a sus titulares (66), deben llevar la contabilidad de los diversos Departamentos de Estado.-

Al propio tiempo se crearon en esas mismas Direcciones de Administración las delegaciones de la Contaduría General de la Nación.- A poco que se examinen sus facultades (Art.15) se verá que esta creación ha tendido, precisamente, a dar carácter preventivo o "in-situ", adivinos, a la intervención de aquella repartición.- (67)

En materia de entidades autónomas regia desde el año 1958 el acuerdo referente a su fiscalización y sobre el cual nos extendemos en la segunda parte de este trabajo.-

Estas fueron las preocupaciones ejecutivas en la materia, hasta el momento de dictarse la nueva Ley de Contabilidad N.º 12.961.-

(66) Véase artículo 5 del citado acuerdo y artículo 65, segundo párrafo, de la Ley 12.961.-

(67) Queremos hacer notar que estas Delegaciones solo pueden intervenir, con facultades de observación, en los actos emanados de los Ministros y autoridades competentes a éstos subordinados.- En los del Poder Ejecutivo debe predominar exclusivamente la Contaduría General de la Nación.

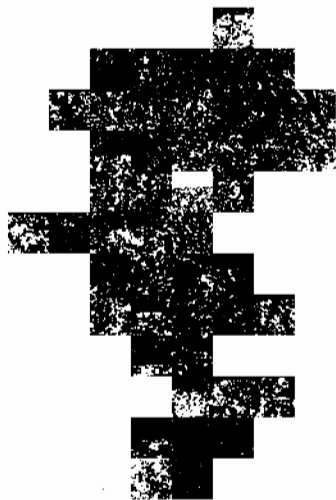
No obstante que para organizar un control interno como el descripto, el Poder Ejecutivo no necesita autorización legal expresa, dicha ley así lo ha hecho (Artículo 81) permitiendo la ampliación de este sistema de control a todas las entidades, centralizadas o descentralizadas, de él dependientes.-

Pero a nuestro juicio ha cometido un error.- Si ello constituye una manifestación de control interno, es decir aquél que organiza el propio Poder Ejecutivo en beneficio de su propia gestión, es a él y no a la Contaduría General de la Nación al que debió concederle la facultad de establecer esas delegaciones o fiscalías permanentes.-

En efecto: nótese que tales delegaciones sólo pueden intervenir, con facultades de observación, en los actos emanados de los Ministerios y autoridades inferiores a ellos.- Es decir, fiscalizan a los ordenadores secundarios del Poder Ejecutivo.- Por ello es control interno y por tanto facultativo para quien tiene la responsabilidad total de la gestión financiero-patrimonial frente al Congreso, pero nunca una obligación impuesta por éste.-

Pero si se trata de actos emanados del Poder Administrador debe necesariamente pronunciarse la Contaduría General de la Nación, momento en el cual se produce una confusión, antes señalada, entre el control interno con el externo.- De ahí que en este caso dicha intervención sea obligatoria por imperio de la ley.-

ful es, a grandes rasgos, la organización de este tercer "gran servicio" en la hacienda del Estado Federal Argentino.-



C A P I T U L O I V

ORGANIZACION DE LA INGENIERIA DEL ESTADO EN EL ARGENTINO

(Conclusión)

El control administrativo externo

- 1.- Necesidad de un control administrativo externo delegado.-
- 2.- Ausencia de un control administrativo externo delegado en el Estado Federal Argentino.-

1.- Necesidad de un control administrativo ex-
terno delegado.-

Hemos visto anteriormente (68) que el Parlamento, como Órgano volitivo máximo de la hacienda del Estado, tiene un papel preponderante, y casi exclusivo, en las funciones iniciales.-

Ahora bien: tal preponderancia exige, lógico es suponerlo, como complemento indispensable, la facultad de ejercer la censura preventiva, concomitante y ulterior de la gestión encomendada - con relación a la hacienda - al Poder Administrador.-

En efecto: nada significarían las normas y limitaciones anticipadamente fijadas por aquel Parlamento, si el mismo careciera del derecho de informarse y pronunciarse sobre la forma en que ellas son acatadas y cumplidas por el Poder Ejecutivo.-

Tal censura parlamentaria -consagrada por la doctrina y por las constituciones de los modernos Estados democráticos- se hace efectiva por vía de pedidos de informes sobre la marcha general de la hacienda o sobre determinadas operaciones con ella relacionadas, por la de comisiones investigadoras especiales, la del estudio de mensajes, memorias, etc., a elevar regularmente por el Poder Ejecutivo, y sobre todo, en el aspecto consuntivo, por el examen y juicio de la cuenta general que, por regla, este último debe presentar una vez cerrado el ejerci-

(68) Véase Capítulo II, punto 2.-

cio del presupuesto.-

Pero como lo hace notar muy bien el Doctor Bayetto (69) " al Poder Legislativo interesa no sólo conocer " " el monto de las deudas contraídas por el Administrador " " en relación a los créditos oportunamente votados y ve- " " rificar que esos compromisos se han mantenido dentro " " de los límites por tal vía fijados (que es lo que revu- " " la la cuenta de inversión, en cuanto toca a gastos), " " sino también evitar, en lo posible, la consumación de " " todo exceso.- "

Ahora bien: si el Poder Legislativo pretendiera ejercer ese control externo de la Hacienda, total y directamente, no lograría jamás tener la eficacia y alcance que el pueblo y el propio Poder Ejecutivo, pueden pretender.- El primero, como contribuyente; el segundo, como administrador con deseos de conocer y de ser prevenido de los errores propios y el de sus agentes.-

Ello resulta así, por muchas razones, algunas de las cuales, las más importantes, a nuestro juicio, pasamos a expresar:

- a) en primer lugar debemos distinguir, con el Profesor Bayetto (70), el control que el Parlamento ejerce sobre el Poder Ejecutivo.- Aquél que es cuerpo po-

(69) Véase "Apuntes de Contabilidad Pública", Fasc. III, Pag. 48.-

(70) Véase O.cit., Fasc. I, Pag. 53.-

El Poder no puede vigilar y juzgar la gestión del Poder Administrativo, sino en su conjunto y considerando a este último como "poder".-

El análisis de la gestión del administrador como "financiero" debe llevarse a cabo por otras circunstancias que ofrecen por delegación del Parlamento;

- b) No es posible que los componentes del Poder Legislativo, por su número, intervengan o verifiquen "in-situ" las operaciones de gestión ejecutiva, no sólo por la magnitud de la tarea, sino porque al ser cumplida ésta por personas no sujetas a una disciplina y presumiblemente largas en las cuestiones contables, se entorpecería la marcha de la Hacienda.- Va de apoyo que los mismos argumentos son válidos para el caso de que se pretendiera que tal tarea estuviera a cargo de comisiones de unos numerosos de legisladores;
- c) que daría, entonces, origen a toda posibilidad de superveniente y reducida la concurrencia a intervenciones o pedidos de informes sobre algunos asuntos que llegasen a conocimiento de los legisladores. Ello con el agravante de que sólo podría hacerse durante el período de labor parlamentaria, sujeto, por regla, a regulares y lógicas interrupciones; (71)

(71) Entre nosotros el Congreso inicia sus sesiones ordinarias el 1º de marzo y las concluye el 30 de septiembre de cada año.- Si bien puede reunirse en sesiones extraordinarias, ello no es lo corriente, aparte de la dimensión sobre las facultades de autoconvocatoria.-

d) en cuanto a la censura ulterior -traducción sobre todo en el examen y juicio de la cuenta de inversión- diremos que ello no evita la consumación de hechos o actos irregulares, cuyas consecuencias, desde el punto de vista económico, son casi siempre irreparables.- Además volvemos a señalar la presumible falta de competencia contable de los miembros del Parlamento y su explicable resistencia a sujetarse a un trabajo largo y minucioso, todo lo cual llevaría fatalmente al abandono de la función o a la aprobación, a "libro cerrado", de la referida cuenta.- (72)

De ahí, en general, la coincidencia de autores y de la legislación de muchos países, sobre la necesidad de delegar en órganos técnicos la vigilancia preventiva y concomitante, con facultades de observación, de la gestión ejecutiva, órganos que, a su vez, están indicados como asesores insustituibles del Poder Legislativo, en cuanto deba éste pronunciarse sobre tal gestión.- Es decir, que se desdobra el control externo, en los dos aspectos señalados en a).-

Desde luego que, como delegados y asesores del Parlamento, esos órganos deben gozar de entera independencia frente al Poder al que deben controlar.- La designación de la o de las personas que han de dirigirlos o dirigirlos

(72) Esto es precisamente lo que ha ocurrido entre nosotros.-

Al respecto véase nota N° 123.-

grarlos, debe ser hecha por aquél, a su propuesta o con su acuerdo.- El juzgamiento de su eficiencia y conducta, su suspensión, cesantía o destitución, en todo caso, deben ser de la competencia privativa del Poder Legislativo. Además ciertas facultades de orden administrativo interno -que luego mencionaremos- han de serles conferidas, completándose, así, el cuadro de su independencia.-

Mucho se ha discutido sobre las atribuciones que conviene dar al órgano de control externo delegado.- Por nuestra parte, juzgamos indispensable, a los efectos de lograr los fines perseguidos con su institución, reconocerles las siguientes:

A) Facultades Constitucionales (en servicio del Poder Legislativo)

a) Censura de todo decreto, reglamentación, resolución o disposición del Poder Ejecutivo, dictado en su carácter de administrador de la hacienda o en asunto que en alguna forma afecte a las finanzas o al patrimonio del Estado o al ordenamiento legal de aquélla.- En todos estos casos, y muy especialmente en los de ordenación de gastos y pagos y de aprobación de contratos, la intervención del órgano de control debe producirse en forma de que su "observación" -si procediese- resulte previa a la ejecución del acto ordenado.- (control preventivo)

b) Vigilancia de las operaciones a cargo de los órganos secundadores del Poder Administrador en la gestión

ción ejecutiva (ordenadores de gastos, recaudadores; pagadores; administradores de fondos, especies, y bienes susceptibles de posesión estática; encargados de servicios contables, etc.) a los efectos de observar cualquier transgresión.- (control preventivo y concomitante.-)

- e) Examen -a los fines de asesorar al Poder Legislativo- de la cuenta general a elevar por el Poder Ejecutivo una vez cerrado el ejercicio del presupuesto.- (control ulterior).-

B) Facultades jurisdiccionales (como magistratura de la hacienda)

- a) Examen y juicio de las cuentas de los agentes de la hacienda.- (jurisdicción necesaria)
- b) Atracción de todo funcionario (73), a juicio de responsabilidad, en caso de haber el mismo lesionado, por acto o por omisión, a la hacienda.- (jurisdicción ocasional)

C) Facultades administrativas (como órgano autónomo)

- a) Preparación de su presupuesto.-
- b) Nombramiento, corrección y remoción de su personal

(73) La denominación de "agentes de la hacienda" comprende no sólo a los que actúan regularmente como tales, por razón de sus cargos, sino también a los ocasionales (cuentas de comisión) y a los gestores oficiales.- No incluye, en cambio, al Poder Ejecutivo que obra como gobernante y no como agente, razón ésta por la cual tampoco debe considerarse sometido a juicio de responsabilidad ante el Tribunal de Cuentas, hasta tanto no sea destituido en Juicio Político.-

c) Administración de los créditos que se le asignen por el presupuesto, con cargo de rendir cuenta al Poder Legislativo.-

Enumeradas así las facultades que deberían otorgárseles a estos organismos de control externo delegado, examinaremos y fundaremos cada una de ellas.-

Diremos, ante todo, que la censura de los actos del Poder Administrador y de las operaciones de los órganos que lo secundan, ha de atender a la legalidad y aspectos contables de dichos actos y operaciones y no a su conveniencia y oportunidad.- Como lo hace notar Bielsa (74), admitir lo contrario conduciría a hacer del órgano fiscalizador un super Poder político -ya que es función política la determinación de la conveniencia u oportunidad de un acto- o, según fuera el alcance de la observación, a convertirlo en un asesor del Ejecutivo, en lugar de serlo del Parlamento.-

De lo argumentado se desprende, también, cual ha de ser el alcance de las observaciones o reparos que sobre la legalidad y aspectos contables de la gestión financiero-patrimonial debe oponer el órgano al que nos referimos.- Algunos sostienen que debe dársele la intervención directa en todos los actos administrativos, los que no podrían entrar en vigor sin su visación y que en caso de in-

(74) "La Contaduría General de la Nación como Tribunal de Cuentas", en la Revista de Ciencias Económicas (Buenos Aires) junio de 1941, Pág. 436.-

sistencia debería recurrirse al Parlamento para regularizar la legalidad del acto observado e insistido.- Otros, por el contrario, sostienen que una "observación" no debe tener un alcance tal que signifique que el Poder Ejecutivo no pueda llevar a cabo el acto que se propone.- En el supuesto, aquella "observación" tendrá efectos suspensivos sólo hasta el momento que dicho poder insista en su decisión, en cuya oportunidad el órgano de control externo delegado debe ponerlo en conocimiento del Parlamento, acompañando todo ello de una buena publicidad, dirigida al propietario de la hacienda, el pueblo.-

Nosotros nos inclinamos por esta última opinión, pues, repetimos, si la "observación" podría revocar o anular un acto del Poder Ejecutivo, equivaldría a erigir un poder negativo frente a él, lo que en muchos casos llevaría a trabar la acción de gobierno, a promover enojosos conflictos y a enervar la respectiva responsabilidad.-

Es más: si la "observación" se refiriera a un acto de carácter general, que no involucre una inmediata operación financiero-patrimonial, como podría ser un decreto reglamentario de una ley, su alcance debería ser puramente preventivo, ya que el órgano fiscalizador tendrá oportunidad de reproducirla, en la medida señalada, cuando se presente el caso concreto.-

Podría pensarse que tal control en la forma señalada, resultaría muy débil.- Pero recordamos que sus partidarios, tal como lo dijéramos más arriba, propugnan acom

pañarlo de la comunicación pertinente e inmediata al Poder Legislativo, juez natural del Poder Administrador, y de la publicidad de las observaciones preventivas y aún las suspensivas, cuando mediare insistencia del Poder Ejecutivo.-

Piénsese, por otra parte, que el mismo órgano podrá hacer resaltar los actos observados al producir su dictamen sobre la cuenta general y, que cuando no se trate del Poder Administrador sino de sus agentes, podrá imponer por sí mismo la sanción (75), inmediatamente, por vía del juicio de responsabilidad, o en forma mediata, por la aplicación del juicio de cuentas; y se convendrá que el sistema propuesto tiene gran eficacia, sin afectar la jerarquía del Administrador, como "poder".-

Dijimos que, dentro de las facultades constitucionales, al órgano de control externo delegado le correspondía examinar, con fines de asesoramiento del Poder Legislativo, la cuenta de inversión.- Entendemos que, como desprendimiento y como asesor de este Poder, en las cuestiones de su competencia, ese debe ser el alcance de su intervención en aquella cuenta.- No creemos que pueda o deba juzgarla, por sí, ya que entendemos que un poder no puede ser sino juzgado por otro "poder".- Razones hay muchas: el equilibrio y armonía de los poderes, que es una

(75) Cargo o alcance por el daño sufrido por la Hacienda, en virtud del acto irregular o de la omisión.-

de las bases de los regímenes de gobiernos democráticos, y representativos en especial en el nuestro, y a los cuales referimos siempre nuestra exposición, demuestra por sí solo este punto.-

Quedan así examinadas y fundadas las facultades "constitucionales".-

Pasemos ahora a las "jurisdiccionales".- Ellas se refieren, como lo hemos dicho ya, a estos órganos de control externo delegado en su carácter de magistratura de la hacienda.- Por tal motivo, nada más lógico que traer bajo su jurisdicción y competencia el examen y juicio de las cuentas de los obligados a rendirlas, como así también de todos aquéllos que en razón de sus cargos o funciones no estén sujetos a tal obligación, pero que de alguna manera puedan dañar los intereses de la hacienda.-

Por último tenemos las facultades "administrativas".- Hemos dicho ya que la base fundamental, sobre la que reposa el éxito de estos órganos de control externo delegado, radica en su independencia frente al Poder al cual deben controlar, lo mismo que a sus órganos secundarios.- Agregáremos ahora que tal independencia debe extenderse también, en lo que a su administración se refiere, con respecto al órgano natural de control externo, esto es, el Parlamento.- A fin de conseguir tal objetivo, nada más lógico que asignarle las facultades que hemos enumerado antes, a saber: preparación de su presupuesto; nombramiento, revocación, etc., de su personal, y adminis-

tracción directa de sus autorizaciones legales para gastar, con cargo de rendir cuenta únicamente al Poder Legislativo.-

Ahora bien: tales órganos pueden tener distinta composición.- En efecto, ellos pueden ser unipersonales (contralores generales) o colegiados (Tribunales o Cortes de Cuentas).- Las autôres y la legislación mundial, dentro de ese marco, no se han orientado uniformemente al respecto.- A nuestro juicio, el asunto no reviste mayor importancia, - lo que interesa son las facultades que se le atribuyan, su competencia, jurisdicción, etc.-

Muchos países, entre ellos España, Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, han optado por el tipo colegiado de Tribunales o Cortes de Cuentas, cuyo remoto antecesor pareciera ser el Tribunal de los legisladores de la Antigua Grecia.- (76)

Cabe notar que las atribuciones conferidas a esos cuerpos son muy variadas: mientras en Italia, Holanda, Bélgica y Brasil, por ejemplo, se le ha atribuido, además del examen y juicio de las cuentas de los agentes y del estudio de la cuenta general del Poder Ejecutivo o de cada ministro, según el caso, un control preventivo y concomitante, más o menos intenso, sobre toda la gestión ejecutiva financiero-patrimonial, en Francia no ejerce es

(76) Véase Bayetto, Ob. cit., Fasc. I, nota 150, ibi.-

ta última función, la cual está encomendada a órganos de control interno.- En España, el decreto-ley del 19 de junio de 1924, al crear sobre la base de la refundición del antiguo Tribunal de Cuentas con la Intervención General de la Administración del Estado, el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, se dió a este funciones de control preventivo y concomitante; empero dicho decreto-ley fue dejado sin efecto el 4 de febrero de 1930.-

Otros países como Inglaterra y Estados Unidos -y dentro de la ruta marcada por éste- Chile, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Panamá y Costa Rica (77), se han inclinado por el sistema unipersonal, esto es, se han confiado a un funcionario independiente del Poder Administrador, llamado, generalmente, Contralor y Auditor General, el ejercicio del control externo, en representación del Legislativo, con amplias facultades, tanto en el aspecto preventivo como en el concomitante y ulterior, al punto de poder denegar pagos y tomar intervenciones que corresponderían a los órganos administrativos o de control interno (78)

(77) Las disposiciones constitucionales, relativas al control externo delegado, en vigor en los países americanos citados, puede consultarse en la recopilación publicada por la Academia de Ciencias Económicas (año 1947 y 1948) bajo el título de "Las cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América".-

(78) Sobre el régimen imperante entre nosotros, véase punto siguiente.-

2.- Ausencia de un control administrativo externo delegado en el Estado Federal Argentino.-

Entendemos haber fundado suficientemente, en el punto anterior, la necesidad de un control externo delegado a cargo de un órgano independiente del Poder Administrativo.- Veamos ahora, cuál es el panorama pertinente en la hacienda del Estado Federal Argentino.-

Diremos, ante todo, que tal órgano no existe, constitucional ni legalmente.- Y lo que es más grave, por efecto de nuestra legislación, se ha confundido y se continúa confundiendo el control externo con el control interno.- Trataremos de explicar estas afirmaciones.-

Examinadas tanto la Constitución Nacional de 1853 como la de 1949, en ninguna de las dos encontramos referencia expresa a este órgano de control externo.- Por tanto, está perfectamente justificada la primera afirmación.-

Dijimos que tampoco tenía existencia legal.- En efecto, no obstante todas las disposiciones de la vieja ley de contabilidad N.º 423 como las de la actual N.º 12061 que pretenden asignar a la Contaduría General de la Nación algunas funciones típicas de los Tribunales de Cuentas, dicha repartición no reúne las más mínimas condiciones para ser un verdadero órgano de control externo delegado.-

Pocas palabras bastarán para justificar esta afirmación.-

a) en materia de facultades constitucionales, si bien

es cierto toma intervención en todo decreto, reglamentación, resolución o disposición del Poder Ejecutivo en su carácter de administrador de la Hacienda, y, en general, en todo asunto que se relacione o afecte a las finanzas o al patrimonio del Estado o al ordenamiento legal de aquélla, no es menos cierto que su acción se reduce a "observar" (79) todo acto de la

(79) De acuerdo con el artículo 79 de la nueva ley de contabilidad, contrariamente a la N.º 428, dicha "observación" no es siempre tal, sino "acto de oposición", que puede tener tres manifestaciones distintas, con alcances también distintos, a saber:

a) Reparo administrativo, para los errores en órdenes de pago, liquidaciones, aforos aduaneros, etc.-

b) Observación legal, a todo acto o hecho que afecte al Tesoro Nacional cuando, en que a juicio de la Contaduría General, se hubiera dictado en contravención de una disposición legal.-

En ambos casos el acto de oposición no es sin efecto cuando se corrija el error o el Poder Ejecutivo insista en su decisión.- Hemos notado que hemos tomado el subrayado de la propia ley, señalando que una insistencia del Poder Administrador nunca debe dejar sin efecto una observación legal.- En todo caso, permitirá que el acto se lleve a cabo y nada más.- Además la ley de contabilidad es contradictoria en su propio texto, ya que el artículo 65 establece que a la cuenta de inversión se agregarán, entre otros documentos, las "observaciones opuestas".- Es del caso preguntar, si el Poder Ejecutivo insistiera en todas y en cada una de las observaciones que le hubiera opuesto la Contaduría General, en cuyo supuesto, éstas quedan sin efecto, qué es lo que se agregaría a la cuenta de inversión?

Felizmente, la práctica ha seguido la buena doctrina y, en el caso, se han comunicado todas las observaciones, aún las insistidas.-

c) Dictamen o penencia, cuando se trate de decretos reglamentarios de leyes, o de carácter general para la aplicación de disposiciones impositivas, o relacionadas con la organización y funcionamiento de oficinas y en general en todo asunto de interés para la marcha de la administración.

Sobre el alcance de este acto de oposición la ley nada dice expresamente, pero de acuerdo a su denominación (dictamen o penencia) no debe tener, y así es en la práctica más que el carácter de un nuevo asesoramiento del Poder Ejecutivo, del cual puede apartarse sin responsabilidad alguna

- 22 -

naturaleza de los expedientes, los que pueden llevarse a cabo, previa insistencia del Poder Administrador, y sin que sea necesario comunicar tales circunstancias, de inmediato, al Parlamento, lo que sólo se hace por medio de la memoria anual, y sin que tampoco se haga la publicidad que hemos señalado en el punto anterior.-

- b) Su dependencia del Poder al cual debe controlar, por delegación del Parlamento, es absoluta.- El nombramiento de todo su personal, desde el Presidente hasta el último empleado, está sujeto a las normas generales que rigen todo el orden administrativo del Poder Administrador.-
- c) Si bien tiene a su cargo la preparación de su propio presupuesto, lo cierto es que lo hace como cualquier dependencia del Poder Ejecutivo, quien debe aprobarlo antes de su elevación al Poder Legislativo, por lo que se halla sujeta a las directivas y a la censura que este Poder le marque.-
- d) No administra los créditos que en definitiva le sean votados, sino como una simple repartición del Ministerio de Hacienda.-

aunque aquellas medidas sobre las que recaen estos actos de oposición, afectan al ordenamiento legal de la hacienda, esto es, que un acto relacionado con las "funciones iniciales" puede ser vulnerado por actos de "funciones de gestión ejecutiva", emanados de dos poderes distintos (Poder Legislativo y Ejecutivo, respectivamente)

e) Como dependencia directa del Poder Ejecutivo, a él y no al Parlamento rinde cuenta de su gestión administrativa.-

f) No examina la cuenta de inversión a elevar por el Poder Ejecutivo, a los fines de asesorar al Parlamento.

Lo expuesto, entendemos, permite afirmar la falta de independencia de la Contaduría General de la Nación respecto del Poder Ejecutivo.- Cómo podría, entonces, pronunciarse, con entera libertad, sobre los actos de éste? Creemos que no ha podido, no puede, ni podrá hacerlo, mientras conserve su dependencia actual, no obstante las palabras del miembro informante de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación, pronunciadas en ocasión de discutirse la vieja ley de Contabilidad N° 423.- (30)

Pero es más: en el Estado Federal Argentino se ha confundido el órgano de control externo delegado con el de control interno.- Se han dado, o pretendido dar a la Contaduría General de la Nación, las funciones de ambos, lo cual está fuera de toda lógica.- Sabido es que el control externo es aquél que el Parlamento, como representante directo del propietario de la hacienda, el pueblo, ejerce sobre el Poder Administrador y que, por las razones dadas en el punto anterior, lo delega en un órgano espe-

(30) Las palabras pertinentes del Dr. Rawson pueden consultarse en Bayetto, Ob. cit., Fasc. I., nota 162.-

cial, que, por regla, se denomina Tribunal o Corte de Cuentas.- El control interno, en cambio, es aquél que el Poder Ejecutivo implanta para verificar la conducta de los numerosos órganos secundadores con que cuenta para llevar a cabo las funciones de gestión ejecutiva de la hacienda.-

Con tal confusión, aparte de otros inconvenientes se ha suprimido una instancia en el juicio de cuentas, ya que en los países con Tribunales o Cortes de Cuentas independientes, por lo común, la Contaduría General (órgano de control interno) examina la cuenta de tales órganos secundadores (instancia administrativa) compitiendo a dichos Tribunales o Cortes el pronunciamiento definitivo (instancia judicial).-

La confusión señalada se produce por las disposiciones de la propia legislación.- En efecto: así como por los artículos 34, 35, 36, 65, y 76 y siguientes de la Ley 12.961, correlativos de los números 17, 18, 25, 26, 45 y 52 y siguientes de la vieja ley N.º 428, la Contaduría General interviene, con facultad de observación, los órdenes de pago; tiene a su cargo el examen, liquidación y juicio de las cuentas de inversión, recaudación y distribución de los capitales, rentas, espensas u otras pertenencias de la Nación o confiados a la responsabilidad del gobierno nacional, con competencia para realizar la fiscalización y vigilancia de todas las operaciones financieras y patrimoniales, en cuanto a su legalidad: puede requerir la presentación de cuentas, estados e informes en la época

y forme que estime adecuadas; dictar sentencias en los juicios de cuentas y de responsabilidad; etc., facultades todas ellas típicas de los Tribunales de Cuentas, o dicho en términos generales, de los órganos de control externo delegado que no puede realizar, en la debida forma, por las razones que más arriba se han dado, tiene a su cargo otras que, a su vez, son típicas de un órgano de control interno. Así, por ejemplo, debe llevar la contabilidad del Estado (artículos 56 y siguientes de la ley 12.961 y artículos 37 y siguientes de la N°428); confecionar la cuenta de inversión con su documentación pertinente (artículos 62, inciso d) 64 y 65 de la Ley 12.961 y artículos 44 y siguientes de la 428); puede establecer delegaciones en los órganos secundarios del Poder Ejecutivo (artículo 31 de la Ley 12961 y Acuerdo del 14 de julio de 1981) etc.-

Por tanto, en el orden Federal Argentino, el órgano de control interno ejerce en parte, o pretende ejercer las funciones del control externo delegado.-

Tal es el panorama actual en nuestro país, debiendo lamentar que la reforma de la vieja ley de Contabilidad N°428, tantas veces anunciadas y llevada a cabo en 1947, no haya sabido recoger toda la experiencia interna e internacional sobre la materia, ya que los conceptos que más arriba hemos expuesto, como crítica de nuestra legislación, han sido vertidos y aceptados, antes de ahora, dentro y fuera de la administración pública federal.-

Prueba de ello, la constituyen las iniciativas

de reformas a la ley que rige nuestro ordenamiento administrativo, que citamos a continuación, y que tendían a salvar todos los inconvenientes señalados en este punto:

a) Proyecto del Doctor Berrey: Por iniciativa del Doctor D. Alfredo L. Palacios, el Senado de la Nación designó en 1932 una Comisión Especial, compuesta por tres Senadores para que estudiara las reformas a introducir a la Ley 428.-

Integrada la Comisión referida por los Señores Palacios, Berrey y Arancibia Rodríguez, solicitó el concurso técnico del titular de la Cátedra de Contabilidad Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Doctor Juan Bayotto, quien, en 1934, elevó a la misma un anteproyecto de "Nueva Ley de Contabilidad Pública".-

Por este proyecto se creaba un Tribunal de Cuentas independiente, cuyos miembros debían ser nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y conservarían sus empleos mientras durara su buena conducta, aplicándose para removerlos el procedimiento establecido para los miembros del Poder Judicial. Además se le daba la jurisdicción y competencia que la doctrina asigna a estos órganos de control externo delegado, tal como lo hemos referido en el presente capítulo.-

b) Proyecto de la Comisión Especial de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación.- (Elaborado en 1937 y entregado a la Cámara en 1940, con recomendación de no tra-

tenido en la respuesta de opinión del Poder Ejecutivo, sobre el mismo).-

Adicionalmente, sobre la base del anteproyecto del Poder Ejecutivo, la Comisión Especial reunida en el, formuló a su vez, en respuesta, un definitivo hasta tanto se considerara al Poder Ejecutivo sobre las consultas que se le formularían. Ahora bien, como dicho Poder no realizó su opinión al respecto, en las sesiones de 1940, la Comisión Especial lo entregó a la Cámara, con la recomendación, en su momento, de que se requiriera aquella opinión. El Senado, sin aprobarlo especialmente, ordenó la publicación, en un folleto, del despacho de dicha Comisión.-

Como no podía ser de otra manera, este proyecto continuó, en punto al Tribunal de Cuentas, casi análogas disposiciones.- (81)

c) Resolución del Poder Ejecutivo - Promulgada el 14 de Julio de 1941.-

Por el decreto citado, el Poder Ejecutivo designó una Comisión integrada por distintos funcionarios de la Administración Nacional para que estudiara "los cambios que resulte convenientes introducir en la Ley de Contabilidad N° 4357.-"

Constituida la Comisión, resolvió, a su vez,

(82) Los textos íntegros de dichos proyectos pueden consultarse en la publicación de la Facultad de Ciencias Económicas titulada "Tres proyectos de nueva ley de Contabilidad Pública", Buenos Aires, 1941.-

nombrar una subcomisión para que realizara un estudio preliminar de la cuestión.- Esta se expidió, en enero de 1948, elevando sus conclusiones a la Comisión Plennaria, la que hasta la fecha no lo ha considerado, ni tampoco, desde luego, el Poder Ejecutivo.-

Contenía, respecto al asunto que nos ocupa, casi idénticas disposiciones.- (32)

En punto a otro orden más restringido, cual es de asegurar la independencia de la Contaduría General de la Nación, y no la reforma total de la Ley de Contabilidad como lo hacían los proyectos citados anteriormente, el Senador Matienzo, presentó uno que se tradujo en la Ley N°:11.635, votada por el Poder Ejecutivo.- Por ella el Presidente de la Contaduría General y los Contadores Mayores serían designados cada 15 años por el Poder Ejecutivo, pero con acuerdo del Senado, requiriéndose también tal acuerdo en caso de ser necesario removerlos antes de la expiración de ese término.- Además establecía, entre otras cosas, la publicidad de las observaciones desestimadas por el Poder Ejecutivo y su comunicación inmediata a la Cámara de Diputados.-

Al vetarla, el Poder Ejecutivo fundó su acto en el artículo 26, inciso 10 de la Constitución Nacional de 1853, por ser la Contaduría General de la Nación una dependencia directa de él, y entendiendo que, por otra par-

(32) Ver nota anterior.-

te, debía encararse una reforma total de la ley de Contabilidad.-

Subsiste, por tanto, la necesidad de un órgano de control externo delegado, existente en algunos regímenes provinciales -Córdoba, Buenos Aires, Santa Fé, Entre Ríos, entre otros- es decir, en contar con un Tribunal de Cuentas perfectamente separado de la Contaduría General.-

Ahora bien, dicho Tribunal puede crearse mediante dos procedimientos: o por vía constitucional o por conducto de una ley del Congreso.-

Los partidarios del primer procedimiento se han opuesto siempre a una reforma puramente legal, diciendo que era necesario una modificación constitucional, descartando, por tanto, la vía legal.- Pero la Constitución Nacional se ha reformado recientemente y al no crearse por ella aquel órgano, se habría perdido la oportunidad para quienes así piensan.-

Por nuestra parte, coincidimos con Bielsa (83) y Bayetto (84) en que el Tribunal de Cuentas, tal como lo hemos esbozado, no debe necesariamente ser una creación constitucional.-

En efecto; hemos justificado antes el derecho que asiste al órgano volitivo máximo de la hacienda, el Parlamento, para verificar cómo se cumplen por el órgano

(83) Véase artículo publicado en la Revista Parlamentaria (Año I, N° 19, diciembre de 1932)

(84) Véase "Apuntes de Contabilidad Pública" Fasc. III, nota N° 104.-

directivo y ejecutivo de la misma, las normas que dicte en ejercicio de sus facultades.- Resulta lógico, pues, que tal derecho pida y deba concretarse mediante un acto propio, complementario, podría decirse, de aquellas normas, como lo es una ley, así como nadie discutió las disposiciones del Acuerdo de 14 de julio de 1931 y su corolario actual, en la parte pertinente, el artículo 91 del decreto reglamentario de la ley 12.961, en cuanto significan medidas de control interno dictadas por el propio Poder Ejecutivo, respecto de sus agentes a ordenadores secundarios.- La situación es, para nosotros, idéntica.-

SEGUNDA PARTE

LAS HACIENDAS ANIXAS

CONTROL DE SU ACTIVIDAD

C A P I T U L O I

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA INSTITUCIONAL

- 1.- Nociones preliminares.- Razones que justifican la descentralización administrativa institucional.-
- 2.- Su concreción desde el punto de vista de la Contabilidad Pública: Las sub-haciendas o haciendas anexas.
- 3.- Clasificación de las sub-haciendas o haciendas anexas.
- 4.- Los alcances de la autarquía en las haciendas anexas.

1.- Nociones preliminares.- Razones que justifican la descentralización administrativa institucional.-

Recordamos dicho anteriormente (25) que la hacienda del Estado está formada por una gran hacienda central de "erogación" y por una serie de haciendas menores anexas, más o menos autárquicas, constituidas a la vera de aquélla.-

En la primera parte de este trabajo hemos esbozado un panorama general de la hacienda del Estado, calificada como "compuesta", y con particular referencia al Estado Federal Argentino.- Ello nos ha de permitir ubicar a las referidas haciendas menores, a las que hemos de dedicar nuestra atención de ahora en adelante, por ser el objeto principal de este estudio.-

La historia del Derecho Político nos enseña que las funciones del Estado han ido sufriendo una evolución constante y creciente, en doble aspecto: en cantidad y en calidad.-

En efecto: el simple crecimiento vegetativo de la población trajo un aumento, no precisamente de aquellas funciones, sino de tareas, dejando atrás, poco a poco, la simplicidad de la organización administrativa destinada a atender las necesidades de orden social, que sólo el Estado debía atender.- Respondían a aquellas derivadas de su poder de policía, educación, seguridad exterior, etc.-

(25) Véase Primera Parte, Cap.I, Introducción.-

Sin perjuicio de ello, a medida que se fué operando una transformación del Estado mismo, es decir, que del "Estado Político" pasó a ser, simultánea o sucesivamente, "Estado Cultural", "Estado Social" o "Estado Económico", lógicamente evolucionaron la calidad o la naturaleza de sus funciones primitivas y tradicionales.-

Resultó, así, necesario, por eso doble crecimiento, descentralizar la acción administrativa.-

Siguiendo el orden de aparición de las nuevas necesidades, surgió primero lo que en Derecho Administrativo se conoce con el nombre de "descentralización burocrática".- Es decir, fué necesario delegar cierta competencia y facultades de decisión propias del Poder Administrador, en órganos que siguieron estando bajo su dependencia jerárquica directa, esto es, sin crear en ellos una personalidad distinta a la de aquel Poder.-

Mas cuando el Estado fué sufriendo la evolución antes señalada, cuando se nos fué presentando como prestador de servicios públicos divisibles, como bancario, industrial y hasta comerciante, aquella simple delegación de competencia y facultades de decisión, es decir, la descentralización burocrática, no bastó para atender el nuevo panorama estatal.-

Se hizo necesario crear ciertos organismos que reunieran, siquiera sea algunas de las características del Poder Administrador: en primer término, la personalidad que los permitiera actuar con algún grado de capacidad en

el campo jurídico.- En segundo lugar, debieron tener facultades de propia dirección.-

Hació, así, la descentralización administrativa, entendiéndose por tal el órgano o conjunto de órganos con personalidad propia y distinta a la del Estado, es decir cuando pueden ser sujeto de derecho y que gozan de facultades de decisión propia sin subordinación jerárquica a ningún otro órgano administrativo.- (36)

Al decir de Dielsa (37) "la descentralización administrativa" se expresa en la institución denominada autarquía, que significa administración propia, según el régimen legal dado por el Poder Central y bajo el control de éste.- (38)

Ahora bien: la descentralización administrativa, concretada en la institución "autárquica", puede tener dos aspectos:

- a) la autarquía territorial, y
- b) la autarquía institucional.

Entendemos por autarquía territorial aquella que se ejerce, en razón del derecho de autoridad, sobre delimitado territorio (por ejemplo, las comunas); y por autarquía institucional la que se ejerce no ya en relación a un territorio, sino atendiendo al fin de su creación.-

(36) Véase Dielsa, "Derecho Administrativo", Tomo II, Segunda Edición, Págs. 7 y 8.-

(37) Véase Ib. cit., Pág. 8.

(38) Volveremos más adelante sobre el concepto de autarquía.- Véase punto 4 del presente capítulo.-

Desde luego que puede suceder, y en la práctica sucede, que una institución autárquica institucional en su encuentro limitada su acción a un limitado territorio, de donde esta delimitación territorial no constituye, por sí sola, el carácter diferencial entre uno y otro tipo de autarquía.-

Lo es, sin embargo, en el sentido de que, en tratándose de entidades autárquicas territoriales, el territorio es condición "sine qua non" de su existencia.- Sin él, aquéllas no tendrían vida.-

Queda, entonces, brevemente expuesto, el concepto de la descentralización administrativa institucional.- El carácter y la naturaleza del presente trabajo nos impiden hacer un estudio de la descentralización administrativa y su concreción, la autarquía, como institución.- Ello compete al Derecho Administrativo.- Nosotros enfocaremos el problema desde el punto de vista de la Contabilidad Pública, esto es, examinaremos las instituciones autárquicas bajo el aspecto de su cristalización en un conjunto de operaciones coordinadas que llamamos haciendas.-

2.- Su concreción desde el punto de vista de la Contabilidad Pública: las sub-haciendas o haciendas anexas.-

Dijimos en el punto anterior, siguiendo al Profesor Bayotto (89), que el estudio de la entarquía como institución corresponde al Derecho Administrativo y que siendo este trabajo un enfoque del problema desde el ángulo de la Contabilidad Pública, lo estudiaríamos cuando ella se concretara en una o más haciendas menores y anexas a la hacienda central del Estado, sin perjuicio de las indicaciones que, necesariamente, debamos hacer, dada la naturaleza del tema, en el terreno jurídico.-

Señalamos también que la institución entárquica es la concreción de la descentralización administrativa.

Ahora bien, cada institución entárquica responde a un fin inspirador: la atención de una nueva necesidad, en muchos casos distintas por su naturaleza o por sus características, de las existentes.-

Es en tal virtud que cada institución descentralizada, con mayor o menor grado de entarquía, debe realizar actos de gestión económica, encaminados a satisfacer las necesidades para atender las cuales han sido creadas.- Como ya lo hemos dicho (90), tal gestión, en su dinámica, constituye un conjunto de operaciones coordinadas, en vis-

(89) "Apuntes de Contabilidad Pública", Fasc. X, Págs. 12/13

(90) Véase Primera Parte, Cap. I, Introducción.-

ta de un fin determinado en obligado vínculo con la satisfacción de las necesidades humanas, todo lo cual configura lo que se ha dado en llamar una "hacienda".-

Se forman así, una serie de haciendas menores, a la vez de la gran hacienda central del Estado.- Su tipo, ya sea de "explotación" o de "producción" o cualquier otro, estará determinado por su propia naturaleza.- Así si se trata de una hacienda constituida para producir bienes con el objeto de lanzarlos al mercado, ella será de producción (91).- Si, por el contrario, sólo aplica medios económicos obtenidos de las fuentes de la hacienda central, será una hacienda de "explotación".-

La aparición de nuevas necesidades o la transformación del Estado de ampliar su radio de acción, que conduce a la formación de tales haciendas y a la división de la gestión, hacen nacer, según el profesor Bayetto (92), los "servicios personificados", personificaciones que no significan, de manera alguna, que el sujeto jurídico final sea distinto al de la hacienda central.-

Alora bien: la existencia de un número de tales haciendas no equivale a suponer una independencia de acción, en relación unas de otras y aún con la de la ha -

(91) Véase Bayetto, "Teoría de Contralibridad Pública", Fasc. I, Cap. II, punto 8, págs. 17 y siguientes.-

(92) Véase obra citada, Pág. 19.-

cienda central del Estado.- Antes bien, organizadas como lo están bajo la superintendencia del Poder Administrador, órgano directivo máximo, y constituyendo todas ellas una gran hacienda calificada como "compuesta", allí donde las diversas que la integran no correlacionen su gestión.-

3.- Clasificación de las sub-instituciones o haciendas

201102.-

En el Capítulo I de la Primera Parte de este trabajo hemos intentado una clasificación de las sub-instituciones o haciendas anexas, colaterales de la central del Estado.- Conviene, por tanto y tal como lo veremos (Véase nota 7) profundizar sobre esta cuestión tan importante.-

Las referidas haciendas han merecido tanto en la legislación como en los proyectos de legislación y en la doctrina, diversas clasificaciones.- Pero para ello, las han considerado casi siempre como "instituciones" y no como "haciendas", es decir, que se las clasificó, siempre y más bien, desde un punto de vista jurídico y no contable.- Muchas veces se optó en tener como base las actividades que, de acuerdo con su respectivo objeto, aquéllas desarrollan.-

Como muy bien lo hace notar el Doctor Cayotto, (93) de esa diversidad de actividades se deriva una grave dificultad cada vez que se pretende establecer un régimen común de control, sobre todo en cuanto toca a las fases preventiva (presupuesto) y crítica (transmisión de cuentas).- De ahí la necesidad de plantear una clasificación de las entidades a las cuales ha de referirse ese control, de manera que, tomada siempre en cuenta la índole de la actividad ejercida por cada una, pero únicamente en cuanto ésta determine formas

"distintos de aquí, los divida en el menor número posible de grupos".-

Eso es precisamente, el error o el vacío de que adolecen las clasificaciones hasta hoy conocidas.- Han dejado de lado el objetivo, claramente expuesto por el Doctor Bayotte, para ensayar algunas que no sirven sino para fines de menores alcances.-

Por nuestra parte pensamos, ampliando el concepto señalado por el citado autor, que una clasificación adecuada de estas haciendas debe servir como base para la determinación de otros aspectos fundamentales, como son: su naturaleza jurídica, capacidad, administración, etc.-

Concordante criterio expresó la Contaduría General de la Nación en nota del 24 de marzo de 1936, dirigida a la Comisión Especial de la Cámara de Diputados de la Nación, encargada del estudio de los presupuestos de "repúblicas autónomas y bancos oficiales" (94) y su aplicación, al decir: "A los efectos de considerar debidamente el aspecto relacionado con los presupuestos de las repúblicas autónomas, al igual que el punto relativo a las modificaciones que deben introducirse en el funcionamiento de las mismas, tanto en el orden presupuestal y financiero como así en lo relativo al control que se debe ejercer la Contaduría General de la Nación, es indispensable plantear el problema previo de una adecuada"

(94) Conservemos los términos originales.-

"de clasificación, a fin de no considerar todas las cues-
"tiones relativas a las reparticiones autónomas en un
"mismo plan de igualdad y en una situación idéntica".-

La necesidad de una adecuada clasificación quedó
por tanto, así expresada.- Así como que la propia Contadur-
ría General, al continuar experimentando su pensamiento, dijo
ya en el mismo informe que, a su juicio, "dada la finali-
dad de su creación", las reparticiones autónomas debían
clasificarse en:

- a) Económicas
- b) Industriales
- c) Obras Públicas
- d) Bancarias
- e) Previsión Social
- f) Fomento, regulación y control

Esta clasificación adolecía de los vicios que no
han sido los que sirve para uniformar la legislación en
relación a las diversas cuestiones relativas que afectan o
sean de la esencia de las haciendas públicas.- Ella puede re-
sultar útil, y ello sólo en parte, para la adopción de
una o varios regímenes de presupuesto, por ejemplo, o pa-
ra fines puramente informativos o estadísticos.- Para lo
demás (naturaleza jurídica, capacidad, control, adminis-
tración, etc.) resulta ineficaz.-

(10) Cámara de Diputados de la Nación.- Informe de la Co-
misión citada.- Imprenta del Congreso, 1920, pag. 63.-

Iguales críticas provocó la clasificación intentada por la recordada Comisión Especial de la Cámara de Diputados de la Nación (año 1936).-- Debe en la exposición de motivos (96): "Los antecedentes reunidos por la Comisión, lo han permitido estudiar las características de cada una de las entidades autárquicas, que regulan ser consideradas especialmente en la legislación proyectada, ya sea para establecer excepciones a las normas generales o para dictar otras que complementen a las últimas.-- Por cuanto sus tareas la Comisión ha procedido a clasificar, a las distintas entidades autárquicas, de acuerdo con sus características calidades.-- La extraordinaria diversidad de las mismas, no ha permitido llegar a una clasificación que las agrupara en forma que simplificara apreciablemente la legislación, considerando los distintos grupos de entidades.-- Sin embargo, se ha ensayado algunas clasificaciones que comprenden puntos comunes a las mismas, lo que facilita su análisis.--"

La necesidad y las dificultades de una clasificación quedaba, una vez más, señalada.-- Pero tales intentos desaparecieron, a nuestro juicio, en cuanto la recordada Comisión pretendió dar forma definitiva a su pensamiento.--

En efecto, para ello consideró, en primer lugar,

(96) Véase informe citado, pag. 10.--



no, al origen de los recursos de tales entidades, según sea:

1.- Recursos propios, que provengan:

- a) de utilidades comerciales, bancarias, industriales o de servicios públicos;
- b) de tasas por retribución de servicios;
- c) de aportes de afiliados y patrones;
- d) por conceptos diversos: donaciones, legados, venta de títulos, etc.-

2.- Recursos del Tesoro Nacional, que provengan:

- a) de impuestos nacionales especialmente afectados;
- b) de partidas de presupuesto nacional o de rentas generales;
- c) de participación en los beneficios de cambio

Tal clasificación tampoco sirve a las finalidades que se propusieron sus autores, como bien y claramente lo habían expresado.-

En efecto: de que vale y a qué conduce una clasificación basada en el origen de los recursos, si la naturaleza jurídica, la capacidad o el régimen de presupuesto, puede ser los mismos? Por otra parte, y en muchos casos, no será posible establecer claramente esta distinción, desde que existen o pueden existir entidades cuyos recursos provengan de ambas fuentes señaladas.-

La referida Comisión Especial continuaba diciendo: "Luego, se ha considerado la finalidad de cada una de" "las entidades dotadas de autonomía.- De acuerdo a esto "

"criterio, no ha llegado a la siguiente clasificación, "

"que permite agrupar las reparticiones: "

" a) que realicen obras y atiendan servicios públicos "

" generales permanentes; "

" b) industriales; "

" c) que realicen obras y atiendan servicios de fomen- "

" to agropecuario; "

" d) que realicen obras o atiendan servicios de fomen- "

" to agropecuario, creadas con carácter de emergen- "

" cia o transitorio; "

" e) de previsión social bajo la tutela del Estado; "

" f) Bancarias; "

" g) universidades; "

" h) diversas. "

Esta clasificación hecha desde el punto de vista de la actividad que desarrollan las entidades mereces, a nuestro juicio, iguales orficiones que la de la Contaduría General de la Nación, antes recordada.-

Como quiera que tales grupos pueden crecer con el simple expediente de la creación de una entidad desconocida que acometa una actividad no mencionada en la clasificación, la legislación que se proyecta puede llegar a no contemplar esas creaciones, difíciles de prever, por otra parte, con lo que el trabajo realizado por la Comisión Especial se tornaría ineficaz.- En efecto, decía la misma al respecto: "Y, finalmente, se han elaborado, en primer término, las disposiciones de carácter general y, "

"luego, las que se refieren específicamente a cada uno de"
"los grupos, antes mencionados, en todos los aspectos que"
"la comisión ha reputado indispensable" (97).- Es decir,
que la aparición de un nuevo grupo podría no hallar las
disposiciones legales que los fueran aplicables.-

No menos desazentadas han estado, a nuestro juicio,
las últimas leyes de presupuesto de la Nación, las
que en general, han dividido a las entidades descentraliza-
das de la siguiente manera:

- a) bancos;
- b) universidades;
- c) cajas de jubilaciones;
- d) de fomento agropecuario;
- e) de obras y de servicios públicos;
- f) industriales;
- g) varias.-

Frete a todo ello, y siendo necesario adoptar
una clasificación, sobre qué bases deben asentarse?

A nuestro juicio, y desde un punto de vista con-
table, que es el de este trabajo, quien ha enunciado la
clasificación más adecuada es el Doctor Bayetto (98), el
que reduce a las entidades que nos ocupan, tomadas como ha-
ciendas, a solo dos grupos:

- a) Entidades administrativas, y

(97) Informe cit., Pág. 19

(98) Apuntes de Contabilidad Pública, Pásc. I.-

4.- Los alcances de la autonomía en las haciendas anexas.-

En el punto anterior afirmamos, junto con Dielsa, que la descentralización administrativa encontraba su concreción jurídica en la institución llamada "autarquía". Corresponde ahora que dediquemos nuestra atención en determinar los alcances de esta última en las haciendas anexas.

Examinemos, en primer lugar, su naturaleza jurídica.- Para ello veamos cuáles son sus características.-

La "autarquía" es administración "indirecta" del Estado (100).- Es decir no ejercida directamente por los organismos centrales, sino por otros a quienes se les concede cierta "personalidad" y que deben desarrollar a - aquella administración dentro de la "ley" que los sea im - puesta por autoridad competente.- Y es aquí donde, a nues - tro juicio, reside, precisamente, el problema de la natu - raleza jurídica de estas entidades.-

Se hace necesario, por tanto, determinar los al - cances de dicha personalidad.-

No vamos a entrar a ul en la vieja discusión de la doble personalidad, aspecto eminentemente jurídico y ajeno, siquiera sea en alguna medida, a los fines de nues - tro estudio.- Sólo trataremos de determinar qué clase de personas son las haciendas menores que nos ocupan, en rela - ción a la persona jurídica "Estado" y a la persona de de -

(100) Véase Dielsa, "Derecho Administrativo", 4a.Ed. Tomo III, Pág.9.-

recho privado.-

Udelsa (101) afirma que "las entidades autárqui-
"cas son personas de derecho público, que forman parte de"
"la administración pública (administración descentraliza-"
"da pero administración pública siempre)".-

Pero debe tenerse presente que, no obstante la
verdad de tal afirmación -que compartimos- las propias
razones que dieron nacimiento a la autarquía -crecimiento
constante de los servicios- hicieron necesario, de suyo,
dotar de facultades de propia administración, de propia
decisión, sin subordinación jerárquica, todo lo cual debe
atribuirse forzosamente a un sujeto de derecho o sea a una
"persona".-

De ahí que, frente al Estado, los entes autárqui-
cos sean, a nuestro juicio, personas distintas de éste pe-
ro solo en la medida y con los alcances fijados por la ley
que las crea.-

No siendo personas físicas, su gestión se lleva
a cabo por la acción de estas últimas, funcionarios o em-
pleados de la administración nacional, los cuales son res-
ponsables de la marcha de la administración que les ha si-
do confiada y a quienes les son aplicables todas y cada
una de las reglas del mandato.-

Para todo lo expuesto no debe llevarnos a confun-

(101) Véase artículo publicado en "La Prensa", el 12 de ju-
lio de 1937, titulado "Sobre el proyecto de ley de fiscaliza-
ción de las entidades autárquicas".-

dir la personalidad de estos entes con la de las personas jurídicas del derecho civil.- Hay entre unos y otros apreciable diferencia que pasaremos a exponer.-

Bielsa (102) señala perfectamente una de dichas diferencias, diciendo que "el Estado ejerce, respecto de" "las personas jurídicas civiles, un poder de policía en" "cuya virtud puede hasta decretar la extinción de ellas" "si no realizan los fines de su institución, o si contra" "rían esos fines.- Cualquiera advierte que este poder de" "policía es substancialmente diferente, por su naturaleza" "y fundamento, del poder de fiscalización financiera" "regular, previsto y constante, que se realiza sobre los" "entes autárquicos o personas jurídicas administrativas." "Consecuencia de esto es que ellas deben ser creadas di-" "rectamente por la ley y no por decreto del Poder Ejecu-" "tivo, a diferencia de las personas regidas por el dere-" "cho civil".-

Además estas últimas ejercen, en razón de su propia naturaleza sólo los derechos llamados patrimoniales.- De ahí que, como dice Bielsa (103) "el elemento patrimonial sea esencial en toda relación de derecho privado de las personas jurídicas".-

Los entes autárquicos, personas jurídicas creadas por la ley según lo hemos visto, ejercen también solo

(102) Véase artículo citado en la nota anterior

(103) Véase obra citada, pag.4.-

dicho orden de derechos.- Pero aquel elemento patrimonial señalado por Dielsa, tiene distinto alcance o sentido, según se trate de las personas jurídicas del derecho civil o de estas entidades.-

En efecto: el mismo autor (104) dice que "hay "otro orden de relaciones respecto de las cuales el patrimonio puede ser sólo un medio y no un fin, o en otros términos, un elemento no necesario sino y solamente contingente, lo cual ocurre cuando las voluntades aunadas o personificadas en la entidad jurídica tienen un fin "de utilidad colectiva, aunque no pública en el sentido "del derecho civil.- En esa clase de entidades -que son "administrativas- están comprendidas las que prestan servicios públicos y han sido descentralizadas de la administración pública, atribuyéndoles personalidad jurídica (autarquía, establecimientos públicos, etc.). Res -"pecto de estas entidades no es necesario el patrimonio "a diferencia de lo que ocurre con las personas jurídicas "del derecho común; sólo basta la afectación de recursos económico-financieros, y aún la afectación en forma "potencial".-

Queda así expresado por tan distinguido autor un concepto patrimonial distinto al definido para las personas puramente del derecho privado.-

Por nuestra parte queremos generalizar aún más

(104) Véase Obra citada, Pág. 4.-

esa distinción del patrimonio, según se trate de una hacienda privada o de una hacienda pública.-

En toda hacienda debemos distinguir dos clases de sujetos, como lo hace notar Onida (105): el sujeto jurídico y el sujeto económico.-

Para el citado autor, el sujeto jurídico o titular de la hacienda, es la persona física o jurídica en nombre de la cual la hacienda desarrolla su acción y a la cual se refieren los derechos y obligaciones que derivan de las operaciones hacendales.-

Por sujeto económico entiende a la persona o personas que de hecho ejercen el "patronato" o el control de la hacienda y pueden orientar la administración, según su propio juicio.-

Apoyándose, quizás, en tales conceptos el Doctor Bayette (106) al definir a la hacienda manifiesta que su definición "personifica" a esa coordinación económica y agrega que, desde un punto de vista económico-contable, tal personificación no significa aceptarla como ente o sujeto de derecho.- Antes bien, el "sujeto jurídico" es siempre el "propietario.- Y quién es el "propietario" en la hacienda pública del Estado? Evidentemente, el pueblo (107).

(105) Véase Ob.citada, Pág.13 y siguientes.-

(106) Véase "Temas de Contabilidad Pública", Fas.I, Pág.16.

(107) Al hacer esta afirmación nos referimos siempre al Estado democrático y con gobierno representativo.-

Claro está que por razones de orden práctico ha sido necesario reconocer en estos sujetos económicos cierta personalidad, que asume caracteres "autogénicos", según lo hemos expuesto.-

Si, por otra parte, admitimos que el patrimonio reconocer solamente a un solo propietario, podremos deducir que, en tratándose de una hacienda pública, él es único y que constituye el conjunto de medios de que se vale dicho propietario, organizado en Estado, para la satisfacción de necesidades colectivas.- Por tanto, las diversas haciendas anexas no tienen una propia y separada de la gran hacienda comunitaria, de la que forman parte, sino y sirviendo, tendrán afectado parte de aquel patrimonio único y común.-

De lo expuesto podemos deducir que la personalidad de las entidades autárquicas, concretadas desde nuestro punto de vista, en haciendas menores anexas, es de características especiales, vale decir "autogénicas" y que nace de la ley que les da vida.-

Siendo ello así, esas leyes deben determinar todo el ordenamiento jurídico de estas haciendas.- Así, deben comenzar por concretar su capacidad y competencia, acordándoseles poderes o facultades especiales para realizar todos aquellos actos para los cuales la legislación de fondo los origina especialmente.- Convendrá, también, que dejan establecido que sus respectivos administradores, por ejercer un mandato, son responsables de los actos de ges -

ción en que intervengan.-

Si "autarquía" significa administración propia, estas haciendas deben estar dotadas de aquellas facultades indispensables que les permita llevarla a cabo por sí. Significa ello que deberán ser capaces de ejecutar el presupuesto que se le asigne, esto es; disponer adquisiciones, ordenar liquidaciones y adjudicaciones, liquidar y pagar, etc., etc.-

Ahora bien: queremos destacar que la citada capacidad sólo ha de referirse a todo aquello que signifi- que "administración" de la parte del patrimonio del Estado cuya gestión les haya sido confiada.-

En efecto: hemos dicho antes que estas haciendas ahora forman con la central del Estado una gran hacienda del tipo "compuesto".- Ello implica, de suyo, una unidad de gobierno y orientación.-

Por tanto aquella administración debe necesariamente responder a esta unidad, lo que nos lleva a distinguir el gobierno de la administración.- El primero debe hallarse en manos del poder político, esto es del Ejecutivo, del cual forman parte dichas haciendas.- La segunda puede y debe quedar, dentro de los límites trazados, a cargo de quien se haya encargado la gestión parcial del patrimonio del Estado.- (103) De ahí, la superintendencia sobre estas

(103) Así, por ejemplo, si el servicio público de teléfonos estuviera a cargo de una "empresa" del Estado, la determinación sobre la construcción de una línea telefónica en

funciones menores que la describe respecto como derecho y obligación del Poder Administrativo y en grado superior al órgano volitivo máximo de la Nación del Estado, el Parlamento.-

Tal superintendencia se manifiesta por medio del control, en sus fases preventiva, concomitante y ulterior.

En el aspecto preventivo, este control adquiere su forma más importante en la fijación del presupuesto, que es la concreción en cifras de un plan de gobierno o de acción, y que constituye, además, en cuanto es autorización, el jalonnement del desarrollo de dicho plan.-

(100)

Cuando dentro del control preventivo, este puede adquirir otras formas.- En efecto, ciertos actos de ciertos entes autárquicos no pueden llevarse a cabo definitivamente sin la previa autorización del Poder Administrativo.-

En ese sentido somos partidarios del otorgamiento de plenas facultades, dentro de lo que significa "admi-

lugar de otra, no debería estar a cargo de tal "empresa" (aunque admitamos su asesoramiento, en razón de su competencia), sino del Poder Administrativo, que es también político, como podría resultar política aquella determinación,

(100) Lo expuesto no significa, de manera alguna, negar la facultad de estos entes para proyectar sus respectivos presupuestos, dentro, claro está, de la orientación que les fije el poder político.- Antes bien, la legislación debería así establecerlo.-

nistraci'ón" y según lo expuesto más arriba, a estas haciendas menores anexas, facultados que sólo de en hallarse restringidas en cuanto tales actos, puedan comprometer exteriormente, por así decirlo, a toda la gran hacienda compuesta.- Ellos, a nuestro juicio, deben ser autorizados por quien tiene la responsabilidad integral de la administración de esta última.-

Concretamente nos referimos:

- 1.- Celebración de operaciones de crédito, o más precisamente, la contratación de empréstitos.- (110)
- 2.- Concertación de convenios, de cualquier naturaleza, con las provincias o municipios.- (111)
- 3.- Constitución de sociedad mixta.- (112)
- 4.- Fijación de tarifas y tasas.- (113)

(110) Con estas expresiones excluimos los simples créditos comerciales que sean necesarios llevar a cabo, para ejercer su propia administración.-

(111) Ello nos resulta así, por cuanto tales actos han de ligar contractualmente a dos haciendas públicas distintas (Estado y provincias o municipios)

(112) Las razones son las mismas que las del inciso 2 y notas anteriores.-

(113) Esta operación está influenciada, máxime si se trata de una explotación a cargo del Estado, por factores objetivos y subjetivos.- Los primeros son aquellos que derivan de elementos tangibles: materiales, mano de obra, amortizaciones, etc.- De ellos, cargados en la cuenta "Explotación" es evidente que ha de surgir una tarifa o tasa.- Pero puede suceder que al Estado le interese, por razones de otro orden, distintas, por supuesto, a las económicas-contables, fijar un diferente.- Se trata, por tanto, de un acto político que, a nuestro juicio, debe hallarse a cargo de quien tenga el poder político, es decir, el Poder Administrador.

Además entendemos que aquellas facultades de "pro la adm. distracción" debe reconocer otro orden de limitaciones.- Así todo aumento o disminución importante del patrimonio del Estado -que ya dijimos es "único"- cuya gestión en particular y parcialmente lo sea encomendada a estas entidades, debe ser autorizada por el Poder Administrativo, como así también cuando se trate de constituir ciertos gravámenes sobre dicho patrimonio.- Pensemos así, por cuanto tales actos no constituyen lo normal o corriente de sus actividades, de manera que lo admitimos en caso contrario.- (114)

En cuanto al control concomitante, en el aspecto del mérito de la gestión, hemos dicho más arriba, que compete al Poder Ejecutivo (115).- Para ello, es necesaria -rie que éste se halle permanentemente informado sobre la marcha general de cada hacienda ancha, y con facultades para intervenirlas cuando existan razones para así hacerlo.-

Ahora bien: tal información no ha de ser solamente la que le llega al Poder Ejecutivo por vía de las propias entidades, sino aquella que el mismo recoja por la

(114) Así, por ejemp., negamos dicha facultad a Y.P.F. por cuanto su cometido es la explotación de combustibles derivados del petróleo, pero sí la reconoceríamos a un ente que se constituya, v.gr., para construir viviendas para luego venderlas a los particulares interesados.-

(115) En este aspecto del control, el Congreso tiene también injerencia.- Ello se concreta en las interpeleciones, investigaciones, etc.-

presencia continuada de funcionarios de control, dependientes a su vez de un organismo central, encargado de orientar y centralizar la acción de aquéllos.-

En el aspecto de la legalidad, este control corresponde a los Tribunales o Cortes de Cuentas, si es de orden externo, o al propio Poder Ejecutivo por intermedio de organismos especiales -llamados generalmente Contaduría General, oficinas de Contabilidad, etc.- si es de orden interno.-

El control ulterior, en su doble aspecto de la legalidad y del mérito de la gestión, corresponde, respectivamente, a los organismos de control interno y al Poder Ejecutivo (116).- Este control se concreta en el examen y juicio de las memorias, balances, rendiciones de cuentas, etc., que las entidades autárquicas deben elevar periódicamente.-

Veamos ahora cuál es el panorama respectivo en el Estado Federal Argentino.- La simple lectura de las respectivas leyes orgánicas de las entidades autárquicas nos lleva a las siguientes conclusiones.-

La determinación de la "personalidad" es una de las fallas fundamentales de nuestra legislación: falta una expresa concretación de ella.- Así algunas leyes establecen que la entidad es una "persona jurídica", v.grac., las

(116) Claro está, que todo ello, es sin perjuicio de las facultades del órgano volitivo máximo de la hacienda, el Parlamento.-

Universidades y la Corporación Nacional de Olivicultura; otras que es una "persona jurídica" con las limitaciones que ellas imponen, p.ejemp., la Dirección General del Gas del Estado.-

Aparte de tal universidad, el asunto tiene gran importancia ya que ninguna ley caracteriza a la "personalidad jurídica" que crea.- Es más, algunas como la de la Administración General del Transporte Fluvial, dice que "tiene las atribuciones de las personas jurídicas".- Pero, qué clase de "persona jurídica" la de la propia ley? Evidentemente, no, por lo que acaba de expresarse.- Sería, entonces, la del Código Civil? Ya hemos visto antes que estos entes autárquicos no son personas de derecho privado sobre las cuales únicamente legisla dicho Código.- Todo ello nos permite formular la afirmación que más arriba hemos hecho, esto es, la falta de una expresa y legal concepción de la "personalidad" de las haciendas menores anexas, plasmadas, desde el punto de vista de la Contabilidad Pública, en la institución autárquica.-

Ello ha traído, de suyo, otros errores, al reconocer muchas leyes orgánicas de estos entes, la existencia de "propio patrimonio" o de "propios" recursos, lo cual unido a las prácticas administrativas imperantes desde hace ya tiempo, han traído como consecuencia un concepto, por lo menos en estado latente, de que el patrimonio del Estado Central, por así decirlo (gran hacienda central de

"erogación") es distinto al de cada una de aquellas entidades (haciendas menores de "erogación" o de "producción").

En cuanto a la superintendencia del Poder Ejecutivo, ella no se manifestó durante mucho tiempo.- Recién en el año 1933 se nota una reacción, al dictarse el decreto del 22 de octubre de dicho año, referente a la fiscalización de "reparticiones autónomas" (117), cuyo artículo 1º establecía que la "fiscalización sobre recaudación e inversión de los caudales, rentas, especies u otras pertenencias del Estado, que administran las reparticiones autónomas, será ejercida por interventores permanentes, designados de la Contaduría General de la Nación".- Conforme al artículo 2º, tales interventores debían observar la marcha económica y el movimiento administrativo de las reparticiones.-

No obstante tal disposición, las entidades autárquicas siguieron considerándose, más que tales, "autónomas".- Siempre resistieron el control que el Poder Ejecutivo pudiera llevar a cabo, hasta culminar con el sinnúmero de dificultades, todas de este tipo, con que tropezó una comisión armada de una de las ramas del órgano legislativo máximo de la hacienda.-

En efecto, cuando en el año 1935 la H. Cámara de Diputados de la Nación designó una Comisión Especial para

(117) Conservamos la terminología del citado decreto.-

que estudiara los proyectos de reparticiones autónomas y bancos oficiales, y su aplicación; dicha comisión para llenar su cometido, se dirigió a las reparticiones respectivas, solicitando la remisión de los antecedentes del caso.-

Pero muchas reparticiones, lejos de ponerse al servicio de aquella Comisión, opusieron toda clase de dificultades.- Dejemos hablar a la propia Comisión especial:

"Otro engorro, aunque de distinta índole, lo constituyó la resistencia que algunas reparticiones ofrecieron, al principio, a suministrar los informes que se les solicitaron.-

"Por fortuna, dicha resistencia se limitó, en definitiva: a la demora en que incurrieron varias entidades; a la forma fragmentaria de las respuestas, en algunos casos; y a la actitud asumida por el Banco de la Nación Argentina".- (117)

Todo ello demuestra la independencia que estas entidades sintieron frente a los Poderes del Estado.- A nadie, más que a la legislación debo culparse, ya que por sí sólo creó mentalidades de este tipo.-

Dentro de la teoría señalada cabe, sin embargo, destacar en materia de control, dos excepciones.-

La Dirección General de Fabricaciones Militares

(117) Véase informe de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Imprenta del Congreso, 1936, Pág.10.-

por imperio del artículo 16 de su carta orgánica tiene instituido un órgano de control consociante externo: la sindicatura ejercida por un funcionario dependiente del Ministerio de Hacienda, con facultades para concurrir a todas las sesiones del directorio y para examinar los libros y demás documentos de la Dirección General.--

La otra excepción la constituye la Dirección Nacional de Industrias del Estado, en la que el Poder Ejecutivo designa un síndico a propuesta del Banco Central, el cual podrá asistir a todas las reuniones del Directorio y tendrá facultades para examinar libros y demás documentos, debiendo controlar y suscribir los balances anuales de cada uno de los establecimientos industriales dependientes.--

Pero ello no constituye sino mera excepciones.-- La situación no varió hasta el año 1946, en que se dicta el Decreto N.º 17137, que trató de poner fin al estado en que, por virtud de sus respectivos estatutos, se había creado en torno a las entidades descentralizadas: sus facultades de propia administración, sin un control adecuado, las colocó frente al Poder Central, como verdaderos pequeños poderes.--

Así empezó por establecer expresamente la superintendencia del Poder Ejecutivo, quitándoles, además, la facultad de nombrar y renovar a su propio personal, que todas o casi todas ellas tenían.-- Y creó una comisión para

que, estudiando el problema en su vasto contenido, proyectara una adecuada solución.- Pero, como ya se ha expresado, tal solución no ha llegado, no obstante el término de ventorio oportunamente fijado.-

La nueva ley de contabilidad N° 12.961 trató, por su parte, de encasillar la solución de estos problemas, estableciendo que las "entidades descentralizadas" quedarían bajo el control directo del Poder Ejecutivo (Art.119) derogando, asimismo, las atribuciones de nombramiento y remoción de personal (Art.123) que tuvieron.- Como puede apreciarse no hizo más que repetir los principios contenidos en el recordado decreto N° 17199-45, ahora reconocido con fuerza de ley.-

Por su parte, la más reciente ley N° 13.653, de régimen y funcionamiento de "empresas del Estado", se orienta en el mismo sentido, al establecer que el Poder Ejecutivo les fijará sus estatutos orgánicos (Art.2°); que tales "empresas" funcionarán bajo el control directo del mismo poder a los efectos de la orientación de sus actividades (Art.3°); que sus presupuestos de administración serán incluidos dentro del Anexo jurisdiccional que corresponde (Art.4°); que serán fiscalizadas por la Contaduría General de la Nación en la forma que reglamenta el Poder Ejecutivo (Art.7); etc.-

Tal es el panorama actual de nuestra legislación sobre la institución "autárquica", la que si bien no ha alcanzado el grado de perfección que sería de desear, ha a-

avanzado, en algunos aspectos, tal como lo expresamos.

C A P I T U L O I I

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS HACIENDAS ANEXAS

- 1.- Razones que imponen considerar por separado a los dos tipos de haciendas anexas o sub-haciendas, establecidos.-

Hemos visto ya (110) que la hacienda del Estado se compone de una gran hacienda central de "explotación" y de una serie de haciendas menores anexas, ya de "explotación" ya de "producción", que hacen del conjunto una gran hacienda "compuesta".

Ahora bien: aunque todas ellas formen una sola coordinación económica dirigida a satisfacer necesidades colectivas, no es posible ni conveniente, sancionarlas en masa, a los efectos de estudiar su organización y operativa.

A nuestro juicio, ello resulta así, por las siguientes razones:

a) es cierto que las haciendas anexas de "explotación" son simples "servicios administrativos descentralizados", cuya personificación se produce por razones técnicas inherentes a la naturaleza de los mismos, y que, en consecuencia, les son aplicables las reglas de organización y gestión adoptadas para la hacienda central; pero, aparte de la diversidad de órganos operantes, aconseja su consideración separada, la necesidad de sancionarlos por su configuración de actividades a un régimen especial de control;

b) en cuanto a las haciendas anexas de "producción", que hemos denominado "empresas del Estado", la conveniencia de estudiarlas por separado, desde luego que sin perder de vista sus relaciones con la hacienda central, es

(110) Véase Primera Parte, Cap. I, Introducción.

aún más evidente e importante, pues por la propia naturaleza de la actividad que desarrollan, sólo puede aplicarse - en forma parcial - a la que atañe a su organización interna y operativa - los principios de la Contabilidad Pública, debiendo adoptarse, en cambio, casi íntegramente el régimen, para obtener los mejores resultados, los principios de la contabilidad privada, traídos, desde luego, en prudentes reglamentaciones.

En efecto, al presentarse al Estado como ente industrial o comercial, aliente que se le atribuya el monopolio, deberá establecerse, necesariamente, una competencia con los particulares dedicados a tareas similares. Y aun teniendo el monopolio, habrá que pensar en los costos y en la eficiencia de las actividades.

Por ello, al salir la actividad estatal, en este aspecto, a norma rigida y por otro parte, a las que rigen el orden económico mercantil, podremos en desventaja al Estado, o más bien a otras entidades privadas, en la referida competencia.

Entre nosotros se ha comprendido, durante mucho tiempo, en la forma e impropia denominación de "participaciones autónomas", primero, y de "repúblicas autónomas", después, tanto a las "servicios administrativos descentralizados" como a las "empresas del Estado". La nueva Ley nacional de Contabilidad N.º 12831, ha seguido este criterio, bien que adoptando una terminología diferente las designa "entidades descentralizadas". De hecho, ha

ignorado por completo la necesidad imperiosa de la cooperación señalada.- La reciente ley N.º 13,653, llamada de las "empresas del Estado", ha pretendido corregir ese mal, aunque sin conseguirlo en la forma deseada, como lo hemos de demostrar en su oportunidad.- (120)

(120) Véase Capítulo III, de esta Segunda Parte.-

C A P I T U L O I I I

EL CONTROL PREVENTIVO DE LA ACTIVIDAD DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y SOCIALES ASISTIDOS

- 1.- Razones que justifiquen su asimilación, en este aspecto a la hacienda central.-

1.- Razones que justifican su asimilación, en este aspecto, a la hacienda central.-

En el capítulo anterior hemos establecido la necesidad de considerar por separado a las haciendas anexas o sub-haciendas respecto a la hacienda central del Estado. Dijimos, refiriéndonos especialmente a los "servicios administrativos descentralizados", que si bien ellos constituían haciendas de "erogación" (esto es, de igual naturaleza que la central), resultaba conveniente someterlas a un régimen especial de control por su condición de "autárquicas".-

En efecto: si bien tales haciendas anexas tienen por objeto producir servicios "indivisibles", es decir que desarrollan una función similar a la central del Estado, siendo similares también sus recursos, es evidente que, por razones de orden técnico, adquieren una "personificación" que impone de suyo la asignación de cierto grado de "autarquía".-

Pero, precisamente, por esa similitud de funciones, y sin contrariar lo expuesto, cierta faz del control puede y debe asimilarse al ejercicio sobre la actividad de la hacienda central de "erogación".-

Nos referimos al control preventivo, y en especial a su forma más importante: el presupuesto.-

Si este instrumento es la concretación en cifras de una actividad probable y si esta actividad probable a-

como iguales características en todas las haciendas de "erogación", resulta lógico, por tanto, que dicha forma del control preventivo sea similar a la de la hacienda central del Estado, en tratándose de las "servicios administrativos descentralizados" (haciendas anexas de erogación).

Tal asimilación debe ser, para nosotros, amplia, es decir debe referirse tanto a la forma de su preparación, fechas de elevación al Poder Ejecutivo y al Parlamento, estructura, etc., todo lo cual significa su incorporación íntegra y plena al presupuesto de la gran hacienda central.

Lo expuesto, en cuanto al control presupuestario, no significa que su ejecución se rija por las mismas normas de organización y operatoria de aquella hacienda central. Precisamente, la señalada "personificación", consecuencia de la autonomía de este órgano, en mayor o menor grado, estas subhaciendas de "erogación", imponen reglas diferentes, tal como lo hemos observado en el capítulo anterior.

En cuanto a las demás formas del control preventivo, nos remitimos a lo manifestado en el punto 4 del Capítulo I de esta Segunda Parte. ("Los alcances de la autonomía de las haciendas anexas").

En el orden federal argentino, luego de una historia administrativa vacilante y no siempre acorde con la buena doctrina (121), la Ley N.º 18981, de Contabilidad y

(121) La referida historia, por así decirlo, de nuestra legislación sobre la materia y hasta la sanción de la ley N.º 18981, puede verse en "Boletín de Asuntos de Contabilidad Pública" Fasc. X, Págs. 20 y siguientes.

Organización de la Contaduría General de la Nación, para-
se adoptar los principios expuestos,»

Así comienza por establecer (Art. 1º) que los
presupuestos de las "entidades descentralizadas" (122) son
parte del presupuesto general. Sus artículos 9, 10 y
11 establecen una estructura que, al no hacer distinciones
debe ser adoptada por tales entidades,»

En cuanto a las normas correlativas de prepara-
ción y fechas de elevación, el artículo 15, reiterando por
su decreto reglamentario (H. 15.201-43), las hace extensi-
vas a estas haciendas menores,» lo mismo puede decirse en
lo que respecta a las reglas para la aprobación y reapro-
piación de gastos (Artículo 27 y 28), entrega del ejerce-
cio (Artículo 32) , etc.»

Con ello, nuestra legislación parece retomar la
buena doctrina, tantas veces expuesta,» Sin embargo es de
deber notar, como veremos en el Capítulo siguiente, que la
misma Ley de Contabilidad confunde bajo una denominación
común, "entidades descentralizadas", a haciendas de natu-
raleza distinta, confusión que se extiende a los fondos as-
ignados de la gestión a cargo de cada una de ellas.»

(122) Conviene recordar aquí, que dicha Ley denomina "en-
tidades descentralizadas" a lo que nosotros hemos llamado
haciendas menores anexas ("de producción" y "de explotación")

CAPITULO IV

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS "EMPRESAS"

- 1.- Imposibilidad de sujetar a las "empresas" del Estado, en forma absoluta, a los preceptos de la Contabilidad Pública.
- 2.- Bases para la organización del control -interno y externo- de legalidad y de mérito:
 - A) Control preventivo:
 - a) El presupuesto
 - b) Otras formas de control preventivo.
 - B) Control concomitante
 - C) Control ulterior

**1.- Inalienabilidad de los bienes de
del Estado, en favor, abstracción, los preceptos de la Ley
de Hacienda Pública:**

En el capítulo II de esta Segunda Parte, hemos
dado las razones que imponen considerar por separado a los
dos tipos de haciendas expuestas anteriormente, esto es a los
"servicios administrativos descentralizados" y a los "em-
presas".

Habiendo tratado en el Capítulo anterior a los
"servicios administrativos descentralizados", corresponde
que dediquemos ahora nuestra atención a esta moderna hacin-
da propia de la del Estado, que se denomina "empresa".

Hemos dicho (223) que los preceptos de la Conta-
bilidad Pública sólo podrían ser aplicados parcialmente
a esta hacienda, en razón de su propia actividad. En
el libro de don Juan Manuel (124), hablando el sistema de ad-
ministración tipo empresa se trata de introducir en ella
algo del espíritu industrial, además de las características de las
administraciones públicas. Y agrega el mismo autor "Se ha"
"por difícil conseguir plenamente una gerencia de lazo en"
"empresa, dotada de verdadero espíritu industrial, porque"
"por el carácter de los asuntos públicos se requieren acciones"
"diferentes reglamentos o intervenciones, de las que piden prag-"
"matizar el particular que trabaja en interés exclusivo prag-"
"matismo".

(223) Véase Cap. II.

(124) "Principios de hacienda pública", pag. 48.

Sin embargo, y desde un punto de vista estrictamente contable, habiendo tomado el Estado a su cargo explotaciones de carácter industrial y comercial, se hace necesario encontrar una forma de administración que permita llevar a cabo tales explotaciones de la mejor manera posible, tanto para los administrados como para los administradores.-

El problema reside precisamente en encontrar esta forma, que desde un punto de vista jurídico, no puede ser sino la autarquía.- Pero como ésta puede tener mayor o menor extensión el problema se complica de suyo.-

Claro está que la concesión de la autarquía trae sus inconvenientes.- Barthelémy, citado por la Comisión Especial de la Cámara de Diputados de la Nación (1936) "Examen crítico del estudio de los presupuestos de reparticiones" "Anteojos y lentes oficiales" (Pag.11), dice en su obra "Droit Adm. Intérieur" (Pag.111) que la principal ventaja de la autonomía (126) que se acuerda en Francia a los establecimientos públicos, es su liberación de las influencias políticas, pero que ello trae, a su vez, ciertos inconvenientes, el principal de los cuales es la multiplicación de los presupuestos además de la división de las responsabilidades.-

(126) Usamos el término "autonomía" porque es el que emplea el autor citado, aunque entendemos que debe ser reemplazado por el de "autarquía".-

Dice, además, textualmente, el referido autor:
"La autonomía (126) de los servicios especiales amenaza
"crear, dentro del Estado, rodajes demasiados poderosos
"para soportar con docilidad el control necesario.- El
"doble medio de evitar estos peligros consiste: 1º en el
"ejercicio de la tutela administrativa; 2º en la elección
"juiciosa de las materias a descentralizarse y de los
"servicios a los cuales se debe de autarquía".-

Acertado juicio del distinguido autor francés y
no menos acertadas las soluciones que, en términos genera-
les, propone.-

Porque, en efecto, los peligros son evidentes y
repetidamente observados y señalados.- Así, por ejemplo,
la Comisión Especial de Diputados antes citada, aconseja-
ba en su informe, seguir una política acentuadamente res-
trictiva en materia de creación de nuevas reparticiones
autárquicas.- Y agregaba textualmente (126): "El rápido
"incremento numérico de tales entidades; su predisposi-
"ción a extender la autarquía para llevarla a términos
"de independencia casi absoluta; la carencia de una tra-
"dición severa en cuanto a los conceptos básicos que de-
"ben orientar su administración; y la circunstancia de
"que recién se iniciará la experiencia de un régimen ex-
"clusivo de contralor, para sus actividades financieras,"

(126) Véase Informe, Edición Imprenta del Congreso Nacio-
nal, Año 1936, Pág. 11.-

"aconsejan suma parsimonia en la institución de nuevos orga-
"nos de dicha naturaleza".-

En cuanto a los nuevos frentes al problema es preciso en-
contrar una solución.- El Estado "empresario" debe hallar
aquella "ganancia" de que habla Vinouzi, en cierta manera
libre de muchas trabas burocráticas, sin que ello
llegue a extremos tales de hacer de estas haciendas meno-
res otras, organismos libres respecto al Poder Central.-

Debe, por tanto, dárseles a estas "empresas" la
necesaria libertad de acción para que, como tales, se ha-
llan, llegado el caso, en condiciones de competir con las
particulares.-

Sus presupuestos no podrán tener la rigidez de
los del tipo eminentemente administrativo; sus montos,
aunque se ajusten a los recursos, han de variar en razón
de su actividad.- Su estructura ha de responder, también,
a esta última.-

Sus rendiciones de cuentas podrán ser reempla-
zadas, tal vez con ventajas, por medio de balances y estados
perfectamente verificables "in situ", que demuestren, ade-
más de la legalidad de las operaciones, el mérito de la
gestión, que, en estos casos, adquiere mayor importancia
que aquella.-

De esta manera, el moderno Estado "empresario"
podrá optar dotado de organismos que le permitan llevar
a cabo las nuevas funciones que ha tomado a su cargo con
organismos adhoc, de modo tal de evitar, en la medida

que sea posible, dar por tierra con aquel viejo africano de que el Estado es un mal administrador."

El desarrollo de estos aspectos de la "empresa" será, pues, el tema de las siguientes partes de este capítulo."

2.- Bases para la organización del control-interno y externo- de legalidad y de mérito.-

Expuestas en el punto anterior las razones que abonan la concesión de facultades especiales a las haciendas menores anexas denominadas "empresas", tratamos ahora de su complemento indispensable: el control.-

Sin éste, aquélla asignación de facultades ha de resultar por judicial y contraproducente.-

Estudiaremos el control de legalidad y de mérito en su doble aspecto interno y externo, y en sus distintas fases, esto es, el preventivo, el concomitante y el ulterior.-

A) CONTROL PREVENTIVO

a) El Presupuesto.- Sin duda alguna, de entre las varias formas del control preventivo, la fijación del presupuesto es la más importante, en su doble aspecto de legalidad y de mérito.-

El presupuesto es control preventivo de legalidad en cuanto, al establecer los gastos, en cantidad y calidad, debe atender a que estos respondan a los fines de la institución respectiva.- Y es de mérito, en razón de que es la concreción en cifras de un programa de gobierno.-

Vemos ahora qué condiciones deben reunir los presupuestos de las "empresas" del Estado.- Ellos deben ser, a nuestro juicio:

1) Preventivos.- Es decir fijados con anterioridad a la

fecha en que han de comenzar a regir.-

2) Elación por autoridad competente.- Refiriéndonos siempre a un sistema de gobierno del tipo representativo y democrático, tal autoridad no puede ser sino el Congreso o Parlamento, órgano volitivo máximo de toda la hacienda "compuesta" del Estado.-

3) Tratación y sanción.- Atento a la naturaleza especial y distinta de los gastos del Estado, propiamente dichos, de los de las "empresas", sus presupuestos pueden y deben tratarse por separado.- Ello no significa, en manera alguna, contrariar el principio de la universalidad, sino y simplemente, no confundir presupuestos de características diversas.-

Por otra parte, la universalidad puede mantenerse estableciendo las relaciones que deben existir entre el presupuesto de la administración central (administración centralizada, propiamente dicha y "servicios administrativos descentralizados") y el de estas empresas, tal como lo veremos más adelante.-

4) Tipos.- En el punto anterior hemos dicho que los presupuestos de las "empresas", en razón de su propia actividad, no podían tener la rigidez de los del tipo administrativo.-

El monto total de los gastos puede variar, y con frecuencia ocurre, en función directa del movimiento industrial y comercial que tenga a su cargo la respectiva "empresa".- Y como tal movimiento no puede ser previsto, por

estar influenciado por razones de muy diverso orden, es necesario adoptar un sistema que les permita desenvolverse en la medida de sus necesidades.-

Un arbitrio podría constituirlo los llamados "presupuestos de máxima".- El procedimiento consiste en apreciar un volumen máximo de actividad, producción, etc. lo que dará un monto máximo de recursos probables.- Sobre esta base se proyectan los gastos que admiten el carácter, por ende, de autorizaciones máximas.- Luego, al variar en número los recursos, variarán, en el mismo sentido, y correlativamente, los gastos.-

Pero el sistema es deficiente, ya que los gastos no varían, casi nunca, en función de los recursos.- Un aumento de éstos no justifica, en muchos casos, un incremento de aquéllos.-

Por tanto es necesario buscar un sistema que responda a estas variaciones lógicas.- Y él no puede ser otro, a nuestro juicio, que el sistema conocido con el nombre de "presupuestos de coeficientes".-

Este sistema no fija cifras absolutas y rígidas, sino solamente "conceptos de inversión y cifras básicas" (127).- No es por otra parte nuevo.- Entre nosotros ha sido ya propuesto en varias oportunidades.- Así lo ha hecho el Doctor Bayetto en su anteproyecto de nueva ley de con-

(127) Véase Bayetto, "Apuntes de Contabilidad Pública", Fasc. I, Pág.25.-

tabilidad (año 1934), cuyo artículo 215, segundo párrafo vamos a transcribir, por considerarlo una verdadera definición.- Dice así: "En relación a los gastos que sean " "función directa de la actividad comercial o industrial. " "su detalle se hará al sólo efecto de fijar un coeficiente" "de vinculado al volumen previsto de esa actividad.- Va- " "lo decir que la administración respectiva deberá dismi- " "nuir dichos gastos, o podrá aumentarlos, cuando el volu- " "men efectivo de trabajos, producción, ventas, etc., re- " "sulte, durante el ejercicio, inferior o superior al pre- " "visto, en forma tal de no recargar el coeficiente que " "ese reputará máximo.- Las mayores entendas provenientes " "de aumentos de tarifas, tipo de intereses o precios de " "venta considerados al formular el presupuesto, o sea " "aquéllos que no deriven de un mayor número o volumen de " "operaciones, no justifiquen aumento de gastos, y en nin- " "gún caso podrá alterarse los sueldos o salarios básicos " "fijados para cada categoría de empleados u obreros.-"

Con algunas variantes, este sistema de "coefficientes" fue también propuesto por la Comisión Especial de la Cámara de Diputados de la Nación (año 1930),.- (128)

5) ~~Estructura~~ Dentro del sistema del presupuesto de coeficientes, señalado anteriormente, es evidente que la estructura de los de estas haciendas menores deben tener

(128) Véase proyecto (Art. 24º) e informe en la publicación de la imprenta del Congreso Nacional, año 1930.-

características especiales.-

Así, y en términos generales, en toda "empresa" es posible distinguir, perfectamente, dos grandes clases o categorías principales de gastos:

a) gastos fijos, cualquiera sea el ritmo de la actividad que desarrolle la "empresa", y

b) gastos variables, en relación a dicho ritmo de actividad.-

Para los primeros, que se reputan comunes a todas las actividades desarrolladas por la "empresa" (sueldos, viáticos, luz, limpieza, teléfono, etc.) y que pueden denominarse "gastos de dirección", entendemos que puede adoptarse la estructura de los presupuestos del tipo administrativo, es decir análoga a la de las haciendas de "cosecheo".-

Para los gastos variables, consideramos que no es posible ajistarlos, en su forma, a esa estructura, sino y solamente, a la que resulte conveniente de acuerdo al tipo de explotación que aborde la "empresa", desde luego que siempre dentro del sistema del presupuesto de coeficientes.- Pretender lo contrario, sería anular las bases de este último, ya que las cifras, fijadas propiamente, no tendrían la firmeza necesaria, condición indispensable para la adopción de una estructura presupuestaria eminentemente administrativa.-

La primera sección o categoría de gastos debe estar equilibrada con los recursos que se le asignen para

embripos, los cuales deben figurar como gastos de la otra categoría.-

Esta última podrá dar como resultado equilibrio, superavit o déficit.- (126)

Si se obtiene déficit deberá establecerse debidamente su monto a fin de adoptar las medidas del caso, ya sea para que sea tomado directamente a su cargo por el Tesoro Nacional, incluyendo el crédito adecuado en el presupuesto general de la administración centralizada, o bien para tomarlo en consideración y tratar, de ser posible, de enjugarlo en ejercicios posteriores.-

En caso de resultar superavit, las respectivas leyes orgánicas, deberán establecer su destino (aportes a rentas generales, reintegro de sumas por déficit anteriores, constitución de fondos especiales, etc.),.- Dando lugar que este superavit lo entendamos neto, vale decir, el que resulte después de haber practicado las amortizaciones, quitas, etc., que sean del caso.-

Además, existe otra división, a nuestro juicio, muy importante, de los gastos que forman otros tantos presupuestos.- En toda explotación, ya sea a cargo del Esta-

(129) Sobre el particular y como extensión a los expuesto, véase el informe de los Doctores Bayotto, Grofflor y Wainor, titulado "Bases para la confección del presupuesto de los Ferrocarriles del Estado", el cual figura como anexo de la publicación de la Cámara de Diputados con motivo del informe presentado en el año 1936 por la Comisión Especial encargada del estudio de los presupuestos de reparticiones Autónomas y Bases Oficiales.- (Pags. 81 a 93)

de o de particulares, es posible y conveniente, separar los gastos de explotación, propiamente dichos, de los gastos que podríamos llamar de capital.-

Estos últimos, constituidos por los gastos de primera instalación y por todos aquéllos que aumentan el activo de la "empresa", son, por lo general, costeados con recursos del Tesoro Nacional, ordinarios o extraordinarios es decir, como aortes del Estado, de igual manera que los que realizan los particulares en sus respectivas empresas.-

Establecida así esta segunda división, de los gastos, ello debe dar motivo a dos presupuestos, tal como se ha dicho más arriba, presupuestos que llamaremos de "operación" y de "capital", respectiva ente.-

El presupuesto de "operación" deberá consignar los gastos de explotación, además de los de dirección.- El de "capital" preverá todos aquéllos que sean necesarios para montar inicialmente la explotación y sus ampliaciones futuras, en punto a las inversiones de bienes susceptibles de posesión estática.-

Por lo expuesto anteriormente, el presupuesto de "operación" en la sección "explotación" podrá hallarse equilibrado o arrojar superavit o déficit, en tanto que el de capital siempre dará déficit.-

De todo ello deducimos también cuáles han de ser las relaciones entre los presupuestos de las "empresas" con el general de la hacienda central del Estado.-

Este último deberá prever, en el doble aspecto

de las entradas y de los gastos, los que correspondan, correlativamente de o para las empresas.-

En cuanto a las entradas, deberán figurar, en el cálculo de recursos, los aportes que las "empresas" deben realizar a favor del Tesoro Nacional que asumirán el carácter de ordinarios para éste.-

Respecto a los gastos, el presupuesto de la administración general deberá contener las previsiones necesarias para atender los aportes a las "empresas" en los casos de déficit de explotación (gastos ordinarios o de ejercicio) o para aportes de "capital", sea de instalación o de ampliación.-

De tal manera, se contribuirá a enjugar en momento oportuno los déficits de las "empresas" de manera que el Estado pueda adoptar en tiempo las soluciones adecuadas y financiarlas, como correspondan, junto a los gastos de "capital".- (130)

Veamos ahora cuál es el panorama actual en el Estado Federal Argentino, en este importantísimo aspecto del control preventivo.-

En primer lugar debemos destacar que nuestra legislación no ha sabido marcar una distinción de la descentralización administrativa, concretada en la institución autárquica, y por tanto ha tratado a las reparticiones au-

(130) Ello contribuirá también a reafirmar el principio de la universalidad del presupuesto.-

tónomas, autárquicas o descentralizadas, como sucesivamente han sido denominadas, en forma genérica, esto es, sin tomar en consideración si ellas constituyen haciendas de "erogación" o de "producción".-

Bien es cierto que la reciente ley N°: 13653, de "empresas" del Estado, parece insinuar tal distinción aunque, como lo veremos en este mismo punto, no ha logrado definirlos o por lo menos concretarlos.-

Dentro de este marco, nuestra legislación sobre la materia ha sido un verdadero mosaico en todos los aspectos.- Pero donde se ha notado la diversidad más grande es en lo relativo al régimen presupuestario.- En algunos casos se establecía expresamente la intervención del Poder Ejecutivo en la fijación de los presupuestos de estos entes, en tanto que en otros no.- Además permitió que, en muchas circunstancias, tales presupuestos fueran puestos en vigencia con la sola aprobación de aquel Poder, dejando al Congreso, por lo tanto, una función que, por lo revisiva, en este aspecto del control preventivo, se tornaba ineficaz.-

Todo ello produjo serias consecuencias.- En primer lugar, se vulneraba la disposición del artículo 62, inciso 7° de la Constitución Nacional (análoga a la de 1953), en cuanto pone en manos del Congreso la fijación anual de los gastos de la administración nacional.- En segundo término, ante tales disposiciones, hubo entidades

que hasta se sintieron independientes del propio Poder Ejecutivo.- De todo ello, el caos financiero-presupuestal, fué la lógica consecuencia.-

Sin embargo, en el año 1932 se nota una tendencia a corregir esos malos.- No vamos a repetir aquí la historia de tal tendencia, suficientemente explicada por el Doctor Bayetto en sus "Apuntes de Contabilidad Pública" Fasc. V, (Pags. 20 y siguientes) y por la Comisión Especial de la Cámara de Diputados de la Nación encargada de estudiar los presupuestos de las reparticiones "autónomas" y Bancos Oficiales (año 1936).- Solamente queremos señalar que desde el año 1932, las sucesivas Leyes de presupuestos contenían esta disposición:

"Los bancos oficiales y las instituciones autónomas de la Nación, someterán anualmente sus presupuestos a la aprobación del Poder Ejecutivo, debiendo dar conocimiento al Congreso, para su confirmación, modificación o rechazo, aplicándose estos presupuestos mientras el Congreso no los haya modificado o rechazado".-

Parecía, entonces, que la sana doctrina, en cuanto a la intervención, en este aspecto del control preventivo, del Poder Ejecutivo, y del Congreso, quedaba restituida.- Pero como muy bien lo señala el Doctor Bayetto, en su obra citada (Pag. 32), "los resultados de la aplicación del nuevo régimen fueron los siguientes:

a) Todas las reparticiones autárquicas sometieron sus presupuestos a la aprobación del Poder Ejecutivo,

"mas como la ley no daba participación obligada al Minis-
"terio de Hacienda, este trámite se cumplió ante los dis-
"tintos departamentos, según la dependencia señalada por
"los respectivos estatutos legales.- De ahí derivó una al-
"solita falta de uniformidad en dichos presupuestos.... "

" b) En cuanto a la intervención del Congreso -re-
"visiva y no preventiva, según se habrá apreciado- fue as-
"í.- Sea porque los distintos ministerios demoraron exag-
"eradamente la elevación de los presupuestos de las entida-
"des de su dependencia restando así, oportunidad a la co-
"ordinación parlamentaria, o sea por propia inactividad, o por
"que es que durante el período indicado aquél cuerpo no us-
"ó de la facultad que reclamara".-

Esta situación se mantuvo hasta la sanción de
la ley 12237, de presupuesto para el año 1936, y su poster-
rior inclusión en la ley 11672, complementaria permanente
de presupuesto, al establecer que los de las reparticiones
autónomas "serán sometidos por el Poder Ejecutivo a la a-
probación del H. Congreso, a cuyo efecto serán presenta-
dos cada año juntamente con el proyecto de presupuesto
de la Nación, como capítulo anexo".-

Con las dos disposiciones de la ley 11.672 (Ar-
tículos 166 y 167 de la Leyón de 1949) quedaba restitui-
do, siquiera sea en parte, el imperio de la Constitución
Nacional (Art. 6º, inciso 7º), aunque los presupuestos de
las reparticiones autárquicas podían entrar en vigencia
sin la sanción legislativa, como podrá apreciarse de la

simple lectura de los artículos citados de la ley complementaria permanente de presupuesto.-

No obstante ello, quedaban afirmados dos sanos principios:

- 1) La superintendencia del Poder Ejecutivo en materia de presupuestos de las entidades descentralizadas (131);
- 2) La uniformidad en cuanto a las fechas de confección y elevación, tanto al Poder Ejecutivo como al Congreso (131).-

Sin embargo, la legislación posterior vino a desvirtuar, siquiera sea en parte, esos sanos principios.- Así, por ejemplo, el decreto-ley N° 22.389-45, de creación de la Dirección Nacional de la Energía, dice en su artículo 16°:

"La Dirección Nacional de la Energía y sus entes autárquicos dependientes prepararán sus presupuestos correspondientes al año inmediato siguiente, de acuerdo a los planes y programas anuales de trabajo a que se refiere el artículo 4° y los elevará al Poder Ejecutivo antes del 30 de noviembre de cada año.- El Poder Ejecutivo podrá modificar los presupuestos de referencia pero si "

(131) Así lo entendemos, desde que, a nuestro juicio, quedaban derogadas por el artículo 167 de la ley 11.672 (Edición 1943) ciertas disposiciones especiales de algunas leyes orgánicas, entre ellas la de K.P.F., en cuanto permitían que sus presupuestos entraran en vigencia aún sin la aprobación del Poder Ejecutivo, cuando éste demorara su pronunciamiento más allá de la iniciación del ejercicio.-

"hasta el 1º de enero del año inmediato siguiente al que
"lo elevaron no hubiese recaído resolución, los presupue-
"tos elevados entrarán en vigor, hasta tanto el Poder Eje-
"cutivo se pronuncie sobre los mismos.- El Poder Ejecutivo-
"vo enviará anualmente dichos presupuestos a considera-
"ción del H. Congreso de la Nación.-"

La disposición legal transcrita trajo como con-
secuencia:

- 1) La derogación, aunque sea parcial, del artículo 167 de la Ley 11678, ya que en el mes de noviembre el presu-
puesto para el año siguiente ya debe estar no sólo eleva-
do, sino sancionado por el Congreso.- Mal puede, entonces,
someterse a la aprobación de éste, tales presupuestos pre-
sentándolos "cada año juntamente con el proyecto de presu-
puesto para la Nación, como capítulo anexo".-
- 2) La fijación del presupuesto por parte del Congreso,
como lo quiere el artículo 68, inciso 7 de la Constitución
Nacional (igual principio contenía la de 1853); debe ser
previa a su ejecución.- Por tanto, iniciando sus sesiones
el 1º de mayo para terminirlas el 30 de septiembre de ca-
da año, mal puede fijar preventivamente aquel presupuesto,
que debe ser elevado por la repartición respectiva al Po-
der Ejecutivo en el mes de noviembre.- Al considerar el
Congreso, recién después del 1º de mayo tales presupuestos,
ya llevan más de cuatro meses de ejecución.- El control
preventivo, por tanto, no existe.-
- 3) Se crea un régimen de excepción para la Dirección Na- .

cional de la Energía y sus entes dependientes, no justificable frente a las disposiciones que, sobre la materia rigen a las demás reparticiones del mismo tipo.-

Tal era el panorama respectivo al sancionarse, en 1947, la nueva Ley de contabilidad N°:12.961.-

Esta Ley trató de corregir los males apuntados, aunque, entendemos, no logró su objetivo.-

En materia de presupuesto, su artículo 14 establece que "el presupuesto general comprenderá la totalidad" "de los recursos y erogaciones ordinarios y extraordinarios" "rios de la administración nacional y las entidades descentra-" "lizadas.- ...

Por su parte el artículo 15 dispone que el Poder Ejecutivo elevará al Congreso el proyecto de presupuesto general, aclarando el decreto reglamentario (Art. 15) que él debe abarcar a las dependencias centralizadas como a las descentralizadas.- Además, sin decirlo expresamente, la estructura de los presupuestos de ambas, ha de ser la misma, esto es, la que marca el artículo 92.-

Las disposiciones citadas significan que de una independencia casi absolut., se pasó a una centralización completa.-

Ahora bien: en tratándose de "servicios administrativos descentralizados", tales normas son las que corresponden, tal como se ha visto en el capítulo anterior. Pero pretender asimilar, al respecto, a las haciendas de "producción" como lo son las "empresas"- con las hacien-

das de "erogación" -como lo son la hacienda central del Estado y los "servicios administrativos descentralizados"- es a nuestro juicio, un profundo error, tal como hemos intentado demostrarlo en las páginas anteriores de este capítulo.-

Así parece entenderlo, aunque sea parcialmente, la propia ley de estabilidad, ya que el artículo 120 autoriza al Poder Ejecutivo a introducir modificaciones, en más o en menos, en los presupuestos de estas entidades, cuando el aumento o disminución de los recursos, con relación a lo previsto así lo necesite.-

Pero al volver a contrastar a las haciendas de "producción" con las de "erogación", la disposición citada contiene, a nuestro juicio, un nuevo error: no es el aumento o disminución de los recursos lo que no debe justificar agudas como la comentada, sino y ante todo el ritmo de la actividad que desarrollen (122)

La necesidad de establecer la separación señalada parece haber sido sentida al sancionarse, a iniciativa

(122) Así, por ejemplo, si por una medida general de política no se aumentaran los precios de venta de monopolios vendidos por una "empresa" del Estado, ello incidiría sobre sus recursos previstos.- Pero si de tal medida no deriva un mayor gasto, no se justifica, en doctrina, un aumento de su respectivo presupuesto.-

Desafortunadamente, esta no es pues la práctica en el orden federal.- Al amparo de la letra del artículo 120 de la Ley 12001 se han autorizado, por la vía ejecutiva, aumentos de presupuestos no solo de las "empresas" sino de los "servicios descentralizados", con la simple justificación de un aumento de los recursos previstos en el cálculo original.-

del Poder Ejecutivo, la reciente Ley N° 12.653, sobre "Régimen y Funcionamiento de Empresas del Estado".- (133)

En efecto: en materia presupuestaria dicha ley reconoce dos clases de presupuestos para estas haciendas de "producción": el de "Administración" y el de "Explotación", por así llamarlos.- (134)

Para el presupuesto de "Administración" adopta algunas de las reglas ya conocidas: la de la procedencia; su inclusión, por parte del Poder Ejecutivo, en los anexos jurisdiccionales respectivos; su elevación, por ende al Congreso para su fijación definitiva.- (Art. 49)

Pero a renglón seguido (Art. 50) segundo párrafo) vuelve a caer en el error antes señalado, al permitir aumentos o disminuciones por vía ejecutiva, bien que dando cuenta al Congreso, de tales presupuestos de administración, "cuando razones financieras o económicas lo hagan indispensables a consecuencia del incremento o disminución de los recursos".-

Sobre tales presupuestos nada dice más.- Pero puede darse el caso de que no se produzcan aumentos o disminuciones de recursos, en el cual no podrán autorizarse

(133) Así lo expresó el miembro informante del proyecto diputado nacional Nicol Asquía al decir: "Se trata de un "proyecto de ley relacionado con el régimen de fiscalización de entidades descentralizadas, cuyos caracteres específicos, orgánicos y funcionales difieren substancialmente con los de aquellas entidades que han sido descentralizadas por razones exclusivas de descongestión en los trámites administrativos".-

(134) Véase artículos 4 y 5.-

las modificaciones citadas en el párrafo anterior, y como la ley dispone (Art.3) que la de Contabilidad Nº:12201 no será de aplicación para las "empresas" del Estado, tampoco podrán hacerse, entre otras cosas, las compensaciones y transferencias de créditos que autoriza este último texto legal, de donde los presupuestos de "Administración" de estas "empresas" adquieren una mayor rigidez que los de las haciendas de "erogación" (hacienda central y "servicios administrativos descentralizados")

Respecto al presupuesto que hemos denominado de "Explotación", la ley que comentamos adopta un criterio inusitado, tanto en la doctrina como en la legislación positiva y en especial en la del Estado Federal Argentino.- Es más: entendemos que ni siquiera se ajusta a lo que la moderna ciencia contable aconseja.-

En efecto: en toda empresa, sobre todo si es de gran magnitud -y así lo son todas o casi todas las del Estado- se ha adoptado el temperamento de la fijación de presupuestos preventivos, que permiten observar en curso de ejercicio el cumplimiento de los planes de producción, ventas, etc., de manera de ir corrigiendo errores, defectos, etc., de la gestión, apreciar la bondad de aquellos planes, o su ajuste a las condiciones económicas, técnicas, sociales, etc.-

Desde luego que tal supuesto puede darse en tratándose de "empresas" del Estado, regidas por la Ley Nº: 13.653.- No descartamos esta posibilidad que demostrará

un racional criterio de administración.- Pero queremos destacar que si dichas "empresas" forman parte de la gran hacienda "compuesta" del Estado y cuya gestión se realiza por otra de la acción de personas físicas-funcionarios o empleados de la Administración Nacional- cuestiones tan importantes como la señalada no deben quedar como facultativas sino adquirir el carácter de una obligación, impuesta por la ley, para tales funcionarios o empleados, lo que ha de resultar beneficioso tanto para los administradores, descosos de demostrar la corrección de sus procedimientos, cuanto para los administrados que tienen el derecho de saber cómo se maneja la cosa pública.- (135)

Esto desde el punto de vista eminentemente económico-contable.- Ahora bien: desde un ángulo legal o más bien institucional, la ley que nos ocupa adolece de otras fallas respecto a estos presupuestos que denominamos de "Explotación".-

(135) Insistimos aquí en la unidad del patrimonio del Estado, aunque su gestión pueda ser confiada parcialmente a entes diversos (véase punto 4 del Capítulo I de la 2a. Parte.-

Tal concepto nos lleva a considerar, a nuestro juicio, a las entradas de las "empresas", que en su mayor parte constituyen "precios", no ya en el simple carácter de producido de sus negocios respectivos, sino como verdaderos dineros públicos.-

Por eso no compartimos la opinión del Señor Miembro Informante en la Cámara de Diputados de la Nación, del proyecto convertido luego en la Ley 13.653, cuando decía que respecto a los gastos propios del giro comercial se acordaría a estas "empresas" un régimen más liberal, desde que entendía que el producido de sus negocios no eran dineros públicos puesto que constituían el fruto de actividades

Como ya lo hemos manifestado (136) Las entradas de estas "empresas", constituidas por el producido de la explotación que acometan, son a nuestro juicio, dineros públicos.-

Además, como también ya lo hemos dicho, recordando a Bielsa (137), las entidades subterráneas -en las que se hallan comprendidas, lógicamente, las "empresas"- son personas que forman parte de la administración pública.-

Concretando aún más la idea, y desde el punto de vista de nuestro ordenamiento constitucional, hacen parte del Poder Ejecutivo, bajo cuyo control actúan (138). Este Poder, que es el administrador general de la hacienda (artículo 83, inciso 2º de la Constitución Nacional), asume ante el órgano volitivo máximo, el Poder Legislativo, la responsabilidad de toda la gestión de dicha hacienda, sea que se realice por medio de órganos centralizados o descentralizados.-

donde el Estado actúa comercial o industrialmente.-

A nuestro juicio, el hecho de que el Estado se presente prestando servicios indivisibles o divisibles, esto es, que actúe en su carácter de poder público o como comerciante o industrial, en cualquiera de cuyos casos siempre o casi siempre recauda dineros o bienes apreciables en dinero, llámese impuesto, contribución, tasa, "precios", etc., no puede ser un elemento suficiente como para considerar a tales entradas como públicas o no, según provengan de una u otra forma de actividad.-

(136) Véase nota anterior.-

(137) Véase Segunda Parte, Capítulo I, punto 4 y nota.-

(138) Véase Art. 3º de la Ley 13.653 y sus antecedentes (Ley de Contabilidad 12961, Art. 119 y Dec. Nº 17137-46.-

Por todo ello no nos parece acertada la disposición del artículo 5 de la Ley 13.653 en cuanto establece que, bien que con sujeción a sus leyes y estatutos orgánicos, las "empresas" podrán realizar todas las inversiones o gastos requeridos para el giro común de sus actividades específicas.-

Tales gastos e inversiones son, a nuestro juicio, gastos públicos, en razón de la personalidad del ente que los realiza.- Por tanto deben hallarse sujetos a las reglas que rigen a aquéllos y en especial, dado el aspecto que estamos tratando, al control preventivo, cuya forma principal es la fijación del presupuesto, con intervención obligada y oportuna del Poder Ejecutivo y del Congreso.- Además dicho presupuesto debe responder, entre otras, a la regla de la precedencia.- Por tal motivo no nos parece adecuada ni menos suficiente, la disposición de la última parte de aquel artículo 5, cuando dice que tales gastos e inversiones, que pueden realizar las "empresas", deberán comunicarse al Poder Ejecutivo.- Ello indica que ha de hacerse a "posteriori", contrariando así la regla presupuestaria señalada.-

En cuanto a la intervención parlamentaria nada dice esta ley, por lo que entendemos que en los presupuestos de "Explotación" ninguna ingerencia tendrá, en lo sucesivo, el Congreso, en contra de lo que dispone la Constitución Nacional en su artículo 67, inciso 7º.-

Tal es el panorama actual de la legislación en

el Estado Federal Argentino, en el aspecto del control preventivo presupuestario, con lo que, a nuestro juicio, so pretexto de dar facilidades a la gestión de las "empresas", criterio que compartimos ampliamente, de dicho control, no obstante la intervención que pueda corresponderle a otros órganos, se ha excluido, en gran parte, a los órganos volitivos máximos de la hacienda pública del Estado.-

b) Otras formas de control preventivo. - La fijación del presupuesto es la forma de control preventivo primera y principal.- Sin embargo existen otras que pasaremos a enunciar brevemente.-

1) Cuando para celebrar determinados actos o hechos o ejecutar ciertas operaciones, se requiere autorización del Poder Administrador, nos hallamos frente a una de esas formas del control preventivo (139).- Por ejemplo, muchas leyes exigen tal requisito para la concertación de operaciones de crédito, fijación de tarifas o tasas, constitución de sociedades mixtas, apertamiento de la licitación, etc.-

2) Dado que las haciendas menores anexas en general, y los "empreses", en particular, son personas jurídicas con los alcances ya definidos (140), ellas obran por la acción de personas físicas, quienes desempeñan un mandato, y a los que les son aplicables todas y cada una de las reglas de este contrato.- Si sus respectivas leyes orgánicas no las facultan expresamente para llevar a cabo ciertos actos, para los cuales la legislación ordinaria exige poderes especiales, necesitarán recurrir al Poder Legislativo para realizarlos.- (141).-

(139) La enunciaci3n de todas y cada una de esas formas del control preventivo la hemos hecho en el Capitulo I, punto 4 de esta Segunda Parte, al cual nos remitimos.-

(140) Véase Segunda Parte, Capitulo I, punto 4.-

(141) En ausencia de toda disposici3n y atento a lo que dispone el art. 1181 del C3digo Civil, los administradores

3) El control, en todas sus fases -y por tanto en el aspecto preventivo- tiene por objeto, además de vigilar la conducta de los administradores de estas haciendas menores anexas, evitar que ellos se constituyan en verdaderos poderes frente al Poder Administrador que es, como repetidamente se ha señalado, uno de los peligros de la "autarquía", de la que han de gozar, necesariamente, dichas haciendas.-

Para evitar ese peligro es preciso quitarles toda facultad o atribución que configure una acción política, propia de todo Poder.- (142)

de estas haciendas necesitarán poder o autorización legislativa especial para: a) hacer pagos que no sean los ordinarios de la administración; b) hacer novaciones que extingan obligaciones ya existentes al tiempo del mandato; c) transigir, comprometer en árbitros, prorrogar jurisdicciones, renunciar al derecho de apelar, o a prescripciones adquiridas; d) cualquier renuncia gratuita, o remisión, o quita de deudas, a no ser en caso de falencia del deudor; e) cualquier contrato que tenga por objeto transferir o adquirir el dominio de bienes raíces, por título oneroso o gratuito; f) hacer donaciones, que no sean gratificaciones de pequeñas sumas a los empleados o portento del servicio de la administración; g) prestar dinero, o tomar prestado, a no ser que la administración consistiera en dar y tomar dinero a intereses, o que los empréstitos sean una consecuencia de la administración o que sea enteramente necesario tomar dinero para conservar las cosas que se administran; h) dar en arrendamiento por más de seis años inmuebles que están a su cargo; i) constituir al mandante en depositario, a no ser que el mandato consista en recibir depósitos o consignaciones; o que el depósito sea una consecuencia de la administración; j) constituir al mandante en la obligación de prestar cualquier servicio, como locador, o gratuitamente; k) formar sociedades; l) constituir al mandante en fidejutor; m) constituir o ceder derechos reales sobre inmuebles; n) aceptar herencias; o) reconocer o confesar obligaciones anteriores al mandato.-

(142) precisamente se ha señalado como una de las ventajas de la "autarquía", la circunstancia de que estas instituciones se ven alejadas de las influencias políticas.-

A su vez, en consecuencia, algunas de las entidades, al igual que la administración de estas entidades, así como la misma manifestación (148) de manera que quitan todo aspecto político a la gestión de ellas.-

Entre ellas, las Naciones Unidas de "pro-
ducción" existentes no tienen carácter o algunas de estas
formas de control preventivo.-

Por ejemplo, la Ley 1917, relativa a los
Prestadores del Estado, según la cualización del Poder
Ejecutivo para administrar el Poder sobre los Prestadores-
los; la de los Prestadores del Estado, el 15.1917,
para producción de la producción en el Poder del Poder, el
Poder del Poder, etc.-

Claro está que en este aspecto del Poder, el Poder,
que es una de las formas de la producción del Poder, el Poder
de la producción, el Poder, etc., tienen distintos dispo-
siciones relativas a estas formas de control preventivo.-

En cuanto a la producción del Poder, el Poder,
que ejerce los poderes del Poder de los "empresarios", el Poder
de la producción de la producción, el Poder, etc., por la falta
de constatación de la producción del Poder de ellas, o
porque no se ha observado siempre, en la producción, las re-
glas del artículo 121 del Código Civil.-

Respecto a la producción del Poder, el Poder, y admi-
nistración.

En consecuencia, algunas de las entidades, al igual que la administración de estas entidades, así como la misma manifestación (148) de manera que quitan todo aspecto político a la gestión de ellas.-

(148) Véase Segunda Parte, Capítulo I, punto 1.-

nistración tampoco se ha preocupado mucho el legislador.- Sin embargo, justo es señalarlo, en los últimos tiempos se nota una tendencia hacia ella.- Tal, por ejemplo, las disposiciones de los artículos 119 y 3 de las leyes 12.901 y 13.653, respectivamente, inspiradas en el decreto N° 7133 del 11 de marzo de 1946.-

B) CONTROL CONCOMITANTE

El control concomitante sobre la gestión de las "empresas" tiene un doble aspecto: el interno y el externo.- A su vez cada uno de ellos abarca el de la legalidad y el del mérito de aquella gestión.-

En el orden externo de legalidad, el mismo compete al órgano de control externo delegado, como lo son los Tribunales o Cortes de Cuentas.- El de mérito corresponde directamente al Poder Administrador, como consecuencia de la superintendencia que ejerce sobre las haciendas menores anexas, sin perjuicio del eventual control parlamentario directo, ya sea por vía de interpolaciones, requerimiento de datos, investigaciones especiales, etc.-

El control concomitante interno de legalidad debe hallarse a cargo de los órganos que el Poder Administrador instituya para juzgar la conducta de los administradores de estas haciendas.-

En el aspecto del mérito, él se confunde, hasta casi formar uno solo, con el externo, de manera que tal como se ha dicho, compete al Poder Ejecutivo.- Desde luego que el Congreso, como órgano volitivo máximo de la nación-

de, conserve en esto, como en los demás aspectos del control, sus facultades originarias.-

Entre nosotros el control concomitante no se lleva a cabo en la forma decantada y además se han confundido los órganos respectivos.-

En efecto: en el actual entorno de legalidad, de competencia del órgano de control externo delegado, en razón de no contar con un Tribunal de Cuentas independiente del Poder Ejecutivo, es realizado por la Contaduría General de la Nación.- Sus facultades, en este sentido, nacen de las diversas disposiciones de la Ley de Contabilidad Nº 12.961 y especialmente de los artículos 76, 81, 83 y 87.- En hemos expresado (144) los inconvenientes de tal confusión por lo que encierra innecesario volver sobre el tema.-

Aún así, es preciso destacar una vez más, que hasta el 22 de octubre de 1983 tal control no se ejerció, por lo menos sistemáticamente, fecha en que se dictó el recordado decreto de "fiscalización sobre la recaudación" "e inversión de los caudales, rentas, especies u otras pag" "denencias del Estado, que administran las reparticiones" "autónomas", fiscalización que por expresa disposición de aquel acto de gobierno, sería realizada por la Contaduría General de la Nación.-

Es en tal virtud que esta repartición puede ser

(144) Véase Primero Parte, Capítulo IV, puntos 1 y 2.-

ciar los sumarios y causas fiscales pertinentes, en los casos previstos en la legislación, facultades que nacen, como hemos visto más arriba de la Ley de Contabilidad.-

Pero es de hacer notar que, no obstante algunas preocupaciones denotados por la citada Contaduría General -creación de la Sección "Reparticiones Autónomas", hoy IVa. División "Entidades Descentralizadas", por ejemplo- este control no se lleva a cabo en la forma que sería de desear, ya que existen aún dependencias donde aquel organismo no mantiene Delegaciones sino simplemente Fiscalías (145) y además porque se hallan excluidos, salvo en lo que respecta al presupuesto de gastos de administración, el Banco Central y las instituciones que integran su sistema (146) , con lo que la actividad específica de estos entes -es decir-, el aspecto de "empresario" queda fuera de control.-

(145) Las Delegaciones de la Contaduría General de la Nación nacieron del acuerdo del 14 de julio de 1931 y debían establecerse en cada una de las Direcciones de Administración de los Ministerios, excepto en las de Guerra y Marina y además en la Dirección General de Correos y Telégrafos y la Policía.- Tienen por objeto el control concomitante y a "priori" de la gestión, sin perjuicio de la obligación de los responsables de presentar periódicamente la respectiva rendición de cuentas documentada.- Las Fiscalías, en cambio, tenían y tienen a su cargo el examen de estas últimas.- Andando el tiempo, el sistema de las Delegaciones fue imponiéndose en otras dependencias, centralizadas o descentralizadas, pero sin que hasta el presente se haya conseguido tal desideratum, no obstante la facultad que le concede a la Contaduría General de la Nación el artículo 31 de la Ley 12.961.-

(146) Véase artículo 124 de la Ley 12.961.-

En cuanto al control concurrente externo de mérito, que según hemos dicho compete al Poder Ejecutivo, sin perjuicio de las facultades del Congreso, el mismo no existe en forma orgánica en el Estado Federal Argentino.-

En efecto: este aspecto del control debe caracterizarse por dos circunstancias:

1º) por la presencia constante de delegados del Poder Ejecutivo, y

2º) por la existencia de un órgano central que oriente y dé uniformidad a este aspecto del control.-

Ambas cosas no existen en nuestro Estado Federal. Salvo contadas excepciones (147), el Poder Ejecutivo no mantiene tales delegados y además carecemos de aquel órgano centralizador.-

Intentos de aplicación de estos principios no han faltado entre nosotros.- La Comisión Especial de la Cámara de Diputados de la Nación (año 1930) encargada del estudio de los "presupuestos de reparticiones autónomas y Bancos Oficiales y su aplicación", propuso la creación de la Contraloría Financiera (148), dependiente del Ministerio

(147) Tales por ejemplo, las Direcciones Generales de Fabricaciones Militares y la de Industrias del Estado, en las que existen síndicos, con derecho a voz en las sesiones de directorio y con amplias facultades para examinar libros, documentos, etc., de tales entidades.-

(148) Por considerarlos sumamente interesante, transcribimos a continuación, los fundamentos pertinentes de la citada Comisión: "Como se ha visto, el articulado del proyecto" " señala al Poder Ejecutivo determinadas funciones que "

Según las disposiciones y proyectos citados, as-
sían funciones de la Contraloría Financiera;

1.- Estudiar los presupuestos anuales de gastos y cal-
culos de recursos de las entidades autárquicas.-

2.- Examinar la situación económica y financiera de las
mismas.-

3.- Determinar, con respecto a los ejercicios financie-
ros de las reparticiones de carácter industrial y comercial,
los costos de explotación y de producción, y las ganancias
y pérdidas de cada ejercicio.-

4.- Proponer las medidas de carácter permanente o de
emergencia, que estime necesarias, para el mejor desenvolvi-
miento de las entidades autárquicas.-

5.- Proponer la parte de las utilidades de cada ejercicio
que convenga destinar a las reservas legales establecidas
y a la creación de nuevos fondos de reserva o de amortiza-
ción.-

6.- Proyectar las normas a que deberán ajustarse las en-
tidades autárquicas en la presentación de sus presupuestos,
memorias, remisiones de cuentas, informes y sistemas de
contabilidad.-

7.- Dictaminar sobre los proyectos de financiación de las
planas de obras, que las entidades autárquicas presenten a
consideración del Poder Ejecutivo, como así también sobre
la conveniencia, oportunidad y manera de modificar las taxa-
ciones y tasas vigentes en las mismas, por retribución de ser-

vicios;

B.- Vigilar la ejecución del presupuesto, con facultades amplias para intervenir en todo acto relacionado con la gestión del presupuesto y movimiento de fondos de las reparticiones a cuyo efecto tendrá acceso en todo momento a los libros, expedientes y demás documentos de las mismas.-

En cuanto al control concomitante interno de legalidad, en razón de la confusión más arriba apuntada, es ejercido al presente por la Contaduría General de la Nación El de mérito, que en definitiva, según nuestro criterio puede llegar a confundirse con el externo de igual naturaleza, tampoco existe.-

Párrafo aparte y por entender directamente a las haciendas menores anexas de "producción" que estamos tratando, merece la reciente ley N°12352, llamada de "Empresas" del Estado.-

Respecto al control concomitante establece que estas "empresas" serán fiscalizadas por la Contaduría General de la Nación, mediante el procedimiento de auditoría contable, en la forma que reglamente el Poder Ejecutivo.-

Ahora bien: como esta reglamentación aún no se ha dictado, no obstante llevar al presente (julio de 1950) nueve meses de vigencia de aquella ley, debemos entrar en el terreno de las suposiciones.-

Esa fiscalización, será de mérito o de legalidad?.- Si es de legalidad, entendemos que la Contaduría General de la Nación ya tenía facultades para ella por las

disposiciones pertinentes de la ley 12.861 y en especial por la del artículo 9º, inciso c).- Si es de mérito, entendamos que ha sido mal radicada.- La doctrina ha sido uniforme en el sentido de evitar que un Tribunal de Cuentas, como lo es en alguna medida la Contaduría General, se mezcle o se complice, por así decirlo, en la ejecución de actos que el mismo debe controlar.- Al respecto nos parece interesante transcribir la parte pertinente de los fundamentos del informe de la recordada Comisión Especial de la Cámara de Diputados de la Nación.- Dicha ésta: "Se ha sugerido encomen-
"dar estas funciones (149) a la Contaduría General de la "
"Nación; más, la comisión considera que ello sería un e -"
"error.- La Contaduría tiene funciones de otra índole, que,"
"desde luego, deben ejercerse con respecto a las reparti-"
"ciones autárquicas, como lo establece el artículo 23 del "
"proyecto.- Importaría, en cambio, una confusión de concep-
"tos, querer asignarle, también, la intervención activa que
"supone el control financiero a que se refiere el presen-
"te artículo.- La Contaduría General es, ante todo, tribu-"
"nal de cuentas.- Dentro de la administración general es,"
"asimismo, contaduría en el sentido propio de la palabra".
"Como tal puede atribuírsele una intervención (que dentro"
"de las reparticiones autárquicas corresponde a las contg"

(149) Se refería a las funciones que se atribuyen, por el mismo proyecto, a la Contraloría Financiera y que hemos transcrito más arriba.-

"durías de las mismas) es esencialmente pasiva, se limita"
"a registrar hechos o a formular observaciones si consid"
"ra, éstos, contrarios a la ley.- Por el contrario, son in"
"competibles, con su carácter de Corte de Cuentas las fun"
"ciones de asesor financiero del Poder Ejecutivo e instru"
"mento ejecutor del mismo, en resoluciones y actos que lue"
"go puedan ser sometidos al juicio de ese mismo tribunal".-

Esta es la situación actual, pero como ya se ha
dicho, habrá que esperar la reglamentación y la aplicación
de esta relativamente reciente ley Nº 13.668.-

G) CONTROL ULTERIOR

Como el anterior, este control puede ser interno
o externo, y a su vez de legalidad y de mérito.-

Dentro de un sistema institucional representati-
vo y democrático, organizado sobre la base de la división y
armonía de los Poderes que integran el Gobierno -sistema al
cual nos hemos referido siempre, expresa o implícitamente,
al través de este trabajo- compete al órgano que representa
directamente al propietario de la hacienda, el pueblo, el
control ulterior sobre la gestión financiera-patrimonial
de aquella y por lo tanto sobre la de las haciendas menores
de "producción", en su doble aspecto de la legalidad y del
mérito. Va de suyo que este control, por el órgano que lo
realiza, es de orden externo.-

Ya hemos analizado antes (150) las razones que

(150) Véase Primera Parte, Capítulo IV, punto 1.-

imponían al Congreso o Parlamento delegar estas funciones en órganos de control externo delegado.- De ahí que en el aspecto de la legalidad, el mismo se halla o debería hallar en manos de los llamados Tribunales o Cortes de Cuentas (151).- En cuanto al de mérito, que también se confunde o puede llegar a confundirse con el interno, es ejercido directamente por el Congreso o Parlamento.-

Respecto del control ulterior interno de mérito y de legalidad compete, respectivamente, al Poder Ejecutivo y al órgano que éste instituya a efectos de verificar la conducta de sus agentes.-

En cualquiera de los aspectos señalados, el control ulterior se lleva a cabo por el examen de memorias, balances, cuadros estadísticos, rendiciones de cuentas, etc., que las haciendas que estamos tratando deben, por regla, presentar.- Es en tal virtud que, al igual que en lo referente al control concomitante, se hace necesario la creación de un órgano controlizador.-

En el punto 2 de este Capítulo hemos dicho que el presupuesto es la primera y principal de las formas de control preventivo.- Sin embargo y en algunas circunstancias, puede constituir también control ulterior.-

La gestión de las "empresas" puede dar como resultado, como es sabido, equilibrio, superávit o déficit.-

(151) Queremos repetir aquí que la intervención de estos Tribunales o Cortes de Cuentas no excluyen la parlamentaria.

Si arroja superávit la legislación debe prever su destino. Pero si concluye en un déficit habrá que determinar la forma de enjugarlo.-

Generalmente serán las llamadas "rentas generales" las que habrán de soportarlo, lo que hará de suyo que deba incluirse en el presupuesto de la administración centralizada, el crédito pertinente, desde que para ésta soportar aquel déficit constituye, desde el punto de vista de la Contabilidad Pública, un "gasto".-

Ahora bien: lógico es suponer que el Parlamento al incluir el citado crédito examine sus títulos, vale decir, analice su origen o lo que es lo mismo jurgue, aunque por vía indirecta, la gestión de los administradores, todo lo cual, según lo hemos visto, constituye el control ulterior.-

En el Estado Federal Argentino el control ulterior de mérito, tanto interno como externo, no existe.- Nos permitimos hacer esta afirmación por la falta de aquel órgano controlador de que hablamos más arriba, lo que la impide que el Poder Ejecutivo, y en su caso el Congreso, puedan, sobre la base del examen de las memorias, balances, etc., que las "empresas" deben elevar, ejercer el referido control de mérito.-

En el aspecto de la legalidad si bien existe, no nota una verdadera anarquía, además de la carencia, ya repetidamente señalada, de un órgano de control externo delega-

do.-

Así algunas leyes orgánicas, establecen la rendición de cuentas periódicas ante la Contaduría General de la Nación (152).- Otras nada dicen (153).- Las hay que ignoran a la citada repartición, para imponer la elevación de balances, cuenta de pérdidas y ganancias, etc. directamente al Poder Ejecutivo.- (154)

No obstante ello, creemos que dentro de la economía general de la ley de contabilidad N° 12.961 como de la anterior N° 423, ningún administrador de "empresa" puede dejar de rendir cuenta a la Contaduría General de la Nación.- Desde luego que admitimos el recemplazo de la cuenta documentada por balances, estados, etc. verificables "in situ", cosa que también admite la referida ley N° 12.961 en su artículo 33, inciso c).-

Ahora bien: dictada que fué la ley 13.653, cuyo artículo 3° dispone que la de Contabilidad no será de aplicación para las "empresas", parecería desaparecer aquella intervención, lo que se ha recemplazado por medio de la fiscalización y por parte de la misma Contaduría General, mediante el procedimiento de auditoría contable.-

(152) Véase, por ejemplo, las leyes N° 11.653 y 12.709, de las Direcciones Generales de M.R.F. y de Fabricaciones Militares, respectivamente.-

(153) Véase, por ejemplo, estatuto orgánico de la Dirección Nacional de la Energía.-

(154) Véase leyes orgánicas de los Bancos Central y de la Nación.-

Además, y en virtud del artículo 6 de dicha ley, estas "empresas" deben presentar al Poder Ejecutivo una memoria que contendrá:

- a) labor realizada;
- b) resultado de ejecución de su presupuesto de administración, y
- c) estado de activo y pasivo.-

Esta memoria, aprobada por el Poder Ejecutivo, será elevada finalmente al Congreso.-

Es decir que tal documento contiene algunos de los elementos necesarios para practicar el control ulterior. Pero insistimos que la falta de un órgano central, ubicado bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda (155), ha de conspirar, sin duda, contra el éxito de estas funciones.-

(155) Propugnamos tal ubicación, en razón de la competencia que le asigna la ley orgánica de los Ministerios Nacionales Nº 12.520, Art. 20, inciso 3).-

CONCLUSIONES

El objeto de este trabajo, tal como se dijo en "Palabras Previas", era el estudio de las entidades autárquicas en el orden federal argentino, concretadas desde el punto de vista de nuestro enfoque del problema este es, de la Contabilidad Pública, en haciendas menores anexas a la hacienda central del Estado.-

Para cumplir con tal fin, la Primera Parte ha estado dedicada al estudio de la organización y control de la gran hacienda pública estadual que, por estar integrada por una central de "erogación" y por otras menores, ya de "producción", ya de "erogación", hemos denominado "compuesta".-

Ello nos permitió situar a dichas haciendas menores.- Por lo menos esa ha sido nuestra intención.-

En la Segunda Parte, en cambio, abordamos de ligero el problema que nos ocupa.- Y así, tal como lo hicieramos en capítulos anteriores, estudiamos a la luz de la doctrina, cuál era, en cada caso, la situación en nuestro país.-

Por ello, las conclusiones que, por ser este un trabajo de tesis, debemos extraer del estudio realizado, ya han sido hechas al examinar parcialmente aquel problema. Al mismo tiempo, entendemos haber dado principios de soluciones.-

No obstante ello, y a manera de síntesis, concretaremos en este capítulo final, dichas conclusiones y soluciones.-

Sin temor a equivocarnos, afirmamos que nuestra legislación sobre la materia no se ha inspirado en un criterio racional y orgánico.-

Hemos podido apreciar, al través de páginas anteriores, o bien una falta de concretación de cuestiones fundamentales, o bien la afirmación de principios distintos para casos idénticos, pues las respectivas leyes orgánicas de las haciendas que hemos tratado se fueron dictando sin guardar una correlación entre sí y menos aún con las leyes generales de la materia.-

Se hace necesario, por tanto, a nuestro juicio, dictar una ley orgánica general para todas las haciendas de este tipo, ley que debería contemplar los siguientes aspectos fundamentales (156):

- 1.- Personalidad jurídica, comprendiendo su concepto y alcances.-
- 2.- Clasificación, atendiendo el carácter de haciendas de "erogación" o de "producción".-
- 3.- Competencia y capacidad.-
- 4.- Normas especiales de operatoria y control para las haciendas menores de "producción" o "empresas".-
- 5.- Asimilación, en cuanto aspecto sea posible, de la gestión y control de las haciendas menores de "ero-

(156) Como ya lo dijéramos, estas conclusiones constituyen un resumen de todo lo expuesto al través de este trabajo.- Por ello, nos remitimos a lo expuesto en los respectivos capítulos que lo componen.-

gación" a las normas que rijan en la hacienda central del Estado.-

Dictada que fuese esta ley orgánica general, debería procederse a una revisión integral de todas y cada una de las leyes orgánicas particulares, a efectos de:

- 1.- Estudiar y resolver si todas las entidades que actualmente gozan de autarquía, merecen continuar como tales.-
- 2.- Adaptación de ellas a los principios enunciados en aquella ley orgánica general.-

Todas las cuestiones anteriores deberán ser resueltas única y exclusivamente por vía legislativa, sin perjuicio de la iniciativa que pueda corresponderle al Poder Administrador, tratando de que el menor número de problemas sea solucionado por la vía ejecutiva, es decir, que tanto la ley orgánica general como las particulares de cada hacienda merezcan ser reglamentadas por reglamentarias en el mismo.-

BIBLIOGRAFIA

Academia de Ciencias Económicas, "Las cláusulas económicas sociales en las Constituciones de América"

Bayetto Juan, "Apuntes de Contabilidad Pública"

Bayetto Juan "Temas de Contabilidad Pública"

Bayetto, Graffier y Wainer, "Esos para la confección del presupuesto de los Ferrocarriles del Estado"

Basso Fazio, "La Regionaria"

Bielas Rafael, "Derecho Administrativo"

Bielas Rafael, "La Contaduría General de la Nación como Tribunal de Cuentas", Revista de Ciencias Económicas, junio de 1941.-

Bielas Rafael, "Sobre el proyecto de ley de fiscalización de las entidades autárquicas", La Prensa, 12 de julio de 1937.-

Cámara de Diputados de la Nación, Informe y proyecto de la Comisión Especial encargada de estudiar los presupuestos de reparticiones autónomas y bancos oficiales y su aplicación, año 1936.-

De Cupis, "Legge sull'amministrazione"

Dieberg C. T., "Hacienda Pública"

Eineudi Luigi, "Principios de Hacienda Pública"

González Joaquín V., "Manual de la Constitución Argentina"

Giarlotti Benvenuto, "Principios de Ciencia de las Finanzas"

Ingresso Gustavo, "Istituzioni di diritto finanziario"

Instituto de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, "Tres proyectos de nueva ley nacional de contabilidad pública".-

Millán Juan J. y Sempé Ricardo J., "Racionalización de los servicios en las reparticiones autárquicas".-

Mitti Francisco, "Principios de la ciencia de las finanzas"

Onida, Pedro "Elementi di Regionaria"

Salke D. T., "Administración de las finanzas federales de los Estados Unidos de Norte América".-

Tognacci Joro, "La Contabilità dello Stato"

Weiner Jacobo, "Régimen Financiero y administrativo inglés"
Leyes, Acuerdos y Decretos Nacionales.-

INDICE

	Pág.
Palabras previas.	2
<u>PRIMERA PARTE</u>	
CAPITULO I.- INTRODUCCION	
Panorama de la moderna hacienda del Estado, como hacienda compuesta.- Haciendas anexas; su clasificación.- Haciendas conexas.....	7
CAPITULO II.- ORGANIZACION DE LA HACIENDA DEL ESTADO FEDERAL ARGENTINO.-	
1.- El Congreso como órgano volitivo máximo (control directo).....	17
2.- Participación del Poder Ejecutivo en el control directivo.....	23
3.- El Poder Ejecutivo como administrador de la hacienda.....	29
CAPITULO III.- ORGANIZACION DE LA HACIENDA DEL ESTADO FEDERAL ARGENTINO (continuación) Los órganos secundarios de la gestión ejecutiva	
1.- Posibilidad de agrupar en tres grandes servicios los órganos secundarios del Poder Administrador.....	42
2.- El "Servicio del Tesoro".....	43
3.- El "Servicio del Patrimonio".....	57
4.- El "Servicio de Control Interno".....	67
CAPITULO IV.- ORGANIZACION DE LA HACIENDA DEL ESTADO FEDERAL ARGENTINO (conclusión).- El control administrativo externo.-	
1.- Necesidad de un control administrativo externo delegado.....	75
2.- Ausencia de un control administrativo externo delegado en el Estado Federal Argentino.....	86

LAS HACIENDAS ANEXAS - CONTROL DE SU ACTIVIDAD

CAPITULO I.- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA INSTITUCIONAL

- 1.- Nociones generales.- Razones que justifican la descentralización administrativa institucional..... 98
- 2.- Su concreción desde el punto de vista de la Contabilidad Pública: las sub-haciendas o haciendas anexas..... 103
- 3.- Clasificación de las sub-haciendas o haciendas anexas..... 106
- 4.- Los alcances de la autonomía en las haciendas anexas..... 114

CAPITULO II.- EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS HACIENDAS ANEXAS

- 1.- Razones que imponen considerar por separado a los dos tipos de haciendas anexas o sub-haciendas establecidos..... 131

CAPITULO III.- EL CONTROL PREVENTIVO DE LA ACTIVIDAD DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DESCENTRALIZADOS

- 1.- Razones que justifican su asimilación, en este aspecto, a la Hacienda central..... 133

CAPITULO IV.- EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS "EMPRESAS"

- 1.- Imposibilidad de sujetar a las "empresas" del Estado, en forma absoluta, a los preceptos de la Contabilidad Pública..... 140
- 2.- Bases para la organización del control interno y externo- de legalidad y de mérito..... 146
 - A Control Preventivo:
 - a) El Presupuesto..... 146
 - b) Otras formas de control preventivo..... 156
 - B) Control concomitante..... 169
 - C) Control ulterior..... 177

TERCERA PARTE

Pag.

CONCLUSIONES..... 182

BIBLIOGRAFIA..... 186