

UNIVERSIDAD DEL ACONCAGUA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y JURIDICAS
CONTADOR PÚBLICO NACIONAL

Alumna: María Cristina Camargo

Año de cursado: 2007

Profesora: Cristina Cuartara

Tema: Organismos de Control administrativo en la
provincia de Mendoza: Tribunal de Cuentas

Lugar y fecha de presentación: Mendoza, Abril 2009.

**ORGANISMOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO
EN LA PROVINCIA DE MENDOZA: TRIBUNAL
DE CUENTAS**

INDICE

	Pag.
Introducción	4
<u>Capítulo I:</u>	
El Control y su importancia	5
<u>Capítulo II:</u>	
Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza	8
<u>Capítulo III:</u>	
Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza:	
Rendición de Cuentas,	
Juicio de Responsabilidad y	
Responsabilidad fiscal	14
<u>Capítulo IV:</u>	
Tribunal de Cuentas en la actualidad	19
<u>Capítulo V:</u>	
Derecho Comparado	25
<u>Capítulo VI:</u>	
Otros Organismos de Control de la Provincia de Mendoza	37
Conclusiones	39
Bibliografía	41

Introducción

La sociedad reclama más y mejores controles para así poder tener conocimiento del accionar del poder administrador sobre los fondos públicos.

Es por esto que se crea constitucionalmente un organismo extrapoder quien ejercerá el control externo sobre la administración central y los organismos descentralizados.

El presente trabajo tiene como objetivo la recopilación de la normativa provincial actualizada que recae sobre el tribunal de cuentas, su comparación con otras legislaciones y el entendimiento de la importancia de su desempeño dentro en la hacienda pública provincial.

Capítulo 1

El control y su importancia

1) Antecedentes Históricos

Desde su origen, el hecho de confiar los ingresos y los gastos de una persona o de una colectividad a terceros, a quienes se les ha confiado su administración, necesita la puesta en marcha concomitante de procedimientos de control. Tal es así que, la rendición de cuentas que se practicaba en la antigüedad romana, consistía en el análisis de un cierto número de operaciones que se asemeja notablemente a la lógica y a la tarea que realiza actualmente quien ejerce el control.

Como antecedente de nuestro derecho público, encontramos el desarrollo del Juicio de Residencia, el Régimen de Visitas y la Rendición de Cuentas que establecían una obligación similar a la romana para residenciar, es decir, para la rendición de cuentas. La responsabilidad personal por las consecuencias de los actos públicos tiene el rasgo común de la rendición de cuentas ante el soberano. En la República Romana, el pueblo romano; y en la monarquía hispana, el rey en la figura del juez residente. Los Oficiales Reales tenían a su cargo la recaudación de los recursos de la corona y la

rendición de cuentas de las cajas reales, estando obligados a enviar a la Contaduría del Consejo de Indias un resumen de cuentas una vez por año y una cuenta completa cada tres años.

2) Antecedentes en nuestro derecho positivo

Ya en el siglo XIX, el "Reglamento de Justicia" (1812) establecía: "Todo ciudadano que llegue a tener la administración pública queda sujeto al juicio de residencia". La Asamblea del Año XIII se adjudicó competencia privativa para residenciar "a los individuos que hayan gobernado las provincias en el Superior Gobierno de la Capital". El Estatuto de 1815, con sus reformas de febrero de 1816, estableció la residencia del Director Supremo, los jueces y otros funcionarios. El Congreso Constituyente de Tucumán estableció la residencia también para los gobernadores y tenientes gobernadores.

Cabe destacar que el Juicio de Residencia estaba contemplado en el derecho público provincial, en las Constituciones de las provincias de Santa Fe, Córdoba, Corrientes, Mendoza, San Juan, San Luis, Catamarca anteriores a 1853. En la Constitución Nacional de 1853, se estableció el sistema de Juicio Político a cargo de las Cámaras Legislativas, de fuente anglosajona y la institución de la residencia cayó en desuso.

3) Control administrativo. Concepto:

La actividad desarrollada por los órganos directivos y ejecutivos de la gestión financiero-patrimonial de la

Hacienda del Estado debe ser objeto, en todo país, de un estricto y completo control.

El control administrativo es el que se desarrolla en el ámbito de la administración y se dirige contra los actos que ella dicte o ejecute. Este control puede realizarse tanto en lo que respecta a la ilegalidad del acto como a la inoportunidad o inconveniencia de lo actuado. Se trata de que la actividad administrativa sea eficaz y los actos que se dicten o ejecuten no estén viciados.¹

¹ DIEZ, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo, tomo II, (Bs. As., Plus Ultra, 1997), Pág. 472

Capítulo 2

Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza.

1) Normativa

El Tribunal de Cuentas tiene origen constitucional, es uno de los órganos extrapoder, el art. 181 de la Constitución de Mendoza establece que:

"Habrá un Tribunal de cuentas con jurisdicción en toda la Provincia y con poder bastante para aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos hechas por todos los funcionarios, empleados y administradores de la Provincia."

A su vez la ley N° 1003, del año 1932, orgánica del Tribunal determinó específicamente sus funciones y forma de actuación, a esta ley deben sumarse la legislación modificatoria y complementaria.

Los sistemas de contralor previstos en la Constitución Provincial (arts. 181 y 182) y la Ley Orgánica (art. 12) y el ejercicio de funciones de naturaleza

jurisdiccional, dotaron al Tribunal de Cuentas, de una organización similar a la de los Tribunales de Justicia (órganos internos con competencias, atribuciones, deberes y responsabilidades reglados en cabeza de sus responsables).

Se incorporó un elemento esencial en todo órgano que ejerce jurisdicción, el de autonomía (art. 1 Ley 1.003), sin la que el juzgamiento resultaba ilusorio y quedaba limitado a un simple trámite administrativo. La Ley N° 1.003 Orgánica del Tribunal de Cuentas utiliza el concepto de entidad autónoma, como de independencia funcional, del mismo modo y con idénticos alcances y resguardos que los que pueden inferirse respecto del Poder Judicial.

El carácter autónomo del Tribunal de Cuentas tiene idénticas garantías que los Tribunales de Justicia (art. 185 de la Constitución Provincial), indispensables para poner a salvo el sistema de control, de los influjos, requerimientos o avances motivados en la pasión o el interés político.

2) Principios sobre los que asienta el funcionamiento del control deferido por la Constitución y la Ley Orgánica al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza:

- Control sobre las operaciones sometidas a posteriori (ex post facto)

*Naturaleza del control de legalidad

- Objeto del control la percepción e inversión de caudales públicos.

3) Axiomas sobre los que asienta la estructuración, organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas de la Provincia conforme la Constitución y la Ley Orgánica

- Autonomía (independencia funcional)
- Asimilación a los Tribunales de Justicia: En su estructura orgánica.
- En las atribuciones, competencias y responsabilidades de sus órganos internos.
- En los resguardos institucionales asegurados por la Constitución.
- Garantías procesales a las partes.

4) Composición

En la actualidad el Tribunal está compuesto por un Presidente y 4 Vocales. El presidente será Abogado y deberá reunir las condiciones que se requieren para ser miembro de la Suprema Corte, los vocales deberán ser Contadores Públicos de la matrícula, con diez años de ejercicio profesional como mínimo². El Acuerdo N° 3.215 establece el Reglamento Interno por el que se rige el Tribunal. En el mismo se especifica que del H. Cuerpo dependen: Dirección General de Cuentas, Dirección de Asuntos Jurídicos y Secretaria Relatora, Dirección de Auditorías Especiales y Cuentas, Dirección de Cuentas de Gobierno, Dirección de Cuentas de Municipalidades,

² DELLA GASPERA, Italo. Mendoza y sus Municipios, Normas Contables Fundamentales. (Córdoba, Triunfar, 2000) , Pág. 51

Dirección de Cuentas Reparticiones Descentralizadas I, Dirección de Cuentas Reparticiones Descentralizadas II y sectores administrativos y de servicio.

Las direcciones cuentan con equipos interdisciplinarios para la realización de su tarea específica, el control de la Hacienda Pública, como así también para la concreción de auditorías especiales. Contadores, Abogados, Ingenieros Civiles, Ingenieros en Sistemas, Ingenieros en Construcción, Arquitectos, Licenciados en Administración y auxiliares administrativos, ponen sus conocimientos y fuerza laboral al servicio de la comunidad para que la misma perciba que el control de los actos de gobierno se concreta con idoneidad, dedicación y calidad.

5) **Funciones**

El Tribunal de Cuentas está dotado de funciones jurisdiccionales y de fiscalización, actuando en el marco del control de legalidad:

La **Función Jurisdiccional o Juicio de Cuentas**: en la que se estudia y analiza la rendición de la cuenta correspondiente a un organismo, cumpliendo con las etapas procesales emanadas de las normas legales. Su objetivo es el control del gasto de la Hacienda Pública bajo las normas de derecho público provincial contenidas en la Constitución y de las articulaciones del derecho administrativo contenidas en las leyes y reglamentos, junto al control de la recaudación e inversión de las rentas provinciales, siendo así el único responsable de aprobar o desaprobar, las cuentas de quienes tienen a su cargo la administración de los fondos públicos.

La **Función de Fiscalización:** en la que se lleva adelante mediante procedimientos de auditoria, trabajando con equipos interdisciplinarios, con el objeto de acercar el control en el espacio y el tiempo, con auditorías in-situ y especiales. Durante el desarrollo del ejercicio económico, es decir durante el año calendario, el Tribunal se encuentra en permanente contacto con las distintas reparticiones. Con tal motivo éstas deben presentar balances y otra documentación en forma mensual, de manera que los profesionales del Tribunal puedan ir constatando, casi en tiempo real, los hechos administrativos llevados a cabo. Esto permite hacer más eficiente la tarea de administración del Ente y llegar a una rendición anual con la menor cantidad de objeciones posible.

6) Control de gestión

El tribunal de cuentas no realiza un control sobre la gestión, es decir no controla si los fondos públicos se destinaron a un sector u otro. Dicho control es función de la legislatura provincial.

7) Memorias

En cumplimiento de lo dispuesto por el art. 19 de la Ley 1.003 (Orgánica del Tribunal de Cuentas) se eleva anualmente una Memoria del Tribunal de Cuentas al Poder Ejecutivo y Legislativo provincial. Contiene los trabajos realizados durante cada año en orden a los objetivos de control que le atribuye la Constitución de la Provincia y refleja la evolución de las cuentas públicas.

Las Memorias Anuales contienen un detallado análisis de la situación de las rendiciones de cuentas de cada organismo, además de un cuadro de todos los fallos dictados cada año y gráficos demostrativos que ilustran las distintas situaciones que hacen al control de legalidad que lleva adelante el Tribunal de Cuentas.

Capítulo 3

Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza: **Rendiciones de Cuentas, juicio de Responsabilidad y Responsabilidad fiscal.**

1) Rendición de cuentas

Los responsables de las distintas jurisdicciones en los Poderes del Estado Provincial, que se encuentran obligados a rendir cuentas, deben presentar las rendiciones a los respectivos servicios administrativos que determina la Ley N° 3186 de Administración Financiera y Control del Sector Público Provincial, para su inclusión en la rendición universal que éstos deben elevar mensualmente al Tribunal.

Tal como lo establece el art 46 de la ley 3799 (ley de contabilidad de la provincia de mendoza) le rendirán al tribunal de cuentas de la provincia:

Los municipios

La administración central de la provincia de Mendoza

Dirección General de Rentas

Organismos Descentralizados

Presentando cada uno de los obligados a rendir cuentas, su cuenta general del ejercicio debiendo contener

como mínimo según lo establece el art 46 de la ley de Contabilidad N° 3799:

1) de la ejecución del presupuesto con relación a los créditos, indicando por cada uno: a) monto original, b) modificaciones introducidas durante el ejercicio, c) monto definitivo al cierre del ejercicio, d) compromisos contraídos, e) saldo no utilizado, f) devengado, g) liquidados y h) residuos pasivos.

2) de la ejecución del presupuesto con relación al cálculo de recursos, indicando por cada rubro: a) monto calculado, b) modificaciones introducidas durante el ejercicio, c) monto definitivo al cierre del ejercicio, d) monto recaudado, e) diferencia entre el monto definitivo y lo recaudado.

3) de la aplicación de los recursos al destino para el que fueron instituidos, detallando el monto de las afectaciones especiales con respecto a cada cuenta de ingresos.

4) de las autorizaciones por aplicación del artículo 17.

5) del movimiento de las cuentas a que se refiere el artículo 9°

*6) del resultado financiero del ejercicio, por comparación entre los montos de los gastos devengados y las sumas ingresadas. (Texto según ley 7324, art. 111) (his.: texto según ley 7183, art. 84) (his.: texto según ley 6109, art. 52)

7) del movimiento de fondos y valores operado durante el ejercicio en el cual se incluirá lo pagado por presupuesto.

8) de la evolución de los residuos pasivos correspondientes al ejercicio anterior.

9) de la situación del tesoro, indicando los valores activos pasivos y el saldo.

10) de la deuda pública, clasificada en consolidada y flotante, al comienzo y cierre del ejercicio.

11) de la situación de los bienes del estado, indicando las existencias al iniciarse el ejercicio. las variaciones producidas durante el mismo como resultado de la ejecución del presupuesto o por otros conceptos y las existencias al cierre. (his.: texto según ley 6372, art. 53. inc. j). (texto art. 46 modificado según ley 7144, art. 9)

Plazos para la presentación de la cuenta general del ejercicio:

Según el Art 46 LEY 3799 - antes del 30 de abril de cada año deberán presentar los municipios y administración central antes del 31 de marzo de cada año la Dirección General de Rentas, (es la única provincia que rinde cuentas sobre los recursos de la administración) organismos descentralizados, cuentas especiales y otras entidades.

2) Juicio de Responsabilidad

Es un proceso administrativo que, precedido de una etapa de sumario sustanciada por la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, realiza el Tribunal de Cuentas con el objeto de determinar el presunto daño a los bienes del Estado Provincial y la responsabilidad de los agentes y funcionarios que lo hayan causado. El juicio culmina con el dictado de la sentencia definitiva, que puede ser absolutoria o condenatoria, debiendo en este caso fijarse la suma de dinero a ingresar por el responsable.

3) Ley 7314 de Responsabilidad Fiscal

Con fecha 20 de diciembre de 2004 se promulgó la Ley N° 7.314, denominada de Responsabilidad Fiscal, en la que se establecen principios rectores a los que debe ajustarse la Política Fiscal de la Provincia de Mendoza, en pos de la consecución del equilibrio presupuestario y de la responsabilidad de los funcionarios en la gestión fiscal.

En ella se designa al Tribunal de Cuentas de la Provincia como autoridad de aplicación de la misma, asignándole funciones especiales al respecto, las que complementan a las ya establecidas por la Constitución y las leyes, en especial la N° 1.003, orgánica del Tribunal.

Es así como le encomienda expresamente la reglamentación en aquellos aspectos inherentes a:

- cronogramas de presentación de los informes exigidos por la citada ley;
- determinación de los responsables de la presentación de dichos informes;
- determinación de los responsables de la elaboración de dichos informes;
- elaboración de los informes de seguimiento sobre el cumplimiento de la ley.

Del articulado de la Ley N° 7.314 se desprende la obligatoriedad, para toda la administración pública provincial y municipal, de presentar periódicamente, a la H. Legislatura, H. Concejos Deliberantes y al Tribunal de Cuentas, Informes de Gestión Presupuestaria en los que se comparen los recursos, erogaciones y resultados del período informado con los

presupuestados, brindando además una explicación sobre las diferencias ocurridas.

El Tribunal deberá, una vez finalizados estos períodos, informar a las Comisiones de Hacienda y Presupuesto de la H. Cámara de Senadores y H. Cámara de Diputados, sobre el Seguimiento y Evaluación del cumplimiento de las disposiciones de la ley por parte de los obligados. Asimismo se encuentra facultado para aplicar sanciones a aquellos funcionarios que incumplan con las obligaciones establecidas.

Como consecuencia de lo antedicho, con fecha 15 de junio de 2005, se dictó el Acuerdo n° 3.949 reglamentario de la ley n° 7.314. El mismo fue publicado en el Boletín Oficial del 8 de julio del 2005.

Este Acuerdo ha determinado el cronograma de presentación de los informes y además ha estandarizado la documentación a presentar, poniendo énfasis en la información computadorizada, cumpliendo de ese modo con las premisas de fortalecimiento y modernización institucional, como son la incorporación de tecnologías de información y la integración de la información generada por distintos organismos públicos.

Capítulo 4

Tribunal de cuentas en la actualidad

El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza obtuvo, por el año 2006, el Premio Nacional a la Calidad para el Sector Público. Dicho premio, instituido por la Ley N° 24.127, fue entregado el 21 de noviembre próximo pasado en la Casa Rosada.³

La importancia de que el Tribunal de Cuentas haya obtenido ese premio surge de la necesidad de la reforma del Estado en todos sus estamentos, de mejorar su funcionamiento, para brindarle a la comunidad la seguridad del eficaz control de la administración de los fondos públicos.

Para ello se decidió enmarcar su funcionamiento de acuerdo a los requerimientos organizacionales de las Normas ISO 9000. Se recurrió a profesionales especializados en el tema, a través de un convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la UNCuyo.

El Tribunal pasó de ser un organismo con preeminencia de profesionales de las ciencias económicas y jurídicas, a una repartición a la que se le incorporaron profesionales de otras disciplinas: Ingenieros Civiles y en Construcciones, Arquitectos, Analistas e Ingenieros en Sistemas. Esto permitió

³ www.elcontrolpublico.com.ar/ecpl07/archivos/documento

ampliar la visión de las auditorías como así también su profundidad. Se comenzó a incursionar en nuevos temas, tales como programas, bases de datos, bases de contribuyentes, sistemas de recaudación, etc. En las obras públicas se pasó del control matemático-contable de los certificados de obra, a opinar sobre la razonabilidad de los mismos, al contar con auditores especializados. Además se acercó el control al momento de los hechos, ya que la auditoría comenzó a realizarse inmediatamente de presentado el certificado, sin esperar a la culminación de la obra, para de esta forma prevenir cualquier tipo de problemas antes de la entrega de la misma. Este acercamiento se extendió a todos los niveles de auditoría,

Trabajando en pos de la calidad, el Tribunal indagó sobre cual era el rol fundamental a cumplir que le demandaba la comunidad mendocina y, como resultado de ello, determinó su Visión, es decir que debía:

"SATISFACER LA NECESIDAD DE LA COMUNIDAD, EN MATERIA DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA - PATRIMONIAL DEL ESTADO PROVINCIAL Y MUNICIPAL, PARA ASEGURAR LA TRANSPARENCIA Y PREVENIR ACTOS DE CORRUPCIÓN"

El resultado de esta ardua tarea de hacer posible la modernización del Tribunal, fue la redacción de Instrucciones de Trabajo, Procedimientos Específicos, Procedimientos Generales y Procedimientos de la Calidad, que dieron origen al Manual de Gestión de la Calidad del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza.

El Tribunal se sometió a la serie de auditorías pertinentes y fue así como el 28 de noviembre de 2001, la empresa **SGS International Certificación Services Argentina S.A.**, miembro de SGS Group (SGS Sociétés Générale de

Surveillance) con sede central en Ginebra, Suiza, ganadora de la licitación pública realizada al efecto, extendió la **CERTIFICACIÓN DE LAS NORMAS ISO**, lo que implica que:

“El Sistema de Calidad del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza se encuentra de acuerdo con la norma de calidad ISO 9002, respecto del Control de Cuentas Públicas de la Provincia de Mendoza y Juicio de Cuentas”.

De esta forma el Tribunal de Cuentas de Mendoza se convirtió en el primer organismo público, a nivel nacional, en tener todas sus tareas en un ambiente regido por las normas ISO y haber diseñado e implementado un Sistema Integral de Mejora Continua.

Es así como en el mes de febrero de 2004 se llegó nuevamente a una instancia de certificación, consiguiendo una vez más que se dictaminara que:

“El sistema de gestión del Tribunal de Cuentas Mendoza ha sido evaluado y certificado en cuanto al cumplimiento de los requisitos de ISO 9001:2000 para las siguientes actividades: Control de Cuentas Públicas de la Provincia de Mendoza y Juicio de Cuentas.”

La actuación pionera del Tribunal en este tema ha generado una corriente dentro del Estado provincial, y en otros órganos de control del país, en pos de adecuar su actuación dentro de un Sistema de Calidad y Mejoramiento Continuo. Es así como certificaron sus procesos, entre otros, la Contaduría General, la Tesorería General, la Dirección General de Rentas, el Hospital Notti, en nuestra provincia, y los Tribunales de Cuentas de las Provincias de La Pampa, Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe.

En el mes de octubre se nos hizo conocer que habíamos obtenido el Premio por el Año 2006, es decir que cumplía con los objetivos de dicho premio, como son:

- Promover el desarrollo y difusión de los procesos y sistemas destinados al mejoramiento continuo en la Calidad.
- Estimular y apoyar la modernización y competitividad en las organizaciones públicas.
- Asegurar la satisfacción de las necesidades y expectativas de las comunidades.
- Preservar el ambiente humano y la óptima utilización de los recursos.

Un nuevo enfoque

El cambio de enfoque del accionar del Tribunal se vio reflejado en distintas circunstancias que caen dentro de su órbita como:

- Dictado de una norma única que compendia la totalidad de obligaciones y requisitos que deben cumplir todos los encargados de rendir cuentas a efectos de facilitar las presentaciones mensuales y anuales.

- Desarrollo de un Digesto informático que permite la búsqueda de normativas propias (Acuerdo y Fallos), nacionales, provinciales y municipales. Al mismo se accede a través de la página web del Tribunal. Cuenta con la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad Intelectual.

- Desarrollo e implementación del sistema informático denominado SiGesCo, que permite: el seguimiento de las piezas administrativas, obtener un cronograma para las distintas etapas del Juicio de Cuentas a fin de controlar la trazabilidad del servicio prestado dentro de parámetros de oportunidad y eficiencia; registro y seguimiento de oportunidades de mejora, acciones correctivas y preventivas; generación del expediente virtual por medio del registro de los elementos relacionados a cada juicio de cuentas y sus etapas.

También este sistema se encuentra inscripto en el Registro de la Propiedad

Intelectual.

- Desarrollo de un sistema de pasantías para el ciclo polimodal, como actividad de difusión y capacitación a la comunidad educativa y su entorno escolar y familiar.

- Implementación de informes trimestrales, de carácter gerencial, a través de los cuales se ponen en conocimiento de la máxima autoridad del ente auditado situaciones especiales o hallazgos que no hacen a la legalidad pero si a la gestión, con lo cual se colabora en lograr una mayor eficiencia en la administración.

- Presentación del proyecto de modificación de la Ley N° 1.003, Orgánica del Tribunal, concretada mediante la sanción de la Ley N° 7.144, lo que permitió:

- Acercar el control al momento de los hechos, permitiendo la formación del juicio parcial de cuentas cuando se comprobaren irregularidades significativas durante el ejercicio económico;

- Reducir los plazos de presentación de las rendiciones de cuentas al Tribunal disponiendo que la misma opere el 30 de abril de cada año en lugar del 30 de junio

como era desde el año 1932. Este hecho, sumado a la reducción del período de estudio y análisis de las rendiciones presentadas, permiten que a fin de cada año se estén dictando los fallos correspondientes a las rendiciones del ejercicio anterior.

- Control de los partidos políticos

En el mes de junio de 2002 entró en vigencia la Ley n° 7005 denominada: **LEY DE REGULACION Y FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS ELECTORALES**, en la que se establecen distintos requisitos que deben cumplimentar los partidos políticos que intervengan en campañas electorales.

- Integración de la Red Federal de Control Público

En el mes de abril de 2004 se firma un Convenio marco de Coordinación y Cooperación Técnica entre el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas de la República Argentina y la Red Federal de Control Público. En el mismo las partes acuerdan propiciar el establecimiento de un régimen de control gubernamental de los fondos que la Nación transfiera con afectación específica a las Provincias y Municipalidades, así como también sobre los fondos de coparticipación que la Nación gira a cada jurisdicción.

El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza, por Acuerdo N° 3.728 del 26 de mayo de 2004, resolvió adherir al mencionado Convenio y fue así como el 10 de setiembre de 2004 se firmó el Acta Convenio con la Red Federal de Control Público. A partir de ese momento se participa activamente de la misma, llevándose a cabo auditorías específicas para dicha red.

-Responsabilidad Fiscal.

Capítulo 5

Derecho Comparado

En la legislación comparada numerosos países, (Francia, Italia, Bélgica, Uruguay, etc.), tienen instituidos desde mucho tiempo atrás los tribunales de cuentas, en unos casos con carácter colegiados y en otros como órganos unipersonales.⁴

Régimen de responsabilidad del funcionario público en el derecho francés

El alcance de la obligación de rendir cuentas depende del sistema de responsabilidad del funcionario público y la regulación normativa vigente en cada país, así como de los principios que informen la legislación de administración financiera del sector público y el tipo de control obligatorio a realizar sobre las cuentas públicas.

En Francia; fuente del sistema de administración financiera y control del sector público de nuestro país, con anterioridad a la vigencia de la Ley 24.156; en 1801 se crea el Ministerio del Tesoro Público con inspectores generales

⁴ ATCHABAHIAN, Adolfo. Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública. segunda edición actualizada, (Buenos Aires, Depalma, 1999).Pág. 61.

encargados de controlar las cajas receptoras y las cajas pagadoras. En 1807 se crea el Tribunal de Cuentas como magistratura financiera. En 1808 se especifican las responsabilidades de los contables y las reglas de la contabilidad pública. En 1822 se establece el principio fundamental de la separación de los ordenadores del pago y de los contables. Finalmente, a partir del siglo XX, el control presupuestario del Estado se afirma con la instauración de un control de los compromisos que permite verificar la disponibilidad del crédito en forma previa a que el ordenador del gasto pueda crear una obligación jurídica pasible de transformarse en una deuda por los órganos jurisdiccionales.

El sistema francés se conforma con controles contables a priori integrados en el procedimiento utilizado para realizar un gasto. El procedimiento se compone de cuatro fases: compromiso, liquidación, orden de pago y pago. Estas fases del procedimiento permiten clarificar el rol de los tres actores que intervienen en las diferentes etapas. Esos actores son el controlador financiero, el ordenador y el contable. Las responsabilidades de cada uno surgen de dos grandes principios: la distinción entre oportunidad y regularidad por una parte y, la separación entre los ordenadores y los contables que tienen responsabilidad personal, por la otra. La finalidad del sistema es asegurar mediante una serie de controles a priori, integrados a los procedimientos, la conformidad del gasto con la autorización presupuestaria y con las normas que reglan la acción pública. La importancia de esos controles a priori es una de las características de las finanzas públicas francesas.

El actor principal del gasto público es el administrador responsable de la misión a la cual el

presupuesto es afectado. Es él quien toma las decisiones que conducen a los gastos y que debe buscar la eficacia máxima, cumplimiento de los objetivos, y la eficiencia, mejorar la relación entre los medios y los resultados.

Los otros dos actores están encargados de la misión del control, esencialmente, del control de los compromisos, en el caso del controlador financiero y del control del pago, en el caso del contable público. Estas dos etapas del control tienen la característica de ser a priori, antes del pago.

El principio de separación entre los ordenadores y los contables es uno de los pilares fundamentales sobre los cuales está edificado el control de las finanzas públicas. Ese principio conlleva la existencia de responsabilidades particulares para cada uno de esos actores.

El Tribunal de Cuentas ejerce el control jurisdiccional de la gestión de los funcionarios. Está principalmente encargado de examinar la regularidad de las cuentas, de juzgar las infracciones descubiertas y de exponer en un informe público sus principales conclusiones. También realiza un control de gestión.

La competencia jurisdiccional del Tribunal de Cuentas es ejercida con respecto a los contables. La finalidad del control jurisdiccional es la puesta en marcha de la responsabilidad pecuniaria del contable. El Tribunal realiza el control de la aplicación de las reglas de la contabilidad pública. Los ordenadores no están sometidos al control jurisdiccional del Tribunal. El Tribunal de Cuentas juzga las cuentas, no tiene el poder de rectificarlas, el juzgamiento persigue la sanción al contable haciendo efectiva su responsabilidad personal y pecuniaria. Los contables tienen la

obligación de remitir sus cuentas al magistrado del Tribunal al menos una vez al año.

El Tribunal de Cuentas posee también competencias no jurisdiccionales:

- Controla la gestión de los ordenadores, no solo desde el punto de vista contable sino realizando una auditoría de la organización y su funcionamiento, así como de la eficacia y eficiencia. En el control de gestión, el Tribunal hace observaciones, que no dan lugar a sanciones por ellas mismas, y recomendaciones para mejorar la gestión. Los informes se pronuncian sobre las irregularidades constatadas y también sobre los errores de la gestión así como sobre cuestiones de oportunidad. Si de dichos informes, previo descargo del auditado, surgen responsabilidades personales de los ordenadores, el Tribunal de Cuentas los remite al Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera y, de ser necesario, a los tribunales represivos.

- El Tribunal de Cuentas elabora un informe público anual que es presentado al Presidente de la República, al Parlamento y publicado en el Boletín Oficial.

En Francia también existe el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera que ejerce su competencia en casos de compromisos irregulares de gastos, violación de normativa aplicable a la ejecución de ingresos y gastos, omisiones o falsas declaraciones fiscales, concesiones de privilegios injustificados, retardo o no ejecución de decisiones judiciales, etc., frente a los ordenadores, miembros de los gabinetes ministeriales y demás funcionarios o agentes públicos. Los miembros del Gobierno (Ministros) y los cargos electivos locales no son responsables frente al

Tribunal, ya que las infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones son de la órbita de la responsabilidad política. Este Tribunal aplica multas cuyo monto máximo está fijado por la remuneración anual del condenado o el doble en caso de privilegios injustificados.

ARGENTINA

A raíz de la sanción de la Ley 24.156, Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, el contralor que reposaba sobre la Contaduría General, el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas, fue sustituido por los nuevos órganos de control interno y externo creados por la ley: la Sindicatura General de la Nación perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional y la unidades de auditoría interna de cada jurisdicción y la Auditoría General de la Nación, órgano de asistencia técnica del Congreso de la Nación.

La ley 24.156 cambia el sistema de responsabilidad, se elimina la existencia de un juicio administrativo de responsabilidad. Esta norma produce un cambio abrupto, introduce valores no jurídicos: eficiencia y eficacia, incorporando un régimen no tradicional en el país. Se pasa de un sistema de responsabilidad del funcionario público a la medición de la eficiencia y la eficacia con modelos anglosajones.

La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable del mantenimiento de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previos y posterior

incorporados en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna.⁵ Esto significa que hace responsable a la autoridad máxima de cada jurisdicción o entidad, de establecer un adecuado sistema de control interno, de control previo y posterior. Este artículo puede interpretarse sosteniendo que en el sector público nacional deben adoptarse las decisiones administrativas una vez agotadas las instancias de examen y análisis que, en cada caso, se exijan conforme a las normas procedimentales que resulten de aplicación a los circuitos inherentes a cada estructura organizativa en particular.

El Decreto N° 253/93, reglamentando el Artículo 101 de la Ley 24.156 establece que se requiere la opinión previa favorable de la Sindicatura General de la Nación para la aprobación del plan de organización, los reglamentos y manuales de procedimientos, los cuales deberán incorporar instrumentos idóneos para el ejercicio del control previo y posterior, previendo un plazo para su cumplimiento. No obstante ello, las jurisdicciones y entidades obligadas no cumplieron, a causa de la falta de poder coactivo del organismo de control interno. Dicha carencia hace inaplicable el precepto del Artículo 101 de la ley de administración financiera. La falta de manuales de procedimiento y la falta de apertura de los niveles inferiores ha sido observada reiteradamente tanto por la Sindicatura General de la Nación, como por la Auditoría General de la Nación, ya que los mismos son indispensables para la asignación de funciones y responsabilidades, por lo tanto su falta dificulta el

⁵ República Argentina. Ley N° 24156 Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, art.1, pág. 30.

procedimiento de deslinde de responsabilidades y la rendición de cuentas.

La Ley 24.447, aprobatoria del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 1995, estableció en su Art. 30 una potestad sancionadora a favor de la Sindicatura General de la Nación al autorizarla a apercibir y aplicar multas a los funcionarios administrativamente responsables de las jurisdicciones y a los titulares de las entidades sujetas a su control, cuando en el ejercicio de su competencia verifique transgresiones a normas legales o reglamentarias vinculadas al régimen de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Dicha potestad fue reglamentada por Resolución 65/95 SGN tipificando las conductas sancionables y estableciendo mecanismos jurisdiccionales para el juzgamiento de las mismas. Sin perjuicio de las dudas que puede generar la competencia del órgano rector del control interno para el dictado de dicha reglamentación, la constitucionalidad del Art. 30 de la ley 24.447, resulta cuestionable luego de la reforma de 1994, Art. 76 que prohíbe la delegación legislativa.

El decreto 1154/97 relacionado con el perjuicio fiscal y la Resolución 88/03 SGN reglamenta el proceso de elaboración de recomendaciones y obliga a la autoridad receptora a pronunciarse en un plazo de quince días hábiles administrativos en forma expresa y fundada, especificando en su caso las medidas que adoptará para corregir lo observado. Para el supuesto de silencio, disconformidad o falta de puesta en práctica de las recomendaciones sobre temas relevantes contempla que el Síndico General informará al Presidente. A pesar de establecer una consecuencia jurídica ante el incumplimiento del responsable, la norma no es operativa a

causa de la falta del poder coactivo de la Sindicatura General de la Nación. Esta dificultad se agrava porque existe otra norma de la Sindicatura, la Resolución 114/04 SGN, que dispone que las deficiencias detectadas pueden someterse a una suerte de consenso entre el organismo de control y los fiscalizados, en cuanto a sus condiciones y plazo de regularización, parece ser, como expresa Silva Tamayo, que las irregularidades detectadas fueran materia de negociación, sin establecer, por supuesto, consecuencia alguna ante el incumplimiento del mencionado contrato por parte del fiscalizado. Los informes de auditoría no tienen consecuencias reales para los responsables.

El Decreto N° 1154/97 reguló la determinación de la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos, y la intervención que en ella le cabe a la Sindicatura General de la Nación estableciendo que, determinada la responsabilidad y el monto del perjuicio, el jefe del servicio jurídico respectivo intimará en forma fehaciente al responsable al pago de la deuda. Si esta acción fracasara, se promoverá la acción judicial correspondiente, salvo que la máxima autoridad con competencia para decidir lo estime inconveniente por resultar antieconómico, previo dictamen fundado del respectivo servicio jurídico y teniendo en cuenta las pautas de antieconomicidad establecidas. El resarcimiento debe perseguir tanto el perjuicio debidamente valorizado como el interés pertinente por el lapso transcurrido desde que se verificó el daño hasta su cobro.

El Decreto N° 467/99, aprobatorio del Reglamento de Investigaciones Administrativas, ha puesto a cargo de Sindicatura General de la Nación la determinación del perjuicio fiscal y el seguimiento que le corresponde sobre

todas las actuaciones sumariales iniciadas de las cuales surja un daño económico causado al Estado, dándole intervención a ese organismo en distintas etapas del procedimiento sumarial para emitir una opinión técnica y objetiva sobre el daño sufrido por el erario público y un control de tipo legal y contable, así como la calificación como de relevante significación económica y la instrucción al organismo de registrar contablemente el quebranto. Mas no existe normativa alguna que otorgue al organismo de control la atribución de juzgar la responsabilidad patrimonial, de iniciar acciones judiciales para obtener el recupero del daño producido al erario público o de efectuar el seguimiento de las acciones judiciales iniciadas por las jurisdicciones o por las entidades sujetas a su control. Tampoco se ha dotado al organismo de control de potestades coercitivas que obliguen a los organismos controlados a iniciar y proseguir acciones judiciales que tiendan a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del funcionario público.

No existe hoy un organismo de control que fiscalice o haga el seguimiento de las acciones judiciales. El Art. 106 de la ley 24.156, apenas obliga a los organismos del universo de fiscalización de Sindicatura General de la Nación, a brindarle toda la información que ésta les requiera, estableciendo que la conducta adversa es considerada falta grave, sin determinar acción coactiva alguna. La calificación de falta grave carece de sanción y operatividad al encontrarse sólo programáticamente expuesta, sin que exista un desarrollo mínimo que permita su concreción ante al configuración de las conductas renuentes.

El órgano de control interviniente en el sistema de responsabilidad pasó a tener una actividad técnica registral, registra los perjuicios fiscales y determina el monto del

perjuicio. Los protagonistas del sistema de responsabilidad de los funcionarios son los sumariantes y el servicio jurídico. El sumariante debe determinar la existencia de perjuicio fiscal. El servicio jurídico debe dictaminar sobre la regularidad del sumario y la consistencia del perjuicio fiscal determinado. De acuerdo al Decreto 154/97, cuando resultare necesario investigar si hay perjuicio fiscal, hay que hacerlo mediante procedimiento sumarial. La Procuración del Tesoro, a través de sus dictámenes, ha establecido para los servicios jurídicos, la obligación de expedirse sobre el perjuicio fiscal y determinar la responsabilidad patrimonial por el perjuicio fiscal, emitiendo opinión sobre la necesidad u oportunidad de iniciar acciones judiciales para recuperar el perjuicio fiscal. El servicio jurídico puede darle al sumariado un plazo para que reintegre el perjuicio fiscal y, de fracasar esa instancia, el servicio jurídico debe dictaminar sobre la existencia de las condiciones necesarias para iniciar las acciones de recupero. La decisión de iniciar la acción corresponde a la máxima autoridad previo dictamen del servicio jurídico.

De verificarse la existencia de perjuicio fiscal el sumariante debe comunicarlo a la Unidad de Auditoría Interna y a la Sindicatura General de la Nación. La determinación del monto del perjuicio fiscal se realiza a través de un Comité Técnico que calcula el perjuicio fiscal en base a la reglamentación de la materia. Luego la Sindicatura General de la Nación determina el perjuicio fiscal y devuelve las actuaciones al organismo que puede llamar a audiencia pública para que el funcionario se defienda y de sus razones. Fecho lo cual finaliza el sumario y decide la máxima autoridad iniciar las acciones judiciales pertinentes en el fuero contencioso administrativo correspondiente.

Mas, la normativa nacional, no estipula la obligación de promover la acción de repetición contra los que resultaran responsables, como sí lo hace la normativa provincial en Tierra del Fuego y Santa Fe, siendo, en principio una facultad discrecional, aunque parezca, en muchos casos inconveniente y arbitrario no iniciar la acción de regreso.

Por otra parte al conformarse el sistema de control interno con unidades de auditoría interna, cuyo titular no tiene estabilidad, podemos decir que se ha impuesto un sistema de control donde el que controla carece de independencia. La inestabilidad en el cargo del Auditor Interno no ha contribuido a afianzar la independencia de criterio de éstos.

La actividad de control puede verse vulnerada, ya que los auditores internos deben someter previamente sus informes a la máxima autoridad, pudiendo generarse así, informes de auditoría que evitan expresar observaciones o hallazgos de importancia y gravedad.

Con respecto a la responsabilidad contable, no hay procedimiento legal o reglamentario que obligue a la rendición de cuentas, determinar el eventual perjuicio fiscal, ni hacer efectivas las responsabilidades. Sólo ha quedado en estos supuestos, la posibilidad de aplicar analógicamente las normas del Código Civil y Comercial relacionadas con la obligación de rendir cuentas del mandatario.

Breve reseña a nivel Nacional

En la Hacienda del Estado federal argentino el control sobre la gestión ejecutiva y directiva tiene dos principales formas:

A) Control interno:

Es el control intrínseco de la administración, en la Ley de Contabilidad (Ley 24156), las funciones de control interno, se instituye en el título VI la Sindicatura General de la Nación.⁴

B) Control externo:

El control sobre la gestión de la Hacienda del Estado federal se ejerce directamente por el Congreso(control parlamentario) o indirectamente por medio de un órgano específico, creado por la Ley 24.156 en el art. 116, que actúa con funciones y competencias delegadas: Auditoría General de la Nación. El decreto ley N° establecía como órgano de control externo al Tribunal de Cuentas de la Nación.

4 ATCHABAHIAN, Adolfo. op. Cit. ,Pág.50-51.

Capítulo 6

Otros organismos de Control de la provincia de Mendoza

Este control es ejercicio a través de diferentes organismos, algunos con origen constitucional y otros encuentran su origen dentro de diferentes leyes.

1. Fiscalía de Estado.
2. Tribunal de cuentas.
3. Contaduría General de la Provincia

1. Fiscalía de Estado:

Según el artículo 177 de la Constitución Provincial el Fiscal de Estado es el órgano jurídico independiente y extrapoder, con competencia en la defensa del patrimonio del Estado en todo juicio que inicie, conteste o reconvenga, y en todo arreglo extrajudicial que se inicie, el control de los agentes o funcionarios públicos a través de sumarios e investigaciones, asesoramiento jurídico del Tribunal de Cuentas de la Provincia, dictaminar en la fiscalización de todo procedimiento administrativo en que se deba verificar que no existe lesión patrimonial o alteración del orden jurídico.

En general, La Fiscalía de Estado, interviene en todo asunto administrativo en que aparezca interesado el patrimonio del estado o afectado los intereses del fisco, (ejemplo: enajenación, permuta, donación, arrendamiento o concesión de tierras públicas o bienes del Estado, transacciones en que el estado sea parte interesada, expropiaciones que deben ser indemnizadas por el Estado, en toda causa contencioso-administrativa.

2. Contaduría General de la provincia

Ley 3799

Órgano de control interno de la administración central.

C. Provincial: nombra al contador general de la Prov.

Ninguna orden de pago puede ser emitida sin la firma del contador, para esto la ley 5806 (establece que los contadores delegados son quienes asistirán en esta tarea)

Existen 2 controles en el ejecución del presupuesto:

-Antes del compromiso

-Antes del pago.

CONCLUSIONES

El control ha sido siempre considerado como una excelente herramienta para: poder cumplir con los fines de la hacienda pública, satisfacer las necesidades de la comunidad, gobernando con equidad, con justicia, libertad e igualdad de oportunidades, que los administradores actúen con responsabilidad y puedan ser juzgados según su accionar, que la comunidad pueda tener conocimiento del accionar del poder administrador respecto de los fondos públicos.

El control debe ser siempre dinámico y adaptable a las nuevas necesidades del entorno.

El tribunal de Cuentas tiene como **visión, el** control de la actividad financiero patrimonial del Estado Provincial y Municipal, para asegurar su transparencia y prevenir actos de corrupción.

Resumiendo, la **misión del Tribunal de cuentas de la Provincia** se compone de tres actividades:

1. Desarrollar el control de la administración de los fondos públicos con la integridad moral e independencia de criterios en un ámbito de respeto de la ley, de las instituciones republicanas y de las personas.

2. Alentar que la comunidad perciba, en cada acto de los agentes del Tribunal de Cuentas, un aporte para mejorar la transparencia en el manejo de los fondos públicos.

3. Promover los cambios necesarios que permitan el óptimo aprovechamiento de las capacidades y habilidades de cada uno de sus miembros, mediante el esfuerzo colectivo y personal, para lograr un control oportuno, eficaz y eficiente.

A través de este trabajo entiendo que el Tribunal de Cuentas de Mendoza se encuentra dentro de un proceso de Mejora Continua. Mostrando a la comunidad, que administrar los fondos públicos con calidad no es una utopía.

BIBLIOGRAFIA

-ATCHABAHIAN, Adolfo. Régimen Jurídico de la gestión y control en la hacienda pública, segunda edición, (Buenos Aires. Depalma. 2004). Total Pág. 803.

-Constitución de la Provincia de Mendoza.

-DELLA GASPERA, Italo. Mendoza y sus Municipios, Normas Contables Fundamentales. (Córdoba, Triunfar, 2000), Total Pág. 64.

-DIEZ, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo, tomo II, (Bs. As., Plus Ultra, 1997).

-Provincia de Mendoza. Ley N° 3909 Ley de Procedimiento Administrativo.

-Provincia de Mendoza. Ley N° 1003 Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza.

-Provincia de Mendoza. Ley N° 3799 Ley de Contabilidad.

-República Argentina. Ley N° 24156 Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

-www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar (fecha de consulta marzo-abril 2009).

-www.elcontrolpublico.com.ar/ecp105/pag094.htm-historia del control. (fecha de consulta marzo-abril 2009).

-www.elcontrolpublico.com.ar/ecp107/archivos/documento

