

ADOLFO ATCHABAHIAN

**Régimen jurídico
de la gestión y del control
en la
hacienda pública**

*Tratado sobre la ley 24.156
y las de contabilidad y de obras públicas*

*Segunda edición:
actualización al 30 de setiembre de 1999*

Análisis de la ley 25.152,
sobre administración de los recursos públicos
en el Estado nacional,
y de novedades reglamentarias

Depalma

ADOLFO ATCHABAHIAN

**Régimen jurídico
de la gestión y del control
en la
hacienda pública**

*Tratado sobre la ley 24.156
y las de contabilidad y de obras públicas*

Segunda edición, actualizada



EDICIONES *Depalma* BUENOS AIRES

Índice general

Prólogo de JUAN BAYETTO	VII
Prefacio	XI

LA CONTABILIDAD PÚBLICA Y SU SUJETO

CAPÍTULO I

DEFINICIÓN Y CONCEPTO DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA

1.1. Definición de la materia	3
1.2. Delimitación de su campo	4
1.3. Divisiones	8
1.4. Origen y evolución	9
1.5. Conversión de sus preceptos en normas de derecho positivo.	11
1.6. Concreción en reglas y procedimientos de control. Teoría general del control.....	13
1.7. La contabilidad pública y la contabilidad nacional.....	17

CAPÍTULO II

DEFINICIÓN Y CONCEPTO DE LA HACIENDA PÚBLICA

2.1. Origen	23
2.2. Definición	24
2.3. Elementos que le dan vida	25
2.4. Caracteres	25
2.5. Posibilidad de predeterminar las funciones administrativas	29

CONTABILIDAD DEL ESTADO

I. ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA DEL ESTADO

CAPÍTULO III

ORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA DEL ESTADO FEDERAL ARGENTINO

3.1. Carácter de hacienda divisa y compuesta	33
3.2. Los órganos máximos y sus funciones	37
3.3. Los órganos secundadores de la gestión ejecutiva. Servicios administrativos	42
3.4. Los órganos consultivos	49
3.5. Los órganos de control administrativo	50
I. Contaduría General de la Nación	51
II. Sindicatura General de la Nación	54
III. Tribunal de Cuentas de la Nación	58
IV. Auditoría General de la Nación	71
3.6. Los órganos de racionalización y coordinación	80

CAPÍTULO IV

RESEÑA HISTÓRICA DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS

4.1. Etapas	85
4.2. Periodo colonial	85
4.3. Periodo de vida independiente hasta la organización institucional (1810-1860)	87
4.4. Periodo de organización de la hacienda del Estado federal (1860-1870)	93
4.5. Periodo de 1870 a 1946	95
4.6. Periodo de 1947 a 1956	109
4.7. Periodo de 1957 a 1992	115
4.8. Periodo de 1993 hasta la actualidad	128

II. LA GESTIÓN EN LA HACIENDA CENTRAL

CAPÍTULO V

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE CONTABILIDAD PREVENTIVA

5.1. La planificación y el control presupuestario en la hacienda moderna	135
5.2. Planes de gobierno y presupuesto	140
5.3. El presupuesto nacional y el presupuesto financiero del Estado	141

CAPÍTULO VI

EL PRESUPUESTO FINANCIERO

6.1. Concepto, definición y caracteres	145
6.2. Previsiones de gastos y de recursos: sus alcances	149
6.3. Las reglas clásicas del presupuesto y su expresión contable	155
a) Regla de la generalidad (principios de la universalidad y de la unidad)	156
b) Regla de la anualidad	170
c) Regla del equilibrio	178
d) Regla de la precedencia	187
e) Regla de la exactitud	194
f) Regla de la especificación	194
g) Reglas de la publicidad, de la claridad y de la uniformidad ..	198
6.4. Estructura del presupuesto	201
a) Clasificación comparada de gastos y recursos	202
b) Clasificación de los gastos	203
c) Clasificación de los recursos	205
d) Clasificaciones presupuestarias vigentes para el sector público nacional	206
e) Estructura del presupuesto: requisitos y características	209
f) Presupuesto de capital y presupuesto de operación	213
g) Estructura del presupuesto de la hacienda del Estado federal argentino	215
I. Ley de contabilidad	215
II. Ley 24.156.	218
6.5. Preparación del presupuesto.	
Intervención de oficinas locales y centrales.	
Institución de un órgano eje.	
Bases técnicas para la valuación de las provisiones	221
a) Órgano de la hacienda encargado de las tareas de preparación	221
b) Comisiones especiales y asesoras	223
c) La cuestión en la hacienda del Estado federal argentino	224
d) Institución de un órgano eje: funciones	227
e) Bases técnicas para la valuación de gastos y de recursos	230
I. Gastos	230
II. Recursos	231
6.6. Fijación del presupuesto. Alcances y límites de la intervención parlamentaria	235
a) Cámara de origen	236
b) Fecha de remisión del proyecto al Congreso	239
c) Simultaneidad o independencia del presupuesto y de las leyes de recursos	239
d) Amplitud de las facultades legislativas en materia de gastos	239
e) Agregado de disposiciones extrañas a la ley de presupuesto	241
f) Veto de la ley de presupuesto	246
g) Precedencia del presupuesto	250

6.7. Los sistemas presupuestarios clásicos: adaptaciones modernas	251
6.8. Innovaciones en la formulación y en la técnica presupuestarias	257
a) Presupuesto funcional	259
b) Presupuesto por programas	261
c) Presupuesto base cero	266
d) Presupuestación analítica	269
6.9. El presupuesto financiero en una economía inflacionaria	269
6.10. El presupuesto consolidado del sector público nacional:	
ley 24.156	273

CAPÍTULO VII

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN LO RELATIVO A GASTOS

7.1. Las previsiones de gastos como <i>créditos</i> abiertos	
al Poder Ejecutivo	275
Distintas clases de <i>créditos</i>	277
7.2. El gasto frente a la autorización	283
a) Uso del <i>crédito</i> por el Poder Ejecutivo	283
b) Intervención de los ordenadores secundarios	286
c) Concepto de gasto comprometido	288
d) Aplicación del concepto de compromiso a los distintos gastos del Estado	295
α) Gastos de operación o corrientes	296
β) Gastos de inversión	298
γ) Gastos obligatorios	300
δ) Gastos facultativos	302
e) Organización del sistema de competencia en Italia	303
f) Compromisos en curso de formación	304
g) Compromisos anticipados sobre <i>créditos</i> a abrir en ejercicios futuros. Sistema nacional de inversiones públicas	307
h) Medidas necesarias para evitar el aumento encubierto de los <i>créditos</i>	313
i) Antecedentes legales	317
j) La ley 24.156 y su reglamento. Registro de compromisos	319
7.3. El gasto frente al acreedor	327
a) Reconocimiento y liquidación del gasto	327
b) Ordenación del pago	334
c) La ley 24.156 y su reglamento. El pago y su documentación	343
7.4. Fiscalización del pago de los gastos. Responsabilidades	348
7.5. Contabilidad de la ejecución del presupuesto de gastos	351

CAPÍTULO VIII**EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN LO RELATIVO A RECURSOS**

8.1. Conceptos financiero, económico y contable del recurso	355
8.2. El sistema de crédito público en la ley 24.156	362
8.3. Fijación de las entradas	369
a) Concepto y alcances	369
b) Formas y momentos en que se produce la recaudación	373
c) Clasificación de las entradas por su fijación	373
8.4. Exacción: concepto. Formas en que se produce	376
8.5. Ingreso al tesoro	380
8.6. Control de las entradas	383
a) Aspectos a que se extiende	383
I. Control del fisco sobre los contribuyentes y deudores	383
II. Control de la administración sobre los agentes recaudadores delegados del tesoro	387
III. Control externo sobre la administración	390
b) Responsabilidades	392
8.7. Preceptos complementarios de la contabilidad ejecutiva en materia de entradas	394
8.8. Registro contable de las entradas: antecedentes. Ley 24.156	397

CAPÍTULO IX**CLAUSURA DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO**

9.1. Año financiero y ejercicio. Periodo complementario en el sistema de competencia	403
9.2. Efectos de la clausura respecto de las autorizaciones para gastar y las entradas	405
9.3. Procedimientos para hacer efectivo el principio de la separación de ejercicios: cuenta de resultas y presupuesto de liquidación ...	410
9.4. <i>Cierre de cuentas</i> y evaluación de la ejecución presupuestaria: ley 24.156	414

CAPÍTULO X**EL SERVICIO DEL TESORO**

10.1. Definición	417
10.2. Funciones de caja	418
10.3. Funciones financieras y específicas	419
10.4. Funciones conexas	423
10.5. Organización	424
10.6. Principios de la unidad de dirección y de caja	427
10.7. Sistemas de organización del servicio del tesoro	428
10.8. Antecedentes históricos y legales	430
10.9. La ley de contabilidad y su reglamento	432
10.10. La ley 24.156 y su reglamento	435
10.11. Contabilidad del tesoro	438

CAPÍTULO XI**LA GESTIÓN PATRIMONIAL**

11.1. Inaplicabilidad, con relación al Estado, de conceptos corrientes en el orden privado, en materia de <i>patrimonio</i>	441
11.2. El patrimonio del Estado como <i>materia administrable</i>	449
a) Concepto y definición	449
b) El patrimonio de las entidades descentralizadas o haciendas anexas	451
c) Inventario de los bienes que forman el patrimonio del Estado: criterios de inclusión, de clasificación y de valuación	452
d) Antecedentes legales	459
11.3. Gestión de los bienes	466
a) Actos en que se traduce la gestión patrimonial	466
b) Puntos de contacto de la gestión de los bienes con la gestión financiera	468
c) Organización y control de la gestión de los bienes	468
d) Antecedentes legales	470
e) La ley de contabilidad y su reglamento	474
11.4. Administración de efectos y especies, en particular: control necesario	476
11.5. Administración de los bienes muebles	481
11.6. Registros patrimoniales permanentes (locales y centrales)	486

CAPÍTULO XII**CONTRATOS DEL ESTADO**

12.1. Conceptos generales	489
12.2. Clasificación de los contratos administrativos según la contabilidad pública	490
12.3. Competencia contractual del Poder Ejecutivo: sus limitaciones .	491
a) Control parlamentario	493
b) Elección de la contraparte	497
12.4. Control externo en materia de contratos	501

CAPÍTULO XIII**CONTRATO DE SUMINISTROS**

13.1. Conceptos generales	509
13.2. Definición	510
13.3. Sistemas de adjudicación	510
13.4. Tramitación de la licitación pública	514
13.5. Excepciones al principio de la licitación pública	517
13.6. Autorización y aprobación de las contrataciones	528
13.7. Publicidad y requisitos del llamado para la contratación	531

13.8. Padrón de Proveedores del Estado. Registro de Sancionados	534
13.9. Depósitos de garantía	536
13.10. Perfeccionamiento del contrato	539
13.11. Teoría de la imprevisión	540
13.12. Medidas económicas necesarias	544
a) Uniformación de artículos	544
b) Organización de reparticiones centralizadoras de compras	545
13.13. Provisiones para las entidades descentralizadas	551
13.14. Sistema de precios testigo para las compras del Estado: control de la Sindicatura General de la Nación	553

CAPÍTULO XIV

CONTRATO DE OBRA PUBLICA

14.1. Conceptos generales	555
14.2. Definición	557
14.3. Principio de la centralización	558
14.4. Obras por administración	560
14.5. Preparación de los presupuestos y proyectos para la construcción de obras	561
14.6. Concursos y contratación directa de proyectos para obras públicas	562
14.7. Sistemas de contratación	562
14.8. Necesidad de la existencia de crédito para llamar a licitación	564
14.9. Excepciones al principio de la licitación pública	566
14.10. Publicidad del llamado a licitación pública	569
14.11. Procedimiento de la licitación pública	570
14.12. Registro Nacional de Constructores de Obras Públicas	571
14.13. Depósitos de garantía	573
14.14. Perfeccionamiento del contrato	574
14.15. Teoría de la imprevisión	575
14.16. Autorización legislativa de las obras públicas. Excepción al régimen de caducidad de los créditos	578
14.17. Financiación de las obras públicas	584
14.18. Jurisdicción contencioso administrativa	585
14.19. Construcciones militares	587
14.20. Construcciones efectuadas por las empresas del Estado	587
14.21. La concesión de obra pública: ley 17.520	588

CAPÍTULO XV

TRABAJOS Y OBRAS POR ADMINISTRACIÓN

15.1. Evolución de su concepto económico y régimen legal	591
15.2. Precauciones indispensables	593
15.3. Organización administrativa y control	597

CAPÍTULO XVI ADMINISTRACIÓN MILITAR

16.1. Conceptos generales	601
16.2. Competencia del Poder Ejecutivo en materia de administración militar	602
16.3. Normas de excepción relativas a la administración militar	602
a) En materia de presupuesto	602
b) En materia de contratos, provisión y reposición de materiales	607
c) En materia de construcciones	616
16.4. Responsabilidad contable de los funcionarios militares	617
16.5. Órganos centrales de administración y control interno	619
a) Ministerio de Defensa	619
b) Direcciones generales de administración: su remplazo en cada rama de las fuerzas armadas	620
c) Dirección General de Fabricaciones Militares	621
16.6. El control externo	624
a) Control externo delegado	624
b) Control parlamentario	625

CAPÍTULO XVII REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES (VISIÓN DE CONJUNTO)

17.1. Importancia de la buena organización del registro contable de las operaciones financieropatrimoniales	627
17.2. Aspectos que debe abarcar el registro contable	629
17.3. Plan general de organización	629
a) Contabilidad financiera	629
b) Contabilidad patrimonial	633
c) Contabilidad de responsables	634
17.4. Antecedentes legales	635
a) Hasta la sanción de la ley 12.961	635
b) Ley 12.961	637
c) Decreto 33.236/49	640
d) Ley de contabilidad	642
e) Sistema de contabilidad integral de la Nación	647
17.5. La ley 24.156 y su reglamento	649

III. LA GESTIÓN EN LAS HACIENDAS ANEXAS

CAPÍTULO XVIII LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA INSTITUCIONAL

18.1. Razones para justificarla	655
18.2. La descentralización administrativa institucional vista desde la contabilidad pública. Las haciendas anexas	658
18.3. Clasificación de las haciendas anexas	659
18.4. Alcances de la autarquía asignada a las haciendas anexas	663
18.5. Conclusiones	664

CAPÍTULO XIX EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD EN LAS HACIENDAS ANEXAS

19.1. Evolución de la descentralización administrativa en la Argentina	665
19.2. El control preventivo, concomitante y crítico de las entidades descentralizadas	667
19.3. Las entidades descentralizadas ante la ley 12.961	673
19.4. Las entidades descentralizadas ante la ley de contabilidad	678
19.5. Clasificación de las entidades descentralizadas	685
19.6. Razones para considerar separadamente las haciendas anexas de producción y las de erogación	686
19.7. Aplicabilidad de las disposiciones comunes sobre contabilidad pública a las haciendas anexas de erogación	687
19.8. Necesidad de un régimen contable especial para las empresas del Estado	688
19.9. Leyes 13.653. de empresas del Estado, y 20.705, de sociedades del Estado	693
a) Ley 13.653	693
b) Ley 20.705	707
19.10. Sindicatura de empresas públicas	709
a) Ley 15.023	709
b) Ley 20.558	711
c) Ley 21.801	713
19.11. Las haciendas anexas de producción ante la ley de contabilidad	717
19.12. Las haciendas anexas de producción ante la ley 24.156	718
19.13. La privatización de empresas estatales: ley 23.696	721

IV. RESPONSABILIDAD DE ADMINISTRADORES Y AGENTES DE LA HACIENDA PÚBLICA

CAPÍTULO XX LOS RESPONSABLES

20.1. La responsabilidad como característica del gobierno representativo	725
20.2. Responsabilidades señaladas por las leyes orgánicas de la hacienda pública	730
20.3. Clasificación de los obligados a rendir cuenta.....	730
20.4. La responsabilidad de los funcionarios públicos ante la ley 24.156.....	736
20.5. Fianzas: formas de darlas	737

CAPÍTULO XXI LA VIGILANCIA ADMINISTRATIVA DE LA RESPONSABILIDAD

21.1. Facultades de la Contaduría General y del Tribunal de Cuentas ante el poder administrador en la ley de contabilidad	739
21.2. Facultades de los órganos del control administrativo ante los órganos ejecutivos	740
21.3. Contabilidad de responsables	741

CAPÍTULO XXII LA DECLARACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA RESPONSABILIDAD

22.1. El Tribunal de Cuentas como órgano jurisdiccional en la ley de contabilidad	743
22.2. Oportunidad y forma de presentación de las cuentas	744
22.3. Compulsión de los remisos	746
22.4. Trámites hasta la resolución definitiva	746
22.5. El juicio administrativo de responsabilidad	750
22.6. Resoluciones condenatorias del órgano jurisdiccional-administrativo: carácter prejudicial. Concurrencia de actos delictuosos con la responsabilidad civil ..	754
22.7. Ejecución de las resoluciones condenatorias del órgano jurisdiccional-administrativo	755
22.8. Recursos contra las resoluciones condenatorias del órgano jurisdiccional-administrativo	755
22.9. Prescripción de las acciones contra los responsables	757

V. EL CONTROL PARLAMENTARIO EN LAS FASES CONCOMITANTE Y ULTERIOR

CAPÍTULO XXIII

CONTROL CONCOMITANTE

23.1. Ejercicio y delegación de las funciones de control	759
23.2. Control directo: pedidos de informes e investigaciones	761
23.3. Otras fuentes de información	761

CAPÍTULO XXIV

CONTROL ULTERIOR

24.1. La cuenta de inversión: base del control ulterior	763
24.2. Antecedentes históricos y legales	765
24.3. La ley 24.156	770
24.4. Vinculación de los resultados de la hacienda pública con la situación económica general	771
24.5. Examen parlamentario de la cuenta de inversión	772
24.6. Necesidad de asesoramiento técnico	775
24.7. Pronunciamiento	778
24.8. Aprobación tácita	779

VI. LAS HACIENDAS CONEXAS O PARAESTATALES

CAPÍTULO XXV

25.1. Haciendas privadas cuya actividad, en todo o en parte, debe ser objeto de especial fiscalización por el Estado: razones ..	783
25.2. Clasificación	785
25.3. Alcances y formas de la fiscalización, según el tipo	787
25.4. Antecedentes legales	787
25.5. La ley 24.156	790

BIBLIOGRAFÍA	793
---------------------------	------------