RESOLUCIÓN REGISTRADA
BAJO EL Nº 287

Provincia de Tierra del Fuego, Antartida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

TRIBUNAL DE CUENTAS DE TIERRA DEL FUEGO
ANTARTIDA
E ISLAS DEL ATLANTICO SUR

"1991-2011 Vigésimo Aniversario de la jura de la constitución provincial"

USHUAIA, 26 AGO 2011

VISTO: el Expediente del Registro de este Tribunal de Cuentas Letra TCP PL Nº 39 del año 2011, caratulado: **"S/ Presupuesto Ejercicio 2011"** y,

CONSIDERANDO:

Que las presentes actuaciones se inician con motivo de la consulta legal efectuada por las Auditoras Fiscales CPN Lorena RETAMAR y CPN María José FURTADO, quienes emitieron el Informe Contable Nº 33/11 Letra TCP-PE consultando respecto a la implementación del artículo 1º del Decreto Provincial Nº 0088/11, por el que se resolviera *"Aprobar para el Ejercicio 2011, para toda la Administración Pública Provincial, la reconducción de Créditos Presupuestarios..."*.

Que las Auditoras efectuaron el planteo debido a la atipicidad generada como consecuencia de la suscripción, por parte de la Gobernadora, del Decreto Provincial Nº 3156/10 de fecha 29/12/10 mediante el cual se resolviera *"Vetar totalmente el Proyecto de Ley sancionado por la Legislatura de la Provincia en la Sesión Ordinaria del día 21 de diciembre de 2010 de Presupuesto de Recursos y Gastos de la Administración Central y Organismos Descentralizados para el Ejercicio 2011..."*.

Que ante la situación descripta, la primer consulta radica en determinar si el artículo 67º de la Constitución Provincial el cual reza *"La falta de sanción de la Ley de Presupuesto al 1º de enero de cada año en que deba entrar en vigencia, implica la reconducción automática de las partidas vigentes al finalizar el ejercicio inmediato anterior"* resulta plenamente aplicable a éste caso en particular, dado que el proyecto de presupuesto 2011 fue sancionado por la Legislatura Provincial el 21/12/10 y vetado totalmente por el Poder Ejecutivo con fecha 29/12/10, siendo por tanto aplicable lo previsto en el artículo 109 de la Constitución Provincial.

Que por lo expuesto solicitaron se indicara, si la reconducción del Presupuesto procedía aún cuando la Legislatura Provincial no se había pronunciado por la insistencia o aceptación de las observaciones formuladas por el Ejecutivo.

Que por otra parte, señalaron que en caso de proceder la aplicación del artículo 67º de la Constitución Provincial y atento a los considerandos esgrimidos en los párrafos cuarto, quinto, séptimo y octavo del Decreto Provincial 88/2011, se advertía la inobservancia por parte del Ejecutivo, de lo normado en el artículo 27 de la Ley Provincial Nº 495, tanto por la falta de aplicación de la totalidad de los pasos allí previstos para la adaptación del presupuesto, como así también por la base utilizada para efectuar los ajustes, toda vez que fue considerada la información del Proyecto de Presupuestos elevado oportunamente al Poder Legislativo, y no el Presupuesto que estuvo en vigencia el año inmediato anterior, razón por la cual solicitan opinión al respecto.

Que a fs. 03/04 se agregan copias del Decreto Provincial Nº 3156 de fecha 29/12/10, por el que se vetó totalmente el proyecto de Ley sancionado por la Legislatura Provincial en la sesión ordinaria del día 21 de diciembre de 2010 de Presupuesto de Recursos y Gastos de la Administración Central y Organismos Descentralizados para el Ejercicio 2011, de conformidad al artículo 109 de la Constitución Provincial.

Que a fs. 07/16 se agrega copia del Decreto Provincial Nº 88/11 por el que se aprobara para el Ejercicio 2011 para toda la Administración Pública Provincial la reconducción de Créditos Presupuestarios, los que quedarían distribuidos de acuerdo al Anexo I y que respondían a la estimación de Recursos y Fuentes Financieras para el Ejercicio detalladas en el Anexo II del mismo.

Que a fs. 17/22 se agregó Informe Legal Nº 56/2011 Letra TCP-CA por el que la letrada interviniente, Dra. Sandra FAVALLI, luego de efectuar un detalle de los antecedentes del caso, indicó que la normativa aplicable al caso resultaba ser el art. 67 de la Constitución Provincial, el que dispone: "***El Presupuesto General de la Provincia que se establecerá por ley antes del inicio del año durante el cual se aplicará***, *será la base a que deberá ajustarse toda la Administración Provincial. Contendrá los ingresos y egresos, aún aquéllos que hayan sido autorizados por leyes especiales, acompañado por un detalle de las actividades y programas que se desarrollarán en cada unidad de organización presupuestaria. A tal fin, el Poder Ejecutivo remitirá el proyecto a la Legislatura antes del 31 de agosto de cada año.* ***La falta de sanción de la Ley de Presupuesto al 1° de enero de cada año en que***

deba entrar en vigencia, implica la reconducción automática de las partidas vigentes al finalizar el ejercicio inmediato anterior. *Toda ley que implique o autorice erogaciones deberá prever el recurso correspondiente"* (el resaltado es propio).

Que el art. 107 dispone: *"Las leyes pueden tener origen en proyectos presentados por legisladores, por el Poder Ejecutivo o mediante la iniciativa popular. El Poder Judicial podrá enviar a la Legislatura proyectos de leyes relativos a organización y procedimientos de la Justicia y funcionamiento de los servicios conexos a ella o de asistencia judicial".*

Por su parte el art. 108 establece: *"Sancionada una ley por la Legislatura pasará al Poder Ejecutivo para su examen y promulgación. Se considera promulgada toda ley no vetada dentro de los diez días".*

A su vez el art. 109 dispone*: "Si el Poder Ejecutivo vetare en todo o en parte un proyecto de ley sancionado, éste volverá con sus observaciones a la Legislatura. Si la Legislatura insistiere con los dos tercios de los votos o si aceptare por mayoría absoluta las observaciones del Poder Ejecutivo, lo comunicará a éste para su promulgación y publicación. En caso de veto total, no existiendo los dos tercios para la insistencia, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones del mismo período legislativo".*

Que en este contexto señala la letrada interviniente que: *"En el supuesto que nos ocupa* ***mediante Decreto Provincial Nº 3156 se vetó totalmente el proyecto de ley sancionado por la Legislatura de la Provincia en la Sesión Ordinaria del día 21 de diciembre de 2010 de Presupuesto de Recursos y Gastos de la Administración Central y Organismos Descentralizados para el Ejercicio 2011, remitiendo el Poder Ejecutivo las actuaciones a la Legislatura a los efectos previstos en el artículo 109, no habiéndose expedido aún la Legislatura respecto de la insistencia o aceptación del proyecto ley, y por ende no habiéndose cumplido el proceso de formación de la misma.***

A tal efecto debe tenerse presente que la promulgación implica la partida o nacimiento de la Ley, la cual al ser puesta en conocimiento del Ejecutivo, se da continuidad al procedimiento de sanción de la misma, dándole existencia cierta y revistiéndola de fuerza coercitiva, esta atribución, conforme lo regla nuestra Constitución Provincial, es propia del Poder Ejecutivo, efectuándose mediante un

acto administrativo, Decreto. Por su parte la Publicación es el medio utilizado para dar a conocer el texto de la ley con efecto erga omnes, efectuándose mediante la inclusión del texto de la norma en el Boletín Oficial.

Conforme la normativa expuesta, estamos en condiciones de dar respuesta a la primer consulta, esto es si la reconducción del presupuesto procede aún cuando la Legislatura Provincial no se ha pronunciado por la insistencia o la aceptación de las observaciones formuladas por el Ejecutivo.

Procede la reconducción del presupuesto, atento que todavía no existe la Ley, si bien ha sido sancionada por la Legislatura Provincial, no ha sido Promulgada y Publicada por el Ejecutivo, quien luego de vetarla, no se ha finalizado con el procedimientos reglado por nuestra Constitución Provincial. Siendo, en virtud de ello, plenamente aplicable el artículo 67 de la Constitución Provincial.

2.- De la legitimada del Decreto Provincial 0088/11.

Es atinente aquí destacar lo sostenido por Adolfo Atchabahian y Guillermo Massier en su libro "Curso de Contabilidad Pública", cuando se expiden respeto de las reglas clásicas del presupuesto y su expresión contable, en el punto 6.3 d) REGLA DE LA PRECEDENCIA. La autorización preventiva de los gastos a practicar durante el ejercicio financiero entraña, además de una facultad, un acto obligatorio para el Poder Legislativo, pues no puede desentenderse de la sanción de la ley periódica de presupuesto: lo contrario significaría provocar la paralización de los servicios públicos o llevar al Poder Ejecutivo a la situación de disponer pagos ilegalmente. El Estado es una persona jurídica de existencia necesaria y su actividad no puede detenerse por motivo alguno: de ahí lo imperioso de que el presupuesto sea votado pro el Parlamento y, además, que esta votación se dé en tiempo oportuno, esto es, antes de iniciarse el ejercicio del presupuesto.. Este principio ha recibido en la doctrina la designación de regla de la precedencia, que se explica fácilmente por ser el presupuesto un instrumento de control preventivo, de no respetárselo se desnaturaliza la esencia de la institución presupuestaria....". "La falta de votación oportuna del presupuesto recibe distintas soluciones en la legislación financiera de los países: a) Prórroga automática del presupuesto del ejercicio anterior. ***En algunos países, la falta de sanción del presupuesto en tiempo oportuno produce***

automáticamente la prórroga en la vigencia del presupuesto del ejercicio anterior, *en relación al nuevo período. Este efecto suele estar previsto en la Constitución o en la ley de contabilidad o de finanzas." "...La solución es, jurídica y prácticamente, la más acertada, por cuanto castiga la mora del Congreso y, además, porque el plan financiero del nuevo ejercicio se ajusta a un acto legislativo anterior, es decir, el poder ejecutivo no ha de gastar arbitrariamente, sino que se ciñe a una ley aprobada por el Parlamento"* (el resaltado no es del original).

Al respecto advierte la Dra. FAVALLI que: *"En esa línea argumental podemos decir, que nuestra Constitución Provincial adopta el procedimiento más conveniente, con los ajustes determinados por la Ley Provincial 495, en su artículo 27 al cual debe delimitarse.*

La Auditoras Fiscales intervinientes en las presentes actuaciones, advierten la inobservancia por parte del Ejecutivo, de lo normado en el artículo 27º de la Ley Provincial 495, tanto por la falta de aplicación de la totalidad de los pasos allí previstos para la adaptación del presupuesto, como así también por la base utilizada para efectuar los ajustes, toda vez que fue considerada la información del Proyecto de Presupuesto elevado oportunamente al Poder legislativo, y no el Presupuesto que estuvo en vigencia el año inmediato anterior.

La Ley Provincial Nº 495 "Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Provincial", en el artículo 27 específicamente regula el caso determinando lo siguiente: "Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el proyecto de Presupuesto General, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo en los presupuestos de la Administración central y de los organismos descentralizados:..."

A continuación el artículo determina el procedimiento a seguir en los presupuestos de recursos y en los presupuestos de gastos.

Si bien la normativa le da al Poder Ejecutivo ciertas prerrogativas a los fines de garantizar el funcionamiento del Estado Provincial, lo limita al determinar que ***los ajustes se deben efectuar sobre el Presupuesto General en vigencia el año anterior.***

Resultando, en virtud de ello, ***contrario a lo reglado*** *en el artículo bajo examen, el párrafo octavo del* ***Decreto Provincial Nº 88/2011****, cuando dice: "Que se han realizado estas adecuaciones dentro del Poder Ejecutivo tomando como base la información generada para conformar* ***el Proyecto de Presupuesto*** *elevado oportunamente al Poder Legislativo".*

Si bien, puede tratarse de una redacción incorrecta, entiendo que, a los fines de determinar si se han efectuado los ajustes sobre el presupuesto General que estuvo en vigencia el año anterior o bien sobre el Proyecto de Presupuesto que el Poder Ejecutivo envió a la Legislatura, se debería efectuar una descripción en forma detallada de lo sostenido por la Auditoras Fiscales actuantes, esto es: 1) inobservancia por parte del Ejecutivo de lo normado en el artículo 27º de la Ley Provincial Nº 495, por falta de aplicación de la totalidad de los pasos allí previstos. 2). Base utilizada para efectuar los ajustes.

Una vez efectuada tal discriminación, entiendo que corresponde remitir las actuaciones al Cuerpo Plenario de Miembros para determinar, en caso de corresponder, la Observación Legal del acto administrativo cuestionado.

Se elevan las presentes actuaciones de compartir criterio se de continuidad al trámite" (lo resaltado no es del original).

Que una vez expedida el área legal, toma nueva intervención el área contable, emitiendo la CPN Lorena RETAMAR el Informe Nº 332/2011 Letra TCP-PE (fs. 23) por el que requirió a la Subsecretaria de Presupuesto que informara el detalle de los ajustes efectuados al Presupuesto en vigencia al cierre del Ejercicio 2011, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 27 de la Ley Provincial Nº 495, a fin de adecuar los créditos presupuestarios para arribar a los aprobados por el mencionado Decreto Provincial Nº 88/11.

Que tal requerimiento se efectúa en función de que en el Decreto Provincial Nº 88/2011 se utilizó como base al proyecto de ley de presupuesto 2011, contrariando de este modo la normativa vigente que dispone que debía reconducirse el Presupuesto del Ejercicio anterior.

Que en respuesta a ello se agrega la Nota Nº 108/11 Letra D.G.P., por la que el Secretario de Presupuesto y Planificación, Claudio F. BLANCO, indicó que el procedimiento llevado a cabo con la emisión del Decreto Provincial Nº 88/11 se

ajustaba a lo dispuesto en la Ley Provincial Nº 495 y su Decreto Reglamentario Nº 1122/02 y que era idéntico a las reconducciones efectuadas durante los Ejercicios 2008 y 2009, las que en su momento no merecieron objeciones.

Que asimismo, manifestó que la norma provincial que regula la reconducción presupuestaria está basada en la Ley Nacional Nº 24156, cuyo artículo 27 idéntico al Provincial permitió reconducir el Presupuesto Nacional con un incremento en los gastos de por lo menos $ 60.000 millones, sin que se haga ningún tipo de objeción legal al respecto.

Que en virtud de la respuesta recibida, la Auditora interviniente remite nueva Nota Externa Nº 396/2011 Letra TCP-PE por la que indicó que el interrogante se generó de la lectura del octavo considerando del Decreto Nº 88/11 que rezaba: *"Que se han efectuado estas adecuaciones dentro del Poder Ejecutivo tomando como base la información generada para conformar el proyecto de Presupuesto elevado oportunamente al Poder Legislativo"*.

Que atento ello, señaló: *"si bien entendemos que pudo tratarse de una redacción incorrecta del citado considerando, a los fines de determinar si los ajustes se han efectuado sobre el Presupuesto General que estuvo en vigencia el año anterior o bien sobre el Proyecto de Presupuestario que el Poder Ejecutivo envió a la Legislatura, se solicita a dicha área el detalle numérico de los ajustes efectuados a los créditos presupuestarios vigentes en el ejercicio 2010 para arribar a los aprobados por el Decreto provincial Nº 88/11"*.

Que sobre el particular, el área de Presupuesto envió la Nota Nº 138/2011 Letra DGP (fs. 28/29) por la que informó que: *"La primera aclaración sobre su nota es descartar de plano la errónea redacción del octavo considerando del Decreto, toda vez que lo allí expresado es lo que procedimentalmente se realiza, no como única tarea, no excluyente, pero si como insumo necesario para la determinación exacta de algunos de los valores incluidos en el Decreto de reconducción presupuestaria.*

Dicho de otra manera, es verdad que se ha tomado información contenida en el Proyecto de Presupuesto elevado al Poder Legislativo el 1º de agosto de 2010, como primera fuente de datos, como repositorio de un calculo de recursos y

una estimación de gastos, esto en un todo de acuerdo con el procedimiento que está normado en la Ley Provincial 495 artículo 27º, incisos 2.b, 2.c y 2.d

Quizás el error sea que su planteo intenta determinar desde qué lugar se parte para realizar todas las adecuaciones previstas por la ley, y no visualizar que el resultado tendrá valores idénticos, toda vez que las variables que entran en juego para determinarlo tienen independencia del punto de partida.

Cualquiera sea el origen, la Estimación de Gastos para el normal funcionamiento es única, así como la Estimación de Recursos, siendo estos conjuntamente los pilares del Presupuesto Consolidado Provincial...".

Que a fs. 30/35 se agrega Informe Contable Nº 156/11 Letra TCP-PE por el que las Auditoras Fiscales calcularon la diferencia entre el crédito vigente al 31/12/2010 y el aprobado por el Decreto Provincial Nº 88/11.

Que en el punto III del mentado Informe resaltaron como hechos relevantes que a través del dictado de las Resoluciones de Cámara Nº 41/11 y 42/11, la Legislatura de la Provincia había insistido en los términos del artículo 109 de la Constitución Provincial, en la sanción del Proyecto de Ley de Presupuesto de Recursos y Gastos de la Administración Central y Organismos Descentralizados para el Ejercicio 2011, sancionado por esa Cámara en sesión del día 21 de diciembre de 2010 y vetado totalmente por Decreto Provincial Nº 3156/10 del Poder Ejecutivo de fecha 29 de diciembre de 2010.

Que a modo de conclusión destacaron que, a pesar de haber determinado la cuantía de las diferencias entre el crédito vigente al 31/12/10 y el aprobado por el Decreto Provincial Nº 88/11 y en virtud de haber recibido una respuesta parcial y exclusivamente analítica por parte de la Secretaría de Presupuesto y Planificación, en la cual se ratificó el octavo considerando del Decreto Provincial Nº 88/11 y se afirmó que -sin perjuicio del punto de partida- (Crédito vigente al 31-12-10 ó Proyecto de Presupuesto 2011) se arribaba al mismo resultado, sin que se proporcione detalle numérico que así lo respalde, ésa área de control no había obtenido los elementos de juicio válidos y suficientes a fin de constatar el cumplimiento de lo establecido en el art. 27º de la Ley Provincial Nº 495.

Que una vez detallados los antecedentes del caso, cabe destacar que la cuestión relativa a la aplicación de la Ley de Presupuesto Nº 843 para el presente

Ejercicio, finalmente se dirimió en sede judicial en el marco de los autos caratulados: *"Provincia de Tierra del Fuego c/ Poder Legislativo s/ Medida Cautelar de no Innovar"*, que tramitara por ante el Supeiror Tribunal de Justicia a través del Expediente Nº 2482/11, que recibiera sentencia el 15 de junio de 2011, en el marco del cual la Provincia solicitara el dictado de una medida cautelar no innovativa, cuyo objeto radicó en que se mantuviera vigente y ejecutable el Decreto Provincial Nº 088/11 (y su complementario Nº 149/11) a través del cual se aprobó la reconducción de créditos presupuestarios y se estimaron los recursos y fuentes financieras para el Ejercicio 2011.

Que tal requerimiento se efectuó para que se aplicara durante todo el trámite y hasta que recayera sentencia definitiva en la acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuesto de Recursos y Gastos de la Administración Central y Organismos Descentralizados 2011, cuya promoción futura anunciaba. Por último peticionaron que se suspendiera cautelarmente y en forma oportuna la Ley de Presupuesto al momento que la misma entrara en vigencia.

Que en ese marco, el Poder Ejecutivo Provincial dio cuenta que mediante el Mensaje Nº 003/11 de fecha 26/04/11, se envió a la Legislatura Provincial la pertinente propuesta de modificación de la Ley Nº 841/11 habiendo merecido tratamiento legislativo en la Sesión del 28 de abril del corriente año, en la que quedó formalmente sancionado el proyecto, que fuera promulgado por su parte como Ley Nº 843 y publicada mediante el Boletín Oficial Nº 2855.

Que habiéndose adentrado al análisis de la cuestión, el Superior Tribunal de Justicia advirtió que la cuestión propuesta originariamente se había tornado abstracta, en función de que la finalidad que perseguía la parte actora se encontraba cumplida, por lo que se resolvió declarar abstracta la cuestión.

Que en este orden de ideas, cabe señalar que con fecha 29 de abril del corriente se publicó la Ley de Presupuesto Nº 843, por cuyo artículo 1º se modificó el artículo 1º de la Ley Nº 841, modificándose el Presupuesto General de la Administración Pública Provincial (Administración Central y Organismos Descentralizados).

Que con fecha 04 de mayo de 2011 se emitió el Decreto Provincial Nº 1122/11 en el marco de las Leyes Nº 495, 841 y 843 y en el ámbito de este

Organismo se emitió la Resolución Plenaria Nº 186/11 que data del 14/06/2011, por la que se aprobó la distribución de gastos y recursos para el Ejercicio 2011, así como la Planta de Personal de este Organismo.

Que en función de los antecedentes detallados cabe señalar que habiéndose aprobado finalmente la Ley de Presupuesto Nº 843 correspondiente al Ejercicio 2011, la cuestión traída a debate originalmente por el área contable se ha tornado de tratamiento abstracto, siendo que el Decreto Provincial Nº 88/11 ha perdido virtualidad.

Que los suscriptos se encuentran facultados para el dictado de la presente, de conformidad a lo establecido en el art. 27 cc y ss de la Ley Provincial Nº 50.

Por ello,

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUELVE:

ARTICULO 1º.- Declarar abstracto el tratamiento de las presentes actuaciones por los motivos expuestos en los considerandos.

ARTICULO 2º.- Notificar con copia certificada del presente acto administrativo a la Prosecretaria Contable a/c de la Secretaría Contable, CPN María Laura PEREZ TORRE, a las Auditoras Fiscales intervinientes, CPN María José FURTADO y CPN Lorena RETAMAR, al Secretario Legal Dr. Sebastián OSADO VIRUEL y a la letrada dictaminante, Dra. Sandra FAVALLI.

ARTICULO 3º.- Por Secretaría Privada del Cuerpo Plenario de Miembros, se registrará, notificará y publicará en el Boletín Oficial de la Provincia. Cumplido archivar las presentes actuaciones.-

RESOLUCIÓN PLENARIA Nº 287 /2011.-

C.P.N. Luis Alberto Caballero
Vocal de Auditoria
Tribunal de Cuentas de la Provincia

Dr. Miguel LONGHITANO
VOCAL ABOGADO
PRESIDENTE
Tribunal de Cuentas de la Provincia