



INDICE

	Pág.
Prólogo, por Juan Bayetto	VII
Prefacio a la edición de 1996	XI
Breve proemio a la tercera edición	XIII

LA CONTABILIDAD PÚBLICA Y SU SUJETO

CAPÍTULO I

LA CONTABILIDAD PÚBLICA

1.1. Definición y concepto	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	14
1.7. La contabilidad pública y la contabilidad nacional	17

CAPÍTULO II

LA HACIENDA PÚBLICA

2.1. Origen	25
2.2. Definición y concepto	26
2.3. Elementos integrantes	26
2.4. Caracteres	27
2.5. Posibilidad de predeterminar las funciones administrativas	30

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	35
3,2. Los órganos máximos y sus funciones	38
3,3. Los órganos secundadores de la gestión ejecutiva. Servicios administrativos	43
3,4. Los órganos consultivos	52
3,5. Los órganos de control administrativo	53
3,6. Los órganos de racionalización y coordinación	90

CAPÍTULO IV

PRINCIPALES DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS: RESEÑA HISTÓRICA

4,1. Etapas	95
4,2. Período colonial	95
4,3. Período de vida independiente hasta la organización institucional (1810-1860)	97
4,4. Período de organización de la hacienda del Estado federal (1860-1870)	102
4,5. Período de 1871 a 1946	105
Proyectos de reforma de la ley 428	116
4,6. Período de 1947 a 1956	117
4,7. Período de 1957 a 1992	123
Proyectos de reforma de la ley de contabilidad	132
4,8. Período de 1993 hasta la actualidad	137

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 pública moderna	149
--	-----

	Pág.
5.2. Planes de gobierno y presupuesto financiero del Estado	153
5.3. El presupuesto nacional y el presupuesto financiero del Estado ..	155

CAPÍTULO VI

EL PRESUPUESTO FINANCIERO

6.1. Concepto, definición y caracteres	159
6.2. Previsiones de gastos y de recursos: sus alcances	163
6.3. Las reglas clásicas del presupuesto y su expresión contable	169
a) Regla de la generalidad	170
b) Regla de la anualidad	184
c) Regla del equilibrio	192
d) Regla de la precedencia	202
e) Regla de la exactitud	208
f) Regla de la especificación	209
g) Reglas de la publicidad, de la claridad y de la uniformidad	213
6.4. Estructura del presupuesto	216
a) Clasificación comparada de gastos y recursos	216
b) Clasificación de los gastos	218
c) Clasificación de los recursos	220
d) Clasificaciones presupuestarias vigentes para el sector público nacional	221
e) Requisitos y características	225
f) Presupuesto de capital y presupuesto de operación	229
g) Sus rasgos en la hacienda del Estado federal argentino	231
I. Ley de contabilidad	231
II. Ley 24.156	234
6.5. Preparación del presupuesto. Intervención de oficinas locales y centrales. Institución de un órgano eje. Bases técnicas para la valuación de las provisiones	237
a) Órgano de la hacienda encargado de las tareas de preparación	237
b) Comisiones especiales y asesoras	239
c) La cuestión en la hacienda del Estado federal argentino	241
d) Institución de un órgano eje: funciones	243
e) Bases técnicas para la valuación de gastos y de recursos	247
I. Gastos	248

	Pág.
II. Recursos	249
6.6. Fijación del presupuesto. Alcances y límites de la intervención parlamentaria	253
a) Cámara de origen	253
b) Fecha de remisión del proyecto al Congreso	256
c) Simultaneidad o independencia del presupuesto y de las leyes de recursos	257
d) Amplitud de las facultades legislativas en materia de gastos	257
e) Agregado de disposiciones extrañas a la ley de presupuesto	259
f) Veto de la ley de presupuesto	264
g) Precedencia del presupuesto	268
6.7. Los sistemas presupuestarios clásicos; adaptaciones modernas ..	269
6.8. Innovaciones en la formulación y en la técnica presupuestarias ..	275
a) Presupuesto funcional	277
b) Presupuesto por programas	279
c) Presupuesto base cero	284
d) Presupuestación analítica	286
6.9. El presupuesto financiero del Estado en una economía inflacionaria	287
6.10. El presupuesto consolidado del sector público nacional	290
6.11. Ley 25.152, de administración de los recursos públicos en el Estado nacional (ley de solvencia fiscal)	292
6.12. Ley 25.917: régimen federal de responsabilidad fiscal	301

CAPÍTULO VII

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN LO RELATIVO A GASTOS

7.1. Las previsiones de gastos como créditos abiertos al poder ejecutivo. Distintas clases de créditos	309
a) Créditos presupuestarios, extrapresupuestarios y de origen ejecutivo	311
b) Créditos para gastar y créditos para pagar	315
c) Créditos limitativos y créditos estimativos	316
d) Créditos condicionados y créditos no condicionados	316
e) Créditos principales y créditos parciales	318
7.2. La ley de presupuesto anual: eventuales modificaciones durante su ejecución	318
7.3. El gasto frente a la autorización presupuestaria	322

	Pág.
a) Uso del crédito por el Poder Ejecutivo	322
b) Intervención de los ordenadores secundarios	326
c) Concepto de gasto comprometido	328
1) Teoría del compromiso como causa eficiente, mediata o inme- diata, de un movimiento de fondos	329
2) Teoría civilista o de la equiparación del compromiso con el concepto jurídico de obligación	330
3) Teoría administrativo-financiera del compromiso como con- cepto sui géneris	333
d) Aplicación del concepto de compromiso a los distintos gastos del Estado	336
e) Organización del sistema de competencia en Italia	343
f) Compromisos en curso de formación	345
g) Compromisos anticipados sobre créditos a abrir en ejercicios futuros. Sistema nacional de inversiones públicas	347
h) Medidas necesarias para evitar el aumento encubierto de los créditos	354
1) Utilización de ingresos eventuales	354
2) Consumo de artículos de elaboración propia	355
3) Omisión de partidas relativas a adquisición de bienes o servi- cios entre reparticiones públicas	356
4) Consumo de artículos almacenados	356
i) Ley de contabilidad: su sistema presupuestario para los gastos	357
j) Ley 24.156 y su reglamento. Registro de compromisos	359
7.4. El gasto frente al acreedor	370
a) Reconocimiento y liquidación del gasto	370
b) Antecedentes legales	375
c) Ordenación del pago	377
d) Ley 24.156 y su reglamento. El pago y su documentación	387
7.5. Fiscalización del pago de los gastos. Responsabilidades	394
7.6. Contabilidad de la ejecución del presupuesto de gastos	397

CAPÍTULO VIII

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN LO RELATIVO A RECURSOS

8.1. Conceptos financiero, económico y contable del recurso	401
8.2. El sistema de crédito público en la ley 24.156	407
8.3. Fijación de las entradas	424

	Pág.
a) Concepto y alcances	424
b) Formas y momentos en que se produce la recaudación	428
c) Clasificación de las entradas por su fijación	429
8,4. Exacción: concepto. Formas según las cuales se produce	432
8,5. Ingreso al tesoro	435
8,6. Control de las entradas	438
a) Aspectos a los cuales se extiende	439
I. Control del fisco sobre los contribuyentes y deudores	439
II. Control de la administración sobre los agentes recaudadores delegados del tesoro	443
III. Control externo sobre la administración	446
b) Responsabilidades	448
8,7. Preceptos complementarios de la contabilidad ejecutiva en materia de entradas	450
a) Compensación de deudas y créditos de particulares	450
b) Régimen de contralor	452
c) Principio de lo no cobrado por cobrado	452
d) Principios relativos a cuestiones procesales de derecho tributario	452
8,8. Registro contable de las entradas	454

CAPÍTULO IX

CLAUSURA DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO

9,1. Año financiero y ejercicio. Periodo complementario en el sistema de competencia	459
9,2. Efectos de la clausura respecto de las autorizaciones para gastar y las entradas	461
9,3. Procedimientos para hacer efectivo el principio de la separación de ejercicios: cuenta de resultas y presupuesto de liquidación	466
9,4. Ley 24.156: cierre de cuentas y evaluación de la ejecución presupuestaria	469

CAPÍTULO X

EL SERVICIO DEL TESORO

10,1. Definición	473
10,2. Funciones de caja	473
10,3. Funciones financieras y específicas	475
10,4. Funciones conexas	480

	Pág.
10,5. Organización	481
a) Órganos directivos	481
b) Órganos ejecutivos	481
c) Órganos auxiliares	483
d) Órganos de control interno	486
10,6. Principios de la unidad de dirección y de caja	486
10,7. Sistemas de organización del servicio del tesoro	487
a) Sistema bancario	487
b) Sistema independiente	488
c) Sistema burocrático o gubernativo	488
10,8. Antecedentes históricos y legales	489
10,9. Ley de contabilidad y su reglamento	491
10,10. Ley 24.156 y su reglamento	495
10,11. Contabilidad del tesoro	499

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>	503
11,2. El patrimonio del Estado como <i>materia administrable</i>	511
a) Concepto y definición	511
b) El patrimonio de las entidades descentralizadas o haciendas anexas	513
c) Inventario de los bienes integrantes del patrimonio del Estado: criterios de inclusión, de clasificación y de valuación	514
1. Criterios de inclusión	514
2. Criterios de clasificación	515
3. Criterios de valuación	517
a) Bienes del dominio público natural	517
b) Bienes del dominio público artificial	518
c) Bienes inmuebles no disponibles	518
d) Bienes inmuebles disponibles	519
e) Bienes muebles	519
f) Bienes inmateriales	520
g) Bienes afectados a empresas del Estado	520

	Pág.
d) Antecedentes legales	521
11.3. Gestión de los bienes	529
a) Actos en los cuales se traduce la gestión patrimonial	529
b) Contacto entre la gestión de los bienes y la gestión financiera	530
c) Organización y control de la gestión de los bienes	531
d) Antecedentes legales	533
1. Administración de bienes inmuebles	534
2. Administración de bienes inmateriales	536
e) Ley de contabilidad y su reglamento	537
11.4. Administración de efectos y especies, en particular: control necesario	539
11.5. Administración de bienes muebles	544
11.6. Registros patrimoniales permanentes (locales y centrales)	548

CAPÍTULO XII

CONTRATOS DEL ESTADO

12.1. Conceptos generales	553
12.2. Clasificación de los contratos administrativos, según la contabilidad pública	554
12.3. Competencia contractual del Poder Ejecutivo: sus limitaciones	555
a) Control parlamentario	557
1. Control preventivo	557
2. Control concomitante	560
3. Control crítico o ulterior	561
b) Elección de la contraparte	561
12.4. Control externo en materia de contratos	565

CAPÍTULO XIII

CONTRATO DE SUMINISTROS

13.1. Conceptos generales	575
13.2. Definición	577
13.3. Sistemas de adjudicación (Bases conceptuales. Antecedentes legislativos nacionales)	578
13.4. Sistemas de adjudicación (Ordenamiento jurídico vigente)	581
a) Conceptos introductorios	581

	Pág.
b) Contrataciones comprendidas y contrataciones excluidas	584
c) Habilitación para contratar con la administración pública nacional	585
d) Programación de las contrataciones. Transparencia en los procedimientos. Anticorrupción	586
e) Sistema de contrataciones de bienes y servicios	589
f) Requisitos de las contrataciones	589
g) Facultades y obligaciones de la autoridad administrativa	590
h) Facultades y obligaciones de los cocontratantes	592
i) Criterio de selección	592
j) Selección de los cocontratantes; procedimientos	593
k) Modalidades de la contratación	596
13.5. Trámites hasta la adjudicación	603
a) Ley de contabilidad	603
b) Decretos 1023/01 y 436/00	606
13.6. Excepciones a la regla general de la licitación pública	614
a) Ley de contabilidad	614
b) Decretos 1023/01 y 436/00	624
13.7. Autorización y aprobación de las contrataciones	626
a) Ley de contabilidad	626
b) Decreto 1344/07, reglamento de la ley 24.156	628
13.8. Publicidad y requisitos del llamado para la contratación	631
a) Antecedentes nacionales	631
b) Decretos 1023/01 y 436/00	635
13.9. Padrón de proveedores del Estado. Registro de sancionados	644
a) Antecedentes nacionales	644
b) Decretos 1023/01 y 436/00	646
13.10. Depósitos de garantía	649
a) Antecedentes nacionales	649
b) Decretos 1023/01 y 436/00	652
13.11. Perfeccionamiento del contrato	656
13.12. Contrataciones públicas electrónicas	658
13.13. Locación de inmuebles	659
13.14. Teoría de la imprevisión	660
13.15. Medidas económicas necesarias	664

	Pág.
a) Uniformación de artículos	664
b) Organización de reparticiones centralizadoras de compras: antecedentes nacionales	665
13.16. Provisiones para las entidades descentralizadas	671
13.17. Sistema de precios testigo para las compras del Estado: control de la Sindicatura General de la Nación	672

CAPÍTULO XIV

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

14.1. Conceptos generales	677
14.2. Definición	679
14.3. Principio de la centralización	681
14.4. Obras por administración	683
14.5. Preparación de los presupuestos y proyectos para la construc- ción de obras	684
14.6. Concursos y contratación directa de proyectos para obras públi- cas	685
14.7. Sistemas de contratación	685
14.8. Necesidad de la existencia de crédito para llamar a licitación	687
14.9. Excepciones a la regla de la licitación pública	689
a) Ley 13.064	689
b) Decreto 1023/01 (art. 33)	692
14.10. Publicidad del llamado a licitación pública	693
14.11. Procedimiento de la licitación pública	694
14.12. Registro nacional de constructores de obras públicas	695
14.13. Depósitos de garantía	697
14.14. Perfeccionamiento del contrato	698
14.15. Teoría de la imprevisión	699
14.16. Autorización legislativa de las obras públicas. Excepción al régi- men de caducidad de los créditos	706
14.17. Financiación de las obras públicas	713
14.18. Jurisdicción contencioso-administrativa	713
14.19. Construcciones militares	715
14.20. Construcciones efectuadas por las empresas del Estado	715
14.21. La concesión de obra pública: ley 17.520	716
14.22. Concesión de uso de los bienes del dominio público o privado del Estado nacional	718

	Pág.
CAPÍTULO XV	
TRABAJOS Y OBRAS POR ADMINISTRACIÓN	
15.1. Evolución de su concepto económico y régimen legal	723
15.2. Precauciones indispensables	725
15.3. Organización administrativa y control	729
CAPÍTULO XVI	
ADMINISTRACIÓN MILITAR	
16.1. Conceptos generales	733
16.2. Competencia del Poder Ejecutivo en la administración militar ..	733
16.3. Normas de excepción relativas a la administración militar	734
a) En materia presupuestaria	734
b) En materia de contratos, provisión y reposición de materiales ..	739
c) En materia de construcciones	749
16.4. Responsabilidad contable de los funcionarios militares	750
16.5. Órganos centrales de administración y control interno	752
a) Ministerio de Defensa	752
b) Direcciones generales de administración: su reemplazo en ca- da rama de las fuerzas armadas	753
c) Dirección General de Fabricaciones Militares	754
16.6. El control externo	757
a) Control externo delegado	757
b) Control parlamentario	758
CAPÍTULO XVII	
REGISTRO CONTABLE DE LAS OPERACIONES	
(VISIÓN DE CONJUNTO)	
17.1. Registro contable de las operaciones financiero patrimoniales: importancia de su adecuada organización	761
17.2. Qué aspectos debe abarcar el registro contable	762
17.3. Plan general de organización	763
a) Contabilidad financiera	763
b) Contabilidad patrimonial	767
c) Contabilidad de responsables	768
17.4. Antecedentes legales	768

	Pág.
a) Ley 428	768
b) Ley 12.961	770
c) Decreto 33.236/49	773
d) Ley de contabilidad	775
e) Sistema de contabilidad integral de la nación	780
17,5. Ley 24.156 y su reglamento	782

III. LA GESTION EN LAS HACIENDAS ANEXAS

CAPÍTULO XVIII

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA INSTITUCIONAL

18,1. Razones para justificarla	795
18,2. La descentralización administrativa institucional vista desde la contabilidad pública. Las haciendas anexas	798
18,3. Clasificación de las haciendas anexas	799
18,4. Alcances de la autarquía asignada a las haciendas anexas	803
18,5. Conclusiones	804

CAPÍTULO XIX

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS HACIENDAS ANEXAS

19,1. Evolución de la descentralización administrativa en la Argentina	805
19,2. El control preventivo, concomitante y crítico de las entidades descentralizadas	807
19,3. Las entidades descentralizadas ante la ley 12.961	813
19,4. Las entidades descentralizadas ante la ley de contabilidad	817
19,5. Clasificación de las entidades descentralizadas	824
19,6. Razones para considerar separadamente las haciendas anexas de producción y las de erogación	826
19,7. Aplicabilidad de las disposiciones comunes sobre contabilidad pública a las haciendas anexas de erogación	827
19,8. Necesidad de un régimen contable especial para las haciendas anexas de producción	828
19,9. Leyes 13.653, de empresas del Estado, y 20.705, de sociedades del Estado	833
a) Ley 13.653	833

	Pág.
b) Ley 20.705	847
19,10. Sindicatura general de empresas públicas	848
a) Ley 15.023	848
b) Ley 20.558	850
c) Ley 21.801	852
19,11. Las haciendas anexas de producción ante la ley de contabilidad	856
19,12. Las haciendas anexas de producción ante la ley 24.156	858
19,13. Privatización de empresas estatales: ley 23.696	860
19,14. Nuevas empresas mayoritariamente estatales: leyes 25.943 y 26.100	865

IV. RESPONSABILIDAD DE ADMINISTRADORES Y AGENTES DE LA HACIENDA PÚBLICA

CAPÍTULO XX

LOS RESPONSABLES

20,1. La responsabilidad como característica del gobierno representativo	869
20,2. Responsabilidades señaladas por las leyes orgánicas de la hacienda pública	873
20,3. Clasificación de los obligados a rendir cuenta	874
20,4. La responsabilidad de los funcionarios públicos ante la ley 24.156	880
20,5. Fianzas: formas de darlas	884

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	885
21,2. Facultades de los órganos del control administrativo ante los órganos ejecutivos	886
21,3. Contabilidad de responsables	887

CAPÍTULO XXII

LA DECLARACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA RESPONSABILIDAD

22,1. El Tribunal de Cuentas como órgano jurisdiccional en la ley de contabilidad	889
---	-----

	Pág.
22,2. Oportunidad y forma de presentación de las cuentas	890
22,3. Compulsión de los remisos	891
22,4. Trámites hasta la resolución definitiva	892
22,5. El juicio administrativo de responsabilidad	896
22,6. Resoluciones condenatorias del órgano jurisdiccional administrativo: carácter prejudicial. Concurrencia de actos delictuosos con la responsabilidad civil	900
22,7. Ejecución de las resoluciones condenatorias del órgano jurisdiccional administrativo	901
22,8. Recursos contra las resoluciones condenatorias del órgano jurisdiccional administrativo	901
22,9. Prescripción de acciones contra los responsables	903

V. EL CONTROL PARLAMENTARIO EN LAS FASES CONCOMITANTE Y ULTERIOR

CAPÍTULO XXIII

CONTROL CONCOMITANTE

23,1. Ejercicio y delegación de las funciones de control	907
23,2. Control directo: pedidos de informes e investigaciones	908
23,3. Otras fuentes de información	909

CAPÍTULO XXIV

CONTROL ULTERIOR

24,1. La cuenta de inversión: base del control ulterior	911
24,2. Antecedentes históricos y legales	913
24,3. La cuenta de inversión en la ley 24.156	918
24,4. Vinculación de los resultados de la hacienda pública con la situación económica general	920
24,5. Examen parlamentario de la cuenta de inversión	921
24,6. Necesidad de asesoramiento técnico	924
24,7. Pronunciamiento	927
24,8. Aprobación tácita de la cuenta de inversión	929

VI. LAS HACIENDAS CONEXAS O PARAESTATALES

CAPÍTULO XXV

HACIENDAS CONEXAS O PARAESTATALES

25.1. Haciendas privadas cuya actividad, total o parcial, debe ser objeto de fiscalización por el Estado: razones	935
25.2. Clasificación	936
25.3. Alcances y formas de fiscalización, según el tipo	937
25.4. Antecedentes legales	938
a) Ley 12.961	938
b) Ley de contabilidad	939
25.5. Las haciendas conexas en la ley 24.156	942
BIBLIOGRAFÍA	943