

XXV Jornadas Nacionales de Actualización Doctrinaria  
Jujuy - 10, 11 y 12 de Septiembre de 2018

“Control de Subsidios en el marco del Juicio de Cuentas”

Propuesta N° 3: Labor de Auditoría . Control de Transferencias.  
Su alcance. La determinación de responsabilidades.

Autores:

CPN Carla Eleonora Catellani  
Abogada María Laura Engels  
CPN María Florencia Santos



**TRIBUNAL DE CUENTAS**  
PROVINCIA DE LA PAMPA

Medalla de Plata a la Calidad  
en la gestión Pública año 2017

## **ÍNDICE**

<b>RESUMEN</b>	<b>2</b>
<b>METODOLOGÍA</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>I. PLANIFICACIÓN DE OTORGAMIENTO Y UNIVERSO DE CONTROL</b>	<b>5</b>
De las Transferencias. Concepto	5
Del otorgamiento	5
<b>II. JUICIO DE CUENTAS</b>	<b>8</b>
Procedimiento	8
Sentencias	10
<b>III. DEL PROCESO DE CONTROL</b>	<b>13</b>
<b>IV. CASO: SUBSIDIOS OTORGADOS A LA FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE TECNOLOGÍAS</b>	<b>19</b>
<b>V. CONCLUSIÓN</b>	<b>27</b>
<b>VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>28</b>

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene como objetivo dar a conocer el procedimiento de control llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas, en relación a las transferencias de fondos ejecutadas por el Estado Provincial a favor de instituciones del medio sin fines de lucro y con objetivo de bienestar público como por ejemplo: establecimientos educativos, cooperativas de servicios, bibliotecas públicas, fundaciones, entre otras.

En el marco de la calidad de gestión, en el presente se abordará el trabajo integral y dinámico llevado a cabo por las diferentes áreas del Tribunal durante el Juicio de cuentas.

Asimismo se detalla el trabajo apoyado por un software creado al efecto, para el seguimiento y control de dichos subsidios y aportes no reintegrables, utilizado diariamente y que brinda no sólo información oportuna sino que permite realizar observaciones, informes, intimaciones y sentencias.

## **METODOLOGÍA**

### Objetivo

Es objeto del presente poner en conocimiento el trabajo realizado por el cuerpo de Relatores, Asesoría Letrada y Autoridades del Tribunal de Cuentas de La Pampa en relación a las transferencias de fondos en concepto de subsidios; asimismo se desarrollará un esquema de trabajo apoyado por un software desarrollado para el control y seguimiento de los expedientes. Para concluir, se planteará un caso real que llegó al Superior Tribunal de Justicia de La Pampa con sentencia favorable al Tribunal de Cuentas.

### Hipótesis

El control del destino de los fondos públicos en cumplimiento de la normativa vigente, con una visión interdisciplinaria entre las diferentes áreas del Tribunal de Cuentas e integrado con el uso de herramientas informáticas, favorece el trabajo coordinado de las mismas, aporta mayor dinámica a la tarea y transparencia en el análisis de la información, lo que redundará en un control más eficaz y eficiente.

### Método

- análisis y relevamiento de la normativa vigente aplicada a los procesos de control;
- descripción de las tareas desarrolladas en el área del Control Posterior, Asesoría Letrada y Autoridades;
- desarrollo del procedimiento de control y la aplicación del software Sistema de Gestión de Expedientes;
- análisis de caso: Fundación para la promoción de estudios superiores en Tecnologías c/ Provincia de La Pampa s/Demanda contencioso administrativo.

## INTRODUCCIÓN

Las transferencias de fondos que realiza el Poder Ejecutivo, como subsidios o aportes no reintegrables, a favor de instituciones del medio que persiguen un fin público y sin ánimo de lucro, son ejecutadas por medio de los Ministerios en quienes delega dicha facultad.

Son ellos a quienes les compete la planificación y afectación presupuestaria respectiva como así también su ejecución y seguimiento.

Tal gestión conlleva tanto la definición de objetivos y recursos, como la aplicación y ejecución de acuerdo a la normativa vigente, lo cual amerita un verdadero seguimiento del destino público.

En cumplimiento del objetivo de control posterior, el cuerpo de Relatores lleva a cabo una tarea coordinada entre áreas apoyada en las nuevas tecnologías. Desde el ingreso del expediente para el control de las transferencias hasta la rendición de los comprobantes, se realiza una trazabilidad del expediente a través de un sistema creado al efecto que optimiza la tarea del juicio de cuentas de forma eficiente, coordinada y precisa.

Constituye objeto del presente, dar a conocer como el cuerpo de relatores lleva a cabo la tarea de control de las transferencias y procede en casos atípicos, tales como comprobantes que no cumplen con la normativa legal vigente de AFIP, rendiciones incompletas o incorrectas, erogaciones que no dan cumplimiento al concepto de gastos de funcionamiento.

Asimismo se describe cómo el uso de un software desarrollado al efecto proporciona información relevante para la toma de decisiones, seguimiento de los vencimientos, generación de informes y observaciones. Todo ello en el ejercicio de la competencia asignado normativamente al Tribunal de Cuentas de la Provincia de La Pampa.

Finalmente, desarrollamos un caso real, el cual da a conocer el vínculo interdisciplinario y entre Poderes del Estado, que demuestra mayor transparencia en la inversión de los fondos públicos.

## **I. PLANIFICACIÓN DE OTORGAMIENTO Y UNIVERSO DE CONTROL**

### De las Transferencias. Concepto

En este trabajo no nos detendremos en el desarrollo conceptual del significado de “transferencia”, ya que demandaría un extenso capítulo, pero es dable aclarar que cuando en el presente nos referimos a las Transferencias lo tomaremos como sinónimo de subsidios o aportes no reintegrables que realiza la Provincia a favor de entidades intermedias.

El control de las transferencias constituye parte del universo de control del Tribunal de Cuentas, cuya competencia se encuentra establecida en:

- Artículo 103° de la Constitución Provincial: “El Tribunal de Cuentas fiscalizará la percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y las cuentas de las instituciones privadas que reciban subsidios de la Provincia, referidas a la inversión de los mismos”.
- Artículo 1° inciso d) del Decreto Ley 513/1969: “Fiscalizar la inversión de los subsidios que la Provincia otorgue a entidades privadas”; para el caso de organismo autárquicos o descentralizados y de Comisiones de Fomento la competencia del Tribunal se limitará a las actuaciones de naturaleza administrativa.

Los subsidios constituyen el otorgamiento, por parte del Poder Ejecutivo, de dinero no reintegrable a favor de instituciones de bien público para la satisfacción de necesidades públicas tales como servicios educacionales, sanitarios, benéficos o deportivos y culturales, entre otros.

### Del otorgamiento

El otorgamiento de aportes no reintegrables, es definido presupuestariamente cada año, y se planifica en todos los sectores del Poder Ejecutivo. Así el Artículo 1° de la NJF 835, define que le corresponde a éste Poder en el marco de sus facultades el otorgamiento de subsidios. En su artículo 16° establece “Las solicitudes de subsidios serán analizadas y evaluadas por el organismo receptor de las mismas. El Poder Ejecutivo Provincial, con relación a casos determinados o con carácter general, podrá delegar en el organismo receptor

la decisión de otorgar o denegar los subsidios peticionados...”.

El Ministerio en concordancia con el Poder Ejecutivo conforman el primer eslabón del proceso de ejecución, encargados de determinar la planificación por objetivo, a quién otorgar, cuánto otorgar y para qué otorgar el subsidio, es decir si los mismos serán destinados a cubrir gastos de funcionamiento, capital o infraestructura o personales.

Así, es necesario aclarar el alcance de los conceptos “gastos de funcionamiento”; “erogaciones de capital” y “Subsidios personales” y los requisitos para solicitarlos.

El otorgamiento de subsidios para gastos de funcionamiento se encuentra establecido en el artículo 4° de la NJF 835, que define cuál es la documentación necesaria para solicitar los mismos. Debe presentarse, entre otros, el Estatuto de la Institución que solicita el subsidio, Nómina de autoridades y último Balance General certificado por Contador Público o con firmas certificadas por autoridad competente.

La NJF 1058, promulgada por Decreto N° 853/81, considera comprendidos entre los gastos de funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales que reciban subsidios del Estado, los rubros que la propia persona jurídica- Estado Provincial- ha establecido respecto de sí misma. En ese mismo sentido el artículo 1° del Decreto N° 588/2013 estableció que, en los subsidios otorgados por el Ministerio de Bienestar Social, constituye gasto de funcionamiento los derivados de la ejecución de actividades específicas de las organizaciones no gubernamentales, sean estas realizadas por sí o en el marco de convenios celebrados con el Estado. Se consideran comprendidos:

- Salarios, aportes, contribuciones y honorarios técnicos y profesionales,
- Servicios no personales, seguros y gastos bancarios,
- Provisión de combustibles a vehículos propiedad de la respectiva organización,
- Adquisición de bienes de consumo e indumentaria, cuando los mismos correspondan al desarrollo de los programas en virtud de los cuales se efectuó la requisitoria de subsidio.

La mencionada enumeración, conforme lo establece el artículo precitado, no es taxativa e incluye todo otro gasto equiparable, por su naturaleza, a las Erogaciones Corrientes establecidas en la NJF 1058.

En relación a las Erogaciones de Capital, los requisitos para cumplimentar con el otorgamiento y rendición de dichas transferencias son más complejos y se encuentran regulados en los artículos 6° a 9° de la mencionada NJF. Dichas erogaciones comprenden “...

la construcción, ampliación o refacción de edificios e instalaciones destinados o a destinar al cumplimiento de sus fines específicos”; así como también aquellos para la adquisición de los bienes de capital.

Es importante mencionar lo establecido en el artículo 8° que define el procedimiento a observar en caso de que una institución reciba subsidios para obras o adquisición de bienes de capital, puesto que “además de rendir cuenta del mismo conforme lo exige la ley deberán observar el siguiente procedimiento... :Formalizar la contratación mediante licitación privada cuando el monto del subsidio supere los diez millones; Contratar previo concurso de precios cuando el monto supere los cinco millones; Cuando no supere los cinco millones podrá contratar en forma directa y cuando así lo disponga en los casos de excepción la Ley de Contabilidad y de Obras Públicas”.

Finalmente en los artículos 10° a 14° de la NJF 835 se definen los lineamientos para solicitar Subsidios personales, entendiéndose por tal, “aquellos destinados a personas que se encontraran en situación de desamparo y en estado de necesidad”. Al efecto se considerará en “... situación de desamparo y necesidad, a las personas con recursos económicos insuficientes que se hallaren afectadas por cualquier tipo de contingencias adversas” así lo establece el artículo 11°. Se otorgan previo estudio socioeconómico sobre la necesidad a satisfacer y la situación personal del solicitante.

Una vez definida la etapa del otorgamiento y siguiendo con la ejecución presupuestaria, corresponde a la Tesorería General de La Provincia el pago y a la Contaduría General el control interno de la transferencia, para luego enviar las actuaciones al Tribunal de Cuentas quien interviene en dos etapas posteriores al pago, a saber:

- 1.- En forma inmediata luego de realizada la transferencia, la Contaduría General remite el expediente para su información al Tribunal de Cuentas;
- 2.- Al vencimiento del plazo que tiene la institución beneficiaria para rendir los comprobantes, el cual queda expresamente detallado en el Acto administrativo que otorga el beneficio.

Ambas etapas serán abordadas con mayor detalle en el capítulo “Procesos de Control”.



## II. JUICIO DE CUENTAS

Detallados los actores del sistema en su etapa ejecutoria y definidos los objetivos de la entrega de los subsidios, en este acápite se desarrollará el procedimiento de control posterior llevado a cabo por los Relatores y Autoridades del Tribunal de Cuentas en el marco del Juicio de Cuentas.

El Juicio de Cuentas es el procedimiento mediante el cual el Tribunal de Cuentas realiza el juzgamiento de las rendiciones de cuentas de las operaciones financiero-patrimoniales de los Poderes del Estado, las municipalidades intervenidas, las Comisiones de Fomento y las entidades privadas cuando se establezca dicha obligación. (art. 1° y 11° Decreto Ley N° 513/69).

El mencionado procedimiento es “en sí mismo, un análisis contable, de balanceo de la cuenta para verificar si el dinero recibido por el beneficiario se corresponde con la documentación que respalda su inversión, es decir, es un examen de la exactitud de las cuentas, llevado a cabo mediante un procedimiento que verifica que el importe salido de las arcas estatales se haya utilizado para el fin que fue otorgado”<sup>1</sup>.

Por lo que, no obstante su nombre y conforme fuera establecido por la Sala C del Superior Tribunal de Justicia de La Provincia de La Pampa en los autos citados en el párrafo precedente, el juicio de cuentas no es propiamente un juicio, sino que es un procedimiento de verificación de lo gastado o invertido, de conformidad al fin encomendado, constanding en las resoluciones otorgantes de subsidios el objetivo o la finalidad para la cual fue erogado.

### Procedimiento

El procedimiento del Juicio de Cuentas se encuentra establecido en los artículos 11° a 18° de Decreto Ley N° 513/69, indicándose en el primero de los artículos citados que: “La Administración Pública Provincial, las Comisiones de Fomento, Municipalidades intervenidas y Entidades privadas cuando se establezca la obligación, rendirán cuenta universal y documentada o comprobable de su gestión financiero-patrimonial, con ajuste a las normas reglamentarias en la materia y las formalidades que indica el Tribunal”.

---

<sup>1</sup> Sala C del Superior Tribunal de justicia de La Provincia de La Pampa en autos "Fundación para la Promoción de Estudios Superiores en Tecnologías c/ Provincia de La Pampa s/ Demanda Contencioso Administrativa", expediente N° B-32/14”

Vencidos los plazos establecidos para la presentación de las rendiciones de cuentas, sin que los responsables la hayan realizado, el tribunal los intimará para que en el término de diez (10) días de notificados, la presenten.

En este caso pueden suceder tres supuestos, que los responsables presenten la rendición una vez vencido el plazo pero antes de la notificación de la intimación, que la presenten con posterioridad a la intimación o que no la presenten. En este último supuesto el Tribunal se encuentra facultado para retirar la documentación y antecedentes de las oficinas donde estuvieran a fin de hacer la rendición, siendo a cargo del responsable los gastos que ello origine y pudiendo solicitar a tal efecto el auxilio de la fuerza pública en caso de resultar necesario.

En estos supuestos el Tribunal aplicará, una multa equivalente al treinta por ciento (30 %) de la Asignación de Categoría 1 de la Ley N° 643 al responsable que presente la rendición después de intimado. Este monto se duplicará cuando el Tribunal deba retirar la documentación, y se reducirá a la mitad, cuando el responsable presente la rendición antes de intimado.

Una vez presentada la rendición, en la que los pagos deberán acreditarse a través de documentos provenientes del acreedor, sus sucesores o representantes y los ingresos se justificarán mediante comprobantes o las acreditaciones en las cuentas que correspondan, los Relatores proceden al estudio de la misma, contando con un plazo de tres (3) meses desde que fueran recibidas para realizar las observaciones que considere necesarias con indicación de la norma vulnerada.

Si se advirtieran deficiencias en la rendición dentro del plazo indicado en el párrafo precedente, se dará traslado a los responsables de las observaciones formuladas a través de los denominados pedidos de antecedentes, por el término de quince (15) días.

Es mediante esos pedidos que el Tribunal garantiza el debido proceso, al otorgar a los responsables la posibilidad de completar la rendición oportunamente presentada en aquellos casos que se detecte que existen comprobantes omitidos o ineficaces; o que la rendición presentada no resulta suficientemente clara como para respaldar la rendición presentada; o que la misma no se ajusta a derecho. En esta instancia los responsables tienen la oportunidad de ampliar, aclarar y/o precisar su presentación y ejercer plenamente su derecho de defensa.

En aquellos supuestos en que los responsables no subsanen las observaciones efectuadas sobre gastos en los que se hayan omitido los comprobantes o en que los mismos resulten ineficaces, el Tribunal formulará cargo por el importe del gasto.

Conforme surge de artículo 17° del Decreto Ley N° 513/69, el cargo será formulado al responsable directo, el que deberá responder de forma personal o solidaria en los casos en que haya dos o más responsables que actúen en forma conjunta.

Una vez contestadas las observaciones o vencido el plazo otorgado al efecto, el Relator elaborará un informe evaluando las actuaciones y lo remitirá a la Jefatura de la Sala. Dicha Jefatura dictará un informe definitivo que será elevado al Vocal de la Sala para que preste conformidad a lo actuado y proceda al dictado de la sentencia.

Cabe destacar que el Tribunal debe dictar sentencia dentro del plazo de un (1) año computado desde la fecha de presentación de las rendiciones o del retiro de la documentación; o desde el vencimiento del plazo otorgado para contestar el pedido de antecedentes.

## Sentencias

El expediente de la rendición de cuentas es remitido desde la Vocalía, con la conformidad expresa del Informe Definitivo, a Secretaría y Despacho para que pasen las actuaciones para sentencia.

El Tribunal de Cuentas podrá dictar:

1- Sentencias Aprobatoria: Son aquellas en las que se aprueba la rendición de cuentas en su totalidad. Una vez elevado el expediente desde la Vocalía a Secretaría y Despacho, se procede a la confección de la Sentencia cuyos datos se obtienen de forma automática mediante el Sistema de Sentencias.

2- Sentencias con cargo: Son aquellas en las que se formula cargo por el importe de los comprobantes omitidos y por los que, habiéndose acompañado, resulten ineficaces (art. 17 Decreto Ley N° 513/1969).

Los proyectos de sentencias son remitidos a la Asesoría Letrada de este Organismo, para que se expida mediante dictamen respecto de dicho proyecto. Una vez emitida la opinión el expediente regresa a Secretaría y Despacho y se eleva la Sentencia para la firma del Tribunal.

Una vez suscripto el acto administrativo por los miembros del Tribunal, se procede a la notificación, mediante cédula, a los responsables y se efectúa la correspondiente publicación en el Boletín Oficial.

Notificado que fuera el acto a los responsables, pueden darse las siguientes alternativas:

2.1 Los responsables cumplimentan el cargo formulado: se agrega el comprobante de pagos al Expediente y se dispone su Archivo, informando además mediante Providencia el pago a la Habilidad de este Tribunal.

2.2. Los responsables presentan Recurso de Revocatoria: el expediente es remitido mediante providencia a la Asesoría Letrada de este Organismo a fin de que determine si el Recurso es presentado dentro de los plazos legales. Si el Recurso es presentado con documentación, el expediente deberá ser remitido al área competente para su valoración.

Si se hace lugar al Recurso, se dicta nueva sentencia revocando total o parcialmente el cargo formulado, la cual es notificada a los responsables mediante cédula y publicada en el Boletín Oficial.

Si el Recurso es rechazado, se dicta Sentencia ratificando la recurrida; se le notifica a los responsables y se publica en el Boletín Oficial. Una vez notificada, si los responsables ingresan el monto del cargo formulado y lo acreditan en el expediente, se dispone el archivo de las actuaciones informándose el pago mediante nota a la Habilidad de este Tribunal. En el caso de que los responsables no ingresen el monto del cargo formulado, a través de Secretaría se confecciona el Testimonio de la sentencia que será suscripto por Presidencia, y se lo adjunta al expediente a fin de elevar las actuaciones a la Fiscalía de Estado para su intervención, concluyendo de esa forma la actuación del Tribunal.

2.3 Finalmente, si los responsables no dan cumplimiento con el cargo formulado o bien, no presentan Recurso de Revocatoria en el plazo previsto, se procede a confeccionar por Secretaría testimonio el cual una vez suscripto por Presidencia se adjunta al expediente y se remite a Fiscalía de Estado para su intervención, concluyendo de esa forma la actuación del Tribunal.

3- Sentencias con Multa: Son aquellas que se dictan ante la falta de presentación de las rendiciones de cuentas o contestaciones de pedidos de antecedentes por parte de los responsables dentro de los plazos establecidos al efecto (art. 12 y 34 inc. a) Decreto Ley N° 513/69), o en los casos dispuestos en la Resolución N° 17/2012 TdeC.

Los proyectos de sentencias son remitidos a la Asesoría Letrada de este Organismo, para que se expida mediante dictamen respecto de dicho proyecto. Una vez emitida la opinión el expediente regresa a Secretaría y Despacho y se eleva la Sentencia para la firma del Tribunal.

Una vez suscripto el acto administrativo por los miembros del Tribunal, se procede a la notificación, mediante cédula, a los responsables y la correspondiente publicación en el Boletín Oficial.

Notificado que fuera el acto a los responsables pueden darse las siguientes alternativas, cuyos procedimientos son los mismos que los descritos en el punto 2:

3.1 Los responsables pagan la multa aplicada.

3.2. Los responsables presentan Recurso de Revocatoria:

3.3 Los responsables no pagan la multa aplicada y no presentan Recurso de Revocatoria.

4-Sentencias con Advertencia: Son aquellas que se dictan en los casos en que el Tribunal de Cuentas observa una conducta que por error o desatención no ha cumplimentado de forma acabada con la normativa vigente y sobre la cual se quiere llamar la atención de los responsables ya que la repetición de dicha conducta derivará en la aplicación de multa.

Los proyectos de sentencias son remitidos a la Asesoría Letrada de este Organismo continuando con idéntico procedimiento al detallado para las sentencias con multa tanto para su dictamen como notificación y publicación.

### **III. DEL PROCESO DE CONTROL**

El procedimiento de control de los subsidios consta de dos etapas, tal como lo mencionamos anteriormente, el primer control se realiza con posterioridad al pago y versa sobre el control de “legalidad” del expediente en el que se verifica que se cumplan los datos y requisitos exigidos en la NJF 835 y el control “numérico”, es decir que la transferencia de los fondos haya sido imputada correctamente a la partida presupuestaria, para nuestro caso la Partida Principal 30 y que el pago propiamente dicho haya sido acreditado en la cuenta del beneficiario tal cual lo establece el acto administrativo de otorgamiento, ya sea Decreto o Resolución Ministerial.

Asimismo se verifica que previo al otorgamiento se haya dado cumplimiento al requisito exigido en la Resolución del TdeC 2 /2010 el cual establece la obligatoriedad de los beneficiarios de subsidios de completar un formulario de “constancia fehaciente de cobro”, que debe obrar en expediente, en el cual se refleja el cobro o transferencia y la recepción de la Resolución / Decreto.

Dicha constancia será firmada por tres autoridades de la institución que reciba el beneficio, por ejemplo: Presidente, Secretario y Tesorero, debidamente certificadas por autoridad competente.

En el momento que el expediente de pago ingresa para el primer control al Tribunal, el relator de Sala encargado, procede a cargar en el software denominado Sistema de Gestión de Expedientes, en adelante SGE, que fuera desarrollado por el Tribunal para la gestión y trazabilidad de expedientes, el otorgamiento del subsidio en la plataforma denominada Subsidios Poder Ejecutivo.

Una vez alimentado el sistema con la carga del Formulario, y habiéndose cumplido con los requisitos establecidos a los efectos del otorgamiento, se procede a Conformar el pago y devolver el expediente al organismo.

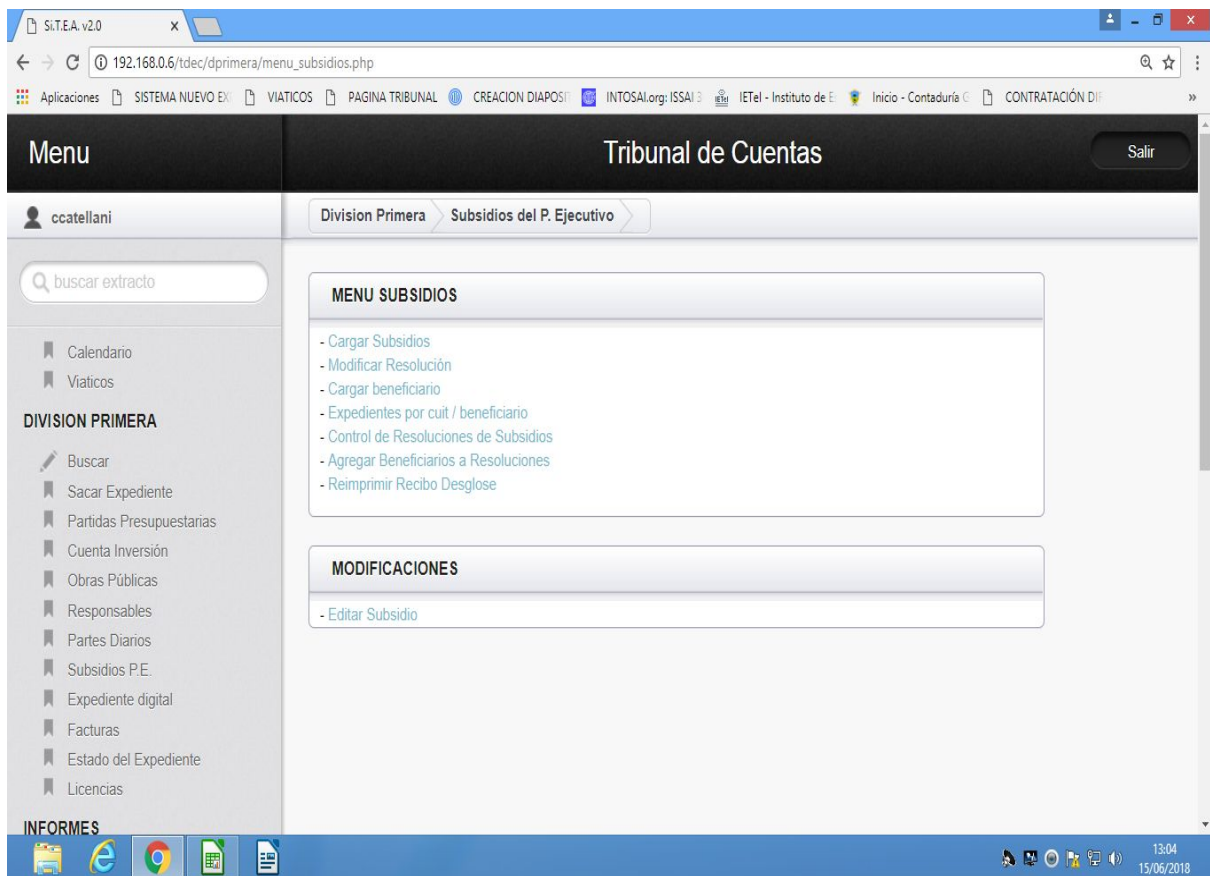


Fig. 1 Plantilla de carga software Subsidio Poder Ejecutivo

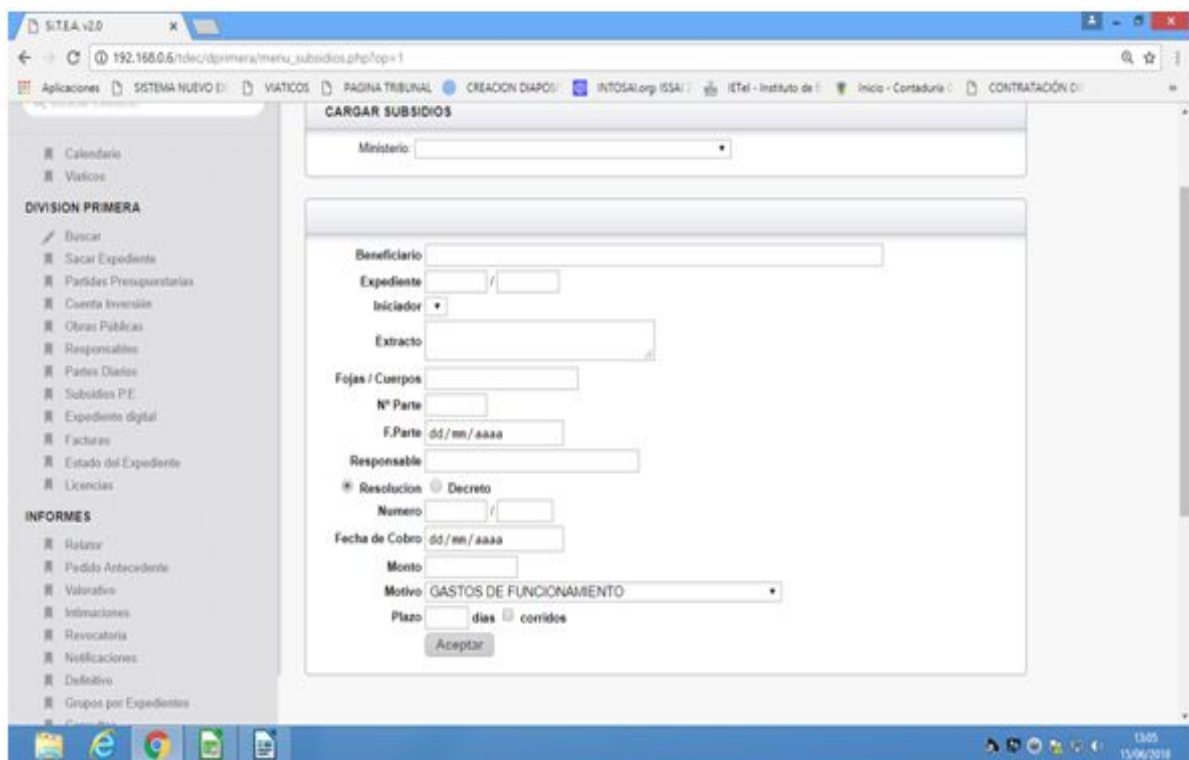


Fig. 2 Plantilla de carga del acto administrativo de otorgamiento

Ante el incumplimiento de alguno de los requisitos y encontrándose fuera de los parámetros formales de la ley, el relator procede en esta instancia a realizar una observación, en carácter de Pedido de Antecedentes.

La misma puede referir a modo de ejemplo: falta de la copia del Balance General de la entidad beneficiaria, Acta constitutiva incorrecta, falta de la Declaración de inscripción en el Registro de Personas Jurídicas, Acto administrativo de otorgamiento incompleto, falta de la afectación preventiva de los fondos, imputación errónea de partidas presupuestarias, entre otras.

En caso de observaciones, la autoridad competente tiene quince (15) días para resolver la observación y dar traslado al Tribunal de Cuentas (tal fuera descrito en el acápite anterior).

Continuando con el procedimiento, el segundo momento de control procede al vencimiento del plazo que tienen las instituciones beneficiarias para rendir al organismo de control, los comprobantes respaldatorios que justifiquen el gastos del subsidio.

En esta etapa debemos distinguir quién recibe los fondos a los efectos de delimitar el control. En los casos que los Subsidios sean de “ carácter personal” el Tribunal de cuentas sólo interviene en la etapa de control de formalidad y legalidad del pago, y no en la rendición de los comprobantes, ya que queda bajo exclusiva responsabilidad del funcionario del área respectiva. En el caso de Municipalidades, el Tribunal interviene controlando la transferencia de dichos fondos y que los mismos sean incorporados a sus presupuestos y se ponga en conocimiento al Concejo Deliberante, excepcionalmente y conforme lo dispone la Ley N° 513/69 en su artículo 1° sólo por razones de intervención de los municipios, quedará a su cargo la función de contralor de las cuentas. Si las transferencias son recibidas por las Comisiones de Fomento, el Tribunal de Cuentas realiza un control de Balances, de sus inversiones y destino de los fondos.

Ahora bien, un tratamiento diferente tienen las instituciones de bien público, quienes vencido el plazo establecido en el acto de otorgamiento, deben presentar la rendición con sus correspondientes comprobantes de gastos. En esta segunda etapa del control posterior, se corrobora la validez de los comprobantes respaldatorios y que sean coincidentes tanto con el objeto del subsidio como con el período renditivo. Si así no sucediera, en esta etapa se procederá a observar y redactar un Pedido de antecedentes, dando por “no conformada” la misma.



Dicha observación la realiza el relator quien procede a redactarla y dejar constancia en el SGE.

The screenshot shows a web browser window with the URL 192.168.0.6/tdec/dprimera/menu\_pedido\_antecedentes.php. The page title is 'Tribunal de Cuentas'. The user is logged in as 'ccatellani'. The main content area is titled 'PEDIDO DE ANTECEDENTES' and contains the following form fields:

- Responsable:
- Cant. Fs.
- Expediente:
- Cant. Fs. C.
- Principal:
- Cant. Fs. C. Compl.:
- Fojas Desde - Hasta:  -
- Observaciones:

At the bottom of the form are two buttons: 'Guardar y Seguir' and 'Guardar'. The left sidebar menu includes 'Calendario', 'Viaticos', 'DIVISION PRIMERA' (with sub-items like 'Buscar', 'Sacar Expediente', etc.), and 'INFORMES' (with sub-items like 'Relator', 'Pedido Antecedente', etc.).

Fig. 3 Plantilla Pedido de Antecedentes

Las observaciones más habituales son, a modo de ejemplo, las siguientes: comprobantes rendidos con fecha de emisión anterior a la de la transferencia; comprobantes de gastos vencidos sin dar cumplimiento a la normativa de AFIP; conceptos de bienes adquiridos que no condicen con el fin del otorgamiento; fondos utilizados para pagar servicios que no pueden hacerse por compra directa a través de la administración central; falta de firmas certificadas; ampliación de informes de destino de las compras; pago de facturas electrónicas duplicadas.

Para graficar lo antes dicho, se postulará más adelante un caso real de una Fundación, a quien se le otorgaron subsidios con un destino específico, incumpliendo parcialmente el mismo.

Continuando con el procedimiento de control, en el caso que no existan observaciones el relator procede a conformar la inversión de los fondos, generando el Informe de Relatoría, el cual es cargado en el SGE y tenido en cuenta por la Jefatura de Sala para su Informe Definitivo y por el Tribunal para el posterior dictado de la Sentencia aprobatoria.

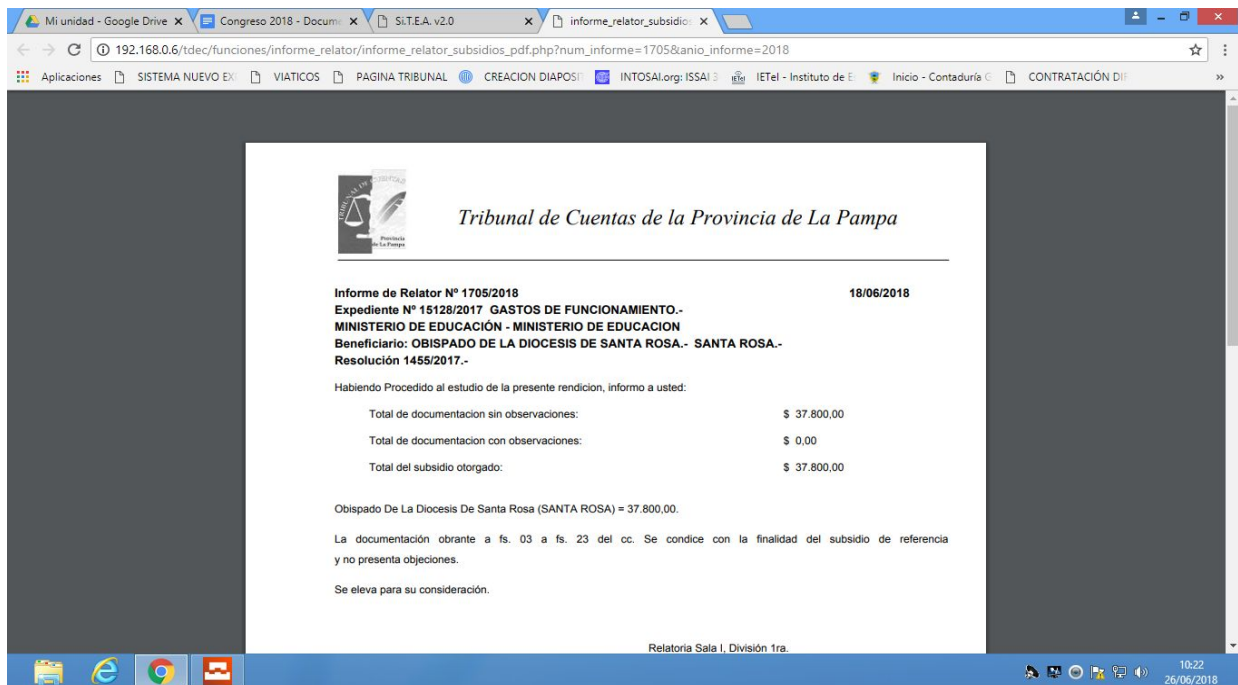


Fig. 4 Plantilla Informe Relator

Por otra parte y dado que no todas las instituciones rinden dentro del plazo establecido al efecto, el Tribunal con informe de la Jefatura de Sala procede a intimar la presentación de las rendiciones en los términos del artículo 12 del Decreto- Ley N° 513/69. Para ello, se vale del SGE que diariamente brinda información respecto de los subsidios vencidos pendientes de ingreso al Tribunal.

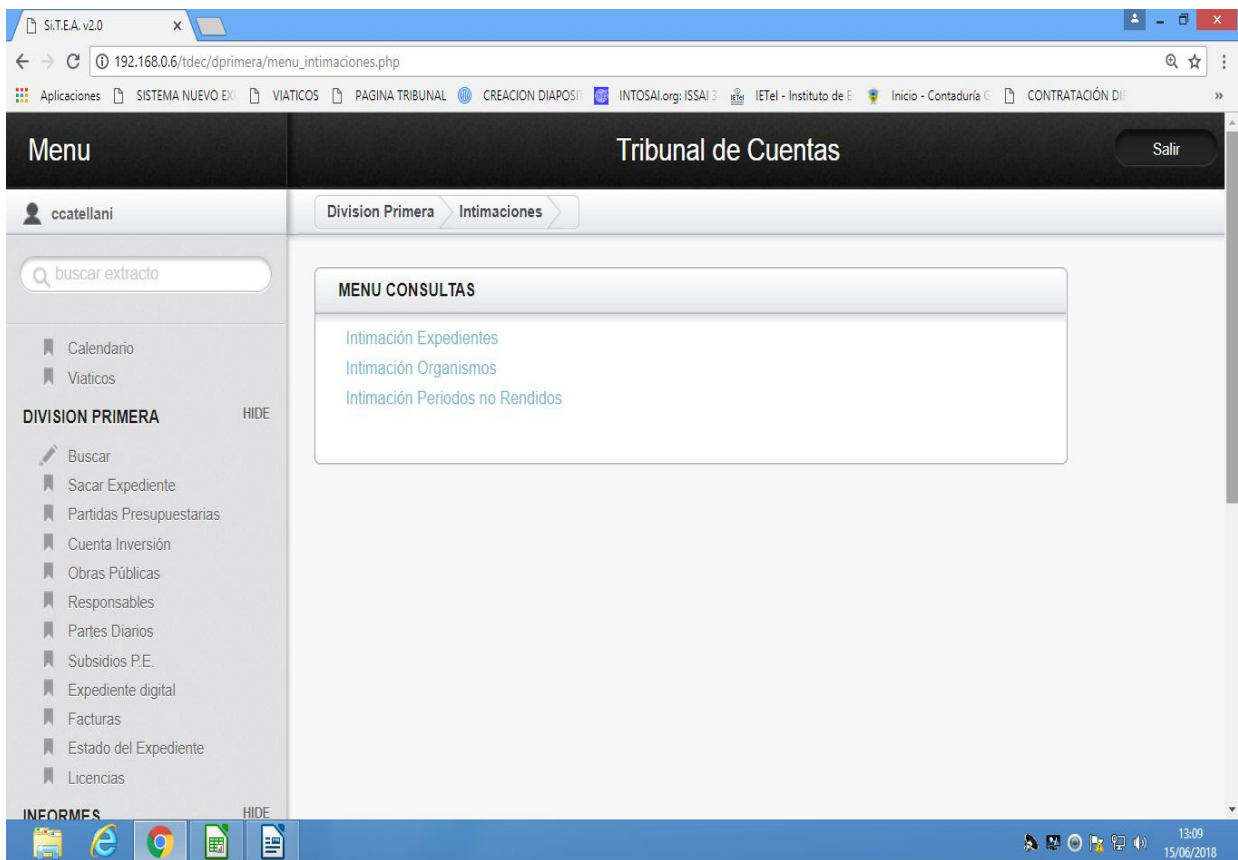


Fig. N° 5 Pantalla de Intimación de expedientes

Una vez intimado, pueden suceder dos situaciones: que la misma sea presentada para su estudio o que se ignore la obligación, procediéndose entonces como fuera detallado en el desarrollo del Juicio de Cuentas.

#### **IV. CASO: SUBSIDIOS OTORGADOS A LA FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE TECNOLOGÍAS**

En el marco de la competencia otorgada por el artículo 1° inciso d) del Decreto Ley 513/1969, el Tribunal de Cuentas intervino en los expedientes de los subsidios otorgados por el Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de La Pampa, durante los períodos 2009 a 2012, a la Fundación para la Promoción de Estudios Superiores de Tecnologías (en adelante Fu.P.E.S.T.) cuya suma ascendió a PESOS CINCO MILLONES CUATROCIENTOS CUATRO MIL (\$5.404.000,00.-).

Dicha Fundación formaba parte de un Complejo Educativo compuesto, además, por el Colegio Universitario Liceo Informático II y la Escuela de Servicios y Negocios Ciudad Educativa y se dedicaba, a través de la suscripción de convenios con el Ministerio de Bienestar Social, a realizar actividades de contención social mediante la puesta a disposición de dicho ministerio, de los recursos humanos especialmente capacitados para la atención de niños, niñas y adolescentes en diversas situaciones de riesgo.

Las rendiciones estudiadas derivaron en el dictado de sentencias en las que se formularon cargos por la suma de PESOS NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS VEINTITRES CON NOVENTA Y SEIS CENTAVOS (\$984.823,96), contra las que la Fu.P.E.S.T. promovió Demanda Contenciosa Administrativa ante el Superior Tribunal de Justicia, a fin de obtener la declaración de nulidad de las mismas.

Previo al desarrollo del caso en particular y como dato objetivo fundamental para el análisis que se realizará, es importante destacar que los subsidios otorgados a la Fu.P.E.S.T. se diferenciaban entre a) los que tenían por destino puramente gastos de funcionamiento de la Institución; b) los que se destinaban a financiar Proyectos de Contención y Reinserción Social de Niñas, Niños y Adolescentes; y c) los dirigidos a financiar las Residencias de Adolescentes que quedaban a cargo de la institución.

Es por ello, que en virtud de la naturaleza de los subsidios otorgados, las rendiciones de cuentas se analizaron de conformidad con la NJF 835/77 y en aquellos subsidios otorgados en el marco de un convenio, a la luz de las particularidades reguladas en los mismos (Programas de Contención y Reinserción Social o financiamiento de Residencias).

En ese sentido es fundamental poner de resalto que a la Fu.P.E.S.T. se le aplicaron las mismas normas procedimentales renditivas que a todas las instituciones, conforme fuera explicado en los acápites precedentes, otorgándole consecuentemente todas las oportunidades legales existentes para que presente de forma correcta la rendición y hasta habiéndose concedido en varias oportunidades suspensión de plazos.

#### 1.- Intervención de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas

Previo al dictado de las sentencias, el Tribunal de Cuentas mediante la Resolución N° 69/2013 dispuso dar intervención a la Fiscalía de investigaciones Administrativas de la Provincia en virtud de diversas irregularidades detectadas en las rendiciones presentadas, a fin de que se investigue la existencia de incumplimientos por parte de los organismos estatales otorgantes.

Las irregularidades denunciadas fueron:

- Documentación duplicada y la inadvertencia de esta circunstancia por parte del Ministerio de Bienestar Social, lo que a criterio del Tribunal evidenciaba una falta de cumplimiento de su función de control de las rendiciones de los fondos por él entregados.
- Utilización de fondos públicos para la compra de comestibles para las Residencias, atento a que de acuerdo con lo señalado por la Subsecretaría de Desarrollo Humano y Familia dependiente del Ministerio mencionado, las mismas eran abastecidas de comestibles por medio de una licitación pública realizada por el Estado Provincial.
- Faltante de documentación en dos expedientes como consecuencia del préstamo del expediente efectuado por el Ministerio a la Fu.P.E.S.T. – quien retira la documentación sin estar autorizada al efecto y sin que medie constancia de la solicitud- entendiéndose que existió un apartamiento del artículo 21° del Decreto N°1684/79, es decir una falta de cuidado en el manejo de los expedientes y su documentación, que perjudica y obstaculiza gravemente el control sobre el manejo de fondos públicos.

La Fiscalía de Investigaciones Administrativas, en este caso, entendió prematura su intervención en algunos expedientes, instruyendo en algunos casos que se dicte primero la

sentencia en el juicio de cuentas, solicitando nuevas precisiones respecto de otros, y solamente respecto de uno de los expedientes sugirió al Ministerio de Bienestar Social que ordene instrucción sumarial.

## 2.- Fundamentos de las Sentencias del Tribunal de Cuentas

Principalmente las causas de rechazo tuvieron que ver con la falta de adecuación de los gastos rendidos al objeto del subsidio y la falta de documentación respaldatoria de los dichos que intentaban explicar el destino del gasto.

Asimismo el Tribunal en sus sentencias consideró que le correspondía a la entidad cuentadante, presentar sus rendiciones ajustándose muy especialmente a los principios de claridad, precisión y descripción generalmente requeridos, máxime tratándose de fondos públicos. Resultando el respaldo documental de sus afirmaciones un elemento imprescindible para que el órgano de control pueda evaluar el destino de los gastos realizados con esos fondos.

Las principales observaciones se realizaron respecto de los siguientes gastos:

- **COMBUSTIBLE:** Se presentaron comprobantes por gastos de combustible sin acreditar la titularidad de vehículos de la institución o bien la afectación de vehículos particulares a la Fu.P.E.S.T.. Tampoco se acreditaron los viajes realizados, detectándose en algunas rendiciones la carga de combustible de forma simultánea en dos localidades diferentes.

En los recursos de revocatoria presentados la institución acreditó el título de dominio de un colectivo pero no obstante ello, no acreditó las causas de los viajes, ni su relación con el objeto del subsidio. Asimismo se presentaron actas de afectación de vehículo de titularidad de la presidenta de la Fu.P.E.S.T. a la institución de fecha posterior a los gastos, lo cual no resulta suficiente para probar sus dichos.

- **PUBLICIDAD:** Respecto de este gasto el Tribunal entendió que había falta de adecuación al fin del convenio suscripto. En los recursos de revocatoria presentados la Institución manifestó que esa publicidad se efectuaba como una necesidad de dar publicidad a los actos de gobierno.

En la sentencia, el Tribunal consideró que la Fu.P.E.S.T. es una Institución que colabora con el Estado en la presentación de determinados servicios sociales, pero es

una institución privada con fines propios y por lo tanto es el Estado quien debe decidir cómo realizar la publicidad de sus actos y no la Institución colaboradora.

A mayor abundamiento cabe destacar que no se presentaron copias de las publicidades que permitiera distinguir si efectivamente las mismas correspondían a programas subsidiados o bien se trataba de publicidad propia de la institución.

- **CARGA VIRTUAL DE CELULARES.** La Institución manifestó que eran celulares que se le entregaban a menores que eran asistidos por ella, pero no se acompañó ninguna prueba documental que acredite sus dichos.
- **BOLSOS ADQUIRIDOS EN LOCAL COMERCIAL.** Se formuló cargo a la Institución por la adquisición de seis (6) bolsos. La Fu.P.E.S.T. impugnó los mismos expresando que no hace firmar recibos cuando entrega ese tipo de productos, sin embargo acompañó la declaración de las supuestas beneficiarias dejando constancia que la presidenta de la institución proveyó y provee alimentos, calzados, ropa, etc, a los menores bajo su guarda.

En este caso, el Tribunal consideró que si bien no se desconoce la tarea social que desarrolla la institución, ello no habilita dejar de lado los requerimientos que un adecuado control del manejo de fondos públicos exige. Que, en efecto, las explicaciones dadas por la Institución resultaban razonables, pero ello no la exime de buscar mecanismos que le permitan arbitrar los medios para respaldar el destino que le otorga a los fondos provenientes del subsidio a los fines de poder demostrarlo en la correspondiente rendición de cuentas. Puntualmente, el comprobante se corresponde con un comercio dedicado a vender productos que por sus cualidades y características, ponen en duda que el destino de los mismos hayan sido los beneficiarios de los Programas financiados por el subsidio. Dada la falta de documentación objetiva que permita demostrar que los bolsos adquiridos fueron destinados al Programa correspondiente, el mismo no se aprobó.

- **DUPLICACIÓN DE DOCUMENTAL.** Sin perjuicio de que el Tribunal objeta que la Institución tuviera que recurrir a planes de pago (AFIP), los rechazos de esta documentación se debió a la duplicación que se daba en diversos expedientes. Se presentaban copias de los mismos planes de pago en dos expedientes diferentes. El Tribunal aprobó la documentación en uno de los expedientes y desaprobó en otros.

La institución alegó error administrativo para excusarse. En las sentencias se señaló que el error alegado no se condice con la diligencia que la magnitud de los aportes estatales recibidos requiere y agregó que se debe procurar que sus rendiciones sean producto de un obrar diligente, comprometido y minucioso, que no admite “errores administrativos” como el expuesto.

- **VIVERO Y PRODUCTOS PARA PISCINA.** Se desaprobaron gastos de este tipo por no adecuarse a la finalidad del subsidio. Fu.P.E.S.T. manifestó que las plantas eran para la Institución y los productos de limpieza de pileta se los entregaba a personas beneficiarias de programas subsidiados que iban a trabajar, sin embargo no se acompañó documentación respaldatoria y por lo tanto no se aprobó el gasto.
- **GASTOS EN ROPA.** Se formuló cargo atento a que no se acreditó la entrega a beneficiarios. En los recursos presentados se acompañó fotocopia de un listado de personas (supuestos beneficiarios) que recibieron esta vestimenta, pero no se respalda el mismo con ninguna documentación que permita determinar si esas personas efectivamente eran beneficiarios de programas.
- **GASTOS EN ALIMENTOS.** Se rechazaron los comprobantes por compra de alimentos, dado que el Ministerio de Bienestar Social informó que las Residencias son abastecidas por el propio Estado. En su recurso, la Institución alegó que tiene un comedor donde concurren beneficiarios de los programas subsidiados y por ese motivo el gasto debía justificarse.

El Tribunal entendió que los fondos otorgados deben destinarse a los fines del convenio, y las explicaciones brindadas no se condicen con lo informado por el Ministerio en cuanto a la materia de comestibles, ya que las residencias son abastecidas por el Estado mediante una licitación pública.

Sin perjuicio de ello, la Institución no acreditó adecuadamente que en sus comedores se alimenten a personas incluidas en los programas financiados por el subsidio y tampoco aclaró si en dichos comedores se atienden a estas personas o también a alumnos que privadamente asisten a la Institución. Finalmente el Tribunal resolvió que acreditar estos extremos es fundamental para poder tener por probado que los productos adquiridos con fondos provenientes de los subsidios, tuvieron el destino que la institución alega, máxime cuando los Convenios aportados como prueba documental, nada dicen respecto a los alimentos comestibles.



- MEDICAMENTOS. Se alegó que eran para el botiquín de la Institución. La sentencia rechazó estos gastos dado que el Ministerio otorgante, en cartas documento que obran agregadas en los expedientes, manifestó que los medicamentos para beneficiarios de programas los proveía Salud Pública.

Como consecuencia del control efectuado en este caso particular, el Tribunal de Cuentas aprobó el 82% del monto total otorgado y desaprobó solo el 18% del gasto, por los motivos expuestos precedentemente. Incluso en oportunidad de presentar recurso de revocatoria el Tribunal hizo lugar y revocó un 3% del monto total de los cargos formulados.

### 3.- Demanda Contencioso Administrativa

La Fu.P.E.S.T. promovió Demanda Contencioso Administrativa contra la Provincia de La Pampa ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, a fin de que se declare la nulidad de las sentencias dictadas por el Tribunal de Cuentas en las que se formularon cargos y en forma subsidiaria solicitó que se aprueben la totalidad de los gastos observados.

Los principales agravios de la Fu.P.E.S.T. fueron:

- Vulneración de la garantía del debido proceso adjetivo atento a que todas las sentencias fueron notificadas de forma simultánea y que las decisiones allí tomadas carecían de fundamentación. Por otra parte alega que se produjo la vulneración de la garantía mencionada en tanto que el Tribunal dispuso tratar y analizar los expedientes en su conjunto sin perjuicio de que cada uno de ellos respondía a un subsidio otorgado en fecha diferente.
- Vulneración de la garantía de defensa en juicio ya que se reprocharon cuestiones que no fueron observadas por la Relatoría en los pedidos de antecedentes y por ende la Institución no pudo incluirlas en su descargo.
- Aplicación retroactiva del Decreto N° 588/13.

En su responde la Provincia de La Pampa efectúa un distingo sobre la naturaleza de los subsidios otorgados y destaca el carácter determinante, para valorar y analizar la rendición del subsidio, de que el gasto esté directamente relacionado con la finalidad que justificó la entrega de fondos.

Finalmente argumenta que la actora cuestiona los actos administrativos dictados por el órgano de contralor pero no deduce reproche constitucional alguno contra el procedimiento legal para alegar la vulneración de su derecho de defensa y debido proceso.

La Sala C del Superior Tribunal de Justicia en su análisis de las actuaciones establece que “...se evidencia con claridad suficiente, que la actuación del Tribunal de Cuentas no contiene fisuras jurídicas atendibles, dado que cada tramo procedimental actuado ha sido en el marco de la legislación aplicable (Decreto-ley 513/69), normativa que no mereció reproche constitucional alguno, por ende, de haberse observado correctamente por parte del órgano que la aplicó – cuestión que involucra la revisión en esta instancia y no otra-, no puede descalificar la actuación administrativa.”

Asimismo el Superior Tribunal de Justicia arriba a la conclusión que el procedimiento administrativo llevado a cabo no posee vicios relacionados con el debido proceso y la defensa en juicio, en el sentido pretendido por la Fu.P.E.S.T. Dicha conclusión se basa en el hecho que a la parte actora se le dio la vista prevista en el artículo 14° del Decreto Ley N°513/69, la cual fue contestada y valorada para el dictado de la sentencia y en que las sentencias fueron debidamente notificadas dando la oportunidad a la institución de presentar las impugnaciones a dichos fallos.

Por otra parte la Sala C determinó que el agravio esgrimido respecto de la aplicación de un normativa no vigente al momento de las rendiciones por parte del Tribunal de Cuentas, no posee asidero jurídico en virtud de que la normativa atacada no fue utilizada para examinar la concurrencia de requisitos legales, sino para avalar que la forma de valuación de las rendiciones que el Tribunal realizaba y que la actora cuestionaba, coincidían con la normativa que luego fue sancionada.

Por ello concluye que la Fu.P.E.S.T. tuvo la posibilidad de ejercer con amplitud su derecho de defensa en sede administrativa, no habiendo demostrado cuál o cuáles fueron las defensas previstas legalmente que se vio privada de oponer.

Respecto de los motivos por los cuales determinados y escasos montos no pudieron ser aprobados el Superior Tribunal, en concordancia con los argumentos vertidos por el Tribunal de Cuentas en primer lugar y luego por la Provincia en la contestación de la demanda, resolvió que la principal causa fue la inconducencia e impertinencia del gasto con la finalidad adjudicada por el Estado al otorgamiento del subsidio, no quedando por lo tanto justificado o no siendo concordante.

Finalmente y respecto del planteo efectuado en subsidio, el Superior Tribunal de Justicia consideró que resulta improcedente su avocación al tratamiento del mismo en virtud de que si lo hiciera, se excedería el límite de la competencia jurisdiccional, al inmiscuirse en funciones constitucionales propias del Tribunal de Cuentas, respecto de cuyas decisiones únicamente cabe un control de legalidad y razonabilidad.

La demanda incoada por la Fu.P.E.S.T. fue rechazada por el Superior Tribunal de Justicia en virtud de los argumentos vertidos en los párrafos precedentes, confirmando de esa manera la legalidad y razonabilidad de las actuaciones llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas en el procedimiento del Juicio de Cuentas y el consecuente cumplimiento por parte del organismo de las garantías básicas que se deben observar en todos los procedimientos administrativos, como son la garantía del debido proceso y la defensa en juicio.

## V. CONCLUSIÓN

El otorgamiento de subsidios surge como una respuesta a las necesidades sociales de alimentación, salud, educación, contención social, las cuales son infinitas no pudiendo el Estado por sí sólo cubrir la totalidad de las mismas; ya sea por falta de recursos materiales, humanos o de infraestructura. Por ello colabora financieramente con las instituciones de carácter intermedio con fines públicos para cubrir ciertas demandas.

Como consecuencia de ello y en virtud de las competencias establecidas en el Constitución Provincial y en el Decreto-Ley N° 513/69, el Tribunal de Cuentas realiza el control de los subsidios en el marco del Juicio de Cuentas, propiciando el trabajo interdisciplinario y generando una dinámica de control e integración entre los distintos sectores intervinientes, todo esto ayudado por el uso de nuevas tecnologías, optimizando los procesos administrativos.

En el marco del procedimiento mencionado precedentemente, el Relator que realiza el control posterior de la inversión de fondos tiene la ardua tarea de analizar si mediante el uso de esos fondos se dió cumplimiento con la finalidad para la que fue otorgado el subsidio.

Sin perjuicio de que las instituciones beneficiarias de subsidios, se comprometen al cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas, desde nuestra experiencia en el control de las inversiones se observa que en muchos casos este fin se desdibuja, siendo el principal perjudicado la sociedad y más precisamente las personas en estado de necesidad.

Lo descrito se refleja claramente en lo resuelto en el fallo objeto de estudio, el cual evidencia dicha problemática y el exhaustivo control llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas, cuya competencia constitucional para el control de los fondos públicos fuera convalidada por el Superior Tribunal de Justicia en el mismo.

En concordancia con la misión “Fiscalizar la percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y las cuentas de las instituciones privadas que reciban subsidios de la Provincia, referidas a la inversión de los mismos”, reunimos nuestras capacidades técnicas como equipo de trabajo para lograr un claro objetivo, el cual apunta no sólo al control formal, legal y numérico sino también a un control que redunde en mayores beneficios para la sociedad, propiciando el camino para que los fondos lleguen al destino correcto.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Normativa

- Constitución Provincial
- Decreto Ley N° 513/1969 Ley Orgánica Tribunal de Cuentas de la Provincia de la Pampa
- Norma Jurídica de Facto N° 835/1977 Autorizando al Poder Ejecutivo a otorgar subsidios, aportes reintegrables y no reintegrables y becas, a través de organismos del Estado que cuenten con partida específica para tal fin.
- Ley N° 951 Procedimiento Administrativo
- Decreto Reglamentario N° 1684/70 Reglamenta la NJF 951 de Procedimiento Administrativo
- Decreto N° 588/2013 Gastos de Funcionamiento
- Resolución del TdeC N° 2/2010 y Anexo Procedimientos y formalidades de rendición de pagos e inversión de subsidios.
- Resolución N° 17/2012 - sobre la actualización del monto de las multas aplicadas por el Tribunal de Cuentas
- Norma Jurídica de Facto N°1058 promulgada por el Decreto N° 853/81: Clasificador de Erogaciones, de recursos y financiamiento.

### Jurisprudencia

- Sala C del Superior Tribunal de Justicia de La Provincia de La Pampa en autos "Fundación para la Promoción de Estudios Superiores en Tecnologías c/ Provincia de La Pampa s/ Demanda Contencioso Administrativa", expediente N° B-32/14

### Página web

- <http://www.tcuentaslp.gob.ar>