

**JUNTA DEPARTAMENTAL DE MALDONADO**

**JORNADAS TÉCNICAS**

**“Cometidos  
del Tribunal de Cuentas de la República  
respecto a los Gobiernos Departamentales”**

**5 de octubre de 2010  
Versión Taquigráfica**

**PRESIDENTA:** Dra. Marie Claire Millán.-

**INVITADOS:** Doctora María José Oviedo (Departamento Jurídico del Tribunal de Cuentas), Contadora Mariana Suárez (Departamento de Auditorías N°3) y Doctor Fermín Farinha (Departamento de Legislación y Jurisprudencia).-

**TAQUÍGRAFOS:** Sras. Clara Etchegoimberry, Daniella Pintos, Carmen Ichazo, Andrea Fernández, Claudia García, Alexandra Teigeira, Anaclara Luján, Karina Fernández, Mónica Rodríguez, Mariela García, Andrea Gossio y Sr. Gonzalo Tolosa.-

(Siendo la hora 20:56 minutos se inicia la reunión).-

SEÑORA PRESIDENTA.- Buenas noches. Vamos a estar iniciando esta tercera Jornada Técnica acerca de las competencias del Tribunal de Cuentas en los Gobiernos Departamentales. Nos acompañan hoy la Doctora María José Oviedo, la Contadora Mariana Suárez y el Doctor Fermín Farinha, a quienes les agradecemos que hayan venido hasta Maldonado y a nuestra Junta para esta primera actividad. Seguramente para el año que viene -ya estábamos conversando con ellos- vamos a hacer algunas otras con el Tribunal de Cuentas, capaz que más largas y un poco más profundas, para el mejor desarrollo de nuestras labores con otros temas.-

Esta va a oficiar a modo de jornada introductoria, a cuenta de mayor cantidad. Así que les damos las gracias y es todo de ustedes.-

SEÑORA OVIEDO.- Buenas noches. Mi nombre es María José Oviedo y trabajo en el Departamento Jurídico del Tribunal de Cuentas, en el Departamento de Gobiernos Departamentales. El Doctor Fermín Farinha

Cometidos del Tribunal de Cuentas de la República  
respecto a los Gobiernos Departamentales  
Versión Taquigráfica

trabaja en el Departamento de Legislación y Jurisprudencia y Mariana Suárez trabaja en el Departamento de Auditorías N°3, que también corresponde a Gobiernos Departamentales.-

En primer lugar, esta noche van a ver que la charla va a ser a nivel general porque son varios los puntos que vamos a tocar, no intentamos agotarlos todos. Sí nos gustaría, en el caso de que se planteen preguntas, que pudiéramos dejar un espacio al final para no generar quizás interrupciones o que después se puedan ir respondiendo a medida que avance la charla, sin perjuicio de que si surge alguna inquietud sobre lo que se está diciendo, por supuesto que estamos abiertos a las preguntas.-

SEÑOR FARINHA.- Buenas tardes. Quiero agradecer a la Junta, en la presencia de su Presidenta, y al Doctor Loinaz por la invitación y, como bien dijo María José, la idea es, en esta charla, amalgamar en realidad tres cursos independientes que se dictan a nivel de la Escuela de Auditoría Gubernamental en el Tribunal, para pasar a informar, en primer lugar, lo que hace el Tribunal, cómo se relaciona con el resto de la Administración Pública y en particular ver los casos que atienden a los Gobiernos Departamentales y, también en particular ahora, a la nueva organización que refiere a la integración de los Municipios en el sistema.-

En parte de lo que venía comentando del punteo -es lo que surge de la pantalla, no sé si lo pueden ver bien-, va a ser ese en general, Tribunal de Cuentas, para pasar luego a ver Gobiernos Departamentales, su funcionamiento y control, específicamente ver aspectos presupuestales de manera general en cuanto a procedimiento y ver un poco lo que ha sucedido hasta el presente en cuanto a las observaciones que el Tribunal realiza respecto de la materia presupuestal.-

(g.t.d)

Y por último ver, de manera muy somera, la nueva organización de los Municipios y la incidencia que tienen en el funcionamiento del Gobierno Departamental como persona jurídica pública estatal.-

En primer lugar, este es el marco institucional del Estado -el Estado en sentido amplio-, que comprende, por un lado, a la persona jurídica pública mayor, donde está incluido el Tribunal de Cuentas conjuntamente con el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, Corte Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Asimismo se encuentran ubicadas como personas jurídicas públicas menores los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y los Gobiernos Departamentales.-

En este sentido, el Tribunal de Cuentas forma parte de un sistema orgánico autónomo que está incluido -como vimos- dentro de la persona pública jurídica mayor -donde están el resto de los Poderes- y el Tribunal, conjuntamente con la Corte Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conforman ese sistema orgánico.-

El Tribunal en sí, en su origen, nace en el año 1934; es un Órgano constitucional. El antecedente a este Órgano -del cual formamos parte- es una Comisión de Cuentas que originalmente funcionaba a nivel del Poder Legislativo.-

Como les comenté, en la Asamblea Constituyente del año 34 se crea el Tribunal y pasa a integrar una sección en particular de la Constitución de la República, otorgándole competencias en el ámbito del control de la Hacienda Pública Estatal.-

Como dijimos, es el centro del sistema orgánico de contralor externo, es el Órgano superior en esta materia y su ubicación institucional supone que está al máximo nivel jerárquico. ¿Por qué? Porque no está sometido a jerarquía de ningún otro Órgano. Sí se coordina con la Asamblea General y con el resto de los Órganos del Estado, como por ejemplo lo es la Junta Departamental en su ámbito de control político a nivel del Gobierno Departamental.-

Esa ubicación institucional del Tribunal supone que tenga su propio presupuesto, pueda nombrar sus funcionarios, también tenga su propio Estatuto del Funcionario y determine que tenga su máxima autonomía, su máxima predisposición en cuanto al ejercicio de actividad administrativa. Asimismo, también el Tribunal tiene una facultad, que es la potestad de dictar ordenanzas de contabilidad y administración financiera.-

Esta autonomía -que el Tribunal tiene otorgada por la Constitución- determina que cuente con un régimen de imparcialidad y de autonomía técnica -denominamos nosotros- en cuanto a emitir dictámenes objetivos.-

El tema de la existencia del control como forma tiene relación directa con la separación de Poderes. Esa separación de Poderes funciona, en el ámbito nacional, como mecanismo de control. Sin perjuicio de ello, la creación del Tribunal, conjuntamente con el resto de los Órganos, determina la posibilidad de ejercer, en forma específica y particularizada, un control. En este caso un control externo y bajo la forma de actividad administrativa, a diferencia de, por ejemplo, el Poder Judicial o el ámbito jurisdiccional, que sí ejerce también el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.-

Este es el organigrama del Tribunal. El Tribunal está conformado en su cúpula por siete Ministros. En su origen -en el año 34- eran cinco; después, en la modificación constitucional del año 52, pasaron a ser siete.-

La conformación específica del Tribunal es eminentemente técnica por la función que cumple. Ahí podemos ver que tenemos las diferentes Divisiones más la incorporación de la Escuela de Auditoría Gubernamental, creada en el año 2005 por la Ley de Presupuesto N° 17.930.-

Eso en cuanto al organigrama del Tribunal y el funcionamiento en sus diferentes reparticiones.-

El marco normativo en el cual funciona el Tribunal está consagrado, principalmente, en la Constitución de la República, en los Artículos 208, 213 y 228 en particular, sin perjuicio de la intervención del Tribunal en la materia que refiere a Presupuestos, donde está preceptivamente determinada su intervención.-

El TOCAF, como Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado, también determina, no solamente los procedimientos de contratación, sino el ámbito subjetivo de aplicación de ese Texto Ordenado en cuanto a esa materia, y también refiere a los aspectos del control que el Tribunal va a ejercer por sí y por intermedio de sus Contadores Delegados y también refiere a la responsabilidad en el manejo de los dineros públicos.-  
c.i.

Toda esa normativa está incluida dentro del Texto Ordenado, que, en parte, es uno de los elementos sustanciales en cuanto a la aplicación del contralor en la materia económico-financiera.-

También -como les comenté anteriormente-, por el Artículo 211, Literal F, de la Constitución, el Tribunal tiene la potestad de dictar ordenanzas de contabilidad y de administración financiera, ordenanzas que -ustedes sabrán- también les regula ámbitos presupuestales, modificaciones de recursos, el régimen de consultas, entre otras.-

Como les comentaba, la función primordial del Tribunal es una actividad de control. La definición de actividad de control es la comprobación de la regularidad jurídica propia o ajena, acerca de si una actividad, en este caso, se conforma o no a las reglas que la regulan.-

Hace un tiempo, en el año de la Ilustración, Montesquieu -uno de los teóricos que fundamentó la posición de la separación de Poderes- entendía que, en la experiencia eterna, el hombre que tenía poder siempre tendía a abusar de él hasta un límite. Por lo tanto -decía el mismo autor-, para que este hombre no pueda abusar de ese poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder. Por lo tanto, también el control es visto como un Poder Jurídico que, en este caso, va a ejercer el Tribunal. La pregunta -y siempre cabe decirlo- es qué límite tiene y en qué ámbito el Tribunal lo ejerce. Para ello necesitamos ver las formas de control.-

El control se puede definir en base a la naturaleza del Órgano. Es decir, puede ser un control parlamentario -como es el caso del que ejerce la Junta Departamental-, puede ser un control jurisdiccional -como ejercen los Tribunales del Poder Judicial y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo- o puede ser un control administrativo, como el que ejerce, en este caso, el Tribunal.-

De acuerdo a la forma del acto, el control se puede realizar por medio de leyes, por medio de actos legislativos, por actos administrativos o también por sentencias.-

En cuanto a la posición institucional del Órgano que va a ejercer ese control, puede ser un control interno o un control externo.-

En cuanto a la oportunidad del control, el control puede ser preventivo, concomitante o a posteriori.-

Respecto al objeto del control, este control puede ser de legalidad -es decir, la sujeción de la actividad a las normas jurídicas- o puede ser un control de mérito, que va a analizar la conveniencia y oportunidad en el dictado de determinados actos o en el desarrollo de determinada actividad.-

La tarea de fiscalización que realiza el Tribunal es dura y es difícil, dado que, por la forma que supone el control, se entiende que el mismo es un freno y también que a nadie le gusta ser controlado o limitado en el uso discrecional de sus determinadas funciones.-

En ese sentido, la actividad de fiscalización que realiza el Tribunal, o ese control, es administrativo, pero es administrativo por contraposición a ser administración activa. Es decir, el Tribunal no frena la actividad del Estado, no condiciona la actividad del Estado -salvo en materia presupuestal-, no incide en la decisión; lo que el Tribunal propone es solamente un control de forma de revisar la actividad.-

En realidad, el control es visto en base a dos elementos: un elemento que es finalista -es buscar prevenir, advertir, evitar o corregir, en este caso, una ilegalidad- y también es temporal, como surge de la transparencia. ¿Por qué? Porque es previo a la ejecución de un gasto o de un pago, dado que, si se hiciera de otro modo, la intervención no tendría sentido. ¿Por qué? Porque tiene que ser oportuna, por eso tiene que ser preventiva, porque está centrado en situaciones que, si se procede de determinada manera, se torna irreversible, por lo tanto hay que hacerlo de forma preventiva.-

También le da la oportunidad de corregir a tiempo determinado procedimiento que puede vulnerar las normas jurídicas que regulan esa actividad.-

También le da posibilidad de seguridad, un sentimiento de seguridad a la actuación de la Administración, porque el ordenador del gasto sabe que la actividad que él realiza va a estar controlada por un Órgano externo que le va a permitir también revisar su actividad previo a la ejecución de ese gasto o de ese pago. También, por lo tanto, le va a servir de apoyo.-  
a.g.b.-

Cumple también una función asesora. ¿Por qué? Porque trata de regular y, a su vez, educar en el proceso del posicionamiento de los gastos o del procedimiento de la parte de Presupuesto, porque el Tribunal, como les dije, actúa de forma preventiva, antes de que se ejecute o se disponga un gasto o un pago. También ofrece una posibilidad de moralizar la actividad en cuanto evita que se den ciertos casos de corrupción de forma de prevenir y de verificar, previo a cometer determinada ilegalidad, que esa actividad quede

saneada antes de dictar el acto administrativo. Y también otorga un sentimiento de responsabilidad. ¿Por qué? Porque el ordenador de gastos sabe que su actividad va a estar controlada por un Órgano externo a la propia Administración en la cual cumple funciones.-

Estos son aspectos a destacar por cuanto -como les dije anteriormente- el Tribunal no limita el funcionamiento de la organización, sino -como les dije- que trata de asesorar y de educar en la materia el ejercicio de la actividad financiero estatal.-

SEÑORA OVIEDO.- Y yendo un poco más al tema de las competencias -que es un tema que muchas veces se discute y que se tiene que rever dónde están otorgadas estas competencias-, como bien les dijo Fermín, el Tribunal de Cuentas se encuentra en la Constitución, competencias que entonces no pueden ser modificadas por una Ley y no pueden ser desatendidas. Dentro de estas competencias tenemos las primarias: el contralor, en primer lugar -el contralor sobre los actos que se van a ejecutar o sobre actos que ya se ejecutaron-, y de asesoramiento en casos de dudas, en casos de que se quiera saber cuál es el mejor procedimiento.-

En cuanto al contralor, vamos a ver que tenemos distintos tipos de contralores.-

Uno de ellos es el contralor preventivo, que es el que está establecido en el Artículo 211 Literal B, el que muchas veces se discute cuando llega al Tribunal un gasto que ya fue ejecutado y se dice “viene con principio de ejecución” y el Tribunal se vio inhibido de poder hacer aquel contralor preventivo.-

El fundamento de este contralor es evitar que se ejecute un gasto que contraviene determinada normativa, porque no debemos olvidar que el contralor del Tribunal de Cuentas es de legalidad, es permanente, y lo podemos ver en el Artículo 211 Literal E, que no es que una vez que ha terminado aquel gasto el Tribunal se desentiende.-

En algunos casos es a posteriori; se ve en casos establecidos expresamente en la Constitución, en el Artículo 211 Literales C y D, en el caso de las Rendiciones de Cuentas y gestiones... Se los voy a leer, es bastante claro, aunque muchas veces se ha intentado ampliar la interpretación del Artículo 211 C y se dice que no entra en el contralor preventivo, sino en aquel contralor a posteriori. En principio debemos saber que el contralor del Tribunal de Cuentas es preventivo y en aquellos casos establecidos en la Constitución, va a ser a posteriori; en el caso del C, dice: “Dictaminar e informar respecto de las Rendiciones de Cuentas y gestiones de todos los Órganos del Estado, inclusive los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza”. Dice: “En cuanto a las acciones correspondientes en casos de responsabilidad, exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes”. Es decir, el Tribunal tiene la obligación, en caso de que exista responsabilidad, ponerlo de manifiesto y está establecido en el Artículo 211 Literal C de la Constitución.-

Y en el caso del asesoramiento, en materia presupuestal -en el Artículo 211 Literal A vamos a ver que el Artículo 211 tiene varios literales y los vamos a ir citando a medida que vayamos viendo las distintas competencias que tiene el Tribunal-, el Artículo 211 Literal A es un contralor muy importante, un contralor que, además, también se ve reflejado en la actividad de la Junta.-  
cg.-

En materia de rendición de cuentas y de gestión de todos los Órganos del Estado, está establecido en el 211 y en el 273, que es un artículo que les debe de ser muy conocido, porque está específicamente dado para los Gobiernos Departamentales. Después, más adelante, vamos a hacer hincapié en el Artículo 273.4 porque es una facultad que tiene la Junta Departamental de pedir asesoramiento al Tribunal de Cuentas. Es un artículo que no se cita muy a menudo por miedo a que se demore demasiado o a veces por desconocimiento, pero es una facultad que tiene la Junta Departamental y que la puede ejercer, que de hecho se ejerce para algunas Juntas de forma bastante sistemática. Esas eran las primarias.-

En cuanto a las secundarias, dictar ordenanzas... Muchas veces, como después vamos a ver, estas ordenanzas se aplican en materia presupuestal. Una de las que más se utilizan es la Ordenanza 62. Esta facultad de dictar ordenanzas está establecida en la Constitución también, por lo que no se puede alegar desconocimiento de las mismas o que las mismas en algunos casos no se aplican.-

Tiene facultad de iniciativa. Tiene la superintendencia sobre todas las oficinas de contabilidad y recaudación de pagos. Por eso decíamos que es aquel Órgano superior de contralor. Y tiene la potestad de requerir información, de investigar y examinar documentación. Esto también resulta muy importante porque muchas veces al Tribunal llegan determinadas cosas que nos remiten los Entes, pero nosotros no sabemos si es la totalidad de las actuaciones, y tenemos la facultad de poder solicitarlas y de que nos brinden todo. A veces se dice: "El Tribunal no observó", pero sucede que la información que se tiene no es la suficiente; se debe solicitar más información, y los Organismos se encuentran obligados a brindarla y a no obstaculizarla.-

En cuanto al contralor previo, es previo a que aquel acto que se va a dictar posteriormente se perfeccione. A vía de ejemplo: en el caso en que se va a efectuar un procedimiento licitatorio, antes de que se proceda a la adjudicación y se notifique a la empresa se tiene que recabar el dictamen del Tribunal de Cuentas. ¿Por qué? Porque puede llegar a suceder que el Tribunal de Cuentas lo observe y el Organismo tenga la posibilidad de corregir esa observación. Es decir: el acto no está perfecto aún, o no debe de estar perfecto. Porque, ¿qué puede llegar a suceder si el acto está perfecto y luego el Tribunal observa, y el Organismo decide recoger la observación del Tribunal y dentro de esas observaciones estaba que esa no debía de haber sido la empresa adjudicataria? El Organismo incurre en responsabilidad, porque el particular no tiene por qué exigir a la Administración que cumpla con todos los procedimientos. Una vez que el acto está notificado y está perfecto, tiene él la posibilidad de exigir ese cumplimiento.-

Por eso es tan importante que sea previo, porque las correcciones se pueden hacer antes. El fundamento del Tribunal no es siempre observar, sino que es evitar determinados inconvenientes y, dentro de esos inconvenientes, está el incurrir en responsabilidad. ¿Por qué? Porque incurrir en responsabilidad, para la Administración, implica incurrir en nuevos gastos.-

SEÑOR FARINHA.- Una cosa que también cabe aclarar es qué es la observación, porque muchas veces es visto como que fuera una sanción, como que fuera un apercibimiento, o que tiene un valor sancionatorio, cosa que no es así. En realidad, lo que hace la observación es una advertencia en cuanto a la ilegalidad que se va a cometer si ese gasto, o ese acto que dispone un gasto o un pago, no cumple con el procedimiento o con las normas que regulan ese procedimiento.- (m.r.).-

Por lo tanto, la observación debe ser vista como eso. O sea -como lo dijimos anteriormente-, se pretende educar o advertir que se está actuando de forma ilegítima, es decir, que se está vulnerando una norma de Derecho, sea un Decreto de la Junta Departamental, una Ley o, también, una violación a una Ordenanza que, como tal, tiene valor de norma de Derecho y por ello debe ser respetada.-

Muchas veces la observación es vista -como les dije anteriormente- como una sanción, y no lo es, porque siempre está la posibilidad de que el ordenador respectivo del gasto revierta ese procedimiento y adopte el que corresponde de acuerdo al dictamen que el Tribunal les remitió.-

SEÑORA OVIEDO.- Y vamos a ver que ese contralor puede ser al momento de efectuar el gasto o de disponerlo, o al momento de efectuar el pago. Eso va a depender de los montos del gasto, del tipo de gasto. En principio, siempre es al momento de disponer el gasto, pero existen algunas excepciones en las cuales es al momento del pago.-

El marco normativo es el Artículo 211 -del cual no se van a olvidar porque lo vamos a repetir hasta el cansancio-, Literal B, y el Artículo 94.2 del TOCAF. El Artículo 94.2 establece que “el sistema de control externo de los actos y la gestión económico-financiera estará encabezada por el Tribunal de Cuentas, al cual corresponderá...” “Intervenir preventivamente en los gastos y en los pagos a realizar por entidades estatales al solo efecto de certificar su legalidad pudiendo cometer dicha intervención en la forma que determine mediante ordenanzas”... Es decir, el contralor que efectúa el Tribunal es de legalidad. ¿Qué quiere decir que es de legalidad? Que ese gasto se efectuó conforme a la normativa, que se cumplió, en el caso de un procedimiento, con todos los pasos que están establecidos en la normativa para efectuar el mismo, que dicho gasto no contraviene ningún tipo de normativa. Dentro de la normativa tenemos leyes, ordenanzas, etc.-

Eso es lo que efectúa el Tribunal, por eso muchas veces se dice: “Tal gasto no era conveniente”, y ahí nos encontramos frente, en realidad, a una observación de mérito, pero si queremos ver cuál es la normativa que se

contraviene no la encontramos. Bueno, lo importante es que el Tribunal solamente efectúa contralor de legalidad.-

Eso era el contralor preventivo. ¿Van siguiendo el esquema o voy muy rápido? ¿Todos lo ven?

VARIOS SEÑORES EDILES.- Sí.-

SEÑORA OVIEDO.- ¿Algunos no lo ven?

SEÑOR MONROY.- Es complicado pero lo vemos.-

SEÑOR RODRÍGUEZ.- Más o menos.-

SEÑORA OVIEDO.- Bueno.-

Contralor concomitante. Es decir, aquel contralor que se efectúa al mismo momento en que se puede efectuar el gasto o que se efectúa el procedimiento. Existe, para algunos, cierta contradicción en el Artículo 211 de la Constitución porque dice que el Tribunal de Cuentas efectúa el contralor sobre todos los actos de gestión del Estado. Sabemos que la gestión es algo bastante amplio y podríamos llegar a decir que ahí tenemos, dentro de gestión, mérito. Bueno, es un tema bastante discutible en ese sentido, pero en cuanto a la intervención de la gestión financiera, esta sí está dentro de la competencia del Tribunal de Cuentas. El mismo puede hacer examen, fiscalización, se pueden y se deben denunciar tanto irregularidades como infracciones. Infracciones que pueden implicar -no siempre estamos dentro del ámbito de infracciones penales, por ejemplo- infracciones a normas civiles. Y por eso, no sé si recuerdan cuando vimos hoy el organigrama del Tribunal, decíamos que era un Organismo básicamente técnico, porque los dos bloques más grandes que tiene son Jurídica y Auditoría. Es decir, está integrado por Contadores en el Departamento de Auditoría y por Escribanos y Abogados en el Departamento de Jurídica.- (a.t).-

Se ha intentado -es lo que más se intenta efectuar- que, en el caso de los equipos auditores, estén integrados por miembros de ambos Departamentos, de ambas Divisiones. ¿Por qué? Porque se ven cosas diferentes, se controlan cosas diferentes y, en el caso de las Intendencias, existe una figura particular que es el Contador Auditor, que es funcionario del Tribunal y que cumple las funciones del Tribunal sus veces.-

Muchas veces el Contador también forma parte de un equipo -el cual está integrado por Abogados o por otros Contadores del Tribunal- y se controla el Estado en sentido estricto, aquel que veíamos hoy, que estaba integrado por los tres Poderes y por los tres Organismos de contralor, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y los Gobiernos Departamentales.-

SEÑOR FARINHA.- Dentro de ese grupo también hay que incluir -a través del cual el Tribunal actúa, que no es directamente, sino a través su equipo auditor-... El Auditor está también destacado en el Gobierno Departamental y

también el Contador Delegado del Tribunal es un funcionario del Gobierno Departamental, pero que el Tribunal inviste en esa calidad para que cumpla la función de Contador Delegado y, por lo tanto, visar y controlar todos los gastos y pagos de la entidad donde está cumpliendo funciones, en este caso, los Gobiernos Departamentales.-

Por lo tanto, la actuación del Tribunal puede ser directa, por ejemplo, a nivel de Presupuestos, pero a nivel de otro tipo de gastos, sobre todo atendiendo su cuantía, el Tribunal interviene por intermedio de sus Contadores Delegados y sus Contadores Auditores, aspecto que también hay que destacar, porque cumplen no pocas funciones y no tienen poco trabajo, sino que realmente la actividad que desarrollan en las respectivas entidades es importante, no solamente para la función de contralor que el Tribunal realiza, sino también para la función de contralor del propio Organismo, en cuanto es la persona a la cual se debe remitir para esa actuación.-

SEÑORA OVIEDO.- Siguiendo con el esquema de lo que veníamos viendo: vimos el contralor preventivo, vimos el contralor concomitante -o aquel contralor simultáneo- y ahora vamos a ver el contralor a posteriori, aquel contralor que se efectúa después, después que se efectuaron determinados gastos y tenemos las rendiciones de cuentas de todos los Organismos del Estado y los balances, balances de Organismos no estatales.-

Esto es algo bastante particular porque las personas públicas no estatales -no sé si ustedes saben- son figuras muy especiales. ¿Por qué? Porque son personas que manejan fondos públicos, pero no pertenecen al Estado; manejan fondos públicos pero son personas que no forman parte de aquel esquema de Estado que vimos al principio -recuerdan que vimos Estado en sentido estricto, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados-, no estaban las personas públicas no estatales porque no forman parte.-

Sin embargo, muchas veces -la mayoría de las veces- esas personas están formadas por los mismos Órganos del Estado y, además, manejan fondos públicos, entonces, esos balances también están sometidos a contralor. Tan es así que la mal llamada Ley Anticorrupción, la N° 17.060, a los directivos de estas personas les otorga la calidad de funcionarios públicos y les da también las responsabilidades. ¿Por qué? No sólo por la función que cumplen, sino porque están manejando fondos públicos y esos fondos no escapan al contralor del Tribunal, esos balances son sometidos al contralor.-

¿Cómo se plasma ese contralor? El Tribunal dicta un dictamen, en ese dictamen se plasman todas las consideraciones que se encuentren, se hace un relato somero y ahí se expresa si existen o no contravenciones a la normativa. ¿Por qué? Porque recuerden que el contralor era de legalidad.-  
a.f.r.

Entonces, se va a decir si se cumplió o no con la normativa y si se han encontrado determinadas cosas que pueden llegar a ser objetables y, en caso de que se encuentren, se debería llegar a poder individualizar si se pueden o

no presentar acciones de responsabilidad, porque no debemos olvidar que tanto los Entes del Estado como en el caso de las personas públicas no estatales, manejan fondos públicos y el mal manejo de fondos públicos debe dar lugar a responsabilidad. El mal manejo, en algunos casos, puede llegar a ser intencional y ahí dará lugar a otras figuras.-

El marco normativo de esto lo encontramos en el 211, nuevamente, Literales C y D, en el TOCAF en el Artículo 94, puntos 3 y 4 y en los Artículos 110 a 113.-

¿Alguna pregunta hasta ahora sobre los tipos de contralor...?

Recuerdan que dentro de las competencias primarias una de ellas era el contralor y la otra el asesoramiento. En cuanto al asesoramiento, va a asesorar en materia presupuestal y de rendición de cuentas; tanto Rendición de Cuentas del Presupuesto Nacional, de los Entes Autónomos, de los Servicios Descentralizados y de los Gobiernos Departamentales.-

¿Por qué decimos de asesoramiento? Porque, como bien dijimos hoy, el Tribunal no tiene esa posibilidad de parar determinados gastos sino que efectúa el contralor y el dictamen va a ser en función de asesorar que se modifiquen determinadas cosas. Se pueden hacer pedidos de informes -como está establecido en el Artículo 118 de la Constitución-, se pueden solicitar consultas vinculantes. ¿Qué significan consultas vinculantes? Son aquellas consultas que se efectúan al Tribunal de Cuentas, cuya respuesta va a ser obligatoria tanto para el Organismo que la solicita como después para el Tribunal si quiere llegar a aplicarle algo diferente de lo que dice. Estas consultas vinculantes están reguladas en el Artículo 95 del TOCAF, que son elevadas al Tribunal con una exposición y una respuesta sobre esa consulta de la propia Jurídica del Organismo y luego, elevado el informe de la Jurídica del Organismo y la consulta propiamente dicha al Tribunal, este se va a expresar a favor o no de este o efectuando determinadas modificaciones.-

SEÑOR FARINHA.- O sea, el tema de que sea vinculante significa de que el Tribunal -como bien lo dijo María José- se expida en determinada forma y proponga determinada solución para esa determinada actividad sobre la cual se le consulta y el Órgano que solicitó esa consulta va a estar obligado a proceder de esa manera y el Tribunal, cuando esa actividad venga a su control, también va a estar obligado a proceder de la forma en que lo dijo en esa consulta cuando la evacuó.-

Obviamente que la consulta está regulada específicamente en ese Artículo del TOCAF y, además, la resolución -que surge en las transparencias-, esa resolución del 30 de junio del 2004 específicamente regula el contenido, cómo debe remitirse esa consulta -como bien dijo María José-, debe ir con un asesoramiento jurídico del propio Órgano consultante y, obviamente, enmarcada dentro de determinados parámetros; no puede ser una consulta vaga que determine una respuesta también en el mismo sentido que, en definitiva, afecte la potestad de control del Tribunal, porque si el Tribunal contestara una pregunta de forma vaga, frente a una consulta que no está

redactada en la forma que debe, también puede ver embretado su control porque, en realidad, esa respuesta fue demasiado genérica, por lo tanto debe ser específica y obviamente determinada en cuanto al objeto que se pretende ejecutar.-

SEÑORA OVIEDO.- También el Tribunal de Cuentas conserva las memorias anuales, las memorias anuales es aquella recopilación de todo tipo de resoluciones, dictámenes del mismo, que se pueden consultar, entonces se va a saber en determinadas situaciones -que pueden llegar a ser similares a las planteadas- cuál fue la decisión del Tribunal en ese momento.- (m.g.g.)-

Este es el Artículo que yo les decía hoy que lo íbamos a ver un poco más en profundidad. Es el Artículo N° 273, Numeral 4° de la Constitución, que se los voy a leer. Dice: “La Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor del Gobierno Departamental. Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del Departamento”. Y el Numeral N° 4 dice: “Podrá requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse sobre cuestiones relativas a la Hacienda o a la Administración Departamental. El requerimiento deberá formularse siempre que el pedido obtenga 1/3 de votos del total de componentes de la Junta”.-

Esta solicitud –como les decía- puede ser sobre la Hacienda o sobre la Administración, es decir, puede llegar a ser sobre actos que aún no se han ejecutado o se piensan ejecutar o actos que la Junta ha tenido conocimiento posteriormente a su ejecución. El único requerimiento es que, una vez que se eleve, tiene que ser puntual, tiene que ser explicitado y tiene que ser elevado al Tribunal de Cuentas con la votación de 1/3 del total de componentes de la Junta. En ese caso, el Tribunal de Cuentas se va a expedir y para expedirse muchas veces va a requerir que se efectúe una auditoría porque, generalmente, la Junta no tiene los elementos.-

Muchas veces se plantean determinadas dudas sobre determinadas licitaciones y contratos y no es la Junta la que tiene la documentación y no es quien la puede remitir al Tribunal, entonces, el Tribunal después va a tener que requerir a la Intendencia ese tipo de información y generalmente lo que se efectúa para esto es una auditoría y la conclusión de la auditoría se remite a la Junta, la que después va a decidir cuál va a ser el trámite que le va a dar a la misma.-

SEÑOR FARINHA.- Esta intervención es muy diferente a la intervención establecida en el Artículo N° 118 de la Constitución que está prevista para el Poder Legislativo. Aquí lo que se prevé es la intervención del Tribunal, la participación activa del Tribunal.-

Como bien comenta María José, la intervención se va a realizar, no solamente -muchas veces- solicitando la información al Organismo, sino también mediante prácticas de auditoría, presentarse in situ en el Organismo y realizar una valoración de toda la actividad que se está consultando en cuanto a emitir su dictamen, en cuanto a la solicitud de intervención que la Junta le remitió.-

Respecto a la auditoría, esta intervención también es una auditoría -creo que se planteaba la duda en cuanto a si las mismas deben ser o no remuneradas o abonadas. En este caso, las auditorías celebradas al amparo de este Artículo -solicitadas al amparo de este Artículo, específicamente determinadas-, no tienen un costo para el Organismo, en este caso ni para la Junta ni para la Intendencia. En el caso de que sean siempre al amparo de este Artículo N° 273, Numeral 4° de la Constitución. En cambio, cuando las solicitudes de auditoría vienen del Ejecutivo, las mismas sí van a tener un costo que específicamente se le va a determinar frente a la consulta.-

SEÑORA SUÁREZ.- Si ustedes quieren informarse sobre algún punto en particular -porque les surge o tienen alguna duda-, tienen el derecho a hacerlo, pero lo que tienen que tener en cuenta es que precisan votarlo 11 Ediles, eso es cuando hablamos de 1/3. O sea que si la Junta quiere informarse sobre algún tema en particular, lo puede hacer al amparo del Artículo N° 273, pero es muy importante que tenga la votación de los 11 Ediles -por lo menos 11 Ediles, un 1/3 de votos-, de lo contrario, el Tribunal no va a poder expedirse sobre eso; pero si ustedes quieren que se expida, con 1/3 de votos lo van a poder mandar y eso es lo que no va a tener costo cuando el Tribunal se los vaya a informar. ¿Tienen alguna duda? ¿Lo tienen bien claro?  
(a.l.)

SEÑORA CLAVIJO.- ¿Es con 11 votos en reunión de Junta o con 11 firmas de Ediles que la Junta recabe? Porque hay cosas, hay petitorios que se pueden hacer con 11 firmas de Ediles titulares, sin tener que reunir a la Junta. Los petitorios, por ejemplo, se pueden hacer con 1/3 que es, por supuesto, la defensa de la minoría. ¿Es necesario que la Junta se reúna y se pronuncien 11 personas o la Junta se reúne y después se recogen las 11 firmas? Me importa porque he estado en otras Legislaturas donde esto ha estado cuestionado.-

SEÑORA SUÁREZ.- En el caso del Artículo N° 273 siempre se ha entendido que sea en esa Sesión, porque se dice: "1/3 de votos". Entonces, el "voto" parecería que es lo que hace modificar si es en Sesión o no.-

SEÑOR MOROY.- Perdón, una duda.-

SEÑORA SUÁREZ.- Sí.-

SEÑOR MOROY.- En esta Junta Departamental tuvimos la experiencia de pedir la intervención del Tribunal de Cuentas, una auditoría -y muchas veces ese quórum de 11 votos es un derecho asociado a las minorías, porque es un quórum especial que permite que se apruebe no siendo el Partido de Gobierno- y nos ha pasado que el Tribunal de Cuentas sí ha aceptado realizar en este caso una auditoría, pero le pedía a la Junta Departamental una asistencia económica para realizar la misma, con lo cual ese derecho de las minorías después pasa a no ser un derecho de las minorías, porque el que tiene la mayoría en la Junta Departamental no apoya esa erogación para hacer un

estudio o una auditoría y termina en la nada. Es una cosa práctica que ha pasado acá en esta Junta Departamental.-

SEÑORA SUÁREZ.- Tengo entendido que hace un tiempo pasaba -no sé exactamente cuándo- que se les pedía cierta colaboración; no sé bien cómo se manejaba. Pero ahora la interpretación que se tiene de ese artículo en particular es que eso es sin costo. No le sé decir exactamente desde cuándo la posición del Tribunal es esa, pero la misma es que si la Junta por 1/3 de votos pide asesoramiento o pide que se intervenga en algún asunto no tiene costo para la Junta. Ahora lo que sí tienen que tener en cuenta es que se tienen que hacer cargo ustedes, por ejemplo, del costo de que nosotros vengamos acá. Eso sí; no se les va a cobrar un honorario -por decirlo de alguna manera-, no se les va a cobrar un precio, pero sí se les va a pedir que si tiene que venir gente de Montevideo para acá, cubran los viáticos y el alojamiento, y eso sí va a terminar teniendo un costo para ustedes.-

SEÑOR MOROY.- Justamente el costo era ese, pero en definitiva ocurre que si no se apoya este costo de estadía, el Tribunal no viene, que fue lo que pasó acá en la Junta Departamental. Entonces ese derecho de las minorías después pasa a no ser un derecho de las minorías porque en la parte práctica no se apoya esa venida del Tribunal de Cuentas y en definitiva ese ejercicio del derecho de las minorías que establece la Constitución al final no se ejerce, al final no se ejerció.-

SEÑORA SUÁREZ.- Puede ser que termine pasando que en la práctica se den estas cosas, que de repente las normas prevén pero que al llevarlas a la práctica no son tan así.-

De todas maneras no sé si es tan importante. Capaz que en otras Intendencias o en otros Gobiernos Departamentales es más difícil, pero Maldonado no está tan lejos de Montevideo y ahora también tienen la facilidad de que tienen auditores acá -ya que tienen un auditor asignado-; aunque esto no quiere decir que en la práctica, en la aplicación de esa norma, no pase lo que tú decís. Está previsto que no se les cobre, pero lo que sí cobra el Tribunal es eso que estábamos diciendo de los viáticos y del alojamiento.-

SEÑOR FARINHA.- Tengan en cuenta que el Tribunal tiene en total -entre todos sus funcionarios, tanto técnicos como administrativos- trescientos cincuenta, trescientos sesenta. Es un órgano nacional que debe cubrir todo el país. Por lo tanto es un tema no solamente de recursos humanos sino también materiales.-

Disponer una auditoría con un equipo auditor... Imagínense que tengamos tres solicitudes consecutivas o al mismo momento, de tres Juntas Departamentales diferentes; el Tribunal vería afectado el funcionamiento diario de su actividad cuando en realidad esta intervención sí tiene un respaldo para las minorías, en cuanto al ejercicio de su control dentro de este Gobierno Departamental, pero también el Tribunal tiene que cumplir su función con los recursos que tiene. La verdad es esa.-

(k.f.)

SEÑORA OVIEDO.- Luego, en cuanto a la Ordenanza 62, que es otro contralor que debe efectuar la Junta Departamental.-

¿Y por qué hacemos hincapié en esto? Como ustedes saben, cada cinco años se sanciona el Presupuesto, luego se hacen Modificaciones Presupuestales, pero además de esto, conforme al 273 de la Constitución, la Junta deberá votar aquellos impuestos que crea el Intendente; recuerden el 275, que dice que la iniciativa es privativa del Intendente pero la votación debe ser de la Junta.-

A esto el Tribunal, o a nivel de los Gobiernos Departamentales, se le llama modificación de recursos. ¿Por qué? Porque si yo creo un impuesto, creo una tasa, hago una exoneración, estoy modificando la cantidad de recursos que tengo. Bueno, estos deben ser aprobados por la Junta y luego deben ser remitidos al Tribunal de Cuentas.-

Muchas veces se les pone la frase “ad referendum del Tribunal de Cuentas”, ¿que quiere decir? Que solamente se va a poder promulgar por el Intendente una vez que el Tribunal de Cuentas se expida y no formule observaciones sobre los mismos. ¿Por qué hago hincapié en esto? Porque muchas veces sucede que el Intendente eleva la iniciativa a la Junta, la Junta efectúa la votación, lo manda al Tribunal y a su vez le comunica al Intendente que fue aprobado ese Decreto y el Intendente lo promulga y lo comienza a aplicar, antes de que haya sido valorado por el Tribunal de Cuentas. Por lo tanto, es muy importante que no sea remitido al Intendente hasta tanto no sea valorado por el Tribunal.-

Y esto es: la Ordenanza 62 del Tribunal dice que se debe elevar con la iniciativa del Intendente. ¿Por qué? Porque el Artículo 275 de la Constitución nos dice que es el Intendente quien tiene iniciativa en materia de creación de impuestos, tasas y fijación de precios. Y el 273 de la Constitución dice que la Junta es quien deberá aprobar esto.-

Entonces, la Junta no podría llegar a modificar un impuesto creado por el Intendente en más, sí podría llegar a hacerlo en menos, porque en eso está la facultad de la Junta, la facultad de contralor. Lo mismo sucede con una exoneración, si se debe votar una exoneración, la misma no puede ser modificada en cuanto a que se exonere más que lo que solicita el Intendente, sí podría ser en relación a menos, ¿por qué? Porque nunca se pueden aprobar cosas que -en el caso de Presupuestos- generen déficit; entonces, si la Junta valora que esa exoneración es en demasía, sí puede llegar a disminuirla.-

No sé si tienen alguna pregunta en cuanto a la remisión de las modificaciones de recursos...

Otro tipo de contralores que se efectúa es en cuanto al superávit y este está establecido en el 302 de la Constitución, que el 302 es un Artículo bastante peculiar que dice: “Todo superávit deberá ser íntegramente aplicado a amortizaciones extraordinarias de las obligaciones departamentales. Si dichas

obligaciones no existiesen, se aplicará a la ejecución de obras públicas o inversiones remuneradoras, debiendo ser adoptada la resolución por la Junta Departamental, a propuesta del Intendente y previo informe del Tribunal de Cuentas”.-

Es decir que, antes de ser aprobado, debe de existir un informe del Tribunal de Cuentas avalando el mismo. Lo mismo sucede en el caso de préstamos y empréstitos que están en el Artículo 301 de la Constitución. El Artículo 301 nos establece que se pueden contraer deudas, se pueden hacer préstamos con diferentes Organismos, pero tiene que ser a propuesta del Intendente, debe ser aprobado por la Junta, previo informe del Tribunal de Cuentas.- (dp)

Si bien reconocemos que la redacción del 301 puede llegar a ser confusa porque dice: “aprobado por la Junta”, y después nos dice que antes de ser aprobado por la Junta tiene que haber un informe del Tribunal de Cuentas, muchas veces nos sucede que nos llega, en el caso de préstamos, que ya están votados por la Junta, y la Junta debe de elevarlos antes de su votación al Tribunal de Cuentas para que este formule el informe.-

Lo mismo sucede en el caso de emisión de títulos y deuda pública.-

¿Alguna duda en cuanto a esto?

Volviendo a la Ordenanza 62 -ustedes dirán que yo soy reiterativa en cuanto a esto-, ella nos establece que se debe remitir con la iniciativa del Intendente y con la aprobación de la Junta, ad referendum, y cuál fue la votación, tanto en general, como en particular.-

¿Por qué les digo esto? Porque muchas veces también nos llegan determinados decretos, pero solamente con el proyecto de decreto de la Junta. Entonces, tenemos que solicitar que nos envíen la iniciativa del Intendente, ¿por qué? Para corroborar que no haya habido esa vulneración de la iniciativa privativa y, además, la votación de la Junta. Esto muchas veces retrasa la aprobación de determinados decretos, entonces, por una cuestión de buena técnica, que nos envíen ambas cosas para que no tengamos que solicitarlas luego, para poder expedirse el Tribunal.-

En el caso del mismo, el Tribunal va a tener veinte días para poder expedirse, pero en caso de que el Tribunal solicite esta documentación, tanto sea la iniciativa, como la votación de la Junta, este plazo se suspende. Por eso yo les decía que el hecho de que se suspenda implica que los tiempos a veces se hagan un poco más largos y eso va en desmedro de la Administración.-

SEÑOR FARINHA.- Dentro de las otras competencias que el Tribunal tiene está establecido, por ejemplo, el Artículo 34 del TOCAF, que habilita la aprobación de procedimientos especiales de contratación, en atención a las condiciones del mercado, del servicio o de los bienes a contratar. De esos procedimientos en la actualidad hay una veintena de procedimientos especiales

autorizados por el Tribunal que también, el propio Artículo 34 habilita a los Gobiernos Departamentales a utilizarlos.-

Por ejemplo, tenemos un caso, que es el de Canelones, que utiliza el procedimiento de contratación especial para contratar vehículos con chofer. Este es un caso, igualmente los Gobiernos Departamentales podrían utilizar, previa autorización también del Tribunal, los procedimientos especiales autorizados al amparo del Artículo 34.-

La otra competencia que tiene el Tribunal es certificar los precios y condiciones de aquellas contrataciones realizadas en condiciones de urgencia establecidas en el Artículo 33, Literal I y Literal J, cuando son también realizadas en esas condiciones. También le compete al Tribunal hacer la auditoría de préstamos internacionales y el último punto es la parte de docencia, a cargo de la Escuela de Auditoría Gubernamental, de la cual nosotros formamos parte, siendo estas algunas de las instancias que promovemos a partir de la Escuela.-

En definitiva, el proceso de intervención preventiva que el Tribunal realiza en cuanto a los gastos está determinado de esta manera: al Tribunal se le remite, previo a la ejecución de ese gasto, el acto administrativo que es ad referendum, es decir previo a la aprobación respectiva, y el Tribunal va a intervenir o a observar en los términos que hoy estuvimos comentando, por razones, obviamente, de legalidad.-

¿Qué sucede con esa observación? El Tribunal lo va a volver a remitir al Organismo a los efectos de que ese Organismo o levante la observación, o tiene la otra posibilidad, que es reiterar el gasto.-  
(c.e.a.)

La reiteración del gasto está prevista expresamente en el Artículo 211, Literal B de la Constitución y recae sobre el ordenador respectivo, es decir, el que ordenó el gasto y es bajo su responsabilidad, es decir, cuando reitera, ya en ese momento, el acto administrativo de reiteración del gasto lo puede ejecutar y la reiteración igualmente debe ser remitida al Tribunal, a los efectos de que la evalúe. Si la reiteración corresponde, es decir, si el Tribunal en realidad revisa su decisión, puede en ese caso, en base a la reiteración, levantar la observación original o mantenerla. En el caso del mantenimiento de la observación, el Tribunal lo va a comunicar en este caso a la Junta Departamental, a los efectos también del contralor que le cabe al Organismo.-

En este caso corresponde la reiteración y corresponde la comunicación a la Junta Departamental, no a otro Órgano porque, en realidad, los gastos que emanan del Gobierno Departamental, "la comunicación al que haga sus veces", dice la Constitución, en este caso quien ejerce la función legislativa es la Junta Departamental y a ella se le remite.-

¿Dudas sobre este punto? ¿En cuanto a la reiteración, al mantenimiento? O sea, la idea de la reiteración del gasto expresamente la Constitución la establece como forma de que no se frene la actividad de la

Administración; la reiteración habilita esa posibilidad, sin perjuicio de que la observación atiende a cuestiones de legalidad. Por eso dice la Constitución: "bajo la responsabilidad del ordenador podrá reiterar el gasto y comunicarlo al Tribunal". Todas las reiteraciones las atiende siempre el Tribunal Central, van al Tribunal Central a los efectos de su consideración.-

También, en el caso de las reiteraciones, la Ley N° 17.296 previó caratular algunas de esas reiteraciones como de urgente consideración en base a, por ejemplo, cuando las reiteraciones vienen sin fundamento o cuando hay sucesivas reiteraciones sobre el mismo objeto, es decir, se dan sucesivas observaciones de gasto sobre determinados objetos, los reiteran y el Tribunal, en base a esos artículos de esa Ley, los caratula como de urgente consideración, sin perjuicio, igualmente, de que el efecto no ha sido el que se pretendía en su inicio porque, en realidad, no ha tenido la efectividad que se quería en cuanto a llamar la atención, por ejemplo, en determinados casos.-

SEÑOR CASANOVA.- ¿Es lo mismo para los Municipios o es solamente para las Juntas Departamentales?

SEÑOR FARINHA.- ¿En cuanto a los Municipios en qué sentido?

SEÑOR CASANOVA.- ¿La observación realizada al Municipio viene a la Junta o va al Municipio?

SEÑOR FARINHA.- La observación, en el caso de que el Municipio tenga la observación de un gasto, en ese caso, cuando se reitere el mismo, la reiteración siempre se le va a comunicar a la Junta Departamental. En este caso, por el Reglamento que tienen ustedes sancionado, el que reitera es el Intendente y no el Municipio, aun cuando el gasto haya sido originalmente dispuesto por el Municipio, la reiteración por el Intendente igualmente se le comunica siempre a la Junta Departamental porque es la que ejerce el control.-

SEÑORA OVIEDO.- Porque en el caso de los Municipios -que es lo que vamos a ver más adelante-, lo que se desconcentra o lo que se descentraliza, en función de la posición que vayamos a tomar de cuál es el rompimiento, va a ser de competencias del Intendente. La Junta no pierde competencias. Entonces, en cuanto al contralor, la Junta lo sigue teniendo. Por eso recuerdan que decíamos que era sobre la Administración. La Administración la podrá tener en algunos casos el Municipio, en otros casos el Intendente, pero el contralor de esos gastos y de la responsabilidad, la va a seguir teniendo la Junta, porque la Junta va a seguir teniendo una competencia departamental.-

SEÑORA PRESIDENTA.- Los Municipios son parte del Ejecutivo.-

SEÑORA OVIEDO.- Para ser más claros en el caso de las reiteraciones.-

Imaginemos que la Intendencia realiza una licitación conforme al Artículo 33 del TOCAF, cumple con todos los procedimientos antes del dictado del acto, lo envía al Tribunal, el Tribunal lo interviene, o sea, intervenir a veces es un término un poco dificultoso, pero es como si le diera el visto bueno a todos

esos procedimientos, vuelve a la Intendencia y la misma lo comienza a ejecutar.-  
(g.t.d)

Ahora, imaginemos la misma licitación: la Intendencia la envía al Tribunal y el Tribunal se da cuenta de que en realidad carece de disponibilidad, entonces, conforme al Artículo 15 del TOCAF, lo observa, ¿por qué? Porque no cumple con la normativa vigente y está efectuando un gasto sin tener la disponibilidad suficiente.-

Esa observación vuelve a la Intendencia. La Intendencia en ese momento -cuando se encuentra frente a la observación- se da cuenta de que en realidad hubo un error al momento de remitir la información contable y sí contaba con disponibilidad, entonces reitera el gasto -es decir, insiste en el mismo- y lo eleva al Tribunal diciendo que, si bien es cierto que el Tribunal de Cuentas lo observó en su momento correctamente, porque de la información contable surgía que no existía disponibilidad, el mismo fue producto de un error, que sí existe disponibilidad y que mantiene ese gasto. Entonces, el Tribunal -viendo que esa observación puede ser levantada, porque en realidad el hecho que dio mérito a la observación realmente no existe- levanta la observación.-

Ahora, si la misma licitación, con la misma observación por el Artículo 15, vuelve a la Intendencia, y la Intendencia realmente sabe que carece de disponibilidad y, por razones de servicio, por razones de urgencia, por razones de necesidad -las cuales muchas veces son invocadas-, lo envía al Tribunal reiterando el gasto, insistiendo en el mismo, y las razones que le dieron origen a esa observación no se han modificado, el Tribunal va a mantener la observación y va a comunicar a la Intendencia que mantiene la observación y va a comunicar a la Junta que dicha observación fue efectuada, fue mantenida, y que el gasto se ha efectuado por la Intendencia bajo su responsabilidad.-

Ahí está el control activo que va a tener que efectuar la Junta sobre esos casos.-

Hasta acá, ¿alguna duda, una pregunta?

SEÑOR PÉREZ MURÓ.- Para preguntar una cosa. ¿Cuál es la función de la Junta? ¿Qué tiene que hacer la Junta una vez que viene la reiteración? Además de tomar conocimiento y aceptar la observación; en caso de no estar de acuerdo con el Tribunal... Como ha pasado en esta Junta en más de una oportunidad, en que el Intendente ha hecho un gasto, el Tribunal lo observa, reitera el gasto con una cantidad de argumentos muy válidos, que el Tribunal no toma en cuenta y mantiene la observación. Cuando viene a la Junta, la Junta está de acuerdo con el Intendente, por ejemplo en que eso había necesidad de hacerlo y está bien. ¿Cuál es el paso siguiente?

SEÑORA OVIEDO.- En ese caso no existe paso siguiente, porque ¿cuál es la facultad de la Junta? Va a ser sobre el contralor de la actividad del Intendente, entonces en ese caso la estaría avalando, digamos.-

En caso de que no estuviera de acuerdo podría ser pasible de responsabilidad, porque el gasto observado y reiterado, y mantenida la observación, se hace bajo la responsabilidad de aquel ordenador competente. En este caso la Junta no ejercería la aplicación de la responsabilidad sobre ese ordenador competente, porque considera que no va a tener responsabilidad.-

SEÑOR PÉREZ MURÓ.- Pero si la Junta acepta la observación, le está pasando la responsabilidad íntegra al Intendente, como ordenador de gastos.-

SEÑORA OVIEDO.- No, porque... ¿quién va a poder cuestionar esa responsabilidad? ¿Quién tiene la acción para cuestionar la responsabilidad? La Junta. Entonces, en este caso, la Junta no va a cuestionar la responsabilidad, no va a poder decir: "El Intendente está haciendo esto y es responsable porque está haciendo algo que es incorrecto" porque -"incorrecto" en términos bastante vagos- no va a considerar que eso no es hecho bajo su responsabilidad.-

Sin embargo, si la Junta considera que la observación del Tribunal..., o sea, si hace suya la observación del Tribunal, ahí sí va a poder cuestionar esa responsabilidad del Intendente. Digamos que la acción la va a tener la Junta, puede tenerla en cuenta o no, pero la responsabilidad del Tribunal es poner en conocimiento: "Se va a ejecutar determinado acto y determinado acto contraviene determinadas normas". Ustedes toman conocimiento y aplicarán o no esa responsabilidad.-

(c.i.)

SEÑOR FARINHA.- O sea, la observación que el Tribunal realiza no es revisable. O sea, la actividad, la observación, la resolución no es modificable ni revisable por ningún otro Órgano, por cuanto está dentro del parámetro de la autonomía funcional que le otorga la Constitución. Por lo tanto, la Junta toma conocimiento de la observación, en este caso de la reiteración del gasto observado y, en ese caso, va a ponderar, frente al caso concreto, si amerita o no llamar a responsabilidad al ordenador que dispuso un gasto ilegal.-

SEÑOR PÉREZ MURÓ.- La Junta no necesariamente tiene que aceptar la observación del Tribunal... Porque la costumbre legislativa acá es aceptar la observación del Tribunal y remitirlo al Intendente para su conocimiento. O sea que la Junta, entonces, toma conocimiento y ya está, se terminó el trámite...

SEÑOR FARINHA.- Depende de lo que la Junta resuelva. O sea, la libertad de acción la sigue teniendo la Junta Departamental. El Tribunal cumple con informarle la observación de un gasto o la realización de un gasto ilegal que se reiteró. Se le comunica y, en ese caso, de acuerdo al marco constitucional, la Junta Departamental actuará de acuerdo a como lo entienda en base a esa comunicación. Podrá seguir o no el trámite, de acuerdo a lo que ella resuelva.-

SEÑORA CLAVIJO.- ¿Cuándo el Tribunal, después de todas estas vueltas, tiene facultades para enviar al Poder Legislativo...? Porque hay -el Poder Legislativo está lleno- documentos y expedientes enviados por el Tribunal de Cuentas, porque, en las idas y venidas... ¿Cuál es el mecanismo? Cuando la

Junta no lo aprueba, cuando la Intendencia no lo aprueba, ¿cuál es el momento en el que da cuenta? Porque, en última instancia, lo que hace es darle cuenta al Poder Legislativo para que lo trate, y que lo trata sí o no, porque es una de las cosas que todavía está incompleta en cuanto a potestades del Tribunal de Cuentas.-

SEÑORA OVIEDO.- Eso es en materia presupuestal. Acá estamos hablando -que era un poco en lo que yo quería hacer la diferenciación- de gastos y de pagos. En materia presupuestal -a lo que quizás el señor también estaba haciendo referencia en algunos momentos-, cuando se dice si se aceptan o no las observaciones de la Junta... Esto es en cuanto a gastos, pagos, procedimientos, pero no en materia presupuestal. En materia presupuestal el camino y las consecuencias son otras.-

SEÑOR PÉREZ MURÓ.- Pero, ¿la Junta puede no aceptar la observación del Tribunal? ¿Es correcto no aceptar la observación del Tribunal?

SEÑORA OVIEDO.- Es solamente un dictamen de un Organismo técnico. Se pone en conocimiento a la Junta porque es el Órgano que va a ejercer el contralor, entonces se le dice: "Este gasto fue efectuado contraviniendo tales normas".-

SEÑOR PÉREZ MURÓ.- Que haga lo que le parezca.-

SEÑORA OVIEDO.- El Tribunal no tiene facultades de sancionar.-

SEÑOR PÉREZ MURÓ.- De acuerdo.-

SEÑOR OVIEDO.- Por ahí había una pregunta...

SEÑOR MOROY.- Es un poco lo que decía Gonzalo. A veces ha pasado acá, en la Comisión de Presupuesto, que la Comisión de la Junta Departamental no concuerda con lo que ha enviado el Tribunal de Cuentas. Entonces, ¿cuál es el camino? Si de repente el hecho de no aceptarlas o el hecho de... ¿Cuál es el mecanismo que tendría que seguir la Junta Departamental en el caso de que no comparta las observaciones del Tribunal de Cuentas?

SEÑORA OVIEDO.- Pero eso es en materia presupuestal...

SEÑOR MOROY.- Sí.-

SEÑORA OVIEDO.- Ahora vamos a ir... No les voy a anticipar el final de la película.-

SEÑOR MOROY.- En el otro tema tengo una observación también.-

Muchas veces vienen gastos y la mayoría de las veces se acepta la observación porque no concuerdan, pero otras veces pasa que no se rechazan las observaciones del Tribunal de Cuentas y, por lo que nosotros tenemos

entendido, al no aceptar las observaciones del Tribunal de Cuentas, va para el Parlamento.-

SEÑORA PIETRACAPRINA.- No, no...

(Dialogados).-

a.g.b.-

SEÑORA SUÁREZ.- Una aclaración. Tenemos que dividir dos tipos de observaciones, que era lo que les estaba explicando María José.-

Cuando nosotros hablamos de observaciones al Presupuesto -que creo que es en lo que estamos de acuerdo-, si la Junta no concuerda con la posición del Tribunal, puede decir que no está de acuerdo con lo que opinó el Tribunal o, simplemente, que está de acuerdo, pero le parece mejor de todas maneras hacerlo, entonces lo que dice es: "Bueno, no voy a aceptar las observaciones del Tribunal de Cuentas y remito todo a la Asamblea".-

En ese caso -estamos hablando en materia presupuestal- la Asamblea tiene cuarenta días para expedirse -normalmente no lo hace, ya lo sabemos;- entonces, si la Asamblea no lo hace, ¿qué pasa? Queda aprobado lo que dijo la Junta. Creo que hasta ahí no tenemos problemas. Eso es el tema presupuestal.-

Ahora, es distinto cuando hablamos de una observación a un gasto, de una observación a un pago, es decir, cuando un procedimiento estuvo mal o cuando no tenía disponibilidad, o sea, se observó un gasto o un pago. En ese caso, no es que la Junta aprueba o no aprueba la observación del Tribunal, es: el Tribunal observa, el Ordenador reitera, es decir, insiste, considera que de todas maneras lo va a hacer, se le comunica a la Junta, la Junta lo que puede hacer es decir: "Bueno, acá me están observando porque no tengo disponibilidad y hace rato que me observan lo mismo. ¿Qué paso? ¿Estaremos gastando bien? ¿Se estará gastando de más? Entonces ahí se puede hacer una revisión. Decir: "Bueno, si resulta que este gasto siempre viene observado por esto, es porque acá puede haber algo". Puedo pensar, entonces, y decir: "Bueno, estuvo mal presupuestado -y es un tema de que el Presupuesto no estuvo bien- o es que acá está pasando algo, que no se está gastando de acuerdo al programa de gobierno o de acuerdo a lo que se planificó".-

O sea que eso es lo que podría hacer la Junta, no me estoy refiriendo a un trámite, me estoy refiriendo a que el Tribunal va a observar y la Junta le puede llamar la atención y decir: "¿Qué está pasando acá?", entonces tomar alguna medida. Pero este tipo de observaciones a gastos o a pagos... no es que la Junta acepte o no acepte, en realidad, no puede decir: "No acepto lo que dijo el Tribunal". Podrá aceptarlo o no, pero lo que puede hacer es tomar medidas sobre eso, ¿me explico? Son dos cosas distintas. No sé si está quedando claro.-

SEÑOR MONROY.- Quisiera saber cómo se resuelve eso, porque si hay un gasto que es mayor que lo que entra y después de eso va a lo que llamamos al

final del Período “Déficit Presupuestal”, cómo “se da de cabeza” eso con el aumento del déficit, cómo controla. Es imposible.-

SEÑORA SUÁREZ.- ¿Cómo controla...?

SEÑOR MONROY.- El gasto se observa, porque se gastó de más. Históricamente -mientras tanto, cuando te vas tiene que quedar tanto, no cero-, los déficit comunales generalmente han sido mayores, fue mayor lo que salió que lo que entró, entonces ahí es que no...

SEÑORA SUÁREZ.- Y es lo que está pasando.-

SEÑOR MONROY.- No entiendo.-

SEÑORA SUÁREZ.- Bueno, pueden estar pasando varias cosas. Lo que pasa es que eso es un control, que es lo que puede hacer la Junta, controlar cómo es que se está ejecutando el Presupuesto. Puede estar pasando que se presupuestó, que se iba a recaudar determinada cantidad de recursos y de repente la morosidad fue muy grande y no se recaudó, entonces no me alcanzó, o puede estar pasando que se iba a gastar en determinadas cosas y resulta que se gastó un poco más. Eso es lo que puede estar pasando. Ahora, ¿cómo lo evita? ¿Esa es la pregunta?

SEÑOR MONROY.- No, no. Con ustedes el gasto viene, lo observan y dicen: “Bueno, se gastó de más” y el Intendente dice: “Bueno, por esto, por esto y por esto”, lo mandan y ustedes observan el gasto pero...

SEÑOR FARINHA.- Sí, nosotros lo que hacemos es poner en conocimiento al Órgano parlamentario de control.-

SEÑORA SUÁREZ.- Claro. ¿Qué es lo que hace el Tribunal? Lo que va a decir es: “Se adecua a la normativa o no se adecua a la normativa”. Lo que se puede hacer también, en caso de detectar que hubo alguna infracción o algún mal manejo de los fondos, será denunciar. Pero lo que puede hacer el Tribunal es simplemente comunicarlo, ¿sí?

SEÑOR MONROY.- Está bien.-

SEÑOR FARINHA.- Para recalcar un poco esta idea: el Tribunal no tiene facultad sancionatoria.-  
cg.-

El Tribunal no sanciona, lo que hace es poner en aviso de que una actividad se está realizando mal para que el Órgano competente, en este caso el ordenador del gasto en primera instancia, y cuando se reitera, el parlamentario o Junta Departamental, tome conocimiento de la situación y opere en consecuencia.-

Como planteaba el señor, puede que esté de acuerdo o no con lo que el Tribunal dictaminó, pero eso ya es independiente de la actividad que el Tribunal

desempeña. El Tribunal pone sobre aviso sobre un gasto ilegal; en eso es en lo que nosotros tratamos de actuar y hacer, como decíamos al principio, prevención. Es decir, que no se llegue a esa instancia.-

Ahora y por último, más que nada por un tema de tiempo, vamos a pasarles con Mariana, para que les explique un poco cuáles han sido las observaciones más reiteradas del Tribunal en materia presupuestal.-

SEÑORA SUÁREZ.- Quisiera primero redondear las principales cosas en las que actúa el Tribunal de Cuentas. Supongo que lo tienen claro, pero me gustaría hacer un resumen, así después entramos bien en el tema del Presupuesto.-

Tienen que tener en claro, entonces, que el Tribunal de Cuentas va a opinar sobre la Rendición de Cuentas, es decir, cómo gastaron, cómo ejecutaron el Presupuesto, va a opinar también sobre el Presupuesto -que es lo que vamos a ver ahora- y tengan presente algo que ya dijeron mis compañeros: el tema de que el Tribunal de Cuentas va a tener que dar su opinión cuando se vaya a adquirir un préstamo, o cuando se vaya a refinanciar un préstamo, o cuando se haga cualquier tipo de modificación de recursos.-

Esas son, básicamente, las cosas en las que el Tribunal de Cuentas normalmente actúa, relacionado con los Gobiernos Departamentales, más allá de intervenir todos los gastos y pagos, que también estuvimos comentando.-

Ahora vamos a ver, dentro de los Presupuestos -que es lo próximo que se viene, que es lo que van a tener que estar haciendo ustedes-, que hay una serie de observaciones, que son las más comunes que hace el Tribunal de Cuentas. Nos gustaría verlas acá con ustedes, en el sentido de que cuando vayan a hacer este Presupuesto, cuando lo vayan a estudiar, de repente lo tengan en cuenta y puedan evitar llegar a estas observaciones.-

Para eso tenemos que tener en cuenta que el Tribunal de Cuentas, respecto a los Presupuestos, solamente va a poder observar cuando haya algún error en el cálculo de los recursos. Esto es, si cuando mandan se hace una estimación de recursos y piensan que van a recaudar tanto, vamos a ver cómo hacen esa estimación y ver si ahí hubo simplemente un error o alguna otra cosa, que vamos a ver después, pero se va a poder observar si hubo algún error en el cálculo de los recursos.-

Lo otro que va a poder observar el Tribunal es si hay alguna omisión de obligaciones presupuestales. Es decir, cuando va el Presupuesto, vamos a revisar que de todas las deudas que puedan tener ustedes, por lo menos dentro de lo que nos están informando, que la idea es tener una información completa, que no se esté omitiendo ninguna.-

Lo otro que puede observar el Tribunal es si hay alguna violación a las disposiciones constitucionales, a las leyes o a la normativa.-

Entonces, estamos hablando de que el Tribunal sólo puede observar tres cosas: cuando haya algún error en los recursos, cuando haya alguna omisión de obligaciones presupuestales o cuando haya algún incumplimiento, pero cuando hablamos de incumplimientos la gama es muy amplia, entonces por ahí es que la mayoría, o muchos presupuestos, tienen observaciones.-

Algo a tener en cuenta, que es muy importante, es que el Artículo 225 de la Constitución establece que no se pueden aprobar Presupuestos deficitarios. Lo cito acá porque el mismo artículo que nos está diciendo qué tipo de cosas son las que puede observar el Tribunal, es el que nos dice claramente que los Presupuestos no pueden ser deficitarios. ¿Qué quiere decir esto? Como comentábamos recién, quiere decir que los recursos que yo prevea me tienen que poder alcanzar para cubrir no sólo los gastos que estoy previendo, me tienen que alcanzar también para cubrir lo que estoy debiendo, o sea, el déficit acumulado. ¿Estoy siendo clara?

Yo voy a aprobar un Presupuesto que no va a ser sólo decir “me va a ingresar tanto y puedo gastar tanto”. No, de lo que me va a ingresar tengo que prever que voy a gastar tanto y que tengo que pagar lo que estoy debiendo. Para eso, lo que hay que tener en cuenta es que lo que tienen que financiar es lo que vence dentro del Período de Gobierno. O sea, que si tienen deudas, algún convenio y algún préstamo, pero lo tienen que pagar después del Período de Gobierno, eso no tiene que estar previsto cuando hago el Presupuesto.-  
(m.r.).-

O sea, sí tiene que estar incluido que lo debo, pero no es necesario prever recursos para financiarlo.-

La otra cosa que me gustaría aclarar de esto es que cuando hablamos de que el Presupuesto no puede ser deficitario es: no puede ser deficitario en el Quinquenio. O sea, el Presupuesto es quinquenal, más allá de que ahora vamos a ver que hay cosas que se van a determinar por año, pero tengo que tener en cuenta que no puede ser deficitario en el Quinquenio. Esto quiere decir que puedo tener algún año en donde tenga déficit, pero tengo que tener algún año donde tenga superávit. La cuestión es que en los cinco años el Presupuesto que se está aprobando no sea deficitario. ¿Eso está claro?

Bueno, acá tenemos la definición de Presupuesto, que supongo que ya la sabrán, la definición en sí, pero lo que tenemos que tener en cuenta es que es un acto de gobierno y lo que se hace es prever los ingresos -como estaba diciendo recién- y los gastos, y se van a prever por un Período determinado.-

¿Para qué apruebo ese Presupuesto? Lo voy a aprobar para poder cumplir con actividades. Cuando se va a hacer el Presupuesto, lo que tienen que tener en cuenta es la estructura, o sea, ¿qué tiene que contener ese Presupuesto? Eso lo dice el Artículo 214 de la Constitución, que dice que el Presupuesto debe tener los gastos corrientes e inversiones distribuidos por programa. Tengo que tener, también, los escalafones y los sueldos por programa. Esto es: cuando yo tengo un programa, lo que tengo es un conjunto

de actividades con el objetivo de cumplir algo, por ejemplo, puedo tener un programa que sea Vialidad Rural, puedo tener un programa que sea Vialidad Urbana, entonces, en ese programa que me voy a definir, tengo que pensar cuáles son los objetivos que quiero cumplir y, en función de eso, las actividades que tengo que desarrollar; eso va a ser un programa. Para ese programa voy a tener que determinar cuáles son los gastos que voy a poder realizar y también para este programa voy a tener que determinar cuáles son los escalafones y los sueldos.-

Lo otro que tengo que tener en la estructura de Presupuesto son los recursos y la estimación de su producido, y acá vamos a tener en cuenta que esto es para el Presupuesto de la Intendencia, porque en el caso del Presupuesto de la Junta no tiene recursos, sino que lo que prevea la Junta después lo va a tener que incorporar y prever el Intendente en el Presupuesto. Muchas veces no es después porque, ¿qué pasa? Como la Junta tiene un período mayor para aprobar su Presupuesto, muchas veces pasa que la Intendencia, cuando aprueba el Presupuesto Quinquenal, no sabe lo que está previendo la Junta, entonces de esa forma va a tener que hacer una estimación. Pero entonces, en el caso del Presupuesto de la Intendencia, se debe prever cuántos son los recursos que se estima que se van a recaudar. En el caso de la Junta no, porque no tiene recursos.-

Lo otro que voy a tener que incluir en el Presupuesto son las normas para poder ejecutar e interpretar ese Presupuesto.-

El Presupuesto por programas fue lo que dije recién, cuando hablamos de que los sueldos, los gastos y las inversiones tienen que estar por programas; así que los programas eran para concretar un fin o para cumplir con determinadas actividades.-

Ahora vamos a ver, entonces, las principales observaciones que ha realizado hasta ahora el Tribunal de Cuentas en relación a los Presupuestos de los Gobiernos Departamentales. Para eso los vamos a dividir en dos grupos, pero solamente para analizarlos, es sólo por un tema de ordenarnos en el estudio. Ahí vamos a separar lo que son las observaciones que han surgido como consecuencia de deficiencias en la iniciativa presentada por el Intendente, es decir, problemas que tuvo esa iniciativa y, después, vamos a ver las observaciones que surgieron por modificaciones que ha hecho la Junta.-

Dentro del primer grupo que vamos a ver, que son las observaciones que se hacen por la iniciativa del Intendente, vamos a ver que una observación muy común que se hace es respecto a la presentación, esto es: que no se presenta en forma comparativa el Presupuesto con el Presupuesto vigente. Así lo dispone el Artículo 216 de la Constitución. Y esto fue un problema que tuvo la Intendencia de Maldonado con la Modificación Presupuestal 2008-2010; no lo presentaron en forma comparativa.-  
(a.t.)-

Esto es así, lo exige la Constitución de la República, Artículo 216, pero el tema es que si no lo presentan en forma comparativa, si la Intendencia no

presenta la iniciativa en forma comparativa, la Junta no va a poder analizar qué es lo que se está presupuestando o por qué se presupuestan determinadas cosas. O sea, la idea es que si está el comparativo yo voy a poder ver: en el Presupuesto anterior tenía previsto determinado importe para este gasto, ahora estoy previendo este otro importe, entonces, en función de esa comparación, voy a poder evaluar si eso es o no coherente con la política de Gobierno, porque, ¿para qué hacemos el Presupuesto? El Presupuesto debe reflejar el plan de Gobierno, entonces ese Plan de Gobierno es lo que voy a considerar cuando haga el Presupuesto. Si yo estoy diciendo que me voy a enfocar en determinado gasto, que antes no se venía haciendo, en este Presupuesto voy a tener que prever más asignaciones en ese gasto, entonces es necesario contar con el Presupuesto anterior para poder compararlo y, en función de eso, analizar si es coherente o no con el Plan de Gobierno. Eso es para que lo pueda verificar la Junta y también para que lo pueda verificar el Tribunal.-

Otra observación muy común que se hace a los Presupuestos es que no se presenta el detalle de los objetivos y metas a alcanzar. Esto es: se tiene que decir cuál es el objetivo; dentro de cada programa, por ejemplo, tendríamos que decir cuál es el objetivo que se quiere alcanzar para, en función de ese objetivo, poder evaluar si las asignaciones son coherentes con eso y para que después también me permita controlar si eso se cumplió.-

Por ejemplo, si en el Programa de Vialidad Urbana tengo que voy a pavimentar calles, debería estar claro cuántas calles se piensan pavimentar. Sería divino que se pudiera decir: "Son las calles tal y tal", eso sería demasiado pedir, pero, por lo menos, habría que decir que se pretende pavimentar veinte calles, cosa que se pueda hacer un estudio y se pueda decir: "Para pavimentar veinte calles preciso tantos materiales" y después, cuando la Rendición de Cuentas, poder decir si eso se cumplió o no. Si no se presenta este detalle de los objetivos y metas que quiero alcanzar, después no voy a poder ver si se cumplió o no con lo que se pretendía cumplir.-

Esto sí tiene que ser para cada Ejercicio del Quinquenio, me estaba olvidando. Cuando hablábamos del Presupuesto Quinquenal, que les hablaba de que era por el Quinquenio, era a los efectos de financiar el déficit, pero para todo lo demás el Presupuesto se presenta por año.-

Otra observación común que hace el Tribunal es que no se remita la base de cálculo de las estimaciones de los recursos. Esto es: hay una Ordenanza, que es la 70 del Tribunal de Cuentas, que determina una serie de información que tienen que mandar cuando mandan los Presupuestos, entre ellas está la base de cálculo de la estimación de los recursos. Esto es porque una de las cosas que vimos que puede observar el Tribunal es si hay error en la estimación de los recursos, o sea, si no dicen cómo fue que lo estimaron, no puedo saber si lo estimaron mal o bien.-

Esto puede ser, dentro de las cosas que nosotros analizamos, puede pasar que no se haya estimado bien porque no se consideró la morosidad, porque por ahí varió alguna alícuota y no se tuvo en cuenta, o porque simplemente hubo cálculos mal hechos.-

Otra observación bastante común que hace el Tribunal a los Presupuestos es que no se remita la base de cálculo, pero de las retribuciones personales, o sea la base de cálculo de sueldo. Esto también lo exige la Ordenanza 70, pero además de que lo exige esa Ordenanza, es importante porque lo que tenemos que poder saber es -como estábamos viendo en el Programa de Vialidad Urbana y en el ejemplo de las calles- si para ese programa prevé que iba a hacer determinadas actividades, tengo que prever la gente que voy a precisar; cuando prevea la gente que voy a precisar, voy a tener que prever exactamente los cargos y el cargo de cada uno de ellos. Entonces, en función de los cargos que están previstos y del sueldo de cada uno de ellos, poder ver si la partida que se está asignando alcanza para cubrir la gente que estoy pretendiendo incluir en ese programa.-

Lo que hay que tener en cuenta es que si hay cargos vacantes, es decir, si tenemos cincuenta cargos presupuestados, la idea es que haya cincuenta cargos, pero si tengo ocupados sólo veinte, en el Presupuesto tengo que financiar los cincuenta, tengo que financiar el 100% de las vacantes, porque si mañana queremos llenar esos cargos se precisa tener la asignación correspondiente.-  
(a.f.r.)

Esto también fue una observación que se le hizo... A la Modificación 2008-2010 se le observó porque no lo remitieron directamente, pero al Quinquenal se le había observado porque habían previsto -no me acuerdo bien los números- creo que era algo así como 2.700 funcionarios y en la realidad había trabajando 3.300.-

Entonces, si tenemos que hay 3.300 funcionarios precisamos tener la asignación para todos esos funcionarios.-

En los ejemplos que estaba diciendo recién, lo único que también tengo que tener en cuenta es que si preveo determinados sueldos, voy a tener que ser coherente de que también le tengo que pagar el aguinaldo, o sea que el aguinaldo tiene que ser coherente con los sueldos que prevé y también tengo que tener en cuenta los aportes patronales, que en el caso de la Intendencia es el 16% y en el caso de la Junta es el 19,5% sobre los sueldos nominales, más el 1%, en los dos casos, del Fondo Nacional de Viviendas.-

Es decir, si preveo determinada cantidad de funcionarios tengo que prever el sueldo de esos funcionarios y todo lo que implica: el aguinaldo, los aportes o todo lo que pueda significar, porque si no preveo esas cosas, qué me va a pasar, no me va a alcanzar y voy a tener un Presupuesto deficitario.-

Otra observación bastante común es que haya partidas salariales no reglamentadas. Esto también se observó -no me acuerdo si en el Quinquenal o en la Modificación-, pero esto es que se aprueba una partida por gratificación o un complemento, una partida salarial, y no se dice cómo se va a aplicar. Es decir que si se aprueba una partida que sea una gratificación, por ejemplo, tengo que prever exactamente en qué condiciones se va a dar, es decir: "A los

funcionarios que cumplan determinadas condiciones la partida va a ser determinado importe o tanto por ciento...”, pero tiene que estar todo previsto, porque si no va a pasar que tengo un bolsón aprobado, pero después, cuando lo vaya a aplicar, estoy creando una partida fuera de una instancia presupuestal.-

Entonces tiene que estar claramente definido en el momento que se está creando; recuerden que sólo se pueden crear partidas salariales o cargos en una instancia presupuestal, no en otro momento, porque así lo establece el Artículo 86 de la Constitución. Entonces, por eso es importante que, si aprueban una partida salarial, digan en qué condiciones se va a aplicar.-

Otra cosa muy común -que ya estuvimos conversando un poco- fue el tema de que no se prevea la financiación del déficit acumulado, era lo que les decía hace un ratito. Cuando se hace el Presupuesto, voy a tener que prever que si quiero gastar determinado importe tengo que tener los recursos para poder atender ese gasto pero, además de eso, tengo que tener en cuenta lo que estoy debiendo, que es el déficit acumulado. Tengo que prever que voy a pagar en este Presupuesto lo que se debe y vence dentro de los próximos cinco años, o sea que vence dentro del Período de Gobierno. Si no tienen en cuenta las obligaciones que están teniendo, el Presupuesto va a estar desfinanciado, no va a estar equilibrado, va a ser deficitario, y ahí se va a observar porque no cumple con el Artículo 225 de la Constitución.-

Relacionado con eso está también que se ha observado que se hayan omitido obligaciones presupuestales. ¿Qué pasa si omito obligaciones presupuestales? No me queda financiado el Presupuesto. ¿Qué tipo de omisiones puedo tener que son bastante comunes...? Que se omita algún convenio, algún préstamo, o que haya compromisos de inversión que no se hayan ejecutado, esto es que se haya decidido hacer una obra y ya esté el contrato firmado al cierre del Ejercicio, pero todavía no la he hecho; entonces, si ya tengo contrato firmado y ya tengo eso pendiente de ejecución, tengo que prever que eso lo voy a tener que pagar el año siguiente.-

Otra observación, que es común que se haga a los Presupuestos de los Gobiernos Departamentales, es que se aprueben multas, exoneraciones, bonificaciones o descuentos a la Contribución Inmobiliaria Rural.-  
(m.g.g.)

La Contribución Inmobiliaria Rural, si bien la recaudan los Gobiernos Departamentales, la potestad es del Gobierno Nacional, o sea, solamente va a poder otorgar alguna multa o alguna exoneración el Gobierno Nacional, no el Gobierno Departamental. Lo único que puede hacer el Gobierno Departamental, en cuanto a la Contribución Rural, es manejar el tema de los recargos, porque los recargos es lo que va a cobrar la Intendencia por haberse visto privada de obtener esos recursos a tiempo. Más allá del tema del Presupuesto, es importante que lo tengan en cuenta.-

A veces, cuando se hace algún convenio especial de pago, regularizando tributos, se dice que se va a exonerar la multa y ahí se exonera

la multa de todo, se incluye Contribución Urbana, se incluye la Rural, se incluye Patente. La parte de multa de Contribución Rural no se puede exonerar, sólo se pueden los recargos. ¿Por qué? Porque la potestad tributaria de la Contribución Rural es del Gobierno Nacional porque así lo establece la Constitución.-

Otra observación, que es común que se les haga a los Presupuestos, es que se establezcan bonificaciones que queden libradas al Ejecutivo. Esto es que, por ejemplo, se aprueba una norma en el Presupuesto que dice que se va a poder hacer un descuento -si se paga por adelantado- de hasta un 20%, si no se establece claramente. Entonces, puede pasar que el descuento sea del 5, 10, 15; si hacemos eso, no se estaría cumpliendo con lo que establecen las normas constitucionales. O sea que si se fijara alguna bonificación que sea de hasta un porcentaje, o sea librada al Ejecutivo, cuando se vaya a aplicar hay que tener en cuenta que hay que hacer el mismo procedimiento como si fuera una modificación de recurso. Si voy a aplicar un 15%, bueno, se precisa la iniciativa del Intendente, va a tener que ir al Tribunal y después va a tener que ser aprobado por la Junta.-

Hasta acá eran las principales observaciones a lo que viene como iniciativa del Intendente. Estas no son las únicas, es lo más común y dentro de lo más común, lo que hemos visto que ha pasado en Maldonado.-

Ahora, unas observaciones cortitas de qué pasa cuando la Junta introduce modificaciones. Una de las más comunes que tenemos es cuando se observa porque la Junta aumenta gastos o disminuye recursos. El Artículo N° 225 de la Constitución dice: "La Junta solamente va a poder aumentar recursos o disminuir gastos, pero no va a poder hacer lo opuesto". De todas maneras, el criterio del Tribunal no es tan estricto porque algunas veces ha admitido que se haga alguna disminución de recursos si se abaten gastos. Esto es que recorte recursos, pero recortemos gastos para que no quede desfinanciado, pero no puede pasar lo contrario. O sea, no puede pasar que en un Presupuesto la Junta aumente gastos, eso no lo van a poder hacer. Y tampoco puede pasar que disminuya recursos porque así lo establece el Artículo N° 225 de la Constitución.-

Otra cosa que puede pasar -que es común- es que la Junta haga alguna modificación y no se cambien los planillados. Esto es que se apruebe algo distinto a lo que venía en la iniciativa, pero después el planillado -donde tenemos objeto por objeto y donde tenemos la estimación de los recursos- no se readapte y a veces pasa que la modificación, si la Junta hace algún cambio a la iniciativa, tiene que cambiar los planillados para ver cómo afecta lo que está haciendo porque, de repente, la modificación es compleja y en una serie de modificaciones nos puede pasar que el Presupuesto termine quedando desfinanciado, que termine siendo deficitario. Entonces, es importante tener en cuenta que si se modifica algo, se modifique la planillita de cómo va a quedar, entonces, lo que estimo que voy a recaudar y lo que se va a poder gastar.-

Otra observación común a las modificaciones que hace la Junta al Presupuesto de la Intendencia es que crea tributos sin la iniciativa del Intendente. Esto -como ya estuvimos viendo- no lo pueden hacer.-

(a.l.)

¿Por qué? Porque la iniciativa para crear tributos es privativa del Intendente, porque así lo establece el Artículo N° 273 en el Numeral III. O sea que, si bien el Presupuesto es de la Intendencia, la Junta no va a poder crear ningún tributo, así como tampoco va a poder crear cargos ni fijar sueldos, ni va a poder hacer exoneraciones tributarias, porque estas tres cosas -tanto la creación de tributos como las exoneraciones tributarias como la creación de cargos- tienen que tener la iniciativa del Intendente. La Junta lo va a poder aprobar, pero la iniciativa tiene que haber sido del Intendente exclusivamente.-

Hasta acá, entonces, son las principales observaciones que ha hecho el Tribunal de Cuentas sobre los Presupuestos de la Intendencia, o sea, sobre el Gobierno Departamental.-

No sé si tienen alguna duda...

SEÑOR FARINHA.- Por un tema de tiempo vamos a dar por terminada acá la charla, sin perjuicio de que nos quedó por ver temas de plazos y demás en la parte del procedimiento del Presupuesto de la Junta y también ver cómo incide la nueva conformación de la organización, con la inclusión de los Municipios, en el sistema del Gobierno Departamental; quedará seguramente para otra oportunidad, para hacerla un poco más a fondo y también con más intervención de ustedes en cuanto a las consultas.-

Muchas gracias.-

SEÑORA PRESIDENTA.- La idea, como les decíamos hoy más temprano, es continuar con esto el año que viene, una vez que levantemos el receso; que cuando estemos en el proceso de estudio, de análisis del Presupuesto, puedan venir de nuevo para profundizar en estos otros aspectos que ahora no nos dio el tiempo.-

Les damos las gracias.-

Este material va a quedar acá, en la Junta. Se ha tomado también -como ustedes ven- la versión taquigráfica, o sea que vamos a tener esto a disposición para poderlo mirar y consultar en cualquier momento. Así que les damos otra vez las gracias por haber venido.-

Levantamos esto y en 10 ó 15 minutos arrancamos con la Sesión.-

(Siendo las 21:42 minutos finaliza la reunión).-

(k.f)

Sra. María Desanttis de Pérez  
Directora Departamento  
Reproducción Testimonial

Sra. Daniella Pintos  
Jefa Sección Corrección