



## **PROYECTO DE RESOLUCIÓN**

### **LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN**

#### **RESUELVE**

**Artículo 1.-** Indicar a la Auditoría General de la Nación, de conformidad con el inciso g del artículo 118 de la Ley 24.156, la realización de exámenes de carácter público de la gestión de toda modificación y reasignación presupuestaria realizada por el Jefe de Gabinete de Ministros con arreglo a los artículos 4 y 6 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 457/20. Los exámenes deberán realizarse en un plazo no mayor a 5 (cinco) días desde la publicación en el Boletín Oficial de las mencionadas modificaciones y deberán contener un análisis de transparencia, necesidad, sujeción a las disposiciones del Decreto 260/20, eficacia, eficiencia y oportunidad de dicho acto.

**Artículo 2.-** Indicar a la Auditoría General de la Nación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, la realización de un informe de auditoría sobre las decisiones administrativas y decretos del poder Ejecutivo Nacional que significaron aumento del gasto público sobre el presupuesto 2019 reconducido según artículo 27 de la ley 24.156 para el Ejercicio 2020.

**Artículo 3.-** Indicar a la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, de conformidad con el inciso 9 del artículo 2 de la Ley 27.343, la realización del seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37 de la ley 24.156, y de las reestructuraciones y decisiones administrativas realizadas en virtud de la suspensión de los porcentajes previstos en la ley 24.156 a través del artículo 4 del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 457/20, en particular acerca de:

- a. Las decisiones que afecten el monto total del presupuesto anual 2020.
- b. Las reestructuraciones presupuestarias dispuestas por el Jefe de Gabinete.

Dicho seguimiento deberá realizarse a través de informes públicos mensuales y deberá publicar un informe anual del Ejercicio 2020.

**Artículo 4.-** Los exámenes y los informes referidos en los artículos anteriores deberán publicarse en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Dip Ana Carla Carrizo

Cofirmantes: Luciano Laspina, Emiliano Yacobitti, Dolores Martínez, Soledad Carrizo, Luis Petri, Federico Zamarbide, Alejandro Cacace, Victoria Cornejo, Camila Crescimbeni, Héctor Stefani, Atilio Benedetti, Ximena García, Claudia Najul, Hugo Romero.



## FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

Para comprender cabalmente la necesidad de aprobación del presente debemos hacer un recorrido de las potestades de modificación del presupuesto en nuestra historia reciente.

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156) distribuyó las atribuciones de los poderes legislativo y ejecutivo en materia presupuestaria, estableciendo en su artículo 37 las facultades para la modificación del presupuesto anual. Su original redacción de 1992 rezaba:

*“La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades”.*

Posteriormente, y ya vigente la reforma constitucional de 1994, se fueron debilitando dichas atribuciones que, en un principio, quedaban reservadas al Congreso. Mediante Decretos de Necesidad y Urgencia que modificaban las leyes de presupuesto, así como por propia delegación legislativa, se fueron disponiendo diferentes facultades al Jefe de Gabinete en relación a las modificaciones presupuestarias (como ejemplo, podemos mencionar el artículo 19 de la Ley 25.401 de presupuesto para el ejercicio 2001, el artículo 17 de la ley 25.565 para el ejercicio 2002, el artículo 16 de la Ley 25.725 para el ejercicio 2003, incluso el artículo 10 de la Ley 26.078 para el ejercicio 2006 permitía al Jefe de Gabinete delegar dichas facultades, etc.). Ello así hasta la sanción, en el año 2006, de la Ley 26.124 -originada por el Mensaje 816/06 del Poder Ejecutivo, suscripto por el actual Presidente de la Nación- que modificó el artículo 37, quedando su redacción de la siguiente manera:

*“La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.*

*Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.*

*El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades.*

*A tales fines, exceptúase al Jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido*



*en el artículo 15 de la Ley N° 25.917.*

*El incremento de las partidas que refieran gastos reservados y de inteligencia sólo podrá disponerse por el Congreso de la Nación."*

De esta forma, el Jefe de Gabinete obtuvo de manera permanente la facultad de reasignar partidas y realizar modificaciones del presupuesto. Estas potestades se restringieron en 2016, aunque sin modificar el equilibrio de competencias original de la ley. A través de la Ley 27.342, se reformó nuevamente el artículo, con la siguiente redacción:

*"Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia.*

*El jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado.*

*Dichas reestructuraciones no podrán superar el siete coma cinco por ciento (7,5%) para el ejercicio 2017 y el cinco por ciento (5%) para el ejercicio 2018 y siguientes, del monto total aprobado por cada ley de presupuesto, ni el quince por ciento (15%) del presupuesto aprobado por finalidad, cuando se trate de incrementos de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras, y/o modificaciones en la distribución de las finalidades.*

*A tales fines, exceptúase al jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la ley 25.917.*

*Las reestructuraciones presupuestarias realizadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros, en función de las facultades establecidas en el presente artículo, deberán ser notificadas fehacientemente a ambas comisiones de Presupuesto y Hacienda del Honorable Congreso de la Nación dentro de los cinco (5) días hábiles de su dictado, especificándose los montos dinerarios, finalidades del gasto, metas físicas y programas modificados.*

*La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución."*

Finalmente, a finales del año 2019, sancionamos la Ley 27.541 que declaraba la emergencia en nueve materias (económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social) por un año y disponía un cúmulo de delegaciones legislativas. En esta norma, precisamente en su artículo 86, se estipulaba que, durante la vigencia de esta ley, se aplicarían las limitaciones para realizar reestructuraciones presupuestarias correspondientes al ejercicio 2017, es decir un 7,5% del monto total.

Otro hecho de fundamental relevancia es que, para el ejercicio 2020 no se ha aprobado presupuesto alguno. En ese sentido, debemos recordar que el artículo 27 de la Ley 24.156 establece que, de no encontrarse aprobado el presupuesto general al inicio del ejercicio



financiero, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior, con ciertas adecuaciones que debe hacer el Poder Ejecutivo. Mediante Decreto 4/20 se estableció dicha reconducción, donde se consideró que "...Que la crisis de deuda, económica y social genera un manto de incertidumbre que impide definir con inmediatez y precisión las adecuaciones referidas en el artículo 27 de la Ley N° 24.156, por lo cual las mismas se llevarán a cabo oportunamente" y, posteriormente, la readecuación fue llevada a cabo mediante Decisión Administrativa 1/20 de la Jefatura de Gabinete de Ministros sin efectuar de manera completa los ajustes en la estimación de los recursos y de los gastos (uno de los requisitos que prevé el artículo 27).

Este recorrido permite concluir que el Poder Ejecutivo se ha acostumbrado a maniobrar el presupuesto con mayor o menor holgura según las circunstancias. Es decir, ha convertido en regla lo que debería ser una excepción.

Ahora bien, nos encontramos en los últimos días con el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 457/20, que modifica el presupuesto y dispone la suspensión de la aplicación del tercer párrafo del artículo 37 de la Ley 24.156 para aquellas modificaciones presupuestarias necesarias que pueda disponer el Jefe de Gabinete en virtud de medidas dictadas en el marco de las disposiciones del Decreto N° 260/20. Por otro lado, se establece que los fondos reservados de la AFI que excedan a los necesarios para el normal funcionamiento del organismo, serán remitidos al Jefe de Gabinete para su posterior reasignación a las políticas públicas nutricionales, educativas y de salud que resultan estratégicas para abordar la emergencia social y sanitaria.

La CSJN tiene dicho en el precedente *Verrocchi* (1999) que "cabe concluir que esa norma (Art. 99, inc. 3) ha definido el estado de necesidad que justifica la excepción a la regla general y la admisión del dictado de estos decretos, y que ese estado se presenta únicamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes'. Por tanto, para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: 1) Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan, como ocurriría en el caso de acciones bélicas o desastres naturales que impidiesen su reunión o el traslado de los legisladores a la Capital Federal; o 2) que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes."

Entendemos la razonabilidad de la norma, la emergencia sanitaria que produjo la llegada del Coronavirus importó el reordenamiento de prioridades, acciones estatales, necesidades de contrataciones públicas y ha generado un proceso de gestión de crisis inédito en el país. El Ejecutivo debe tener la facilidad de maniobrar de manera eficiente y poder disponer de los recursos para que lleguen a los sectores más afectados. Esto no implica de ninguna manera que, como parlamentarios, no consideremos que estas facultades debieran haber sido discutidas y consensuadas en el Congreso Nacional, con el fin de establecer las dinámicas



políticas necesarias.

Ahora bien, el dictado de un Decreto de estas características nos debe poner en alerta y debemos actuar para efectivizar los mecanismos de control con el propósito de evitar posibles abusos. No es nuestra intención ser dramáticos ni extremistas, pero debemos ser conscientes de la enorme responsabilidad que implica tener la potestad de reorganización total del presupuesto y por eso es necesario contar con la mayor certeza posible de que dichas modificaciones sean las más adecuadas para contener la emergencia.

El proyecto que presentamos incorpora el control del Congreso en las facultades que se le han otorgado al Jefe de Gabinete a través del Decreto 457/20. En primer lugar, se dispone que la Auditoría General de la Nación deba elaborar informes técnicos con respecto a cada readecuación presupuestaria realizada y un informe de auditoría anual sobre los aumentos de gastos realizados durante el Ejercicio 2020. Ya los hemos dicho en otras oportunidades, la existencia de un órgano profesionalizado y transparente que asista técnicamente al Poder Legislativo deviene fundamental para ejercitar su función de control, pero carece de sentido si no opera acompañando estrechamente las acciones de la gestión del gobierno nacional en época de emergencia.

Por otro lado, debemos seguir reforzando la importancia de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, órgano creado por Ley 27.343 que impulsamos a través del proyecto 5069-D-2016, que reproducía el proyecto 6232-D-2014 del entonces diputado Martín Lousteau. El inciso 9 del artículo 2 de la Ley establece como función la de efectuar un seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37 de la ley 24.156 y, dado que el Decreto 457/20 sólo suspende la aplicación del tercer párrafo de dicho artículo, deviene menester que la Oficina realice un seguimiento profesional de las decisiones que afecten el monto total del presupuesto, así como las reestructuraciones presupuestarias dispuestas por el Jefe de Gabinete.

Estas dos herramientas deberán estar al alcance de toda la ciudadanía, por eso propiciamos su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

La emergencia debe tener seguimiento y control, pues no hay ningún motivo para sostener que las facultades adquiridas legalmente para gobernar en crisis por parte del Poder Ejecutivo Nacional, no tengan su contraparte de control propio del sistema de pesos y contrapesos. Debemos evitar una gestión de la emergencia con conflictos de intereses, arbitrariedad y discrecionalidad.

Este Congreso debe controlar y es su deber poner en marcha todas las herramientas disponibles para garantizar y alertar, en caso que sea necesario, cualquier irregularidad y preservar un manejo de la emergencia sanitaria desde la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Por todo lo expuesto, es que solicitamos la aprobación del presente.

Dip Ana Carla Carrizo



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

*"2020 - Año del General Manuel Belgrano"*

Cofirmantes: Luciano Laspina, Emiliano Yacobitti, Dolores Martínez, Soledad Carrizo, Luis Petri, Federico Zamarbide, Alejandro Cacace, Victoria Cornejo, Camila Crescimbeni, Héctor Stefani, Atilio Benedetti, Ximena García, Claudia Najul, Hugo Romero.