



“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA,
SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:

Artículo 1º.- Modifíquese el artículo 37º de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 37.- Quedan reservadas al Congreso de la Nación 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; y las reestructuraciones presupuestarias dentro del monto total aprobado por la ley de presupuesto.

A tal efecto, toda modificación o reestructuración presupuestaria se realiza por ley.”

Artículo 2º.- La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 3º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional



“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

FUNDAMENTOS

Señor Presidente

La Constitución Nacional determina como atribución del Congreso de la Nación: *“Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.*

En base a la normativa vigente, una vez promulgada la Ley de Presupuesto, el Jefe de Gabinete efectúa la distribución administrativa de la misma (conf. Art. 30 de la Ley 24.156), o sea, la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la ley de presupuesto general.

Durante el ejercicio presupuestario puede presentarse la situación de modificar el presupuesto aprobado, tales pueden implicar aumentos, disminuciones o reasignaciones de los créditos de gastos y de los recursos presupuestarios.

Las modificaciones presupuestarias son variaciones que experimentan los créditos presupuestarios originalmente aprobados, que se producen por varios motivos entre los cuales pueden mencionarse las sobreestimaciones o subestimaciones en el gasto o en los recursos. Especialmente respecto a los recursos, una clara fuente sería la mayor recaudación tributaria a la estimada, que deriva en el aumento de los totales y se distribuye de forma discrecional por parte del Jefe de Gabinete.

Tal situación se produce porque en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156) se distribuyó las atribuciones de los poderes legislativo y ejecutivo en materia presupuestaria.

En este sentido, debemos recordar que decía originalmente dicho artículo de la mencionada ley:



“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

“ARTICULO 37.- 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.”

Concretamente, determinó para el Congreso de la Nación la potestad de cambiar los montos totales de gasto y de deuda aprobados por ley, incrementar el gasto corriente en detrimento del de capital y realizar cambios entre finalidades de gasto.

Posteriormente, en el año 2006, la Ley 26.124 modificó el artículo 37° de la Ley de Administración Financiera, delegando en el Jefe de Gabinete la potestad de efectuar reestructuraciones presupuestarias sin ningún tipo de limitación. Esto es, sobre el total del presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación en ejercicio de una atribución que la Constitución Nacional le reconoce como propia y exclusiva en el art. 75 inc. 8.

En ese contexto, se instauraron así los llamados “*superpoderes*” con carácter permanente, práctica que había nacido años antes, pero como inserción en las propias leyes de presupuesto.

Esto implicó perturbar el programa constitucional que asigna el rol de trazar las partidas y asignaciones de los fondos públicos al Poder Legislativo, resintiendo también con ello el propio principio republicano de división de poderes.

En el camino de corregir tal situación, en el año 2016, se sanciona la ley 27.342 que le puso un límite a tal delegación en el Jefe de Gabinete. La modificación que la norma citada operó en el artículo 37° de la Ley de Administración Financiera, fue que las reestructuraciones no podían superar el 7,5% del total del presupuesto en 2017, y del 5% a partir de 2018. Y en ningún caso el 15% del gasto aprobado por finalidad.

El artículo 37 vigente de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, dispone:



“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

“ARTICULO 37.- 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.”

Como se puede observar, el equilibrio originario fue progresivamente flexibilizado en desmedro de las potestades del Congreso de la Nación mediante el empleo recurrente de delegaciones legislativas y Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).

En el siguiente cuadro se puede observar el volumen de las modificaciones presupuestarios:

“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

AÑO	Crédito Original	Modificaciones Totales	Crédito Vigente	Modificaciones/ Créd. Original	Modificaciones/ Créd. Vigente
1994	\$ 39.980.747.290	\$ 2.678.585.938	\$ 42.659.333.228	6,7%	6,3%
1995	\$ 42.979.976.717	\$ 1.398.795.521	\$ 44.378.772.238	3,3%	3,2%
1996	\$ 41.253.096.000	\$ 4.105.194.308	\$ 45.358.290.308	10,0%	9,1%
1997	\$ 43.976.219.980	\$ 1.559.890.959	\$ 45.536.110.939	3,5%	3,4%
1998	\$ 48.680.549.311	\$ 95.480.501	\$ 48.776.029.812	0,2%	0,2%
1999	\$ 49.299.380.957	\$ 1.740.653.494	\$ 51.040.034.451	3,5%	3,4%
2000	\$ 49.159.752.286	\$ 2.442.218.488	\$ 51.601.970.774	5,0%	4,7%
2001	\$ 51.869.787.297	\$ 138.449.207	\$ 51.725.141.388	0,3%	0,3%
2002	\$ 45.307.090.043	\$ 4.291.037.650	\$ 49.598.127.693	9,5%	8,7%
2003	\$ 61.758.487.474	\$ 2.259.831.618	\$ 64.018.319.092	3,7%	3,5%
2004	\$ 59.712.042.204	\$ 9.510.682.516	\$ 69.222.724.720	15,9%	13,7%
2005	\$ 77.530.824.823	\$ 14.292.959.611	\$ 91.823.784.434	18,4%	15,6%
2006	\$ 93.722.411.314	\$ 16.646.870.272	\$ 110.369.281.586	17,8%	15,1%
2007	\$ 113.221.365.459	\$ 35.077.428.046	\$ 148.298.793.505	31,0%	23,7%
2008	\$ 161.486.462.174	\$ 44.248.957.006	\$ 205.735.419.180	27,4%	21,5%
2009	\$ 233.839.709.914	\$ 30.570.541.142	\$ 264.410.251.056	13,1%	11,6%
2010	\$ 275.779.423.917	\$ 65.964.177.508	\$ 341.743.601.425	23,9%	19,3%
2011	\$ 380.416.534.230	\$ 88.574.844.208	\$ 468.991.378.438	23,3%	18,9%
2012	\$ 505.129.953.435	\$ 83.456.730.594	\$ 588.586.684.029	16,5%	14,2%
2013	\$ 628.712.718.165	\$ 151.437.066.531	\$ 780.149.784.696	24,1%	19,4%
2014	\$ 859.581.684.176	\$ 305.177.748.048	\$ 1.164.759.432.224	35,5%	26,2%
2015	\$ 1.251.674.759.688	\$ 247.801.309.722	\$ 1.499.476.069.410	19,8%	16,5%
2016	\$ 1.570.127.635.321	\$ 645.555.309.127	\$ 2.215.682.944.448	41,1%	29,1%
2017	\$ 2.363.658.901.159	\$ 269.855.916.008	\$ 2.633.514.817.167	11,4%	10,2%
2018	\$ 2.878.796.317.468	\$ 500.438.697.444	\$ 3.379.235.014.912	17,4%	14,8%
2019	\$ 4.172.312.239.441	\$ 755.872.160.319	\$ 4.928.184.399.760	18,1%	15,3%
2020	\$ 4.860.071.525.715	\$ 2.902.529.129.237	\$ 7.762.600.654.952	59,7%	37,4%
2021	\$ 8.394.994.830.000	\$ 2.596.944.170.000	\$ 10.991.939.000.000	30,9%	23,6%

Fuente: Cuenta Inversión de cada año. Año 2021 provisorio en base a la ONP-Ministerio de Economía de la Nación

La aplicación de este esquema delegativo ha sido una constante en las últimas décadas, erigiéndose en la práctica como principio de funcionamiento institucional y, en ello, su principal consecuencia fue la ampliación de las facultades del Poder Ejecutivo en la etapa de ejecución presupuestaria.

Como se ha mencionado, en el plano normativo, la delegación de funciones legislativas en cabeza del Poder Ejecutivo es un fenómeno presente desde los albores del actual sistema de administración financiera (1992).

En retrospectiva, la aplicación de este esquema dejó en manos del Congreso de la Nación prácticamente una única facultad reservada a lo largo de todo el período: la de modificar el monto total del presupuesto con origen en mayores recursos de los previstos. El resto fueron tomadas por el Poder Ejecutivo a través de las sucesivas leyes de presupuesto.

En definitiva, aun siendo escasas las competencias no delegadas por el Congreso de la Nación en la materia, la utilización del DNU ha sido el recurso



“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

determinante que, de forma transversal y creciente, explica la mayor parte del quantum, de las modificaciones presupuestarias desde 1994.

Como se ha desarrollado, la imposición de tales delegaciones en la Ley 24.156 o en las leyes de presupuesto claramente no significa que corresponda.

La Constitución Nacional consagra el principio de reserva de ley en materia presupuestaria. Su base jurídica es el artículo 75, inciso 8. En términos normativos la reserva se traduce en una serie de reglas: la atribución de competencia exclusiva al órgano legislativo para tomar la decisión presupuestaria y la prohibición de ejercicio dirigida a los demás órganos.

La reserva de ley respecto de la decisión presupuestaria significa que solamente el Congreso de la Nación puede disponerla (crear la ley), cambiarla (modificar la ley) o eliminarla (derogar la Ley). Abarca los tres momentos de creación, modificación y derogación de ley.

Es la Constitución Nacional que confiere la atribución al órgano legislativo de fijar anualmente la ley de presupuesto, circunscribe ese poder a la materia constitucional dada, de manera exclusiva o reservada. Solamente esa fuente normativa (la Ley) podrá reglar o disciplinar las normas sobre esa materia, con exclusión de toda otra fuente.

Entendemos que la delegación legal amplia y estructural de facultades en el Jefe de Gabinete violaría la norma constitucional presupuestaria básica consagrada en el sistema constitucional argentino.

A su vez, la atribución constitucional del Jefe de Gabinete en materia presupuestaria se limita a lo procedimental mediante el envío del proyecto y a la faz de ejecución (art. 100, incs. 6 y 7 de la CN); tal faz no incluye la atribución de modificación de la ley de presupuesto, solo establece que debe ejecutarla.

Asimismo, la permisión del dictado de DNU durante la faz de ejecución de la ley de presupuesto provoca una flexibilización del principio de reserva legal presupuestaria.

La objeción reside en la justificación fáctica de las circunstancias que impidan seguir el trámite ordinario de sanción de las leyes para, si fuere realmente necesario, modificar la ley de presupuesto, si bien dichas circunstancias puedan eventualmente existir, pero no con la habitualidad que es la regla.



“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

El respeto al rol del Congreso de la Nación en la determinación de las necesidades sociales atendibles con recursos colectivos es un requisito fundamental.

El Congreso de la Nación ha demostrado en numerosas oportunidades la capacidad de actuar con rapidez y celeridad para estar a la altura de los tiempos que necesita nuestro País.

Actualmente, se cuenta con una mayor capacidad operativa que permite desempeñar dicha responsabilidad. Con la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional (OPC), establecida por Ley N° 27.343, se incorporó un nivel profesional de soporte técnico dotada con los recursos especializados y el acceso a la información acordes a la complejidad de tales funciones.

Por tal motivo, no es correcto que la afectación de las remesas de recursos que excedan lo presupuestado puedan ser asignadas discrecionalmente por el Órgano Ejecutivo a través de un DNU, cuando lo que corresponde por norma constitucional es que sean autorizadas por el Congreso de la Nación.

El presente proyecto pretende que el Congreso de la Nación vuelva a tener la plenitud de sus facultades en la materia y que las partidas de recursos que provengan del excedente de lo efectivamente recaudado con lo presupuestado tengan que ser remitidas al Congreso de la Nación a los efectos de autorizar su aplicación.

Por ello, se presenta este proyecto con el objeto de poner fin a los llamados “*superpoderes*” o delegaciones legislativas y respetar la Constitución de la Nación, que establece claramente que el Presupuesto Nacional debe ser decidido por el Congreso de la Nación.

Por todo lo expuesto es que solicito a mis pares me acompañen en el presente proyecto de ley.