

## **PROYECTO DE LEY**

### **MODIFICACION DE LA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA VIGENCIA DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL**

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación, sancionan con fuerza de ley*

**ARTICULO 1º:** SUSTITUYASE el artículo 27 de la ley 24.156 y sus modificatorias, por el siguiente texto:

***“Artículo 27.-** Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior en forma excepcional y provisional, y por un solo periodo presupuestario como máximo, plazo que nunca podrá superar la anualidad, con los ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo Nacional en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados, con el siguiente alcance:*

*1.- En los presupuestos de recursos:*

- a) Eliminar los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente;*
- b) Suprimir los ingresos provenientes de operaciones de crédito, público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizadas;*
- c) Excluirá los excedentes de ejercicios anteriores correspondientes al ejercicio financiero anterior, en el caso que el presupuesto que se está ejecutando hubiera previsto su utilización;*
- d) Estimaré cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio;*
- e) Incluirá los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio.*

*2. En los presupuestos de gastos:*

- a) Eliminaré los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos;*

*b) Incluir los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales;*

*c) Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios;*

*d) Adaptará los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores.*

*Para el supuesto que cumplido el año calendario de vigencia del presupuesto general reconducido, no se sancionara la ley aprobando el presupuesto general de la administración nacional para un nuevo periodo financiero, las actividades del Estado se verán reducidas exclusivamente a las siguientes materias:*

*-Seguridad*

*-Defensa*

*-Salud*

*-Educación*

*No estando autorizado el Poder Ejecutivo Nacional a realizar ningún otro gasto diferente a los previstos en este párrafo.*

*Todo gasto que disponga el Poder Ejecutivo Nacional por fuera a lo expresamente autorizado en el presente artículo, utilizando cualquier tipo de instrumento administrativo o el dictado de Decretos, es nulo de nulidad absoluta, y lo hace responsable personalmente en materia civil y penal, conjuntamente con los Ministros y el Jefe de Gabinete de Ministros que suscriban los actos e instrumentos respectivos. Debiendo el Estado Nacional reclamarles a ellos, el reintegro de los recursos dispuestos en violación a lo establecido en este artículo.*

*Las previsiones del presente artículo no obstan, a que el Congreso de la Nación pueda sancionar, durante la vigencia del presupuesto prorrogado, el presupuesto general para el respectivo año en curso."*

**ARTICULO 2°: ESTABLECESE** que la presente ley comienza a regir al día siguiente de su publicación en el boletín oficial, siendo de aplicación inmediata al ejercicio financiero vigente a esa fecha.

**ARTICULO 3°: De forma.**

*Juan Fernando Brügge*

*Diputado Nacional*

## **FUNDAMENTOS**

### **Señor Presidente:**

El presente proyecto de ley tiene por objeto principal establecer criterios claros, transparentes y constitucionales sobre la vigencia del Presupuesto General de la Administración Nacional, y la posible prórroga de su vigencia, producidos el vencimiento del mismo. Todo ello, atento la falta de claridad de la ley 24.156, que ha generado controversias interpretativas sobre el asunto, que requieren urgente modificar su texto, para lograr una adecuada y debida seguridad jurídica para toda la sociedad, en lo que hace al alcance y vigencia del Presupuesto General de la Nación, por estar en juego alto interés generales del pueblo argentino, proponiendo sustituir el texto del artículo 27 de la referida ley.

Entendemos que la determinación de los recursos y gastos en una ley importa establecer los límites propios del Gobierno en un contexto de Estado de Derecho, no solo como una herramienta de gobierno sino como un vallado para no avanzar sobre la libertad en el ejercicio de los derechos constitucionales de los habitantes del estado, por eso, el presupuesto es 'una de las manifestaciones más puras' del Estado Constitucional. (Atchabahian Adolfo, "Vigencia de los principios presupuestarios". Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2015, N° 440, pp. 23-35)

Como bien señala Ivanega el presupuesto "como instrumento de las decisiones del gobierno, contiene: a) la adopción de un plan de acción del Estado para un período dado; b) la formulación de una política global y políticas específicas para llevar adelante dicho plan y c) la dirección de las actividades para la materialización de tales políticas y para el seguimiento y evaluación de su cumplimiento." ("Reflexiones acerca del presupuesto y la transparencia pública" Dra. Mirian M. Ivanega [cijur.mpba.gov.ar](http://cijur.mpba.gov.ar))

Es sabido que los principios básicos que debe presidir el esquema normativo de todo presupuesto público son a) Universalidad, b) Unidad, c) Especialidad, d) Planificación, e) Anualidad, f) Previsión, g) Periodicidad, h) Claridad, i) Publicidad, j) Exactitud y k) Exclusividad. Aspectos todos ellos, que exigen una meticulosa adecuación a la realidad de una sociedad siempre dinámica y cambiante, con necesidades crecientes en un esquema económico de crisis, con situaciones de injusticia social palmaria e inequidad territorial, con asimetrías de crecimiento y desarrollo evidentes, que exigen una determinación de prioridades en materia de políticas públicas.

La Constitución Nacional exige que todo presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional respete a) el logro de un grado equitativo de desarrollo, b) calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. (art. 75 inciso 8 CN), aspectos todos ellos, que requiere del consenso y acuerdo en un concierto federal, de la mayoría de los diputados y senadores nacionales, para fijar las prioridades en el esquema de recursos y gastos necesarios, para llevar adelante las políticas públicas aptas e idóneas para lograr los objetivos constitucionales referidos.

Con referencia a la vigencia legal máxima que puede tener un presupuesto general de la Administración Nacional, el texto constitucional es claro y preciso, al señalar que le compete al Congreso de la Nación "fijar anualmente el presupuesto general" (art.75 inciso 8), no previendo la Carta Magna Nacional previsión alguna ante la falta de aprobación del mismo. Por lo que, la falta de previsión constitucional habilita, solo en forma excepcional, a determinar, vía legal y solo ante circunstancias extraordinarias se podría autorizar que un presupuesto general pueda ser reconducido o prorrogado por un tiempo limitado. Limitación temporal, que si la Constitución Nacional ha determinado en "un año", de ahí que toda prórroga jamás podría superar la anualidad. La manda constitucional en este aspecto es clara, de ahí que todo exceso de tiempo en la vigencia de un presupuesto deviene en claramente inconstitucional y por ende en nulo.

Quedando el Gobierno Nacional, producido el hecho del vencimiento del plazo de vigencia de una ley aprobatoria de un presupuesto general, sin autorización legal ni constitucional para efectuar gasto alguno.

Generando, ello, incertidumbre jurídica y social sobre el actuar del Poder Ejecutivo, afectando la planificación a medio y largo plazo de las finanzas públicas y, en ocasiones, desencadenando crisis política, si se percibe que la gestión presupuestaria está estancada o no satisface las demandas sociales, ni permite la realización de intereses generales de los argentinos.

Por ello, la inexcusable distorsión interpretativa del artículo 27 de la ley 24156, que se ha producido en el ejercicio financiero correspondiente al año 2025, bajo el pretexto de "no estar prohibida" la prórroga indeterminada, una vez producido el vencimiento de la vigencia del Presupuesto General de la Nación, deviene en claramente inconstitucional, por todos los argumentos que hemos expuesto anteriormente, lo que exige una urgente corrección normativa, para dar certeza, seguridad y claridad a los argentinos y evitar los abusos y desviaciones de poder, del Poder Ejecutivo Nacional de turno.

Sobre este particular, el derecho comparado nos tiene diferentes ejemplos sobre los aspectos constitucionales y regulatorios del presupuesto general de gastos y recursos públicos, aplicables en lo que hace a su duración temporal y solución jurídica ante el vencimiento de su vigencia. Así podemos mencionar los siguientes ordenamientos jurídicos:

En Estados Unidos de Norteamérica, ocurrido el vencimiento del plazo de vigencia del Presupuesto General de la Nación, sin que se haya aprobado uno nuevo, se acuerdan las denominadas "Continuing Resolution" (Resolución continua o de continuidad), que extiende los fondos del año anterior, por un plazo corto, que va de algunas semanas hasta varios meses, dependiendo de los acuerdos en el Congreso. Si la referida resolución expira sin acuerdo para la sanción de un nuevo Presupuesto, se produce un cierre gubernamental o de la administración pública ("government shutdown"), lo que conlleva la suspensión parcial de servicios no esenciales y paralización de algunas actividades gubernamentales. En México existe la práctica (y en algunos casos el marco legal) de reconducir el presupuesto anterior como "vigente" provisionalmente. Generalmente se extiende por un período corto (varios meses) hasta aprobarse el nuevo presupuesto. Se limita la capacidad de emprender nuevos proyectos o ajustes en políticas públicas; la administración debe

operar con los lineamientos y montos del presupuesto anterior, lo que puede generar incertidumbre en la asignación de recursos.

En Alemania se utiliza el presupuesto del año anterior de forma transitoria, con restricciones legales que impiden nuevos compromisos de gasto. Normalmente solo por un corto plazo (algunos meses como máximo) hasta la aprobación del nuevo presupuesto. Se restringe la toma de nuevas decisiones de gasto y la contratación de proyectos nuevos; el control de gastos se vuelve más riguroso para evitar déficits no previstos.

En España se mantiene provisionalmente el presupuesto del año anterior mientras se busca la aprobación del nuevo. Por un período transitorio, generalmente durante los primeros meses del nuevo año. Se pueden producir retrasos en inversiones y en la ejecución de nuevos programas, limitando el gasto público en áreas que requieran innovación o expansión.

Para el caso del Reino Unido aunque no existe un "presupuesto anual" con la misma rigidez que en otros sistemas, se emplean resoluciones de continuidad de fondos. De forma temporal (por semanas o meses) hasta que se acuerde el marco financiero completo. Pueden verse afectadas áreas de gasto no prioritarias.

El proyecto de ley propuesto, tiende a dar previsibilidad a las cuentas públicas nacionales, evitando desviaciones o su utilización sin el debido contralor previo, en lo que hace a la oportunidad y conveniencia con la aprobación legislativa, y el control posterior en lo que respecta a la legalidad y transparencia del gasto. Sobre este particular, no debemos olvidar un principio liminar que surge subyacente en nuestra Constitución Nacional, como lo es la "credibilidad presupuestaria" que se basa en la confianza depositada por la sociedad en el Gobierno, en el sentido que Poder Ejecutivo Nacional cumpla con el Plan previsto en la ley sancionada en forma anual, y en su caso, de explicaciones cuando se desvía del mismo.

La necesidad de contar con un presupuesto general aprobado y actualizado a las realidades del país, permite a los ciudadanos tener previsibilidad y conocer las reglas de juego vigentes para el año calendario de su vigencia, lo que les permite a todos los argentinos poder planificar y proyectar aspectos que hacen a su vida cotidiana, en definitiva ejercer sus derechos en un país normal.

En ese sentido, nos tiene dicho la IBP (International Budget Partnership) que la sociedad civil tiene un papel que desempeñar en el seguimiento de las desviaciones presupuestarias, y en la exigencia de responsabilidades a los gobiernos para garantizar que cumplan sus promesas de gasto adecuadamente, para concretar las prioridades nacionales y de desarrollo.

Por ello, en la presente iniciativa legislativa, establecemos las responsabilidades funcionales, civiles y penales para el Poder Ejecutivo Nacional y su gabinete para el supuesto que adopten medidas, ya sea administrativas o por vía del dictado de Decretos del tipo que fueran, en violación a las limitaciones presupuestarias y legales previstas expresamente en el artículo 27 de la ley de Administración Financiera cuyo texto se propone sustituir en el presente, calificando esos actos administrativos e institucionales como nulos de nulidad absoluta, como forma de resguardar los principios constitucionales antes expresados, en cumplimiento del principio republicano que impone la responsabilidad de los funcionarios, previsto expresamente en el artículo 1° de nuestra Constitución Nacional.

Por todo ello, solicitamos a los diputados y diputadas acompañen el presente proyecto de ley con su debida aprobación.

*Juan Fernando Brügge*

*Diputado Nacional*