
Una visión constitucional del presupuesto

Pablo Gustavo Hirschmann*

Resumen

Es incompleto el análisis de la política si no incluye un abordaje relacionado con los aspectos materiales más concretos y precisos para su puesta en práctica, como son los gastos y los recursos. El examen de una gestión de gobierno no puede limitarse a la lectura de los discursos oficialistas u opositores –generalmente intercambiables, según de qué lado del mostrador puedan alternarse históricamente unos y otros-, un dato mucho más relevante y significativo surge del empleo de los recursos, reflejado en el presupuesto y en la cuenta de inversión. Su lectura – árida y paciente para quienes no están familiarizados con las ciencias económicas y contables- es necesaria para que sean más certeras las conclusiones a las que pueden llegar quienes evalúan una gestión de gobierno desde la Ciencia Política o el Derecho Constitucional. Este trabajo apunta a facilitar el acercamiento entre esas diferentes perspectivas a partir de la idea de que la regulación presupuestaria está innegablemente unida a la vigencia de los principios democráticos –esencialmente la soberanía del pueblo- y el desarrollo del sistema representativo, enriquecidos, en los tiempos que corren, con la transparencia, el acceso a la información pública y la participación ciudadana.

Palabras clave: Presupuesto – Hacienda pública – Ejecución presupuestaria – Control del presupuesto

* Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Buenos Aires, Universidad de Palermo, Universidad Católica, Universidad de Ciencias Económicas y Sociales.

I. Introducción

Siempre me llamó la atención que Maurice Duverger, un autor que, en mi caso, comencé a conocer leyendo *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, haya publicado en 1956 un texto sobre la *Hacienda Pública*. La inicial perplejidad proviene del hecho de que las lecturas que continúan al primero de los textos de dicho autor, son generalmente, *Introducción a la Política*, *Sociología Política* o *Métodos de las Ciencias Sociales*, si uno va a temas más generales y *Los partidos políticos*, *La democracia sin el pueblo o Jaque al rey*, al tratar de cuestiones particulares, todas ellas relacionadas con la Ciencia Política, la Sociología o el Derecho Constitucional.

¿Por qué entonces apartarse de la temática relacionada con el poder político y pasar a un territorio donde predominan los aspectos económicos, financieros y contables? Lo cierto es que Duverger al ocuparse de la Hacienda Pública, no se aparta de sus estudios sobre temas políticos, sino que, en realidad, hace un abordaje de la política por un camino inusual, pero necesario, que es la vía relacionada con los aspectos más concretos y precisos de la actividad política estatal: sus gastos y sus recursos.

Quien examina a una gestión de gobierno, sea en forma global o en cuestiones específicas (educación, defensa, justicia, etc.), no debe conformarse con leer los discursos oficialistas u opositores, generalmente intercambiables de acuerdo con las mutaciones que produce la alternancia política. Más precisa y reveladora será la información que puede obtenerse sobre esa gestión por medio de la árida y paciente lectura de los presupuestos de gastos y de recursos y su ejecución reflejada –en forma definitiva– en la cuenta de inversión. Es allí donde se ve mejor cómo se gobierna, consultando al presupuesto, y cómo se gobernó, si acudimos a la cuenta de inversión.

Ese abordaje para ser útil requiere de conocimientos técnicos, esencialmente de las ciencias contables. En lo que concierne al Derecho, la regulación más específica es estudiada por la *Ciencia de las Finanzas Públicas*, sin embargo, y como enseña el ejemplo de Duverger, la regulación del tema presupuestario, en lo que concierne al Estado de Derecho, a las instituciones constitucionales y a los Derechos Humanos, corresponde al Derecho Constitucional.

Esa interrelación entre el Derecho Constitucional, el presupuesto y la cuenta de inversión, en sus aspectos básicos, será el tema que desarrollaré en este trabajo.

II. Aspectos generales

“El derecho presupuestario –afirman Adolfo Atchabahián y Guillermo Massier– está ligado al desarrollo de los principios democráticos, a la idea de soberanía popular y, consiguientemente, al triunfo de los sistemas representativos de gobierno”¹.

¹ tchabahián, Adolfo; Massier, Guillermo, *Curso de contabilidad pública*, 2° ed, Buenos Aires,

Los mismos autores nos recuerdan que el derecho presupuestario ha pasado por tres etapas, que pueden advertirse en la historia inglesa de la lucha entre el Parlamento y la Monarquía. Los frutos de esa lucha, en orden temporal, fueron:

- a) La conquista de la facultad de votar los impuestos.
- b) La conquista de la facultad de discutir y autorizar los gastos.
- c) La periodicidad del presupuesto y la especialización de los gastos.

Esas etapas ponen en evidencia la estrecha vinculación existente entre el presupuesto de gastos y de recursos y el desarrollo del régimen representativo. Es que en los tiempos del absolutismo monárquico lo relativo a la hacienda pública estaba dirigido a resguardar la hacienda o el patrimonio del monarca y a castigar las desviaciones –muy frecuentes– de los oficiales de la real hacienda y los demás funcionarios que gestionaban los recursos de la Corona. La determinación de los tributos y el destino de los gastos quedaban librados al arbitrio exclusivo de los monarcas.

Un cambio sustancial se produjo cuando comenzaron a arraigar las ideas del constitucionalismo. Al ponerse el acento sobre la libertad y la dignidad de las personas, tratadas igualmente por las leyes, esto produjo efectos sobre la tributación y el gasto estatal al requerirse la necesaria y periódica intervención del órgano de representación popular para autorizarlos en un Estado en el que soberano es el pueblo y no un monarca.

Es precisamente el presupuesto de gastos y recursos, el instrumento que – fundado en la división de poderes– posibilitará que los órganos estatales dispongan de los recursos necesarios para desarrollar sus cometidos (básicamente los tributos aprobados por las leyes), realizando los gastos autorizados por la ley de presupuesto y de los cuales deberán rendir cuentas al Parlamento o al Congreso.

En el Derecho Constitucional Argentino el presupuesto es “... *un instrumento aprobado por ley del Congreso en el cual se prevé, anualmente, los gastos en que incurrirá la administración y los recursos de la administración y los recursos que se deberán obtener para su cobertura*”.²

El Tribunal Constitucional Español en una recordada sentencia afirmó que el presupuesto es “... *la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (cortes, parlamento o asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la necesidad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración*

Ediciones Contabilidad Moderna, 1985, p. 115.

² Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2º, ed. actualizada y ampliada, Buenos Aires, La Ley, 2006, T. II, p. 1546.

de los ingresos y la distribución de los gastos públicos".³

Como sintetiza Horacio Corti: "*Sólo hay técnica presupuestaria si hay división de poderes. Y en ese marco actúa como un mecanismo de control de parte del Poder Legislativo respecto de los restantes poderes del Estado, en la medida en que ninguno de ellos podrá tomar una decisión que importe un gasto sin la autorización legislativa*". Por eso, concluye el referido autor, cuando el poder del Estado se encuentra concentrado en un único órgano, no corresponde el empleo del concepto jurídico moderno del presupuesto, aunque ese término se emplee para designar a la previsión económica de sus gastos⁴.

El presupuesto tiene forma de ley y es una ley, con todo lo que ello implica en un Estado Constitucional de Derecho, tanto en su contenido, formación y procedencia política de sus autores. El presupuesto es entonces un instrumento de control interorgánico al habilitar el control democrático de la actividad financiera pública y posibilitar que la asignación de los recursos se efectúe en relación directa con las competencias, servicios y funciones a cargo de la Nación. Ello debe hacerse contemplando criterios objetivos de reparto y en forma equitativa, solidaria, que dé prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (conf. Art. 75, inc. 2º, párrafo 3º, de la Constitución Nacional, al que remite la llamada "cláusula del presupuesto", del artículo 75, inc. 8º, de la Constitución Nacional).

72

Pero es también un instrumento de gobierno con el que cuenta el Congreso para participar, de esa forma, en la actividad de dirección política, aprobando o rechazando el programa político, económico y social propuesto por el órgano ejecutivo.

Finalmente, el presupuesto al organizar los gastos y los recursos del Estado, buscando el equilibrio entre unos y otros, es un instrumento ordenador y de planificación de la actividad económica estatal, que, por su importancia, magnitud y alcances, constituye una referencia obligada en las decisiones de los demás sujetos del sistema político y económico.

De ahí la importancia que la llamada "ley de leyes", tiene para las cuentas públicas (incluidas las de otros órdenes, como las provinciales y municipales) y para la actividad económica del sector privado.

³ STC 3/2003, Recurso de inconstitucionalidad 2872/2002. Promovido por el presidente del gobierno contra la ley del parlamento vasco 1/2002, de 23 de enero, relativa a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

⁴ Corti, Horacio G., *Derecho Constitucional Presupuestario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, pp. 37/8.

III. Naturaleza jurídica

Se ha discutido acerca de si el presupuesto es un “acto de aprobación”, un “acto de autorización”, un “acto institucional” o un acto administrativo. Si bien es cierto que por sus características, especialmente la anualidad, participa de esos caracteres, no lo es menos que por las condiciones que imponen el sistema republicano y el principio de división de poderes, corresponde dejar claramente sentado que el presupuesto en nuestro sistema es una ley. Una ley federal, aprobada por el Congreso de acuerdo con el trámite previsto en los artículos 77 a 84 de la Constitución Nacional.

En ese trámite han intervenido el Jefe de Gabinete, los Ministros y el Poder Ejecutivo (art. 100, inc. 7° C.N.), pero la decisión es del Congreso, conforme a la atribución que le confiere el art. 75, inc. 8°, de la Constitución Nacional y de acuerdo con las pautas del inc. 2°, de dicho artículo.

En tal sentido se ha afirmado que *“En tanto el presupuesto es un acto del Poder Legislativo, en función legislativa, por razón de la materia, concluido a través de un proceso constitucional para la sanción de las leyes, el Congreso puede ejercer el derecho de enmienda, revisión, modificación, participando, al igual que en las demás leyes, con el Ejecutivo en la determinación de su contenido y no limitándose a una simple aprobación o denegación global de control. Pues el presupuesto es una ley como todas las demás”*.⁵

Es también el criterio que, con algunos vaivenes, ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación para quien: *“En nuestro sistema constitucional, nada permite inferir que la función legislativa en materia presupuestaria se limita a aprobar o autorizar lo que propone el Ejecutivo. El Congreso recibe un proyecto de presupuesto y lo acepta, lo modifica o lo rechaza, en todo o en parte, sin restricción alguna. No es un acto aprobatorio que pasa a integrar un acto administrativo: es acción legislativa normal y primordial aún cuando la iniciativa corresponda al Poder Ejecutivo”*.⁶

IV. Normas constitucionales

Teniendo en cuenta la importancia que reviste para el Estado de Derecho, la democracia y la división de poderes la regulación constitucional comprende a los aspectos sustantivos del presupuesto (art. 75, incs. 8° y 2° C.N.); pero también regula los aspectos formales de la decisión presupuestaria –ley anual– (arts. 75, inc. 8°); la iniciativa legislativa y su forma particular (art. 100, inc. 6° C.N.); la

⁵ Dromi, José Roberto, *Presupuesto y Cuenta de Inversión*, 2° ed. actualizada, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997.

⁶ *Fallos*, 325:2394.

ejecución presupuestaria (arts. 99, inc. 10 y 100, inc. 7, C.N.) y su control (arts. 99, inc. 10 y 75, inc. 8° C.N.).

Las normas constitucionales citadas dicen que.

Corresponde al Congreso:

Artículo 75, inc. 8°: *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.*

Artículo 75, inc. 2°, párrafo tercero: *La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.* (pautas del tercer párrafo del artículo 75, inciso 2°).

Estas normas, en especial la primera de ellas, componen lo que se ha denominado la “Cláusula presupuestaria” de la Constitución. Por medio de ella se le otorga al Poder Legislativo, de manera exclusiva, la potestad presupuestaria, al enunciarse el principio de reserva de la ley.

El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

74

Artículo 99, inc. 10: *Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.*

Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Presidente y el Congreso le corresponde:

Artículo 100, inc. 6°: *Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.*

Artículo 100, inc. 7°: *Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional.*

El enunciado de estas normas constitucionales se complementa con las disposiciones referidas a la Auditoría General de la Nación:

Artículo 85.- *El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.*

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de

cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

V. La regulación legislativa de la decisión presupuestaria y su control. Las leyes de Administración Financiera

El principal cuerpo orgánico de normas que rigen la actividad relacionada con la decisión presupuestaria está contenido en las leyes que regulan la administración financiera del Estado. La ley actualmente vigente es la Ley 24.156.

En nuestro país, sus antecedentes pueden remontarse a la Real Ordenanza de Intendentes, aprobada por el Rey Carlos III en 1782, seis años después de la creación del Virreinato del Río de la Plata.

Sin perjuicio de recordar que existieron normas relacionadas con los controles presupuestarios en el Derecho Patrio y en las Constituciones de 1819 y 1826, cabe mencionar que el Congreso Constituyente de 1852-1854, funcionó como autoridad legislativa hasta que se instaló el Congreso, creado en la Constitución de 1853. En tal carácter aprobó el Estatuto para la Organización de la Hacienda y Crédito Público de la Confederación, del 9 de diciembre de 1853. Su inspirador fue Mariano Fraguero.

Ese Estatuto encomendó la actividad financiera de la Confederación a la Administración General de Hacienda y Crédito y las tareas de tesorería y contaduría fueron confiadas al Banco Nacional.

En 1859 el Congreso de la Confederación aprobó la Ley 217, que llegó a regir -después de la Unión Nacional de 1860- hasta el año 1870.

Cabe mencionar también a la Ley 79 de 1863, de Organización del Crédito Público Nacional, que se basó en un anteproyecto redactado por Dalmacio Vélez Sársfield.

En 1870 empezó a regir la Ley 428 de “Contabilidad Nacional”, que, con varias modificaciones, rigió hasta 1947. Vista con ojos actuales presentaba algunas carencias, pero su larga vigencia demuestra claramente algunas de sus virtudes, pues prevenía casi todos los aspectos indispensables para el ordenamiento de la hacienda pública de un Estado federal, llegando a revestir el carácter de un verdadero código de contabilidad.

La Ley 428, fue sustituida por la Ley 12.961 del 20 de marzo de 1947, que mereció severas y fundadas críticas al favorecer –conforme al régimen entonces en el poder- la actividad discrecional del Poder Ejecutivo Nacional.

Fue sustituida en 1956 por el Decreto-ley 23.354/56, llamado “Ley de

Contabilidad”, fue derogada por el artículo 137 de la Ley 24.156 (B.O. 29/10/1992), actualmente vigente, con algunas modificaciones.

Además de Ley 24.156, que por sus características reviste la condición de una ley orgánica de Contabilidad Pública, existe una gran cantidad de regulaciones de las finanzas públicas, muchas veces específicas o también temporarias y, otras veces, ambas cosas a la vez, que complementan a ese régimen orgánico.

En primer término, cabe considerar a la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto.

Ha sido siempre una práctica corriente incorporar a la ley de presupuesto, de vigencia anual, disposiciones de carácter permanente, lo que ocasionaba serias dificultades, a la hora de examinar la vigencia de algunas disposiciones contenidas en las leyes de presupuesto.

La Ley 11.672, del 11 de enero de 1933, tuvo por objeto dar permanencia mayor de un año a ciertas regulaciones que contiene una ley de Presupuesto.

Dada la variada naturaleza y contenido de las diversas disposiciones que fueron incorporadas a la Ley Complementaria Permanente, durante mucho tiempo dicha norma careció de orden y de sistematicidad, era un verdadero “cajón de sastre”, siendo una práctica aconsejable, en el caso de no encontrar alguna regulación pública, acudir a la Ley Complementaria Permanente, donde era muy factible que estuviera la norma sujeta a búsqueda.

76

El texto ordenado por Decreto 1110/2005, dio un orden sistemático, dividiendo al contenido en tres títulos. Actualmente está en vigencia el texto ordenado que aprobó el Decreto 740/2014.

Debe incluirse también entre las leyes complementarias de la Ley 24.156, a la Ley 24.629, aprobada en 1996, cuyo Capítulo I (compuesto por cinco artículos), contiene, según denomina, “normas complementarias para la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional”.

También debe hacerse mención de las Leyes 25.152, aprobada en 1999, llamada de Solvencia Fiscal y la Ley 25.917, aprobada en 2004 que trata del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

VI. Los principios esenciales del presupuesto

1. El principio de reserva de ley

Es una consecuencia de la vigencia del principio de división de poderes y del sistema de frenos y contrapesos que lo caracteriza. Se ve aquí a la ley como *“una decisión central del Estado y forma primordial de creación del derecho que está precedida de un proceso deliberativo público y abierto, donde deben debatir las mayorías y las minorías expresivas del pluralismo característico de una sociedad*

moderna y llegar a consensos sobre las decisiones fundamentales del Estado”.⁷

De ello resulta que la reserva de la ley es la técnica jurídica por medio de la cual se sostiene la particular situación de la ley en nuestro ordenamiento. *Status* que resulta de las características institucionales que estructuran al Congreso: Entre otras, su carácter colegiado, el pluralismo y la deliberación pública.

La reserva de la ley es una cualidad que importa atribuir al Congreso un rol central y decisivo respecto de la materia, alcanzada por dicha cualidad y, al mismo tiempo, reviste el carácter de prohibición dirigida a los otros órganos de gobierno.

En materia presupuestaria, la reserva de la ley importa respecto de los gastos una situación paralela a la de la creación de los recursos. En ambos casos, el gestor principal de la decisión respectiva es el Congreso y el instrumento mediante el cual genera recursos y autoriza los gastos, es el mismo: la ley.

¿Cuáles son las exigencias que se derivan de este principio en materia presupuestaria? A modo de analogía, puede anticiparse que son las mismas que caracterizan a la tipicidad en materia penal o tributaria.

Por eso para dar satisfacción a esas exigencias es preciso que la ley de presupuesto contenga los elementos estructurales o sustanciales de la decisión presupuestaria, esto impone que la ley de presupuesto sea única, universal, general y específica.

Hablamos entonces de una ley que contenga en forma separada un cálculo de todos los recursos y una autorización de todos los gastos de todos los poderes y órganos públicos, especificando las cantidades y finalidades de los gastos.⁸

77

2. Unidad de la ley de presupuesto.

En tanto el presupuesto se presenta como un plan de gobierno y un dato ordenador del sector público de la economía, del que podría decirse que es el corazón de la actividad económica del Estado, es necesario que, para justificar con claridad y transparencia la exigencia coactiva de recursos se los incluya en un solo cuadro. Ese mismo recaudo debe también abarcar a los gastos dirigidos a satisfacer necesidades colectivas, dado que no corresponde orientar las expensas públicas al beneficio particular, ni, como principio, efectuar afectaciones especiales de recursos.

Siguiendo a las prácticas de los tiempos coloniales, en que funcionaban cajas separadas, no hubo hasta la Organización Nacional una consagración del principio de unidad del presupuesto, que ingresó en nuestro ordenamiento en el art. 1° de la Ley 428, y desde entonces se mantuvo en todas las normas de administración financiera que rigieron hasta nuestros días.

En un texto preparado por la Oficina Nacional de Presupuesto, denominado “El

⁷ Corti, Horacio G., op. cit. nota 4, p. 178.

⁸ Corti, Horacio G., op. cit. nota 4, p. 187.

sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina”, dicho organismo refiriéndose a esta regla esencial afirma:

“Este principio se refiere a la forma del presupuesto y a que todas las entradas y salidas se incluyan en el documento presupuestario (unidad de documento). De ese modo se permite tener un panorama de conjunto de las operaciones financieras, ya que si se tiene un presupuesto fragmentado no se puede tener idea del conjunto, de la magnitud y composición de los recursos y gastos públicos”.

Más adelante, el citado documento añade: *“De este principio se deriva el principio de unidad de caja, el que sostiene que todos los ingresos deben ir a una única caja o tesorería y los pagos deben ser realizados con los fondos de ésta. El presupuesto único consolidado de caja tiende a garantizar la disponibilidad de recursos o de financiamiento en oportunidad de realizar los pagos. La tendencia a crear muchas cajas o tesorerías lleva al problema de la insuficiencia financiera para atender determinados gastos y a la existencia de recursos ociosos destinados a gastos que se demoran o no se realizan. En la Administración Pública Nacional, funciona la Cuenta Única del Tesoro (CUT) en consonancia con este principio.”*⁹

En relación con este principio cabe tener presente la siguiente advertencia que se formula en el citado documento: *“Para que el presupuesto sea realmente un instrumento eficaz de gobierno y de control no deben existir entes o empresas, cuentas especiales o fondos al margen del mismo. Tampoco deben existir modificaciones de montos o de destino de partidas, modificaciones en el plan financiero del Estado, porque ello desdibujaría el rol del presupuesto, tanto como instrumento de organización y planificación, como reaseguro del equilibrio del poder”.*

En armonía con esta advertencia, el artículo 4° de la ley 25.152 de Solvencia Fiscal dispone que: *“No podrán crearse fondos u organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios”.*

3. Universalidad de la ley de presupuesto

Según el artículo 75, inciso 8° de la Constitución Nacional la Ley de Presupuesto debe contener “el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional”, de ello resulta el principio de universalidad del presupuesto. De acuerdo con él el presupuesto ha de abarcar la totalidad de los gastos, por una parte, y, por la otra, la totalidad de los recursos. La enunciación – tanto de los gastos, como de los recursos- tiene que ser clara y su separación nítida, encontrándose prohibida la compensación entre gastos y recursos, o presentación

⁹ https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf, “El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina”, pp. 28 y 29. Sitio visitado el 2 de febrero de 2023.

de resultados netos, porque con ello se ocultaría al Congreso el manejo efectivo de los fondos y su asignación real.

Esa regla está contenida en el artículo 12 de la Ley 24.156 de Administración Financiera, que establece que: “*Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí*”. La norma es complementada por el artículo 23 de la Ley que enuncia el criterio de “no afectación”, que se refiere a la conveniencia de no afectar determinados recursos a determinados gastos, con lo que en realidad se afecta la libre disponibilidad de los recursos.

La regla de universalidad se aplica también a los fondos fiduciarios, de acuerdo con lo que establece el artículo 3° de la Ley 25.917.¹⁰

4. El principio de generalidad de la ley de presupuesto

Más allá de que el artículo 12 de la Ley 21.456, exige que la ley de presupuesto incluya a todos los recursos y a todos los gastos, el artículo 2°, inc. a de la Ley 25.152 precisa que la Ley de Presupuesto: “*Contendrá todos los gastos corrientes y de capital a ser financiados mediante impuestos, tasas y otras contribuciones obligatorias establecidas por legislación específica, endeudamiento público y tarifas por prestación de servicios fijadas por autoridades gubernamentales. Asimismo, incluirán los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios.*”

79

El artículo 8° de la ley 24.156, define con bastante amplitud al Sector Público Nacional y enuncia allí a los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley de Administración Financiera¹¹.

¹⁰ Art. 3° Ley 25.917: “*Las leyes de presupuesto general de las administraciones provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Administración Pública nacional contendrán la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no de todos los organismos centralizados, descentralizados, de las instituciones de la seguridad social y los flujos financieros de los fondos fiduciarios. Asimismo, informarán sobre las previsiones correspondientes a todos los entes autárquicos, los institutos, las empresas y sociedades del Estado del Sector Público no Financiero. Los recursos y gastos figurarán por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Se realizarán las adecuaciones necesarias en un plazo máximo de los DOS (2) ejercicios fiscales subsiguientes al del año 2009. Lo dispuesto en el presente artículo no implica alterar las leyes especiales en cuanto a sus mecanismos de distribución o intangibilidad, en cuyo caso no estarán sometidas a las reglas generales de ejecución presupuestaria.*”

¹¹ Art. 8° Ley 24.156: “*Las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por:*
a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.
b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de

Para completar el panorama referido a los alcances del principio de generalidad del presupuesto hay que contemplar supuestos regulados en forma particular, como son los casos del Poder Judicial de la Nación, que goza de autarquía (art. 1° de la Ley 23.853); de las Universidades Nacionales (arts. 75, inc. 19 de la Constitución Nacional y art. 59 de la Ley 24.521); las Empresas públicas, fondos fiduciarios y entes no comprendidos en el art. 8° (art. 46 de la Ley 24.156 que establece que: “*Los directorios o máxima autoridad ejecutiva de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, aprobarán el proyecto de presupuesto anual de su gestión y lo remitirán a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del 30 de setiembre del año anterior al que registrá. Los proyectos de presupuesto deberán expresar las políticas generales y los lineamientos específicos que, en materia presupuestaria, establezca el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera y la autoridad de la jurisdicción correspondiente; contendrán los planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitirán establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión respectiva*”).¹²

Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

c) *Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.*

d) *Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional. Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades”. (Artículo sustituido por art. 8 de la Ley N° 25.827 B.O. 22/12/2003)*

¹² A fin de completar el tratamiento presupuestario de esas entidades, se transcriben las normas de los artículos 47 a 55 de la ley 24.156:

Art. 47: “*Los proyectos de presupuesto de financiamiento y de gastos deben estar formulados utilizando el momento del devengado de las transacciones como base contable.*”

Art. 48: “*La Oficina Nacional de Presupuesto analizará los proyectos de presupuesto de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional y preparará un informe destacando si los mismos se encuadran en el marco de las políticas, planes y estrategias fijados para este tipo de instituciones y aconsejando los ajustes a practicar en el proyecto de presupuesto si, a su juicio, la aprobación del mismo sin modificaciones puede causar un perjuicio patrimonial al Estado o atentar contra los resultados de las políticas y planes vigentes.*”

Art. 49: “*Los proyectos de presupuesto, acompañados del informe mencionado en el artículo anterior, serán sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo con las modalidades y los plazos que establezca la reglamentación. El Poder Ejecutivo Nacional aprobará, en su caso con los ajustes que considere convenientes, antes del 31 de diciembre de cada año, los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, elevados en el plazo previsto en el artículo 46 de la presente ley, pudiendo delegar esta*

A estos supuestos cabe añadir la situación de los fondos fiduciarios a la que nos hemos referido con anterioridad.

La lectura de dichas normas genera alguna inquietud respecto de su compatibilidad con el artículo 76 de la Constitución Nacional. En este sentido

atribución en el ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Si las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional no presentaren sus proyectos de presupuesto en el plazo previsto, la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará de oficio los respectivos presupuestos y los someterá a consideración del Poder Ejecutivo Nacional.”

Art. 50: *“Los representantes estatales que integran los órganos de Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, estatutariamente facultados para aprobar los respectivos presupuestos, deberán proponer y votar el presupuesto aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional.”*

Art. 51: *“El Poder Ejecutivo Nacional hará publicar en el Boletín Oficial una síntesis de los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, con los contenidos básicos que señala el artículo 46.”*

Art. 52: *“Las modificaciones a realizar a los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional durante su ejecución y que impliquen la disminución de los resultados operativo o económico previstos, alteración sustancial de la inversión programada, o el incremento del endeudamiento autorizado, deben ser aprobadas por el Poder Ejecutivo nacional, previa opinión de la Oficina Nacional de Presupuesto. En el marco de esta norma y con opinión favorable de dicha oficina, Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional establecerán su propio sistema de modificaciones presupuestarias.”*

Art. 53: *“Al cierre de cada ejercicio financiero las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional procederán al cierre de cuentas de su presupuesto de financiamiento y de gastos.”*

Art. 54: *“Se prohíbe a las entidades del sector público nacional realizar aportes o transferencias a Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional cuyo presupuesto no esté, aprobado en los términos de esta ley, requisito que también será imprescindible para realizar operaciones de crédito público.”*

Art. 55: *“La Oficina Nacional de Presupuesto preparará anualmente el presupuesto consolidado del sector público, el cual presentará información sobre las transacciones netas que realizará este sector con el resto de la economía y contendrá, como mínimo, la siguiente información:*

- a) Una síntesis del presupuesto general de la Administración nacional;*
- b) Los aspectos básicos de los presupuestos de cada una de las empresas y sociedades del Estado;*
- c) La consolidación de los recursos y gastos públicos y su presentación en agregados institucionales útiles para el análisis económico;*
- d) Una referencia a los principales proyectos de inversión en ejecución por el sector público nacional;*
- e) Información de la producción de bienes y servicios y de los recursos humanos que se estiman utilizar, así como la relación de ambos con los recursos financieros;*
- f) Un análisis de los efectos económicos de los recursos y gastos consolidados sobre el resto de la economía.*

El presupuesto consolidado del sector público nacional será presentado al Poder Ejecutivo Nacional, antes del 31 de marzo del año de su vigencia. Una vez aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional será remitido para conocimiento del Congreso Nacional.”

advierte Corti que la ley de Administración Financiera delega “*en el Poder Ejecutivo la potestad presupuestaria respecto de las empresas públicas, fondos fiduciarios y entes públicos no comprendidos en la Administración Nacional (es decir los incs. b], c] y d] del art. 8º, LAF), decisión que implica excluir a dichos sujetos de la Ley de Presupuesto, creando una excepción, por demás amplia, a la exigencia de generalidad*”.¹³

Ello, según el autor citado en opinión que compartimos, implica que las dos condiciones que fija el artículo 76 de la Constitución Nacional¹⁴ para regular la delegación legislativa (fijación de un límite temporal y de bases) no parecen estar cumplidas por la Ley de Administración Financiera.

5. Especificidad de la ley de presupuesto

Enseña Martínez Lago que “*...las habilitaciones para gastar contenidas en las leyes de presupuestos, no consisten en autorizaciones globales o genéricas, son especiales y condicionadas, esto es, para gastos concretos y determinados, totalmente especificados (especialidad cualitativa), por una cantidad concreta máxima (especialidad cuantitativa) y no con carácter indefinido, sino por tiempo limitado (especialidad temporal)*”.¹⁵

82

De acuerdo con este principio la ley debe especificar con precisión la cantidad y la finalidad de los gastos que se le autorizan a realizar a los diferentes sujetos estatales. Según la Oficina Nacional de Presupuesto: “*Este principio se refiere, básicamente, al aspecto financiero del presupuesto y significa que, en materia de ingresos, deben señalarse con precisión las fuentes que los originan y, en materia de gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse o pagarse. La especificación significa no sólo la distinción del objeto de los gastos o las fuentes de los ingresos sino, además, la ubicación de aquéllos y, a veces, de éstos, dentro de las jurisdicciones o entidades, a nivel de las distintas categorías*”.¹⁶

Al aspecto cuantitativo de la especificidad alude el artículo 29 de la Ley

13 Corti, Horacio G., op. cit. nota 4, pp. 196-197.

14 Artículo 76 CN: *Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.*

La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.”

15 Martínez Lago, Miguel Á., *Manual de derecho presupuestario*, Madrid, Colex, 1992, p. 118, citado en Corti, Horacio G., op. cit. en nota 4, p. 213.

16 https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf, “El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina”, p. 29. Sitio visitado el 2 de febrero de 2023.

24.156 que establece que *“Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Congreso Nacional, según las pautas establecidas en el art. 25 de esta ley, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.”* Por su parte, el artículo 25 de la Ley 24.156, en su parte pertinente, precisa cuáles son esas pautas: *“El proyecto de ley deberá contener, como mínimo, las siguientes informaciones:*

- a) Presupuesto de recursos de la administración central y de cada uno de los organismos descentralizados, clasificados por rubros;
- b) Presupuestos de gastos de cada una de las jurisdicciones y de cada organismo descentralizado los que identificarán la producción y los créditos presupuestarios;
- c) Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión que se prevén ejecutar.
- d) Resultados de las cuentas corriente y de capital para la administración central, para cada organismo descentralizado y para el total de la administración nacional.”

En lo relativo a la especificación cualitativa esta implica que ninguno de los sujetos alcanzados por las disposiciones de la Ley 24.156 puede emplear las sumas asignadas en las partidas para una finalidad diferente a la fijada en la ley de presupuesto. Esta regla está claramente enunciada por el artículo 33 de la Ley 24.156, al disponer que: *“No se podrán adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista.”*

La especificidad, en sus aspectos cuantitativo y cualitativo, es esencial para posibilitar que el Congreso pueda controlar de una manera eficaz.

Como un correlato de la especificidad en materia de gastos, este principio rige también en materia de recursos, en cuanto se refiere a la cuantificación de los ingresos y la determinación precisa de su fuente jurídica. Así, el artículo 13 de la Ley 24.156, establece que: *“Los presupuestos de recursos contendrán la enumeración de los distintos rubros de ingresos y otras fuentes de financiamiento, incluyendo los montos estimados para cada uno de ellos en el ejercicio. Las denominaciones de los diferentes rubros de recursos deberán ser lo suficientemente específicas como para identificar las respectivas fuentes”.*

VII. Las etapas de la ley de presupuesto

1. Preparación del proyecto de ley¹⁷

El artículo 100, inciso 6° de la Constitución Nacional establece que le corresponde al Jefe de Gabinete “*enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de Gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo*”.

El régimen de la Constitución, elaborado con el propósito de atenuar las atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional, parece inclinarse por atribuir un rol relevante el Jefe de Gabinete de Ministros en esta etapa de la elaboración de la norma presupuestaria.

Sin embargo, la normativa infraconstitucional en vigencia, aprobada antes de la reforma constitucional, pone en un plano secundario al Jefe de Gabinete, aventajado en este aspecto por el Poder Ejecutivo Nacional y el Ministerio de Economía¹⁸.

Según el artículo 16 de la Ley 24.156, el órgano rector del sistema presupuestario del sector público nacional, es la Oficina Nacional de Presupuesto, que actúa en el ámbito del Ministerio de Economía. La Oficina Nacional de Presupuesto cuenta con amplias atribuciones conferidas por el artículo 17 de la Ley 24.156. En lo que interesa a la elaboración del anteproyecto de la ley de presupuesto, dicha oficina es competente para dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la administración nacional (inc. c); dictar las normas técnicas para la formulación y evaluación de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado (inc. d); analizar los anteproyectos de presupuesto de los organismos que integran la administración nacional y proponer los ajustes que considere necesarios (inc. e); analizar los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades del Estado y presentar los respectivos informes a consideración del Poder Ejecutivo nacional (inc. f); preparar el proyecto de ley de presupuesto general y fundamentar su contenido (inc. h); asesorar, en materia presupuestaria, a todos los organismos del sector público nacional (inc. i).

Dado el carácter de decisión política y acto de gobierno que corresponde a la Ley de Presupuesto es el Poder Ejecutivo Nacional quien fija anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto. De acuerdo con ello,

¹⁷ En https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf, “El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina”, Título II El Proceso Presupuestario en la Administración Pública Nacional. Sitio consultado el 2 de febrero de 2023.

¹⁸ Situación claramente objetable por la cual la conveniencia, la desidia o, peor aún, la mala fe, postergan durante mucho tiempo la puesta en práctica de decisiones adoptadas por el constituyente. Algo parecido ocurre con la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

las dependencias especializadas del gobierno evalúan el cumplimiento de los planes y políticas nacionales y el desarrollo general del país y sobre esas bases y una proyección de las variables macroeconómicas de corto plazo, preparan una propuesta de prioridades presupuestarias en general y de planes o programas de inversiones públicas en particular (art. 24 de la Ley 24.156).

La amplitud de las atribuciones de la Oficina Nacional de Presupuesto queda evidenciada por el contenido del acápite del artículo 25 de la Ley 24.156 que establece que: “Sobre la base de los anteproyectos preparados por las jurisdicciones y organismos descentralizados, y con los ajustes que resulte necesario introducir, la Oficina Nacional de Presupuesto confeccionará el proyecto de ley de presupuesto general” (El subrayado no consta en el original).

El contenido del proyecto de Ley de Presupuesto, en su aspecto formal está regulado por el artículo 25 de la Ley 24.156, que dispone que: “*El proyecto de ley deberá contener, como mínimo, las siguientes informaciones:*

- a) *Presupuesto de recursos de la administración central y de cada uno de los organismos descentralizados, clasificados por rubros;*
- b) *Presupuestos de gastos de cada una de las jurisdicciones y de cada organismo descentralizado los que identificarán la producción y los créditos presupuestarios;*
- c) *Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión que se prevén ejecutar;*
- d) *Resultados de las cuentas corriente y de capital para la administración central, para cada organismo descentralizado y para el total de la administración nacional”.*

85

Por su parte, el Decreto 1344/2007, que reglamenta al artículo 25 de la Ley 24.156 dispone que: “*El Proyecto de Ley de Presupuesto a presentar al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION constará de TRES (3) títulos, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 19¹⁹ de la ley con los respectivos cuadros consolidados.*

Además de las informaciones básicas establecidas por la Ley N° 24.156, el Proyecto de Ley de Presupuesto deberá contener para todas las jurisdicciones y entidades, los datos siguientes, estructurados de acuerdo a los criterios contenidos en los artículos anteriores:

- a) *Objetivos y metas a alcanzar.*
- b) *Cantidad de cargos y horas cátedra.*

¹⁹ Artículo 19: “La ley de presupuesto general constará de tres títulos cuyo contenido será el siguiente:

Título I - Disposiciones generales;

Título II - Presupuesto de recursos y gastos de la administración central;

Título III - Presupuestos de recursos y gastos de los organismos descentralizados”.

- c) Información física y financiera de los proyectos de inversión. También incluirá:
- d) Los créditos presupuestarios de la Administración Central para atender las erogaciones de la deuda pública, en la Jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública, y
- e) *Los presupuestos de gastos originados por los compromisos asumidos por el Tesoro Nacional y que por sus características específicas no puedan asignarse a las jurisdicciones indicadas en la Ley N° 24.156, en la Jurisdicción 91 - Obligaciones a cargo del Tesoro*".²⁰

El proyecto es llevado a un acuerdo de gabinete para su tratamiento y aprobación por el Presidente. Una vez aprobado el proyecto debe ser enviado al Congreso, antes del 15 de septiembre de cada año por el Jefe de Gabinete (art. 100, inc. 6° de la Constitución Nacional). Añade Badeni que "*Si el Jefe de Gabinete no eleva el proyecto, podrá hacerlo directamente el titular del órgano ejecutivo*".²¹

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley 24.156 el proyecto de ley de presupuesto, como todos los proyectos que el Poder Ejecutivo Nacional remite al Congreso, va acompañado por un mensaje que "*contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, de los documentos que señala el artículo 24²², así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos*".

El mensaje contiene una mención del contexto macroeconómico y la evolución de las variables económicas globales, la política presupuestaria, las proyecciones de los recursos, las prioridades en los gastos, el financiamiento y el servicio de la deuda interna y externa, el presupuesto de divisas, los presupuestos de fondos fiduciarios, otros entes del sector público nacional y de las empresas públicas.²³

Con el proyecto y el mensaje está la propuesta de uno de los actores esenciales del sistema republicano: el Poder Ejecutivo Nacional. El ingreso de ambos textos

²⁰ Remitimos al texto del artículo 25 del Decreto 2666/92, que regía la cuestión y fue derogado por el Decreto 1344/2007.

²¹ Badeni, Gregorio, op. cit. en nota 2, p. 1548.

²² Artículo 24, párrafos 3° y 4, Ley 24.156. "*Se considerarán como elementos básicos para iniciar la formulación de los presupuestos, el programa monetario y el presupuesto de divisas formuladas para el ejercicio que será objeto de programación, así como la cuenta de inversiones del último ejercicio ejecutado y el presupuesto consolidado del sector público del ejercicio vigente. El programa monetario y el presupuesto de divisas serán remitidos al Congreso Nacional, a título informativo, como soporte para el análisis del proyecto de ley de presupuesto general*".

²³ Afirma Badeni que "Si el Poder Ejecutivo no envía el proyecto de presupuesto en tiempo oportuno, entendemos que lo podrá hacer cualquier legislador ante la Cámara de Diputados" (Badeni, Gregorio, op. cit. en nota 2, p. 1548).

a la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados, da comienzo a la actuación del otro protagonista: el Congreso, que deberá analizar la propuesta del Poder Ejecutivo y decidir sobre ella.

2. Discusión y aprobación de la ley de presupuesto

El proyecto ingresa en la Cámara de Diputados, donde se gira a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para su estudio y dictamen. En la práctica la Comisión elabora un cronograma de reuniones a las que podrá citar –con suficiente anticipación- al Jefe de Gabinete de Ministros, a Ministros y a otros funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional para que informen sobre los temas que consideren los miembros de la referida Comisión. Esas reuniones dan lugar a debates y negociaciones. Una vez que ha concluido el ciclo de reuniones, la Comisión elabora un dictamen (puede haber también dictámenes de minorías), que es girado a la Secretaría Parlamentaria, que lo llevará a la Comisión de Labor Parlamentaria quien lo incorporará al orden del día de la sesión que se establezca a fin de que sea tratado en el recinto por el Pleno de la Cámara. Allí comenzará, el tratamiento “en general” del proyecto, donde se examina su orientación más amplia. De obtenerse la aprobación “en general”, comienza el tratamiento en particular, por capítulos, o por artículos, donde se debaten y, en algunos casos, se reformulan contenidos particulares del proyecto. En este punto es necesario aclarar que si la modificación propuesta implica un aumento de gastos “deberá contar con el financiamiento respectivo” (art. 28 de la Ley 24.156).

87

Una vez aprobado por la Cámara de origen el proyecto va a la Cámara revisora, donde ha de seguirse un trámite análogo, aunque, en general en un tiempo más acotado, atento a la proximidad del inicio del ejercicio financiero correspondiente al proyecto de ley.

Concretada la sanción por ambas cámaras, el proyecto de ley es remitido al Poder Ejecutivo Nacional para su promulgación. El Presidente como co-legislador, puede promulgarlo y ordenar su publicación en el Boletín Oficial. Puede también vetar el proyecto, en cuyo caso, con sus observaciones vuelve a la Cámara de origen, que podrá insistir con su sanción una mayoría de dos tercios sobre los presentes. Si la Cámara revisora, con igual mayoría, comparte la insistencia, la promulgación se vuelve obligatoria. Si se cumplen las condiciones exigidas por el artículo 80 de la Constitución Nacional puede promulgarlo parcialmente.

3. La ejecución del presupuesto

Una vez obtenida la autorización legislativa, la división de poderes impone el comienzo otra etapa de la vida del presupuesto, su ejecución. Naturalmente que se

trata de una actividad inherente a las funciones del Poder Ejecutivo Nacional, pero el sistema republicano y representativo sujeta su actuación a condicionamientos y controles impuestos por la Constitución y por las leyes.

El artículo 30 de la Ley 24.156 dispone que. *“Una vez promulgada la ley de presupuesto general, el Poder Ejecutivo Nacional decretará la distribución administrativa del presupuesto de gastos”*. En la práctica y desde 1996, en consonancia con lo establecido por el artículo 100, inc. 7°, de la Constitución Nacional, es el Jefe de Gabinete quien, por Decisión Administrativa, ordena la distribución de los fondos entre las diferentes dependencias. *“La distribución administrativa del presupuesto de gastos –dice el párrafo 2° del artículo 30 de la ley 24.156- consistirá en 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”*.

Esta medida –claramente ejecutiva- implica que la autorización para gastar que el Congreso dio mediante la aprobación del presupuesto, llega a cada funcionario en concreto por medio de la distribución de fondos ordenada por el Jefe de Gabinete de Ministros.

Las etapas siguientes comprenden la concreta autorización para efectuar un gasto determinado. Normalmente las normas que rigen en la Administración establecen –de acuerdo con el monto de la operación- cuál es el funcionario habilitado para brindar la autorización. A fin de concretar la operación (contrato, nombramiento, etc.) es necesaria la aprobación del gasto por un funcionario competente, acto que generará lo que en la jerga administrativa-contable se conoce como “compromiso”. El compromiso ha sido definido como “una obligación potencial con terceros”, y descrito como:

- La aprobación por parte de un funcionario competente de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinados, como asimismo de la tramitación administrativa cumplida.
- La afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda.
- El origen de una relación jurídica con terceros, que motivará una eventual (futura) salida de fondos.
- La identificación de la persona física o jurídica a la cual se efectuará el pago, como así también la especie y cantidad de los bienes o servicios a recibir.²⁴
- Una vez que el gasto es aprobado se realiza su liquidación definitiva que es la operación dirigida a determinar la suma cierta que deberá pagarse, previa verificación de los requisitos documentales aplicables a cada caso. Tras

²⁴ https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf, “El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina”. Sitio consultado el 2 de febrero de 2023.

lo cual se emite la correspondiente orden de pago, en cuyo caso también, de acuerdo con la jerga administrativa, se considera que el gasto ha sido devengado. Precizando más el concepto de “devengado”, puede decirse que es la obligación de pago a terceros y consiste en:

- El surgimiento de una obligación de pago, por ejemplo por la recepción de conformidad de bienes o servicios o por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gastos sin contraprestación.
- La liquidación del gasto,
- La afectación definitiva de los créditos presupuestarios.²⁵
- La orden de pago es “la operación que tiene por objeto el librar un documento de pago –formulado con rigurosa conformidad de los requisitos establecidos por la ley- y cuyos efectos son los de permitir al acreedor del Estado por gasto comprometido, reconocido y liquidado, que pueda exigir del Tesoro la cancelación de su crédito”.²⁶ La realización del pago, es una actividad netamente ejecutiva (arts. 99, inc. 10 y 100, inc. 7° de la Constitución Nacional) se concreta, en realidad, en la órbita de la Tesorería General de la Nación.

VIII. Modificaciones de la ley presupuestaria durante su ejecución

En el transcurso del ejercicio anual presupuestario pueden ocurrir diversos acontecimientos que arrastren como consecuencia necesaria la modificación de los gastos autorizados.

89

Horacio Corti distingue y clasifica varios supuestos:

- A) “Disminuir los gastos autorizados por no haberse concretado una operación de crédito público, o por producirse una recaudación menor que la estimada, o también, como consecuencia de una estimación recaudatoria defectuosa (*ajuste presupuestario*).
- B) Aumentar los gastos de un determinado organismo (*ampliación de créditos*);
- C) Disponer una nueva autorización ante nuevas situaciones, como ser la creación de un órgano (*crédito suplementario*).
- D) Disminuir o aumentar gastos ante la ocurrencia de eventos extraordinarios o urgentes (*ajustes o créditos extraordinarios*).
- E) Cambiar la finalidad de los gastos autorizados,
- F) Disponer qué destino asignarle a recursos obtenidos mayores que los estimados, en el caso en que no existan reglas generales al respecto”.²⁷

²⁵ https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf. Sitio consultado el 2 de febrero de 2023.

²⁶ Atchabahián, op. cit. en nota 1, p. 251.

²⁷ Corti, op.cit. en nota 4, pp. 254-255.

IX. ¿Cuál es el poder competente para disponer las modificaciones presupuestarias?

Los principios de reserva de la ley y de paralelismo de competencias, determinan que debe ser el Congreso quien disponga la modificación presupuestaria que sea necesaria para afrontar debidamente la situación novedosa.

En contra de esta afirmación se arguye que la pesadez del trámite parlamentario puede ser un óbice para afrontar exitosamente una situación crítica. Sin embargo, las normas constitucionales permiten la actuación regular de los órganos de gobierno en tiempo suficiente para afrontar la crisis. Además, cabe tener presente al examinar las alternativas que “si el Ejecutivo pudiera modificar libremente lo ya decidido por el Congreso, la intervención de éste sería casi ficticia, pues la última palabra quedaría en manos del primero, ya que se le asignaría la potestad de decidir qué mantener y qué cambiar de la ley dictada, circunstancia que desvirtuaría el significado político de la reserva legal”.²⁸ Ese menoscabo implica poner en discusión, los alcances de la división de poderes y de la forma republicana y representativa de gobierno.

Para abordar razonablemente la cuestión es preciso hacer algunas distinciones.

Puede ocurrir que en el diario desenvolvimiento de la Administración se produzcan situaciones que impliquen una variación mínima frente a la cual resulte arduo e injustificado acudir al trámite legislativo para su tratamiento y solución. Es razonable que la ley faculte en estos casos –fijando límites claros y precisos- al Jefe de Gabinete de Ministros para efectuar modificaciones mínimas de lo dispuesto por la ley.

Como toda delegación el ejercicio de esta competencia debe estar sujeto al control del Congreso y la delegación, en cuanto tal, debe ser revocable.

En otros casos el Congreso puede actuar con celeridad. Por mandato de la Constitución el Jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso (en forma alternada a cada una de las Cámaras), y eso permite que el órgano legislativo cuente con la información necesaria para disponer las modificaciones legales y ajustar el presupuesto.

Además, cuenta para ello con el asesoramiento y la asistencia de la Auditoría General de la Nación.

En muchas ocasiones y –más allá de los supuestos contemplados por el artículo 39 de la Ley 24.156²⁹, el Poder Ejecutivo Nacional ha dispuesto modificaciones al

²⁸ Corti, Horacio, op. cit. en nota 4, p. 255.

²⁹ Art. 39: “El Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer autorizaciones para gastar no incluidas en la ley de presupuesto general para atender el socorro inmediato por parte del gobierno en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor.

Estas autorizaciones deberán ser comunicadas al Congreso Nacional en el mismo acto que las disponga, acompañando los elementos de juicio que permitan apreciar la imposibilidad de atender

presupuesto acudiendo al dictado de decretos por razones de necesidad y urgencia, atribución regulada en el artículo 99, inc. 3°, de la Constitución Nacional.

X. La delegación genérica efectuada en favor del Jefe de Gabinete de ministros para disponer modificaciones presupuestarias contenida en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera

En su texto originario (1992) el artículo 37 de la Ley 24.156, era restrictivo, en relación con las modificaciones presupuestarias que podían realizar órganos distintos del Poder Legislativo.³⁰

No obstante ello, esa restricción invariablemente fue eludida, mediante autorizaciones dadas cada año por las leyes de presupuesto.³¹

En el año 2006 el Congreso aprobó la Ley 26.124, llamada de los “superpoderes”, que delegó al Jefe de Gabinete de Ministros una amplia competencia para modificar el presupuesto otorgándole una amplia discrecionalidad, salvo en lo relativo al monto total y al endeudamiento.³²

las situaciones que las motivaron dentro de las revisiones ordinarias o con saldos disponibles en rubros presupuestarios imputables.

Las autorizaciones así dispuestas se incorporaran al presupuesto general.”

³⁰ Art. 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”.

³¹ Art. 10 de la Ley 24.447 (presupuesto del año 1995); art. 11 de la Ley 24.624 (presupuesto del año 1996); art. 12 de la Ley 24.764 (presupuesto del año 1997); art. 13 de la Ley 24.938 (presupuesto del año 1998); art. 14 de la Ley 25.064 (presupuesto del año 1999); art. 20 de la Ley 25.237 (presupuesto del año 2000); art. 19 de la Ley 25.401 (presupuesto del año 2001); art. 17 de la Ley 25.565 (presupuesto del año 2002); art. 16 de la Ley 25.725 (presupuesto del año 2003); art. 12 de la Ley 25.827 (presupuesto del año 2004); art. 11 de la Ley 25.967 (presupuesto del año 2005) y el art. 10 de la Ley 26.078 (presupuesto del año 2006).

³² Art. 37: “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”.

A la luz de las exigencias constitucionales, de imprescindible cumplimiento a los efectos de que una delegación de facultades legislativas resulte válida (art. 76 CN), la inconstitucionalidad de la mencionada norma resultaba palmaria, toda vez que no se establecían las bases sobre las que debía sustentarse la legislación delegada y tampoco se fijaba el plazo que duraría esa delegación.³³

Fue por eso que la referida norma fue reformada en 2016, mediante la Ley 27.342 cuyo texto es el siguiente:

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, exceptuase al Jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la ley 25.917.

92

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”.

Si bien es cierto que la norma no había vuelto a los restrictivos alcances del texto originario de la Ley 24.156 –difícilmente realizables sin una rigurosa disciplina fiscal, verdadera *rara avis* en nuestro medio-, no lo es menos que ha impuesto límites cuantitativos y temporales para el ejercicio de la facultad delegada en el Jefe de Gabinete de Ministros. Con ello la alejaba de las objeciones constitucionales que

³³ Los riesgos que esto acarrearba, medidos en términos del respeto a la división de poderes y al pluralismo división, queda evidenciados por la Decisión Administrativa n° 854/10, dictada por el Jefe de Gabinete de Ministros, un subordinado del Presidente. El presupuesto vigente –votado por el Congreso, órgano representativo y plural- autorizaba \$180.000.- para trabajos de remodelación en la Casa Rosada y la Residencia Presidencial de Olivos, el acto del Jefe de Gabinete amplió ese monto a \$8.000.000.-

se dirigieron contra su predecesora Ley 26.124. Además, facilitaba el control del ejercicio de la facultad delegada estableciendo un preciso mecanismo de información destinado al Congreso para que ejerza sus atribuciones de control al respecto.

Sin embargo y mediante la invocación –por lo menos cincuentenaria- de una situación de “emergencia”, no ha sido infrecuente el desborde de esos límites, habilitado mediante decretos dictados por razones de necesidad y urgencia (V. decretos 457/2020; 489/2021; 331/2022, etc).

Examinando a la normativa en cuestión podemos observar que hay una triple distribución de potestades para modificar el presupuesto en curso de ejecución:

Contenidos reservados al Congreso: modificación del monto total y del endeudamiento; reestructuraciones que superen 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, o modificaciones en la distribución de las finalidades; incremento de partidas de gastos reservados y servicios de inteligencia.

Contenidos modificables por el Jefe de Gabinete: todos los restantes.

Contenidos modificables por las jurisdicciones: todos los que disponga el Jefe de Gabinete.

93

XI. Control de la ejecución presupuestaria

Concurren en este terreno una pluralidad de órganos de control. Una mirada superficial nos diría que esto –en función del sistema republicano y los valores del pluralismo- es plausible. Sin embargo, la práctica ha demostrado que la superposición de controles puede ser negativa. En algunas ocasiones la actividad de un órgano de control obstaculiza a la de los otros órganos, en otras, el control se declina porque cada órgano de control juzga que le corresponde hacerlo a otro de sus copartícipes sin que, en definitiva, ninguno de ellos lo realice efectivamente. Eso, sin perjuicio de la concurrencia de motivaciones subalternas y ajenas al interés general que debe dirigir la actuación, tanto de quienes ejercen el Gobierno, como de quienes se oponen a él.

1.- El control de la ejecución presupuestaria a cargo del Congreso

Durante la ejecución presupuestaria esta puede ser controlada por el Congreso cuando –por imperio del artículo 101 de la Constitución Nacional- el Jefe de Gabinete concurre a las cámaras legislativas –alternando una de ellas cada mes- para informarles acerca de la marcha del gobierno. También puede ser invitado a concurrir

por una cámara para exponer sobre un asunto de gobierno, en los términos del artículo 71 C.N. Cabe recordar, en este caso, las potestades de censura y remoción que respecto del Jefe de Gabinete de Ministros, poseen las cámaras legislativas (art. 101 CN).

Además, el artículo 7° de la Ley 25.152, de Solvencia Fiscal, prevé que una vez remitida la cuenta de inversión correspondiente al año anterior el Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos concurrirán a una sesión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras, para presentar un informe global que contenga la estimación de la ejecución del presupuesto para el año en curso, comparándolo con el presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación, y explicando las diferencias que estime ocurran en materia de ingresos, gastos y resultado financiero. Este informe debe ser actualizado cada tres meses por el Jefe de Gabinete.

2.- El control de la ejecución presupuestaria por el Presidente

Surge claramente del artículo 99, incisos 1° y 10 de la Constitución Nacional que el Presidente, en su condición de “responsable político de la administración general del país” (inc. 1°), “supervisa el ejercicio de la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales” (inc.10).

94

Sin perjuicio de otras potestades inherentes a la relación jerárquica existente entre el Presidente y el Jefe de Gabinete de Ministros esa tarea de control presupuestario está regulada en la Ley 24.156, que encomienda esa función a la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

La organización de este sistema interno de control tiene dos componentes: la SIGEN, por una parte, y, dentro de cada jurisdicción, de la que dependen funcionalmente, por la otra, las unidades de auditoría interna.

La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia la ley de Administración Financiera, realizada por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna. (Ley 24.156, art. 102).

Según el artículo 100 de la Ley 24.156, la SIGEN es un órgano normativo, de supervisión y de coordinación de las unidades de auditoría interna. El modelo del control que aplique y coordine la sindicatura –establece el art. 103 de la citada ley– “... deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia”.

Finalmente, para cerrar este circuito de control, la ley dispone que la Sindicatura General deberá informar al Presidente de la Nación, sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia.

3.- El control de la ejecución presupuestaria por la Oficina Nacional de Presupuesto

Está regulado en los artículos 44 y 45 de la Ley 24.156. Según la primera de esas normas la Oficina Nacional de Presupuesto evaluará la ejecución de los presupuestos de la administración nacional tanto en forma periódica, durante el ejercicio y a su cierre.

Para ello, las jurisdicciones y entidades de la administración nacional deben llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos, de acuerdo con las normas técnicas correspondientes y participar los resultados de la ejecución física del presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto. A partir de esa información –dice el art. 45 de la ley citada-, de la que suministre el sistema de contabilidad gubernamental y otras que se consideren pertinentes, “...la Oficina Nacional de Presupuesto realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados”.

4.- Publicidad de la información. Control ciudadano

95

Más allá de lo dispuesto por la normativa que –en términos generales- rige el derecho de acceso a la información pública (Ley 27.275), las Leyes 25.152 (art. 9º) y 24.156 se han preocupado por asegurar la publicidad de algunos documentos vinculados con la ejecución presupuestaria facilitando instrumentos indispensables para el necesario control que la sociedad, la ciudadanía y sus organizaciones deben efectuar sobre las cuentas públicas.

El art. 8 de la Ley 25.152, establece que: La documentación que detalla a continuación, tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla. Ella comprende:

- a) Estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen;
- b) Órdenes de compra, todo tipo de contratos firmados por autoridad competente, así como las rendiciones de fondos anticipados;
- c) Órdenes de pago ingresadas a la Tesorería Nacional y al resto de las tesorerías de la Administración Nacional;
- d) Pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional;
- e) Datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos que administra la Secretaría de Hacienda, sobre personal

- permanente, contratado y transitorio, incluido el de los proyectos financiados por organismos multilaterales;
- f) Listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad;
 - g) Estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, así como de los avales y garantías emitidas, y de los compromisos de ejercicios futuros contraídos;
 - h) Listados de cuentas a cobrar;
 - i) Inventarios de bienes inmuebles y de inversiones financieras;
 - j) Estado del cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las sociedades y las personas físicas ante la Administración Federal de Ingresos Públicos conforme a la reglamentación que ella misma determine;
 - k) Información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, obrante en los entes reguladores y de control de los mismos;
 - l) Toda la información necesaria para que pueda realizarse el control comunitario de los gastos sociales. La información precedente será puesta a disposición de los interesados por el Jefe de Gabinete de Ministros.

Por su parte, el art. 107, inc. c), de la Ley 24.156 establece la obligación del Síndico General de la Nación de informar periódicamente a la opinión pública.

96

5.- El Control Legislativo de la ejecución presupuestaria, una vez cerrado el ejercicio financiero: La Cuenta de Inversión

En lo que concierne a la gestión de los recursos públicos y de acuerdo con el artículo 75, inc. 8° de la Constitución Nacional, atribuye al Congreso un doble control, de acuerdo con una secuencia temporal.

El primer control –que ya hemos visto- está dado por la aprobación de la ley de presupuesto que autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar gastos e inversiones, afectando los recursos disponibles para ello.

El paso siguiente es controlar como aquellos gastos autorizados por la Ley de Presupuesto, fueron realizados, o no. Esto es la clásica obligación de rendir cuentas que recae sobre quien gestiona o administra recursos ajenos. En el caso del Derecho Presupuestario, el Poder Ejecutivo cumple con su obligación de rendirle cuentas al Congreso presentando la Cuenta de Inversión, que será controlada por el Congreso, habilitado para decidir por su aprobación o por su rechazo, con las consecuencias que de ello pueda derivarse, en orden a las responsabilidades políticas, administrativas, penales y civiles de quienes gestionen recursos en nombre de otros.

“La Cuenta de Inversión es el documento, producido por el Poder Ejecutivo, en el cual se expone la totalidad del desenvolvimiento financiero de la actividad

pública correspondiente al ejercicio financiero concluido, a la luz de la Ley de Presupuesto en su momento vigente.”³⁴

Su preparación, que está a cargo de la Contaduría General de la Nación, ha sido regulada en el artículo 43 de la Ley de Administración Financiera, que dispone: *“Al cierre del ejercicio se reunirá información de los entes responsables de la liquidación y captación de recursos de la administración nacional y se procederá al cierre del presupuesto de recursos de la misma.*

Del mismo modo procederán los organismos ordenadores de gastos y pagos con el presupuesto de gastos de la administración nacional.

Esta información, junto al análisis de correspondencia entre los gastos y la producción de bienes y servicios que preparará la Oficina Nacional de Presupuesto, será centralizada en la Contaduría General de la Nación para la elaboración de la cuenta de inversión del ejercicio que, de acuerdo al artículo 95, debe remitir anualmente el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso Nacional.”

La oportunidad de su presentación ante el Congreso y sus contenidos mínimos son regulados por el art. 95 de la Ley 24.156 que dispone: *“La cuenta de inversión, que deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento, contendrá como mínimo:*

- a) Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio
- b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central:
- c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta:
- d) Los estados contable-financieros de la administración central.
- e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.

La cuenta de inversión contendrá además comentarios sobre:

- a) *El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;*
- b) *El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública;*
- c) *La gestión financiera del sector público nacional.”*

Una vez que la Cuenta de Inversión ingresa al Congreso, pasa para su estudio y dictamen a una comisión bicameral regulada por la Ley 24.156, que es la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. Según el artículo 128 de la Ley citada: *“La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas estará formada por*

³⁴ Corti, Horacio, op. cit. en nota 4, p. 284.

seis (6) senadores y seis (6) diputados cuyos mandatos durarán hasta la próxima renovación de la Cámara a la que pertenezcan y serán elegidos simultáneamente en igual forma que los miembros de las comisiones permanentes. Anualmente la Comisión elegirá un presidente, un vicepresidente y un secretario que pueden ser reelectos. Esta Comisión es la encargada de dictaminar respecto de la Cuenta de Inversión presentada por el Poder Ejecutivo Nacional, expidiéndose, sobre todos los contenidos que enuncia la ley de Administración Financiera. Cuenta para ello con todas las atribuciones de información que corresponden a las comisiones parlamentarias y es asistida en ese control por la Auditoría General de la Nación.

Luego de que la Comisión Mixta expide su dictamen sobre la Cuenta de Inversión, corresponde a las cámaras –imprimiendo el trámite legislativo previsto en los artículos 77 a 84 de la Constitución Nacional- pronunciarse por su aprobación o rechazo.

Se entra aquí en un terreno sinuoso, en el cual la mala intención combinada muchas veces con la desidia impide la realización de un control necesario en el sistema republicano, que termina por pulverizar la responsabilidad por gestiones desastrosas de los recursos públicos, cuya impunidad es simétrica con el empobrecimiento general de la sociedad que solventa esos desatinos en un círculo vicioso del cual resultan una mayor presión tributaria y una inflación endémica de la moneda con tres cuartos de siglo de permanencia.

98 Veamos algunos ejemplos de ello que enuncia Dromi³⁵: “... *fueron cuentas aprobadas por el Congreso, entre otras, las correspondientes a los años: 1864 (ley 214); 1866 (ley 386); 1878 a 1884 (ley 3939); 1885 a 1900 (ley 5096); 1905 a 1911; 1913; 1915 a 1920; 1922 a 1924 (ley 12.689); 1944 (ley 13.635); 1945 y 1946 (ley 14.015); 1950 (ley 14.052); 1951 (ley 14.253); 1952 (ley 14.320); 1953 (ley 14.611); 1956 (ley 15.817); 1963, 1964 y 1965 (ley 20.653); 1973 a 1975 (ley 23.334).*

Han sido rechazadas las cuentas de inversión del ejercicio 1914 (ley 10.212) y de los ejercicios 1966 a 1972 (ley 23.345).

Las cuentas elevadas por el Poder Ejecutivo y archivadas en la Contaduría del Congreso de la Nación fueron, entre otras, las correspondientes a los ejercicios 1912, 1929, 1930, 1941, 1942, 1943.

La Dirección de Información Parlamentaria del Congreso desconoce el paradero de las cuentas correspondientes a los años 1960, 1961, 1962, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971 y 1976 a 1981.

Asimismo, señalamos la existencia de cuentas no elevadas al Congreso de los años: 1865, 1867 a 1877 y 1901 a 1904; y de cuentas en poder de la Contaduría General de la Nación a disposición del Congreso. Ellas son las correspondientes a los años 1921, 1925, 1926, 1927 y 1928”.

Datos más actuales (se trata de una publicación efectuada en 2007), proporciona

³⁵ Dromi, José R. op. cit., en nota 5, pp. 73-74.

Corti³⁶, que afirma que: “restablecido el orden democrático, el Poder Legislativo, a través de la ley 23.854, rechazó las cuentas de inversión del período militar – años 1976 a 1983-.

Posteriormente, fueron consideradas y aprobadas las cuentas de inversión correspondientes a los períodos financieros 1984 (en 1990, por ley 23.855); 1985 (en 1991, por ley 24.002); 1986 (en 1992, por ley 24.086); 1987 (1993, por ley 24.221); 1988 (en 1994, por ley 24.328); 1989 (en 1994, por ley 24.336); 1990 (1994, por ley 24.363); 1991 (en 1995, por ley 24.661); 1992 (en 1996, por ley 24.630); 1993 (en 1998, por ley 24.963); 1997 (en 2006, por ley 26.098) y 1998 (en 2006, por ley 26.099).”

XII. La vigencia temporal de la ley de presupuesto

El artículo 75, inc. 8° de la Constitución Nacional otorga al Congreso la atribución de fijar anualmente el presupuesto. En sentido concordante, el art. 10 de la ley 24.156 dispone que el ejercicio financiero del sector público nacional comienza el 1° de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año. De ahí la necesidad de contar con la aprobación del presupuesto durante el año anterior al comienzo del ejercicio financiero.

En el caso de que al comenzar el ejercicio financiero y el presupuesto no hubiera sido aprobado, se aplica el art. 27 de la Ley de Administración Financiera que prevé que: “Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo Nacional en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados:

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) Eliminará los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos;
- b) Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados

³⁶ Corti, Horacio, op. cit., en nota 4, p. 286.

- 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”.*

XIII. Conclusión

Al momento de finalizar este trabajo puede observarse que en él se ha puesto el acento en los rasgos institucionales del presupuesto, de acuerdo con nuestro régimen constitucional.

Hemos visto que se trata de una institución que ha evolucionado junto al sistema republicano y representativo, que está dotada de precisos datos técnicos y cuya mejora debe inspirarse en la necesidad de alentar el control ciudadano. Dicho control resulta imprescindible para asegurar la vigencia del régimen republicano y representativo, cuando se observan las insuficiencias del control institucional vigente en relación con las facultades delegadas y la Cuenta de Inversión.

Esta primera visión constitucional debe completarse con un aporte futuro que abarque dos temas, cada uno de ellos con un abundante caudal propio: la actividad presupuestaria y los Derechos Humanos y el control de constitucionalidad de la ley de presupuesto. Serán materia de un abordaje futuro y complementario.

100

Referencias bibliográficas

ATCHABAHIÁN, Adolfo; MASSIER, Guillermo, *Curso de contabilidad pública*, 2ª ed., Buenos Aires, Ediciones Contabilidad Moderna, 1985.

BADENI, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2ª ed. actualizada y ampliada, t. II., Buenos Aires, La Ley, 2006.

CORTI, Horacio G., *Derecho Constitucional Presupuestario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.

DROMI, José Roberto, *Presupuesto y Cuenta de Inversión*, 2ª ed. actualizada, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997.

MARTÍNEZ LAGO, Miguel Á., *Manual de derecho presupuestario*, Madrid, Colex, 1992.