

## SESIONES ORDINARIAS

### 2006

# ORDEN DEL DIA N° 667

#### COMISION DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 21 de julio de 2006

Término del artículo 113: 1° de agosto de 2006

SUMARIO: **Ley 24.156**, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. **Modificación**. (101-S.-2006.)

- I. – **Dictamen de mayoría.**
- II. – **Dictamen de minoría.**
- III. – **Dictamen de minoría.**
- IV. – **Dictamen de minoría.**
- V. – **Dictamen de minoría.**

#### I

#### Dictamen de mayoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, sobre alcances y mecanismos para efectuar modificaciones a la ley de presupuesto; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 19 de julio de 2006.

*Carlos D. Snopek. – Gustavo A. Marconato. – Irene M. Bösch. – Dante Canevarolo. – Alberto Cantero Gutiérrez. – María A. Carmona. – Luis F. J. Cigogna. – Jorge C. Daud. – Eduardo D. Bernardi. – María G. De la Rosa. – Patricia S. Fadel. – Daniel O. Gallo. – Juan C. Gioja. – Griselda N. Herrera. – Heriberto E. Mediza. – Ana María del C. Monayar. – Carlos J. Moreno. – Blanca I. Osuna. – Beatriz*

*L. Rojkes. – Graciela Z. Rosso. – Fernando O. Salim. – Diego H. Sartori. – Gladys B. Soto. – Juan M. Urtubey. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.*

En disidencia parcial:

*Genaro A. Collantes.*

En disidencia total:

*Claudio J. Poggi. – Hermes J. Binner. – Marina Cassese. – Alejandra B. Oviedo. – Jorge E. Sarghini.*

Buenos Aires, 13 de julio de 2006.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

*El Senado y Cámara de Diputados, etc.*

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, por el siguiente:

Artículo 37: La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarias 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 25.917.

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

Art. 2° – La presente ley entrará en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN J. PAMPURO.

*Juan Estrada.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda al considerar el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, sobre alcances y mecanismos para efectuar modificaciones a la ley de presupuesto, estima que corresponde su aprobación.

*Carlos D. Snopek.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley en revisión del Honorable Senado sobre modificación del artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, y del artículo 15 de la ley 25.917, de responsabilidad fiscal, sobre los alcances y mecanismos para efectuar modificaciones a la ley de presupuesto, y por las razones que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo total.

Sala de la comisión, 19 de julio de 2006.

*Miguel A. Giubergia. – Cinthya G. Hernández. – Silvia B. Lemos. – Mario R. Negri.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

El bloque de la Unión Cívica Radical rechaza firmemente el proyecto de reforma de la Ley de Administración Financiera propuesto por el Poder Ejecutivo, por considerar sumamente necesario garantizar el respeto y la sujeción a las instituciones democráticas consagradas en la Constitución Nacional.

En caso de sancionarse el mencionado proyecto se pondría en riesgo la efectiva división de poderes prevista en nuestra Carta Magna, al perpetuarse el manejo discrecional de los fondos públicos por parte del Poder Ejecutivo. Quedaría además –en la práctica– sumamente deteriorada la capacidad del Congreso para intervenir en el proceso presupuestario, y por consiguiente, no existirían garantías mínimas de que se cumplan los objetivos políticos y económicos acordados por los representantes del pueblo mediante la aprobación de la ley de presupuesto.

El presupuesto anual de la administración nacional es una herramienta vital para la gestión económica y financiera del país. Su principal rol es el de promover una asignación adecuada y eficiente de los recursos del Estado, ajustando esto a los objetivos de política consensuados oportunamente por los representantes del pueblo, otorgando así predictibilidad, transparencia, y efectividad al manejo de las finanzas públicas. De este modo, cuanto más transparente y claro sea el presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo nacional al Congreso para su aprobación, y cuanto más se parezca el presupuesto ejecutado al oportunamente aprobado, mayor utilidad tendrá esta herramienta de gestión.

La facultad de “administrar” que confiere al jefe de Gabinete el inciso 1 del artículo 100 de la Constitución Nacional no permite que dicho funcionario tenga aptitud para “disponer” lo que el presupuesto, votado por el Congreso Nacional mediante una ley que ingresa por la Cámara de Diputados (artículo 52), ha establecido.

La reforma propuesta del artículo 37 de la ley 24.156, no hace más que permitir al jefe de Gabinete del Poder Ejecutivo nacional de manera permanente, el manejo discrecional de una parte del presupuesto nacional.

Esto significa, entonces, ir en contra de lo que dispone el artículo 76 de la Constitución, que establece: “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 delegación que se impulsa implica transferir al Poder Ejecutivo la determinación de la política legislativa en dos cuestiones esenciales, como la de establecer la finalidad del gasto, es decir, los destinos asignados por el Congreso a las distintas partidas presupuestarias, y la posibilidad de reducir los

gastos de capital o las aplicaciones financieras en beneficio de los gastos corrientes.

El dictamen que propicia el Poder Ejecutivo a través de su bloque mayoritario, no hace más que formalizar la concentración de poder en el Poder Ejecutivo nacional.

La distribución de las facultades entre el jefe de Gabinete, especialmente, y el Poder Legislativo sobre el proceso presupuestario se encuentran claramente determinadas en un marco normativo que son las leyes 24.156 y 25.917, las que se quiere modificar.

De acuerdo con este marco normativo, respecto a las funciones en materia presupuestaria, el jefe de Gabinete remite al Congreso el proyecto de ley de presupuesto, dispone la distribución administrativa del presupuesto de gastos aprobados, por el Poder Legislativo, supervisa el gasto trimestral asignado a cada jurisdicción. Y corresponde al Congreso aprobar y fijar el presupuesto nacional y convalidar la ejecución realizada por el Poder Ejecutivo mediante la aprobación de las cuentas de inversión.

La aprobación del presupuesto es, entonces, un acto que importa la decisión política respecto de qué vamos a hacer con los recursos de todos los argentinos; en qué vamos a aplicar esos recursos; cómo los gastamos.

Administrar no es fijar el presupuesto. Quien debe fijarlo es el Congreso y fijar implica determinar monto y finalidades (artículo 75, inciso 8). Es decir, establecer cuánto se debe gastar y en qué fines. Es una determinación cuantitativa y cualitativa. Y esta facultad de determinar los fines también tiene que ver con la representación. Es una decisión política que hace a la representación. Excede el concepto de administrar. Esta idea –la de administrar– se circunscribe a la ejecución tanto de los gastos como de los recursos, por los que debe velar y hacer recaudar. Pero también en ellos es precisa la intervención del Congreso para su determinación, dado que está expresamente vedado al Poder Ejecutivo nacional intervenir en ello.

Sin embargo, el Ejecutivo parece desconocer la importancia estratégica de la planificación económica y los severos costos de mediano plazo que puede acarrear el desprecio por las instituciones. Así, hoy el presupuesto, que maneja más de 90 mil millones de pesos, es blanco de varios artilugios puestos en práctica por el Ejecutivo para eludir el papel del Congreso dentro del proceso presupuestario, y así poder disponer de una parte importante de ese dinero a su voluntad. La subestimación grosera de ingresos fiscales, la proliferación de los fondos fiduciarios (que se administran mediante mecanismos que escapan al control presupuestario), la prórroga indefinida de la Ley de Emergencia Económica, y el uso indiscriminado de decretos de necesidad y urgencia, son ejemplos que apuntan en este sentido.

Ahora notamos, con decepción pero sin sorpresa, que en un momento en el que el país tiene la

fortuna de haber superado instancias económicas, políticas y sociales muy difíciles; en donde se dan todas las condiciones necesarias para que se propongan políticas de Estado que trasciendan la coyuntura política; en donde el respeto y la consolidación de las instituciones debería ser una de las prioridades insoslayables de cualquier gobierno, el Poder Ejecutivo, en lugar de aprovechar esta oportunidad única de acrecentar la calidad institucional del país pretende en cambio ampliar su excesivo poder discrecional sobre el proceso presupuestario mediante la eternización de los denominados “superpoderes”.

Hasta el momento, es facultad originaria del Congreso la definición última en tres grandes aspectos ligados al presupuesto: el primero de ellos es el monto total del presupuesto y del endeudamiento; el segundo son los gastos que impliquen incrementar los gastos corrientes en desmedro de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras; y el tercero son los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.

La modificación que auspicia el Poder Ejecutivo mediante el proyecto de ley en análisis se refiere a estas dos últimas atribuciones, las que a partir de ahora se propone sean ejercitadas en forma discrecional por el poder administrador sin intervención del Congreso. De este modo, la reforma propuesta del artículo 37 de la ley 24.156 transfiere, lisa y llanamente, una facultad del Poder Legislativo al señor jefe de Gabinete –no elegido por el pueblo–, cuando la facultad de “administrar” que confiere a este funcionario el inciso 1 del artículo 100 de la Constitución Nacional, no permite, bajo ninguna interpretación razonable, que sea provisto de facultades para “disponer” cambios y reasignaciones de partidas en el presupuesto.

De prosperar el proyecto de ley en cuestión, los fondos públicos ya no van a poder ser controlados debidamente por el Congreso. Si bien se mantendría el debate presupuestario, con la función de “control previo” que esto implica, en la práctica, esto implicaría sólo cumplir con una cuestión meramente formal puesto que, con las facultades que el oficialismo pretende asignarle al jefe de Gabinete, este funcionario podría decidir cambiarle el destino y el monto a las partidas presupuestadas, cayendo en letra muerta lo aprobado oportunamente por el Congreso de la Nación.

Se reitera y remarca, se le otorgarán facultades a alguien que no fue elegido por el voto popular.

Insistimos que estamos yendo en contra de lo que dispone el artículo 76 de la Constitución. De sancionarse este proyecto y transformarse en ley implicaría dejar de lado la Constitución y legislar de espaldas a la misma, algo que rechazamos enfáticamente desde nuestro bloque, por nuestras convicciones y porque interpretamos que los votos que nos han sentado en estas bancas lo han hecho para

que actuemos en forma atinada y prudente, considerando las necesidades que emergen de un contexto dinámico, pero siempre dentro de los lineamientos constitucionales y alejados de cuestiones personales o mezquinas.

Enfatizamos que, de concederse al Poder Ejecutivo las facultades indicadas, el Congreso estaría renunciando a la fijación de la política legislativa en aspectos primordiales.

Se debe tener presente que esta facultad que hoy solicita el Poder Ejecutivo se encuentra ya vigente, dado que desde 1997 se ha autorizado al jefe de Gabinete a disponer reestructuraciones presupuestarias según se consideren necesarias, sin sujeción a las limitaciones previstas en el artículo 37 de la ley 24.156. La diferencia con el nuevo proyecto es que con la sanción de esta ley, la delegación de facultades pasaría a ser permanente; y no una autorización anual con cada uno de los presupuestos.

Además debemos decir que se pretende exceptuar al jefe de Gabinete de cumplir con el artículo 15 de la ley 25.917, de responsabilidad fiscal, que establece en su última parte que no se podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes y en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras. De concretarse esa excepción estaríamos frente a un deterioro institucional adicional, puesto que nuevamente se estarían cambiando las reglas de juego para aquellas provincias que adhirieron a la ley.

Hay que agregar que la Nación incurriría en una grave contradicción, puesto que pretende eximirse de un comportamiento que, en cambio, sí se exige a las provincias.

Con respecto a la modificación que se propone para el artículo 15 de la ley 25.917, la consideramos una discriminación, además de una contradicción. La Ley de Responsabilidad Fiscal fue sancionada y promulgada en agosto de 2004, durante este gobierno. Por lo tanto, no se puede aducir que es anterior a la reforma constitucional.

Con la reforma propuesta se está creando una excepción a lo establecido en el artículo 15 de dicha ley, al permitirle al jefe de Gabinete realizar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

Tenemos la obligación de defender la República y para ello, entre otras cosas, no podemos permitir que el Congreso se convierta en la oficina de protocolización de los actos del jefe de Gabinete de Ministros.

Por todo lo expuesto, señor presidente, es que vamos a votar negativamente la modificación propuesta en el presente dictamen.

*Miguel A. Giubergia. – Cinthya G. Hernández. – Silvia B. Lemos. – Mario R. Negri.*

### III

#### Dictamen de minoría

##### *Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional; y, teniendo a la vista el proyecto del señor diputado Pinedo 5.434-D.-05, sobre modificación de la misma norma, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la aprobación del siguiente

##### PROYECTO DE LEY

##### *El Senado y la Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Incorpórese como último párrafo del artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, el siguiente:

Será facultad del Congreso de la Nación decidir sobre el destino de los montos de superávit fiscal sin asignación en el presupuesto general vigente, y sobre el destino de los excedentes de recaudación no previstos en la estimación de recursos tenida en cuenta al momento de la sanción del presupuesto general cuando la recaudación sea positiva en más de un 2% sobre lo oportunamente estimado.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 19 de julio de 2006.

*Guillermo E. Alchouron. – Esteban J. Bullrich. – Roberto I. Lix Klett.*

##### INFORME

##### *Honorable Cámara:*

Cada uno de los poderes del Estado tiene, sólo y exclusivamente, las funciones que le fueran atribuidas por la Constitución Nacional. La Constitución ha distribuido de determinada manera esas funciones entre los distintos departamentos, a los efectos de concretar el principio de división de poderes, que es la columna principal de lo que se denomina sistema republicano de gobierno.

La Constitución dispone que corresponde al Congreso “fijar el presupuesto de gastos en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas” (artículo 75, inciso 8), mientras que corresponde al jefe de Gabinete “la administración general del país” (artículo 100, inciso 1) y “enviar al Congreso los proyectos de presupuesto nacional” (artículo 100, inciso 6).

No obstante lo categórico de estas disposiciones y la interpretación permanente del Poder Judicial y



de los Congresos y Poderes Ejecutivos previos al presente, el proyecto del Poder Ejecutivo con media sanción del Senado pretende otorgarle al jefe de Gabinete facultades que el Congreso se había reservado especialmente en la Ley de Administración Financiera, concretamente la facultad de pasar a gastos corrientes partidas que fueran aprobadas para gastos de capital o para aplicaciones financieras (colocaciones financieras o deuda) y, además, la facultad de modificar las finalidades de gasto previstas en el presupuesto general. La modificación sugerida por el Poder Ejecutivo dejaría al Congreso solamente la facultad de establecer el monto total del gasto y del endeudamiento, para que el jefe de Gabinete haga con él lo que le plazca.

Si el “presupuesto” comprende “todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese periodo, en sus cuentas, corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas” (artículo 12, ley 24.156) y si los presupuestos de gastos deben demostrar “el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos” (artículo 14, ley 24.156), está claro que esos elementos son los que deben ser fijados por el Congreso de conformidad con el artículo 75, inciso 8, de la Constitución.

Si el jefe de Gabinete debe, por mandato constitucional, enviar al Congreso el proyecto de presupuesto nacional y el “programa general de gobierno”, está claro que no puede determinar la totalidad de los componentes del gasto por mera voluntad.

Adicionalmente, el artículo 76 de la Constitución prohíbe expresamente la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, salvo en casos de emergencia, en relación a ciertas materias, por tiempo limitado y dentro de las condiciones de delegación. Sin embargo, aquí se pretende una delegación permanente, general y sin parámetros, lo que constituye un otorgamiento de poderes absolutos o superpoderes.

Consideramos que las facultades de disposición presupuestaria del Poder Ejecutivo ya son amplias, por lo que, en lugar de ampliarlas, sugerimos aprobar una ley que las limite en parte, obligando al Poder Ejecutivo a recabar autorización del Congreso para disponer de recursos que recaude en exceso de la previsión presupuestaria.

*Esteban J. Bullrich.*

#### IV

#### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley en revisión del Honora-

ble Senado sobre modificación del artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, sobre los alcances y mecanismos para efectuar modificaciones a la ley de presupuesto, y por las razones que dará el miembro informante, aconsejan que sea desechado totalmente.

Sala de la comisión, 19 de julio de 2006.

*Adrián Pérez.*

#### INFORME

*Honorable Cámara:*

El abajo firmante viene a emitir su dictamen en minoría respecto del expediente 101-S.-06, en base a los siguientes argumentos.

El proyecto de ley de modificación del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, sobre los alcances y mecanismos para efectuar modificaciones a la ley de presupuesto, prevé una delegación permanente y casi ilimitada de las facultades legislativas vinculadas con la distribución de las partidas del presupuesto nacional en favor del jefe de Gabinete de Ministros. Se trata de un proyecto escandalosamente inconstitucional. De sancionarse, dicha legislación violaría principios republicanos básicos, propios de un Estado de derecho respetuoso de la división de poderes y de los derechos individuales.

#### 1. *La importancia de la deliberación pública en el diseño y la sanción del presupuesto*

En primer lugar, debe señalarse que la aprobación del presupuesto es una decisión de enorme relevancia para el país, pues en él se establecen las pautas del modelo social y económico adoptado por éste. En materia financiera resulta particularmente relevante la participación activa del Congreso Nacional, en cuanto es el poder dotado de mayor legitimidad democrática. En él se encuentran representados los intereses de los diferentes sectores de la sociedad. En este sentido, la participación del órgano pluralista por excelencia es la mejor garantía contra los manejos discrecionales en cuestiones tan importantes como la asignación de recursos para cubrir los gastos existentes y para cumplimentar las obligaciones contraídas por el Estado nacional. Por ello, se impone la necesidad de sujetar toda decisión financiera que regule la relación entre gastos y recursos al escrutinio y la discusión en el seno legislativo de los representantes del pueblo.

La atribución de sancionar el presupuesto general de gastos es central en nuestro sistema institucional y es una facultad privativa del Poder Legislativo. Esto es así por las siguientes razones:

—El Congreso de la Nación es el órgano con legitimación democrática directa en el que se encuen-

tran representadas las voces de los diferentes sectores de la sociedad y, además, constituye el ámbito de participación de las provincias en las cuestiones nacionales. Este criterio ha sido receptado por la Constitución Nacional. En forma clara, ésta dispone, en su artículo 75, inciso 8, que corresponde al Congreso de la Nación fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, sobre la base del programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas. Por ello, como explicaremos a lo largo de este documento, toda decisión que no respete esta facultad privativa del Congreso Nacional resulta inconstitucional. La misma conclusión surge de la interpretación armónica de los artículos 99, 76 y 29 de la Carta Magna, que vedan la posibilidad de que el Poder Ejecutivo se arrogue atribuciones propias del Poder Legislativo.

—La participación activa de todos los representantes del pueblo ofrece mayores garantías de que la decisión final agote recursos para cubrir gastos de una forma más imparcial.

—El presupuesto es una herramienta indispensable para satisfacer las obligaciones contraídas por el Estado y para efectivizar los derechos consagrados en favor de todos los habitantes de la Nación. Toda decisión que pueda afectar derechos de una forma fundamental debe emanar del Poder Legislativo.

—La sanción de la ley de presupuesto por parte del Congreso de la Nación garantiza el ejercicio del control público sobre los gastos de gobierno, propio de un sistema republicano como el nuestro —establecido en el artículo 1° de la Constitución Nacional—.

—Constituye la mejor forma de evitar una excesiva acumulación de facultades en uno de los poderes del Estado, con los riesgos que ello conlleva. La participación activa del Congreso Nacional es funcional a la reducción del sistema hiperpresidencialista existente.

—Constituye la mejor forma de garantizar el debido respeto a las minorías parlamentarias.

## 2. Las facultades privativas del Congreso Nacional y las materias vedadas al Poder Ejecutivo

Como regla general, debe entenderse que el dictado de normas de carácter legislativo por parte del Poder Ejecutivo se encuentra vedado constitucionalmente. La Carta Magna contiene diversas cláusulas en apoyo de esta afirmación:

—El artículo 99, inciso 3, dispone que el Poder Ejecutivo nacional no podrá, en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando cir-

cunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes y no se tratare de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos el Poder Ejecutivo podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros y deberán ser refrendados, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros.

—El artículo 76 de la Constitución Nacional prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en aquellas 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.

—El artículo 29 de la Constitución Nacional establece que “*el Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos quede a merced del gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que lo formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria*” (el resaltado es nuestro).

De esta forma, pese a que existen ciertas excepciones que analizaremos a continuación, debe entenderse que el principio constitucional general consagra la prohibición por parte del Poder Ejecutivo nacional de emitir disposiciones de carácter legislativo. Los artículos citados establecen específicamente que no puede el Poder Ejecutivo erigirse en legislador ni puede el Parlamento delegar sus funciones inherentes. Esta regla de carácter general debe regir la correcta interpretación de las normas, e impone la necesidad de prestar una particular atención ante supuestos de delegación legislativa o invasión de funciones por parte del Ejecutivo, ya que estas situaciones se consideran a priori como “prohibidas”. Como se señaló en el caso “Delfino”, “...el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la administración, ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos. Es ése un principio uniformemente admitido como esencial para el mantenimiento e integridad del sistema de gobierno adoptado por la Constitución y proclamado enfáticamente por ésta en el artículo 29...”<sup>1</sup>.

Así, únicamente frente a casos excepcionales le está permitido al Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo, bajo el estricto cumplimiento de los requisitos fijados en la propia Constitución.

<sup>1</sup> “Fallos”, 148:430.

*El proyecto de ley de reforma de la Ley de Administración Financiera y la delegación legislativa*

El proyecto de reforma que viene del Senado busca la delegación permanente de facultades legislativas de máxima relevancia en el jefe de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo, de modo que pueda realizar las reestructuraciones presupuestarias que se le antojaren. Esto constituye una franca violación a las disposiciones constitucionales reseñadas.

Como expondremos a continuación, el proyecto del oficialismo es inconstitucional, toda vez que violenta la letra y el espíritu de nuestra Ley Suprema. En este sentido, según el artículo 76 de la Constitución Nacional, antes referenciado, sólo podrán delegarse ciertas facultades legislativas al Poder Ejecutivo “en aquellas 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”. Así, la delegación legislativa debe estar sujeta a los siguientes requisitos:

– Sólo pueden delegarse facultades al presidente de la Nación, no así a la administración pública en general.

– Se admite sólo en dos supuestos excepcionales<sup>2</sup>: materias determinadas de administración o de emergencia pública.

– El Congreso debe establecer las bases, es decir, fijar la política legislativa que deberá respetar el Poder Ejecutivo en su actividad normativa<sup>3</sup>.

– La ley delegante debe fijar un plazo para el ejercicio de la facultad legislativa delegada<sup>4</sup>.

– Posterior control por parte de la Comisión Bicameral Permanente<sup>5</sup>.

En el mismo sentido, se ha señalado que “el Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al Ejecutivo, a la vez que debe preverse un tiempo limitado, pasado el cual las facultades concedidas puedan ser recuperadas por aquél”. “El primero de tales límites importa que no será admisible una simple delegación legislativa al Poder Ejecutivo, que no

contenga las pautas para su accionar”<sup>6</sup>. A su vez, se ha dicho que “en un sistema representativo es función de los representantes del pueblo efectuar las decisiones difíciles que son necesarias para fijar las políticas públicas significativas. Cuando el Congreso delega sus poderes en forma global, con la sola limitación de un vago estándar de ‘interés público’, está abdicando su trabajo de realizar las decisiones difíciles sobre las políticas públicas”<sup>7</sup>.

De esta forma, es claro que la atribución de sancionar el presupuesto es una atribución privativa del Congreso de la Nación (según lo dispuesto expresamente por el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional y por el principio de legalidad del gasto público<sup>8</sup>), que sólo podría delegarse bajo un estricto cumplimiento de los requisitos enumerados precedentemente. Ninguno de los requisitos previstos se encuentra satisfecho en el caso del proyecto de reforma de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Debe entenderse que dicho proyecto es inconstitucional, toda vez que:

a) La delegación directa de facultades legislativas a funcionarios de la administración pública, distintos del presidente de la Nación, está absolutamente vedada constitucionalmente. En este sentido, una delegación directa al jefe de Gabinete de Ministros –tal como la efectuada por el proyecto en análisis– no es permisible constitucionalmente.

b) No hay ninguno de los supuestos excepcionales que habilitan la delegación legislativa. Es a todas luces insuficiente aducir razones de conveniencia a los fines de dotar al jefe de Gabinete de Ministros de las competencias propias del Poder Legislativo. En este sentido, Bidart Campos efectúa una serie de consideraciones sobre las excepciones contenidas en el artículo 76 actual: “Pese a las ambigüedades en el léxico del texto constitucional reformado [...] no es razonable suponer que la Constitución deja opción libre para usar de la dele-

<sup>2</sup> Santiago, Alfonso (h.): *La delegación legislativa en la reciente práctica institucional argentina*, publicado en “La Ley”, 27 de agosto de 2004, 18.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Complementariamente, señala el artículo 100 en su inciso 12: “Corresponde al jefe de Gabinete de Ministros refferendar los decretos que ejercen facultades delegadas, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente”.

<sup>6</sup> Rosatti, Horacio D.; Barra, Rodolfo C.; García Lema, Alberto M.; Masnatta, Héctor; Paixao, Enrique; Quiroga Lavié, Humberto. *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Editorial Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 1994, páginas 398-404.

<sup>7</sup> Schwartz, Bernard. *Administrative Law. A Casebook*, Little, Brown and Company, 1994, página 118.

<sup>8</sup> Como señaló la Corte Suprema de la Nación, “es de la esencia misma del sistema económico constitucional que rige en la Nación y en todas las provincias que forman y que se halla consignado en las expresas disposiciones constitucionales, que el poder de disponer de los dineros públicos reside en el departamento legislativo del gobierno, aun cuando corresponda al Ejecutivo, por la naturaleza sus funciones, hacer efectiva las disposiciones de aquél”. (C. S. J. N., “Fallos” 148:81, caso “Dellepiane c/Provincia de Tucumán”).

gación legislativa”<sup>9</sup>. Es claro que estas excepciones deben ser interpretadas restrictivamente, precisamente porque son excepciones y no la regla general. Si se reconociera que la “reestructuración presupuestaria” (materia delegada en el proyecto) es una cuestión de “administración” en los términos del artículo 76, perderían todo sentido las cláusulas constitucionales citadas ya que prácticamente “todo” el presupuesto puede configurar materia delegable, lo que se enfrenta a la idea de que nuestros constituyentes quisieron dejar en manos del Congreso –órgano plural por excelencia– la facultad privativa de sancionarlo. De la misma forma, dentro de una interpretación restrictiva de las excepciones a la prohibición por parte del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter legislativo, no basta la mera existencia de una cuestión de “administración” para habilitar la delegación sino que debe justificarse con muy buenas razones que el jefe de Gabinete pueda enfrentar en mayor y mejor medida que el Legislativo ese tipo de cuestiones.

Menos discusión merece aún la idea de que pudiera existir una situación de “emergencia pública” permanente que habilitara la presente delegación, hecha *sine die*. Como sostiene Arzuaga, la “emergencia pública” es una situación fáctica excepcional que altera negativamente a la sociedad o a alguno de sus sectores, impidiendo la concreción del bien común al desestabilizarla institucional, económica o socialmente. De allí que la emergencia pública no es una materia, sino una circunstancia imprevisible o que siendo previsible es inevitable, de tal manera que ella podrá referirse a distintas materias<sup>10</sup>. Claramente, resulta imposible acreditar una situación de emergencia pública permanente para fundar la presente delegación legislativa. Delegación legislativa sólo puede haber en situaciones de emergencia, en consecuencia este proyecto es inconstitucional desde el vamos, pues busca que ella se haga sin emergencia y para siempre.

c) No se fijó ni la política legislativa que deberá respetar el Poder Ejecutivo en su actividad normativa, ni el plazo de duración de dicha actividad. Por el contrario, al tratarse de una delegación en ausencia de emergencia, el proyecto busca incluso que la delegación sea permanente. No existen bases que deba respetar el jefe de Gabinete a la hora de ejercer las facultades delegadas.

Como sostiene García Lema “el Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al organismo ad-

ministrativo al cual se transfieren facultades. Dura un tiempo limitado, pasado el cual las facultades concedidas son recuperadas por el Congreso”. “La idea que anima esta prohibición es que el Congreso no está habilitado para delegar en bloque en el presidente todas sus facultades legisferantes, porque ello está impedido por el artículo 29 de la Constitución, que sanciona tal acto con la nulidad insanable y condena a los que los formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de infames traidores a la patria. Como consecuencia de esa regla, la delegación legislativa tampoco puede importar la transferencia lisa, llana y definitiva de legislar sobre ciertos asuntos. Este segundo principio, establecido en la doctrina, ha sido ahora reconocido normativamente en el mencionado artículo 76...”<sup>11</sup>

La colisión entre el proyecto del oficialismo y la Constitución Nacional es vergonzante.

d) La delegación prevista carece de motivación fáctica. En este sentido, tal como se sostuviera en el fallo “Verrochi, Ezio Daniel c/Poder Ejecutivo nacional, Administración Nacional de Aduanas”<sup>12</sup>, cuando el Poder Ejecutivo asume funciones inherentes al Poder Legislativo debe acreditarse una suficiente motivación fáctica<sup>13</sup> que permita evaluar la razonabilidad de este tipo de medidas. Si bien dicha doctrina se sentó a propósito del análisis de un decreto de necesidad y urgencia y la interpretación constitucional de las facultades consagradas en el artículo 99 inciso 3, es posible “traspolarla” a este caso dado que se discuten análogamente cuestiones relativas a los supuestos en los cuales el Poder Ejecutivo puede asumir funciones legislativas (artículo 76 de la Constitución Nacional). Así, tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo deberían acreditar fehacientemente una suficiente motivación fáctica para habilitar la delegación legislativa y evaluar la razonabilidad de ésta. Es claro que en este caso no se ha cumplido dicho requisito, puesto que no se demostró que existan razones justificatorias de una resignación permanente de competencias del Poder Legislativo y su traslado hacia el Poder Ejecutivo en manifiesta contradicción con la manda constitucional.

e) Finalmente, cabe destacar que con la reforma constitucional de 1994 se incorporó al inciso 8 del artículo 75, la obligación del Congreso de dictar el presupuesto de conformidad con el régimen de coparticipación federal de impuestos previsto en el tercer párrafo del inciso 2 del artículo 75. Claramente, si se consolida esta delegación legislativa planifi-

<sup>9</sup> Bidart Campos, Germán, *Derecho constitucional argentino*, t. VI, *La reforma constitucional de 1994*, editorial Ediar, Buenos Aires, páginas 342-343.

<sup>10</sup> Salvadores de Arzuaga, Carlos I., *Formulaciones, proposiciones y anotaciones para interpretar la delegación legislativa*, “La Ley”, 1997-A-977.

<sup>11</sup> García Lema, Alberto M.: *La delegación legislativa, La reforma de la Constitución*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, páginas 400-402.

<sup>12</sup> “Fallos”, 322:1726.

<sup>13</sup> Considerando 10, voto de la mayoría, fallo “Verrochi”, *op. cit.*



cada en el proyecto de ley de presupuesto 2005, el Poder Ejecutivo podría modificar las partidas asignadas por el Congreso sin tener en cuenta el límite aquí mencionado.

A modo de conclusión, debe destacarse lo señalado por estudios sobre transparencia presupuestaria que justamente criticaron este tipo de delegaciones. Así, “según el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003, la Argentina figura como uno de los países menos transparentes en esta materia. En este sentido, Poder Ciudadano cita uno de las conclusiones de este informe:

”En Argentina la intervención del Legislativo está formalmente prevista a posteriori, así que el Ejecutivo tiene discrecionalidad en este sentido, perjudicando así la transparencia en la asignación de recursos. [...] En estos últimos años, y con motivo de la crisis económica, se concedieron poderes especiales al Ejecutivo, haciendo que esa disposición no siempre se cumpla. En la práctica, el Poder Ejecutivo realiza más modificaciones de las que está autorizado a hacer por ley”.

Asimismo, recuerda que, entre las recomendaciones efectuadas a nuestro país, se encuentra la de “*mayor cumplimiento a la ley de presupuesto por parte del Ejecutivo, reduciendo la delegación de facultades del Legislativo hacia el Ejecutivo*” (el resaltado es nuestro). Otra debilidad relevada del estudio es el fuerte nivel de discrecionalidad del Ejecutivo para realizar modificaciones a la ley aprobada por el Congreso Nacional y la escasa participación del Poder Legislativo en modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio.<sup>14</sup>

*Sobre la falacia de la necesidad del jefe de Gabinete de redistribuir partidas en casos de emergencia*

En defensa del proyecto promovido por el oficialismo se ha dicho repetidamente que esta reforma a la Ley de Administración Financiera dará al jefe de Gabinete una herramienta necesaria para actuar ante casos de emergencia, puesto que permitirá la reasignación de partidas presupuestarias para hacer frente a situaciones graves e imprevistas, como el caso de las inundaciones de Santa Fe o de la emergencia energética, que lo exijan.

Se trata de un argumento falaz e inadmisibles. Las situaciones de emergencia están contempladas en el artículo 39 de la Ley de Administración, que prevé que sean resueltas a través del dictado de decretos de necesidad y urgencia. Dicho artículo establece que “el Poder Ejecutivo nacional podrá disponer autorizaciones para gastar no incluidas en la ley de presupuesto general para atender el soco-

rrro inmediato por parte del gobierno en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor. Estas autorizaciones deberán ser comunicadas al Congreso Nacional”.

Es también claro que en casos de contingencias, el jefe de Gabinete puede utilizar los montos que están asignados para tales efectos en la Jurisdicción 91 –Obligaciones a cargo del Tesoro–, por lo que no es necesario contar con las facultades de reestructuración presupuestaria para hacer frente a las emergencias.

Y de igual modo, justamente para esas situaciones existen, como su nombre lo indica, los decretos de necesidad y urgencia. El gobierno los usa como ningún otro gobierno pero en circunstancias que no lo permiten y olvida, para solicitar más poder para el jefe de Gabinete, que justamente la razón de existencia de los decretos de necesidad y urgencia es la necesidad de atender las emergencias.

En consecuencia, vemos que ninguna reforma legislativa es necesaria para hacer frente a las emergencias. El argumento oficialista es una mentira que muestra que sus intereses, a través de la reforma que proyecta, son otros.

*Sobre la cláusula del proyecto que impide incrementar partidas de gastos reservados y de inteligencia*

El proyecto del oficialismo incluye una única cláusula limitativa de las proyectadas atribuciones de redistribución de partidas presupuestarias del jefe de Gabinete. Se vincula con su incapacidad para incrementar partidas relativas a gastos reservados o de inteligencia, y fue adicionada al proyecto original en la discusión en el Senado. Evidentemente, este agregado ha sido motivado en los pedidos del ARI, formulados en el recinto de esta Cámara para que se dé tratamiento en preferencia a distintos proyectos de ley, de nuestra autoría, dirigidos a reformar la Ley de Inteligencia Nacional para aumentar la transparencia de los gastos de inteligencia, a derogar leyes y decretos secretos y restringir el número de organismos que reciben fondos para gastos reservados y a dar publicidad a todas las leyes y los decretos secretos (proyectos 1.236-D.-05, 2.427-D.-05 y 2.428-D-05 respectivamente).

Indudablemente, el contenido de esta única cláusula limitativa es correcto: el jefe de Gabinete no puede incrementar partidas presupuestarias de gastos reservados o de inteligencia. Pero también es evidente que esto debe ser previsto en una legislación autónoma, y que su inclusión en este proyecto de reforma de la Ley de Administración Financiera es engañosa.

Este tema debe ser tratado con autonomía; es imperioso que este Parlamento impida al gobierno el aumento y el manejo discrecional de los gastos reservados y de la legislación secreta.

<sup>14</sup> Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Una comparación de 10 países. Año 2003, Informe Argentina, página 16.

Pero que quede claro que la inclusión de esta cláusula en este proyecto no mejora la intención oficialista en lo más mínimo.

3. *La importancia del presupuesto, la división de poderes, y el efectivo respeto a los derechos de los habitantes*

*La garantía republicana de la división de poderes y los peligros de la concentración del poder*

La Nación Argentina adoptó para su gobierno la forma republicana en virtud de lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución Nacional. Esta forma de gobierno, entre otras cuestiones, implica la necesidad de contar con una clara división de poderes. En este sentido, los diferentes poderes dividen funciones y se controlan mutuamente, constituyendo un verdadero sistema de frenos y contrapesos destinado a evitar la acumulación de poder y la consecuente violación de derechos y garantías individuales. Precisamente, uno de los objetivos principales de este sistema es dotar al diseño institucional de garantía contra la excesiva concentración de poder por parte de alguno de sus órganos. Como sostiene Gelli, “la finalidad perseguida no es otra que evitar el desborde del poder y el peligro para las libertades personales, que suscitaría la centralización en la toma de decisiones públicas. Por eso la concentración de poder es rechazada enérgicamente en el artículo 29 de la Constitución Nacional”<sup>15</sup>.

En este orden de ideas, siempre que se ponga en riesgo la concreta división de poderes diseñada constitucionalmente (tal como ocurre en el proyecto de ley de presupuesto 2005), se pone en riesgo el debido respeto a las garantías de los habitantes de la Nación. Como señaló la propia Corte Suprema, en relación a la interpretación de la división de poderes y la disposición constitucional del artículo 29, “la finalidad de la norma ha sido siempre impedir que, alegando motivos de urgencia y necesidad, el Poder Ejecutivo asuma facultades extraordinarias y la suma del poder público, lo que inevitablemente trae aparejada la violación de los derechos fundamentales del hombre libre, que la propia Constitución Nacional garantiza”<sup>16</sup>. Asimismo, para Bidart Campos, “la división de poderes en nuestro derecho constitucional responde a la ideología de se-

guridad y control que organiza toda una estructura de contención del poder para proteger a los hombres en su libertad y sus derechos. Es importante reconocer que la estructura divisoria debe interpretarse en torno de la finalidad básica que persigue: evitar la concentración que degenera en tiranía (o totalitarismo) y resguardar la libertad de los individuos”.<sup>17</sup>

Por otra parte, es ingenuo no tener en cuenta que la concentración del poder, tal como este proyecto busca conquistar para el gobierno nacional, es lo óptimo para los grupos de poder económico. Para ellos siempre es preferible que las decisiones se tomen únicamente por el jefe de Gabinete y sin publicidad, en lugar de por cientos de legisladores de forma plural y alimentando el debate público. El debate público que la discusión parlamentaria favorece es siempre enemigo de la toma de decisiones impopulares que los grupos de poder económico suelen exigir al gobierno. Gracias al proyecto oficialista, será más fácil para estos grupos obtener medidas de gobierno contrarias a los intereses de la sociedad, evitando la publicidad propia de la dinámica parlamentaria y evitando también los disensos que más fácilmente pueden surgir en un órgano colectivo como el Parlamento, en contraste con el Poder Ejecutivo.

La situación a que se da lugar a través del proyecto oficialista es muy peligrosa, puesto que tamaña concentración de poder en el jefe de Gabinete lo hace, paradójicamente, más vulnerable a las presiones de los grupos de poder. Esto ha sido explicado magníficamente por Gargarella: “La Argentina, con una larga historia de inestabilidad institucional, la dinámica de concentración de poder en el Ejecutivo representa una terrible amenaza: el presidente comienza a constituirse en el ‘motor inmóvil’ del sistema, todas las demandas y expectativas se aglutinan en dicho cargo y sobre él recaen todas las más directas presiones de grupos económicos, militares, etcétera. En este sentido, puede decirse que el presidencialismo facilita la quiebra del orden institucional, ya que esta opción se puede lograr ‘simplemente’ removiendo al presidente, la figura casi excluyente del sistema”.

El *lobby*, la coacción e incluso la compra de voluntad son más fáciles de ejercer respecto de un funcionario que del colectivo de legisladores. También resultan más fáciles de ejercer cuando la sociedad no se entera de las medidas de gobierno gracias a la inacción parlamentaria que promueve un sistema donde es el jefe de Gabinete el que decide qué hacer con cada partida del presupuesto nacional. El sistema se debilita, puesto que los grupos de poder tienen más

<sup>15</sup> Gelli, María Angélica: *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, editorial La Ley, Buenos Aires, año 2003, 2ª edición, página 19. En sentido similar ver: Justo López, Mario: *Manual de derecho político*, Buenos Aires, editorial Depalma, 1994. 2ª edición, página 391.

<sup>16</sup> Considerando sexto del voto conjunto de los jueces Petraci y Bacqué, en la denominada “causa 13” (“Fallos”, 309:1969); en igual sentido dictaminó Fayt en el caso “Basilio Arturo Lami Dozo”. “Fallos”, 306:911, considerando séptimo.

<sup>17</sup> Bidart Campos, Germán J.: *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo II, página 16, editorial Ediar, Buenos Aires, 1986.

fácil su tarea de conseguir sus objetivos de espaldas a la sociedad, representada en el Parlamento.

De acuerdo a las consideraciones volcadas, debemos interpretar la concentración de poder que conlleva la posible sanción del proyecto de ley de reforma de la Ley de Administración Financiera, como una forma más de debilitar nuestro sistema republicano de gobierno, violando de esta forma uno de los contenidos más relevantes de la Constitución Nacional y las garantías de los habitantes de la Nación.

#### *Presupuesto y la transparencia y control del gasto público*

Como sostiene Ekmekdjian, “el control público de los gastos y recursos de los dineros del Estado es fundamental para el sistema republicano”<sup>18</sup>. En el mismo sentido, señala Bernard Schwartz, si “las elecciones respecto de las políticas públicas son retiradas del proceso político, también son retiradas del control popular. Permitir que los representantes del pueblo se saquen de encima la responsabilidad respecto de las decisiones en temas de políticas públicas en beneficio de los expertos administrativos, es permitirles votar a favor del paternalismo y en contra de la democracia”<sup>19</sup>.

La situación actual respecto de la transparencia en la asignación de recursos públicos dista de ser ideal. El Poder Ejecutivo históricamente ha tenido una amplia discrecionalidad respecto de la ejecución del presupuesto, y este proyecto no hace más que potenciarla y eternizarla. La posibilidad de que el jefe de Gabinete disponga para siempre de las partidas presupuestarias permite sustraer del control popular una de las funciones más importantes del Estado: la administración de sus recursos. Este proyecto continúa una línea de debilitamiento del órgano pluralista y deliberativo por excelencia –el Congreso Nacional–, con el consiguiente avasallamiento de la ciudadanía en general. Esta debilidad del Congreso en el proceso presupuestario limita su rol como ámbito de fomento de la transparencia presupuestaria. Al representar a los ciudadanos y a las provincias, los legisladores son un vínculo esencial entre la ciudadanía y el Estado en la asignación de recursos. Sin embargo, mediante este proyecto, el Congreso Nacional no hace más que abdicar de sus funciones y trasladarlas hacia poderes unipersonales, que se manejan de espaldas a la sociedad y carentes de los beneficios de la deliberación pública.

#### *4. Conclusiones*

Por las razones enunciadas nos oponemos a la aprobación del proyecto de ley de reforma de la Ley

de Administración Financiera. Este proyecto es a todas luces inconstitucional en cuanto delega indebida y permanentemente facultades propias del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, con la correlativa violación de numerosas cláusulas constitucionales (artículo 1°; artículo 76; artículo 75, incisos 8 y 2; artículo 29, entre otros).

Este proyecto responde a un proceso paulatino destinado a ampliar las funciones de las agencias ejecutivas en desmedro del Congreso Nacional, acentuando nuestro sistema hiperpresidencialista y reduciendo las oportunidades de diálogo y deliberación, con la consiguiente violación de garantías ciudadanas.

Por los motivos expuestos se solicita el rechazo del proyecto de ley de modificación del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, sobre los alcances y mecanismos para efectuar modificaciones a la ley de presupuesto, expediente 101-S.-06.

*Adrián Pérez.*

#### V

#### **Dictamen de minoría**

##### *Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley en revisión del Honorable Senado sobre modificación del artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, sobre los alcances y mecanismos para efectuar modificaciones a la ley de presupuesto, y por las razones que dará el miembro informante, aconsejan la sanción siguiente

#### PROYECTO DE LEY

##### *El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 37 de la ley 24.156, de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, por el siguiente:

Artículo 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. En tanto la recaudación real supere en más de un 2% el total de la recaudación proyectada,

<sup>18</sup> Ekmekdjian, Miguel Angel: *Tratado de derecho constitucional*, tomo IV, editorial Depalma, Buenos Aires, página 467.

<sup>19</sup> Schwartz, Bernard, *op. cit.*

el Poder Ejecutivo remitirá al Parlamento una ampliación del presupuesto estableciendo el destino previsto para la mayor recaudación a efectos de que el Congreso Nacional pueda decidir sobre la asignación definitiva de los recursos públicos.

Sala de la comisión, 19 de julio de 2006.

*Claudio Lozano.*

#### INFORME

*Honorable Cámara:*

No es cierto que la República muere ante el denominado “proyecto de los superpoderes”, agoniza hace tiempo por los 14 millones de pobres que tiene nuestro país. Es cierto que al eximir al Poder Ejecutivo del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y del artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, éste podrá modificar el destino de los recursos que el Parlamento establezca (ejemplo: podrá, si quiere, destinar recursos autorizados para salud hacia otros rubros, por ejemplo, educación; o podrá también transformar partidas salariales en aportes a una obra de infraestructura; podría incluso asumir gastos sin contrapartida de recursos). Es cierto también que el proyecto al implicar una delegación permanente de facultades sin objetivos precisos, plantea abiertamente una contradicción con el texto constitucional que no sólo delega en el Parlamento la potestad para decidir sobre el destino de los recursos públicos, sino que además le prohíbe al Congreso Nacional delegar sus facultades sin plazos y objetivos definidos.

Podrá decirse, que el Ejecutivo no ha hecho abuso de las facultades que se le delegaron en el 2004 y el 2005 y que los fondos administrados vía “superpoderes” no son significativos. Efectivamente, éste no ha sido el mecanismo central a la hora de administrar recursos sin control parlamentario.

La estrategia real fue otra. Consistió en presentar presupuestos “dibujados” con pautas de recaudación deliberadamente bajas y que luego en la realidad, terminaban siendo superadas. Se presupuestaba recaudación por \$100, luego se obtenían recursos por \$150, y la diferencia se administraba sin discusión. En términos estrictos, este mecanismo permitió administrar \$13.400 millones en el 2004, \$10.700 millones en el 2005 y casi 9.000 millones este año. Prácticamente \$32.000 millones en tres años o, lo que es lo mismo, el 35% del presupuesto de la administración nacional. En todos los casos estos excedentes presupuestarios se administraron en base a decretos de necesidad y urgencia que se transformaron así en verdaderos instrumentos de creación de recursos que el Parlamento jamás autorizó para su gasto. Es interesante observar que el proyecto de superpoderes que el Ejecutivo ha puesto en dis-

cusión sigue reservándole al Parlamento la facultad de “fijar el monto total presupuestado”. Casualmente, lo que vía DNU el Ejecutivo violentó en los últimos años. Por cierto, de mantenerse la situación como hasta ahora, o con un régimen donde los DNU adquieran legalidad si el Parlamento no los discute (es decir si la bancada mayoritaria decide no hacerlo), el Ejecutivo obtendría con los DNU y este proyecto el manejo absoluto de la administración presupuestaria.

Hacerse cargo en profundidad del debate político que este tema plantea implica considerar dos cuestiones:

a) Que el remanido tema de la transparencia institucional debe ser puesto en línea con lo “sustancial”, es decir, con el destino de los recursos.

b) Que la posibilidad de que este proyecto no sólo exista sino que se apruebe, descansa en el profundo deterioro del sistema político institucional y en particular del Parlamento. Dicho con más claridad, “nadie cree que si el Parlamento debate la asignación de recursos públicos, esto mejore la situación”. Este es el problema.

Respecto al primero de los puntos es indispensable aclarar que la mayor parte de los excedentes presupuestarios tuvieron por destino el pago de deuda pública en línea con el objetivo oficial de sostener su estrategia de desendeudamiento. Debe entenderse por lo tanto que el control Parlamentario sirve en tanto y en cuanto hubiese permitido que evaluáramos si era conveniente elevar los pagos por deuda pública en un contexto donde el país tiene 7.500.000 de pibes en situación de pobreza.

Probablemente hubiéramos podido coincidir que en tanto la “infantilización de la pobreza” pone en cuestión el futuro de la Argentina, “postergar deuda” para resolver el tema de la niñez hubiese sido una inversión más adecuada. Corresponde preguntarse por cierto cuántos de los que hoy se “desgarran las vestiduras” con este proyecto y lo minimizan ubicando el debate en términos electorales (se afirma que el gobierno con esto busca potenciar sus candidatos), estarían dispuestos a optar por los pibes de nuestro país poniéndole un límite a los acreedores.

Respecto al segundo punto, está claro que el deterioro institucional es tan profundo que nadie cree que el Parlamento y sus debates mejoren nada. Frente a esto es interesante destacar dos cuestiones. Por un lado, que esta situación debilita la posibilidad de construir un sistema institucional capaz de resistir las presiones de los factores de poder que, una y otra vez, demandan recursos públicos en su favor. Que todo dependa de un sola firma, por más convicción y decisión que tal persona tenga, es sin duda un problema. Alguien podrá decir que el presidente actual es una “persona íntegra”, otros podrán argumentar que, aún reconociendo esto, no se



pudo impedir que en la primera licitación del nuevo régimen de promoción, una sola empresa se apropiara del 67% de los recursos públicos en juego. En este sentido, cuanta mayor institucionalidad haya (y no sólo de la existente sino de las tantas instituciones de participación popular que es necesario promover) más fácil será defender el interés del conjunto (“el interés público”).

El otro elemento en relación a este punto es que esto no se resuelve conformando un “frente opositor” que frene el proyecto en nombre de una supuesta transparencia que una y otra vez fue mancillada por muchos de los que hoy cuestionan, pero ayer demandaron poderes iguales o mayores.

El único modo de resolver esta cuestión consiste en eludir el debate cerrado y abstracto basado en el dilema “oficialismo versus oposición”, y proponer un compromiso social del Parlamento y el Ejecutivo con dos objetivos muy precisos:

1. Discutir una ampliación presupuestaria que incluya los excedentes de recaudación correspondientes al año 2006 (cerca de \$9.000 millones).
2. Establecer públicamente el destino de esos recursos.

En razón de estos objetivos es que solicitamos la aprobación del presente dictamen.

*Claudio Lozano.*