

COLUMNA DE OPINIÓN

Una decisión inconstitucional que afecta la seguridad jurídica

(A propósito del Decreto N° 1.453/02* que autoriza al Jefe de Gabinete a incrementar el gasto y el endeudamiento públicos, por encima de los límites que determinó el Congreso de la Nación)

El Poder Ejecutivo Nacional dictó el 13 de agosto del corriente año el Decreto de necesidad y urgencia N° 1.453/02 (publicado en el Boletín Oficial del 14-08-02) por cuyo Artículo 2° se autoriza a dejar sin efecto los límites para el gasto y el endeudamiento públicos contenidos en el presupuesto sancionado por el Congreso de la Nación mediante la Ley N° 25.565 para el año 2002; medida que se ve agravada por la circunstancia de que tal límite puede trasponerse por la discrecional decisión del Jefe de Gabinete de Ministros.

En efecto, la norma sancionada con sustancia de ley autoriza al Jefe de Gabinete de Ministros a realizar las reestructuraciones necesarias en las partidas del presupuesto del presente año, con la finalidad de atender las necesidades del denominado Programa Jefes de Hogar, aunque sin los límites que le impone el Artículo 37 de la Ley de Administración Financiera N° 24.156.

Esta última disposición legal establece que las adecuaciones que el Poder Ejecutivo puede realizar en el presupuesto sancionado, cuando el Congreso de la Nación expresamente así se lo autorice, en ningún caso pueden implicar superar el límite del monto total del gasto autorizado por la propia ley de presupuesto, el monto del endeudamiento previsto para el ejercicio de que se trate, 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,

Por Eduardo Mertehikian

* Ver texto íntegro en la presente edición.

decisiones todas ellas que la ley reserva al propio Poder Legislativo por ser éstas atribuidas a él por la Constitución Nacional (Art. 75, incisos 4 y 8, C N).

La cuestión se torna grave tan pronto como se advierta que el Artículo 17 de la Ley N° 25.565 de Presupuesto para el ejercicio 2002, si bien expresamente facultó al Jefe de Gabinete de Ministros a disponer reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado por dicha ley, lo hizo "[...] con sujeción al Artículo 37 de la Ley N° 24.156 [...]". Es decir, si bien el legislador le asignó al mencionado órgano administrativo facultades en tal sentido, expresamente lo hizo en el límite que la ley le fijaba, límite que con el decreto de necesidad y urgencia comentado se deja sin efecto.

No dudamos de que la medida adoptada es inconstitucional por afectar el límite que el Artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional le impone al Poder Ejecutivo para el dictado de decisiones urgentes de sustancia legislativa. Ello así, por las siguientes razones:

a) En primer lugar, porque la utilización del mecanismo excepcional (bueno es siempre recordarlo) de los decretos de necesidad y urgencia se encuentra expresamente prohibida por la Constitución Nacional para el dictado de normas en materia tributaria, y tal expresión contenida en el Art. 99, inciso 3, de la CN no puede entenderse limitada a las medidas que crean, extinguen o modifican tributos (contribuciones directas e indirectas), sino que también pueden considerarse comprendidas en dicha prohibición las decisiones que resuelven la autorización para gastar las contribuciones directas e indirectas obtenidas del público contribuyente, es decir, las decisiones que proyectan sus efectos sobre la recaudación tributaria y el endeudamiento público, sea de un modo directo o indirecto. Nótese que el decreto en cuestión, al dejar sin efecto el límite impuesto por el Art. 37 de la Ley de Administración Financiera N° 24.156, posibilita el incremento del endeudamiento previsto por el legislador para el año 2002, materia reservada en exclusividad a éste (Art. 75, incisos 4 y 7, de la CN).

No es por mero capricho del legislador que las diferentes leyes de presupuesto deban tener origen, exclusivamente, en la Cámara de Diputados de la Nación (Art. 26 de la Ley N° 24.156), solución que recibe el criterio prevaleciente en la doctrina.¹ Es la Constitución Nacional la que le fija dicho trámite atendiendo a las materias contenidas en la norma por ser sancionada (Art. 52 de la CN), y el legislador, primer intérprete del texto constitucional,

determinó –sin otra posibilidad– el tratamiento que debe asignársele a la ley de presupuesto.

El presupuesto público –como ya lo hemos dicho–² constituye la herramienta que posibilita la visualización de la acción de gobierno pretendida por los órganos administrativo y legislativo, la cual es ejecutada por el primero, y conforma –al mismo tiempo– un instrumento a través del cual el Congreso Nacional ejercita el control de gestión sobre el poder administrador. En particular, determina la autorización legislativa para que, en el ejercicio de la competencia que corresponde a los órganos administrativos, éstos apliquen los recursos que el Estado recaba del público contribuyente.

La interpretación que antecede se ve reforzada por el propio texto constitucional por cuanto la nueva redacción dada al Artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional (anterior 67, inc. 7) establece –en lo pertinente– como atribución del Congreso la de "[...] fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el párrafo tercero del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos [...], y dichas pautas no son otras que las referidas a la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas del reparto de las contribuciones directas e indirectas que el Congreso Nacional establezca (el destacado es propio).

b) En segundo lugar, porque no se desprende de un modo inequívoco que exista una necesidad de carácter urgente que impidiese al Poder Ejecutivo seguir con el trámite ordinario de sanción de las leyes, máxime cuando el propio legislador dejó establecido, al tiempo de atribuirle esa facultad al Jefe de Gabinete en el Artículo 17 de la Ley de Presupuesto N° 25.565 vigente para el año 2002, la plena actualidad del límite impuesto por el Artículo 37 de la Ley N° 24.156.

Hasta tanto no se advierta que la práctica de la justicia no puede llevarse a cabo sin la observancia de la ley, habremos de seguir padeciendo los mismos males que recurrentemente nos aquejan. Aun cuando nadie dude del loable propósito que ha inspirado el dictado de las disposiciones que instituyeron el denominado Programa Jefes de Hogar, ello no justifica la adopción de decisiones que sólo tienen por efecto afectar la seguridad jurídica y la estabilidad de las instituciones jurídicas.

Abogamos firmemente por la pronta derogación de la comentada disposición o, de ser el caso, por su correspondiente tratamiento legislativo.

¹ Cfr. Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, Vol. I, 5 Edición, Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 242.

² Confrontar lo que decimos en *Ley de Administración Financiera y Control de Gestión* (Estudio Preliminar), 8 edición, Buenos Aires, Ediciones RAP S.A., julio 2002, p. 14 y siguiente.