

## ASPECTOS JURÍDICOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Por María Paola Martínez.-

### I.- INTRODUCCIÓN.

Para realizar los distintos fines públicos, el Estado necesita obtener recursos y efectuar gastos, que deben ser previstos en forma anticipada para un período futuro determinado, que generalmente es de un año. La palabra *presupuesto* se compone de dos raíces latinas: PRE = que significa antes de, o delante de, y SUPUESTO = hecho, formado. Por lo tanto, *presupuesto* significa "antes de lo hecho".

Una noción aproximada del concepto presupuesto, nos indica que se trata de un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales.

La actividad financiera pública, que engloba por un lado los mecanismos tributarios de obtención de ingresos, y por otro los elementos erogatorios o presupuestarios, representan dos aspectos de una misma cuestión jurídica.

La naturaleza jurídica referida a si el presupuesto es una auténtica ley material o se trata de una ley formal, o es un acto condición o una decisión política, radica en las consecuencias prácticas de las posturas amparadas, conectadas en forma directa con la organización política estatal conforme su contexto histórico, socioeconómico y político.

El objetivo del presente trabajo consiste en repasar brevemente la normativa aplicable, reflexionar sobre su naturaleza jurídica, y propiciar la visión constitucionalista para la distribución del presupuesto, conforme al principio de razonabilidad.

### II.- NATURALEZA JURÍDICA.

Algunos autores se inclinan por la teoría tradicional inspirada en el derecho administrativo francés. Así, Ahumada<sup>1</sup> expresa que el presupuesto, no es jamás una ley, y debe clasificarse entre las llamadas leyes formales que entran en la órbita de los **actos administrativos**.

---

<sup>1</sup> Ahumada, Tratado de Finanzas Públicas, 4ª ed., A. Merlo, Bs. As., 1969, t.I, libro IV, p. 381.

Desde otra óptica, el profesor argentino Giuliani Fonrouge sostiene que la ley de presupuesto **es una ley en sentido material con efectos jurídicos normales**. La argumentación es la siguiente: el presupuesto constituye un acto unitario, en el que los estados de previsión y el texto articulado son partes constitutivas de un todo orgánico; la función legislativa no se puede limitar a aprobar o autorizar lo que propone el Ejecutivo, puesto que lo que reciben las cámaras no es un acto definitivo sino un proyecto del presupuesto a considerar por ellas, el cual pueden rechazar o modificar total o parcialmente; la ley de presupuesto no es una ley de autorización, pues en determinados casos, por ejemplo: la ejecución de planes de inversiones para elevar el nivel del empleo, el gobierno está obligado a efectuar ciertos gastos públicos cuya realización no constituye una autorización máxima sino un verdadero deber jurídico impuesto por la ley de presupuestos; y, finalmente, la ley de presupuesto puede crear o modificar el derecho objetivo si no existen limitaciones a la acción del Legislativo impuestas por la Constitución, por lo que, no puede considerarse la ley de presupuesto como un ejemplo típico de legislación vinculada<sup>2</sup>.

Aberastury sostiene que el presupuesto, por un lado, **condice con la noción de ley formal y, por otro punto, el plan financiero se lo puede considerar como acto administrativo**, y siguiendo a Bielsa<sup>3</sup>, afirma que el presupuesto es el cálculo legal de ingresos y gastos públicos autorizados para ser realizados en un determinado período financiero (año financiero). Y sintetiza que “Ello determina que, desde la órbita del derecho administrativo, siendo la competencia la aptitud legal para obrar ( Ley 19549 art.3º) el Ejecutivo sólo puede recolectar sus recursos y efectuar los gastos dentro de los términos de la ley previa autorizante que le asigna tal competencia”<sup>4</sup>.

Ahora bien, el efecto práctico de una postura respecto a la concepción jurídica del presupuesto consiste al rol que se le otorga al poder judicial frente a las decisiones presupuestarias. Corti<sup>5</sup> considera que el poder judicial tiene la facultad para ejercer control de constitucionalidad de la ley de presupuesto, con el mismo alcance que lo hace con respecto al resto de las normas jurídicas. Cabe señalar que además, entiende que el

---

<sup>2</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos. M., Derecho financiero, Buenos Aires, Depalma, 1973, vol. I, pp. 144 y ss.

<sup>3</sup> Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo II, Bs As, 1964, Ed. La Ley, 6ª ed., pag. 500.

<sup>4</sup> Aberastury, Pedro, El presupuesto público en la ejecución de sentencias contra el estado. 416 Série Cadernos do CEJ, 23.

<sup>5</sup> Corti, Horacio G. “Ley de presupuesto y derechos fundamentales: Los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico- financiero” pág. 637 y ss. Publicado en “El derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado, Tomo I. Revista Jurídica Buenos Aires-2010. Facultad de Derecho- Universidad de Buenos Aires.

derecho presupuestario es ante todo un derecho constitucional presupuestario desde la perspectiva de los derechos fundamentales<sup>6</sup>.

Otros juristas, han considerado que la ley presupuestaria es una “cuestión política no justiciable” y tiene el carácter de acto institucional<sup>7</sup>. Si se pudiera impugnar la decisión presupuestaria se generarían trastornos de tal magnitud que impedirían el normal desenvolvimiento de la acción pública. Barra<sup>8</sup>, quien sostiene esta tesis, también agrega que este tipo de actos no afectan derechos individuales, de ahí que carezca de sentido hablar de constitucionalidad.

Consideramos que la ley de presupuesto es una norma jurídica, producto del ejercicio de potestades públicas que lo conecta a la legalidad (no hay potestad sin norma previa) por parte de diversos poderes del estado que revelan el plan de acción de un determinado gobierno.

### III. NORMATIVA

El sistema de gobierno en la Argentina adopta la *forma representativa, republicana y federal* (**Constitución Nacional**, Art. 1º), por el cual reconoce a los ciudadanos como los titulares originarios de la soberanía. Estos a su vez delegan en sus representantes, libremente elegidos, el ejercicio de la misma, con el objetivo de buscar el bien común. Consecuentemente, el pueblo elige directamente a sus representantes. Así el Artículo 22 establece que "El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución (...)". La forma republicana, encuentra su raíz en el vocablo República que deriva del latín *res publica* (cosa del pueblo) y se caracteriza por la división, control, equilibrio de los poderes, y en especial publicidad de sus actos.

El **carácter federal** se basa en la coexistencia y división del poder entre órganos gubernamentales. Así nuestra Constitución Nacional, contempla: Gobierno Federal (arts.

---

<sup>6</sup> Al respecto en la cita mencionada, Corti se centra en las consecuencias que tiene el carácter expansivo de los derechos fundamentales con respecto al derecho presupuestario, teniendo particularmente en cuenta la situación de los derechos sociales, que son a su entender, uno de los elementos políticos cruciales que permiten evaluar el grado real de constitucionalización del derecho. Pág. 642.

<sup>7</sup> Recordemos que el acto institucional no se vincula o relaciona inmediata o directamente con los administrados o particulares; se vincula con los propios órganos o poderes estatales, contemplando principalmente relaciones entre poderes públicos, siendo por ello que los administrados no pueden impugnar el acto institucional: no son parte en el mismo, careciendo entonces de acción para cuestionarlo, definido así por Marienhoff, Miguel, Tratado de derecho administrativo, t. II Ver Texto, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, ps. 755 y ss.

<sup>8</sup> Barra, Rodolfo, "Aspectos jurídicos del Presupuesto", RAP Nro. 98, noviembre 1986, p7.

44 a 120); Gobiernos de Provincia (arts. 121 a 128); Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires (art. 129); y Gobiernos municipales (art. 123).

En nuestro sistema normativo, el presupuesto adopta la forma de una ley, y en consecuencia para su elaboración, deben cumplirse los requisitos establecidos en la constitución nacional, provincial, según los casos.

La Constitución Nacional dispone que el Poder Legislativo fija anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos con base en el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas (art. 75 inc. 8 CN). El jefe de gabinete de ministros con responsabilidad política ante el congreso de la nación, le corresponde enviar al congreso el proyecto de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo (art. 100 inc. 6).

En el orden provincial, la Constitución de Buenos Aires establece que corresponde al Poder Legislativo fijar anualmente el cálculo de recursos y el presupuesto de gastos. Con relación a nuevos gastos, dentro de la ley de presupuesto, **la iniciativa corresponderá exclusivamente al Poder Ejecutivo**; pero la legislatura podrá disminuir o suprimir los que le fuesen propuestos. **La ley de presupuesto será la base a que debe sujetarse todo gasto en la administración general de la provincia.** Si el poder ejecutivo no remitiera los proyectos de presupuesto y leyes de recursos para el ejercicio siguiente antes del 31 de agosto, la Legislatura podrá iniciar su estudio y sancionarlos, tomando por base las leyes vigentes. Vencido el ejercicio administrativo sin que la Legislatura hubiera sancionado una nueva ley de gastos y recursos, se tendrán por prorrogadas las que hasta ese momento se encontraban en vigor. (art. 103 inc. 2, Constitución provincia de Buenos Aires).

En sentido similar, la Constitución de la provincia de La Pampa, determina que **a propuesta del Poder Ejecutivo** la Cámara de Diputados fija anualmente, el presupuesto general de gastos, en el que deberán figurar todos los servicios ordinarios y extraordinarios de la Administración Provincial, aun cuando hayan sido autorizados por leyes especiales, que se tendrán por derogadas si no se consignan en dicho presupuesto las partidas correspondientes a su ejecución. En ningún caso la Cámara podrá votar aumentos de gastos que excedan el cálculo de recursos. Si el poder ejecutivo no remitiere el proyecto de presupuesto antes del 30 de septiembre, la Cámara podrá iniciar su discusión tomando por base el que está en ejercicio. Si no fuera sancionado ninguno, se considerará prorrogado el que se hallare en vigor. (art. 68 inc. 13, Constitución de la provincia de La Pampa).

Por su parte, el art.139 inc.8 de la constitución de la provincia de Río Negro, estipula que la legislatura establece anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos, y aprueba o impugna las cuentas de inversión. En caso que el Poder Ejecutivo no remita el proyecto de ley de presupuesto dentro de los dos meses de iniciado el período ordinario de sesiones, la Legislatura considera el vigente y efectúa las modificaciones que estime necesarias. La falta de sanción del proyecto en lo que resta del año, autoriza al Poder Ejecutivo a aplicar el vigente como ley de presupuesto para el año próximo. La cantidad de cargos y el monto de los sueldos proyectados por el Poder Ejecutivo en la ley de presupuesto, no pueden ser aumentados en ésta y dichos incrementos sólo se hacen por medio de proyectos de ley que siguen el trámite ordinario. Entre las atribuciones del gobernador, se dispone presentar el proyecto de presupuesto general y el plan de recursos, en los dos últimos meses de sesiones ordinarias de la legislatura. (art. 181 inc.11) y dar cuenta a la legislatura del uso del presupuesto del último ejercicio en los dos primeros meses de las sesiones ordinarias(art. 181 inc.12). En principio, los textos constitucionales mencionados concuerdan que la planificación política o proyecto de ley de presupuesto o iniciativa del programa de gastos, es función del poder ejecutivo, y requieren la competencia del legislativo para fijar el presupuesto a través de la correspondiente ley. No obstante, en caso que el ejecutivo no remita el proyecto, el parlamento considera el vigente. También se regula la prórroga del presupuesto anterior, en caso de omisión en la sanción pertinente. Una vez sancionado, el presupuesto, pasa como todas las leyes, al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación (art. 99 inc. 3 Constitución Nacional; art. 144 inc. 2 Constitución provincia de Buenos Aires; art. 81 inc. 3 Constitución provincia de La Pampa, art. 181 inc. 8 Constitución de la provincia de Río Negro). Ahora bien, en consonancia a los preceptos constitucionales, el régimen del presupuesto general y ejercicio financiero se estipula en las leyes locales de cada jurisdicción. Desde el ámbito nacional, encontramos los lineamientos en la ley 24.156 (de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional). Establece que la ley de presupuesto general constará de tres títulos: I) Disposiciones generales; II) Presupuesto de recursos y gastos de la administración central; y III) Presupuestos de recursos y gastos de los organismos descentralizados (art. 19). Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la mencionada ley que regirán para cada ejercicio financiero. Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no

podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos. (art. 20). Dispone que toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general debe especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento.(art. 38). En la provincia de Buenos Aires rige el Decreto ley 7764/1971 (Contabilidad pública, T.O. por Decreto 9167/1986), que estipula que “Toda ley que autorice gastos a realizar en el ejercicio no previstos en el presupuesto general, deberá determinar el recurso correspondiente y la incidencia en el balance financiero preventivo del ejercicio.(...)”. (art. 7). La ley Nº 3 (de contabilidad y organización de la Contaduría General y Tesorería General) de la provincia de La Pampa, contempla que toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto deberá determinar el recurso correspondiente(...)” (art. 14), y que no se incluirán en la Ley de presupuesto disposiciones de carácter orgánico o que modifiquen o deroguen leyes en vigor, ni se crearán por ello entidades o ramas administrativas cuyas actividades por su naturaleza -deban ser previamente fijadas por una ley orgánica”.( art. 17). Por último cabe mencionar que en la provincia de Río Negro, rige la ley 3186 de administración financiera y control interno del sector, la cual explicita que toda Ley que autorice gastos a realizarse en el ejercicio, no previstos en el presupuesto general, deberá especificar las fuentes de los recursos adicionales a utilizar para su financiamiento y la mayor erogación que representen en el balance financiero preventivo del ejercicio. Las autorizaciones respectivas y los recursos serán incorporados al Presupuesto General por el Poder Ejecutivo, conforme a la estructura y a la técnica presupuestaria adoptadas (...) (art. 32).

#### **IV.- CRITERIOS CONSTITUCIONALES: PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD.**

El inciso 8º del Artículo 75º establece que es atribución del Congreso de la Nación “Fijar anualmente, **conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2º** de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculos de recursos de la administración nacional, en base al **programa general de gobierno**, y al **plan de inversiones públicas...**”. Los dos requisitos constitucionales marcan que el presupuesto presenta una relación directa con un “programa” y con un “plan”, es decir, se introducen criterios de “planificación” para lograr eficiencia y optimizar los recursos públicos, y porque, se concibe con la existencia de “objetivos” que delimitan las prioridades de toda gestión de gobierno. Se hace mención a la necesidad de que el presupuesto sea elaborado en base

7a las pautas fijadas en el inciso "2" del artículo 75º del propio texto constitucional que dice: "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**".

Se relaciona directamente con los art. 124 y 125 de la Constitución Nacional.

¿Qué se entiende por equitativa distribución?

La práctica jurídica argentina le ha otorgado, en el curso de su desarrollo, un significado concreto al concepto de equidad: su identidad con el concepto de razonabilidad. La Constitución Nacional, como ley de leyes, en cuanto es la Ley Suprema de la Nación y a ella deben conformarse todos los actos que realicen los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones, inviste de extraordinaria trascendencia a la hora de interpretación de sus principios y normas, y exige la elaboración de una teoría de su interpretación, sobre la base de la sistematización orgánica de las reglas a tal efecto establecidas por su jurisprudencia y la doctrina de los autores.

El artículo 28 de la Constitución Nacional, al prescribir que los derechos no pueden ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio, **consagra el principio de razonabilidad o justicia como regla sustancial del comportamiento del Estado**, estatuyendo un principio que, aun cuando parezca referirse a las leyes formales, **se extiende** también a las leyes en sentido material y a los **actos administrativos**<sup>9</sup>.

En ese sentido, el jurista Bidart Campos ha expresado que "tanto el Congreso como el Presidente de la República, tanto los funcionarios administrativos como los jueces, están constitucionalmente obligados a cumplir sus conductas mediante actos razonables, que resistan una estimativa axiológica y capaces de ser compartidos por el hombre común"<sup>10</sup>.

De la misma forma, la doctrina señala que "todos los actos que produce la Administración Pública, han de contar con un fundamento de legalidad y, a la vez de razonabilidad o justicia, fundamento este último que rige tanto para la actividad reglada como para la discrecional". También se sostiene en cuanto al acto involucrado que "(...) la proporcionalidad entre las medidas que el acto involucra y los fines que lo orientan trasuntan una aplicación del principio de razonabilidad o justicia de los actos estatales"<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Cassagne, Juan Carlos Derecho Administrativo, Tomo II, Abeledo-Perrot, Bs.As. 1996, pág 28.

<sup>10</sup> Bidart Campos, Germán J., Derecho Constitucional, t. II, pág. 119 Buenos Aires, Ediar, 1969.

<sup>11</sup> Cfr. Cassagne, Juan Carlos Derecho Administrativo, Tomo II, . . . Cit. , pág 28, 29.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha sostenido que: “únicamente la respetuosa observancia del Estado de Derecho, en cuanto supone un Estado cuyas potestades son limitadas y se hallan sujetas al deslinde de competencias fijadas por la Constitución, garantiza una estabilidad calculable de las relaciones entre gobernantes y gobernados”<sup>12</sup>. Desde esta óptica, entendemos que “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...” encuentra su límite en el criterio de razonabilidad, de base constitucional, y de observancia obligatoria para la actividad gubernamental.

En otras palabras, la razonabilidad a la cual deben conformarse todos los actos que realicen los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones, inviste extraordinaria trascendencia en materia presupuestaria.

Dice el art. 28 de la Constitución argentina: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”. La razonabilidad es un elemento central de los derechos fundamentales.

En esa misma línea interpretativa, una ley de presupuesto equitativa es una ley de presupuesto razonable. También aplicable en materia tributaria. (la legislación tributaria no alterar derechos fundamentales.).

## **V.- CONCLUSION.**

El presupuesto público constituye un proceso de programación en función de las políticas y objetivos contemplados en los programas de gobierno. Se materializa en una ley que emerge de la función ejecutiva y legislativa, que habilita la competencia de derechos y obligaciones de la administración, en resguardo de la división de poderes, con efectos a la comunidad.

“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...” encuentra su límite en el principio de razonabilidad, de base constitucional, y de observancia obligatoria para la actividad

---

<sup>12</sup> Fallos, tomo 248, págs.. 291 y siguiente considerando 18, in re “Abal y otros c/ Diario “La Prensa”.

gubernamental, máxime la importancia del presupuesto nacional con influencia en las economías regionales y provinciales.

Los roles activos en el proceso de elaboración y sanción de la planificación estatal se encomienda al estado en forma conjunta, y se desarrolla con peculiaridades referida a la naturaleza de la función de cada uno de los poderes competentes, para resultar una ley producto de la confluencia de dos competencias perfectamente aislables, atribuidas a dos centros diferenciados de poder: el ejecutivo y el legislativo en desarrollo de la función presupuestaria.