

LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PERUANA

Juan Carlos Morón Urbina*

“Preséntase en el Perú, como intermitente epidemia, la prodigalidad en los gastos públicos, el abuso extravagante del crédito, la corrupción administrativa, los déficits presupuestarios, la falencia del Erario, el billete inconvertible y depreciado. Contra nuevas invasiones de estos flagelos todas las medidas profilácticas son necesarias, y si la Constitución del Estado tiene mayor fuerza que las leyes ordinarias, hay que apelar a la Constitución para que contribuya a darnos la salud financiera, sin la que no existen prosperidad económica ni seguridad interior y exterior ni normalidad política.” (Manuel Vicente Villarán)

1. LOS ASPECTOS FINANCIEROS EN LAS CONSTITUCIONES NACIONALES

La importancia de los temas presupuestales para nuestro sistema jurídico se ha visto incrementada durante el transcurso de los años, hasta que su estudio ha llegado a constituir una rama del Derecho Público con perspectivas de individualidad. Las pautas principales que la disciplinan se encuentran disgregadas desde el propio ordenamiento constitucional (conformando la denominada Constitución Financiera), siguiendo por los ordenamientos infraconstitucionales, tales como la Ley de Gestión Presupuestaria, las leyes anuales de presupuesto, de financiamiento y de endeudamiento, hasta llegar a las disposiciones de naturaleza reglamentaria, con perspectiva técnica y operativa, tales como las directivas que son emitidas por las Direcciones Nacionales de Presupuesto Público, de Tesoro Público y de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

En el presente artículo el autor realiza un exhaustivo análisis de los principios señalados por la Constitución vigente en relación con lo administrativo-financiero. Dicho análisis es de gran importancia, tomando en cuenta que una de las tareas más polémicas y de más difícil solución es, precisamente, conciliar lo administrativo, la labor del Estado, con los principios fundamentales que toda organización jurídico-política debe respetar. En el caso de un tema tan esencial para la buena marcha de la Economía como es el tema financiero, este certero análisis advierte doble importancia e interés.

* Abogado egresado de la Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Es en el desarrollo del Constitucionalismo Financiero donde apreciamos con mayor nitidez este avance, en donde vemos la preocupación creciente del constituyente por disciplinar jurídicamente diversos temas presupuestarios y la consolidación de verdaderos regímenes presupuestarios en casi toda Carta contemporánea. Entre nosotros, prácticamente no ha existido Carta Constitucional que omita disposiciones sobre la materia, desde la Constitución de 1823 que contemplara dentro de la sección sobre la Hacienda Pública al presupuesto público anual como uno de los “Medios de conservar el Gobierno”. Con posterioridad, las Cartas de 1856, 1867, 1920 y 1933 reservaron el tratamiento de este tema entre las “Garantías Nacionales” de la sociedad civil respecto al Estado, para finalmente alcanzar un apartado propio en la Carta de 1979 (artículos 197 y siguientes), en una consagración que ratifica la Constitución de 1993 (artículos 74 y siguientes)¹.

Esta evolución ha llevado aparejado el progresivo acrecentamiento de principios presupuestarios que alcanzan jerarquía constitucional, evidenciando que el constituyente paulatinamente ha ido tomando conciencia de su importancia para el real ejercicio del poder económico público. De tal suerte, mediante su consagración constitucional ha tomado posición por alguna de las varias opciones posibles que son ofrecidas por la técnica presupuestaria, disponiendo –incluso– el cómo, cuándo y por qué de las operaciones presupuestarias y, consecuentemente, retirando al legislador ordinario, conformado por mayorías ocasionales, la libertad para configurar el régimen presupuestal según la apreciación y propio entender. A la vez, restringe la libertad del Ejecutivo para administrar la Hacienda Pública, conforme a sus criterios. Con ello, el legislador constituyente no sólo orienta de modo programático las acciones futuras de los congresistas y de los ejecutores presupuestarios, sino que también les impone límites materiales explícitos e implícitos a su discrecionalidad, produciendo en los gobernantes un fuerte vínculo obligatorio de sujeción sobre el tipo de gestión presupuestal que debe seguirse según el acuerdo al que ha llegado la sociedad representada en la Constituyente.

De tal modo, configurar constitucionalmente un régimen presupuestario por el constituyente busca asegurar al Parlamento una mejor visión de las

finanzas públicas para el desarrollo de su actividad de control, y por el lado del Poder Ejecutivo, se dirige a disciplinar la actividad financiera del gasto y el ingreso por el año correspondiente, limitando, en cuanto a los montos y a su destino, su margen de actuación en el uso y disposición de los fondos públicos. Tal como afirmara la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, “... el Presupuesto se presenta como un acto de mera previsión o cálculo contable de los ingresos, mientras que respecto a los egresos, mantiene el triple efecto: autorización del gasto, limitación de la cantidad a gastar, fijación del destino que haya de darse a los créditos aprobados en el presupuesto”².

Las autorizaciones financieras dadas a través de los presupuestos tienen un carácter eminentemente limitativo de las posibilidades de captación y de aplicación de recursos con que cuenta el poder administrador. Su capacidad financiera no puede ser comprometida ni disminuida más allá del límite que le impone el Presupuesto, del mismo modo como no puede sobrepasar el monto de los créditos autorizados para cada pliego. Ello significa que el Poder Ejecutivo no tiene la posibilidad de abrir nuevos créditos en el proceso de ejecución presupuestaria, variar prioridades especificadas, ni aumentar tácitamente algunos de ellos, sin lograr mediante los cánones presupuestarios regulares modificar previamente el presupuesto.

Entre nosotros, un ferviente propulsor de la constitucionalización de los principios presupuestarios fue Manuel Vicente Villarán, quien así lo plasmó en su proyecto de Constitución de 1931, llegando incluso a calificar como excelentes aquellas Cartas que se abocaban a desarrollar con amplitud un régimen sobre esta materia. Por ello, en su Exposición de Motivos explicaba con meridiana claridad que ello contribuía a delimitar los márgenes financieros con que cuenta el poder constituido y asegurar la preponderancia de la voluntad constituyente que representa el consenso social en un determinado momento, conteniendo las reglas necesarias para la profilaxis financiera del Estado. Así afirmaba:

“Preséntase en el Perú, como intermitente epidemia, la prodigalidad en los gastos públicos, el abuso extravagante del crédito, la corrupción administra-

¹ Es digno de resaltar también que el proyecto constitucional de Villarán consagraba un amplio Capítulo VIII, bajo el título La Hacienda y el Crédito Público, que a su vez se desdoblaba en cinco ítems: I. Impuestos, rentas y bienes nacionales; II. Empréstitos; III. Presupuesto y Cuenta de la República; IV. Contraloría; y, V. Moneda y Bancos.

² Resolución 760-92 de 11.MAR.92. Ver: ROJAS CHAVEZ, Magda Inés. “Los principios presupuestarios en la jurisprudencia constitucional”

tiva, los déficits presupuestarios, la falencia del Erario, el billete inconvertible y depreciado. Contra nuevas invasiones de estos flagelos todas las medidas profilácticas son necesarias, y si la Constitución del Estado tiene mayor fuerza que las leyes ordinarias, hay que apelar a la Constitución para que contribuya a darnos la salud financiera, sin la que no existen prosperidad económica ni seguridad interior y exterior ni normalidad política. (...)

Muchas excelentes Constituciones contienen esas primordiales reglas sobre finanzas y las desarrollan con amplitud en capítulo especial, sin cuidarse de comprimirlas dentro de un inútil y peligroso laconismo. Las Constituciones son leyes para el legislador, limitan y orientan la acción de los Congresos. Una descuidada brevedad en la Constitución produce la amplitud excesiva del poder parlamentario; y en materias de hacienda, muy en especial, la autoridad del parlamento; aunque ha de ser amplia, ha de ser también regulada por la Constitución. El “poder de la bolsa” es uno de los más temibles poderes del Estado, cuando se ejerce sin razonables normas de orden y prudencia”.³

De este modo, la intervención del constituyente delimitando el ámbito de potestades financieras del poder constituido a través de la constitucionalización de principios y definición de criterios presupuestarios, respalda a los Congresos para ejercer control político sobre las acciones financieras del Poder Ejecutivo, aportando criterios para su enjuiciamiento; pero sobre todo habilita a la jurisdicción constitucional para analizar y pronunciarse sobre el grado

de cumplimiento de estas disposiciones por parte de los Congresos y autoridades de la Hacienda Pública, en complemento a los tradicionales controles presupuestarios y administrativos a cargo de las Entidades de Fiscalización Superior (Contralorías Generales, Tribunales de Cuentas y homólogos).⁴

Los principios presupuestarios que con mayor recurrencia han sido asumidos en nuestros textos constitucionales han sido los de anualidad⁵, anticipación⁶, competencia⁷, universalidad⁸ y el de garantía de pago de deudas del Estado⁹. Sin embargo, en esta revisión histórica también podemos apreciar que algunos principios presupuestarios reiteradamente constitucionalizados por los constituyentes, en los últimos años han seguido camino inverso, perdiendo tal jerarquía y relativizándose hasta quedar librados a la legislación coyuntural. Tales son los principios de responsabilidad personal y solidaria de las autoridades por una indebida ejecución presupuestal¹⁰ y el de publicidad presupuestaria¹¹. Coincidentemente, ambos están referidos a la transparencia en la administración de los recursos públicos.

La Constitución Política de 1993 es la Carta que más principios presupuestarios ha consagrado en nuestra evolución. Tales son los de la administración común de recursos públicos (artículo 77), anticipación (artículo 80), anualidad (artículo 77), anticipación (artículos 78 y 80), competencia (artículos 102 inciso 4 y 118 inciso 17), equilibrio presupuestario (artículo 78, tercer párrafo), especificación (artículo 79), especialidad temática (artículo 74, tercer párra-

³ VILLARAN, Manuel Vicente. “Anteproyecto de Constitución de 1931. Exposición de Motivos y texto”. pp. 3-64.

⁴ En nuestro continente resulta particularmente interesante la vasta jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, la cual ha resuelto importantes casos sobre la constitucionalidad de normas presupuestarias, declaratorias de emergencia, asignación de recursos, y delimitación vía interpretación de los principios presupuestarios constitucionalizados, entre otros aspectos. En el mismo sentido tenemos la actuación de los controles constitucionales de Costa Rica, España y Francia.

⁵ Cartas de 1823 (artículo 151), 1826 (artículos 43 inciso 2 y 95), 1834 (artículo 54 inciso 8), 1839 (artículo 55 inciso 6), 1920 (artículo 86), 1933 (artículo 90) y 1979 (artículo 197).

⁶ Cartas de 1826 (artículo 95), 1828 (artículo 99), 1834 (artículo 90), 1839 (artículo 93), 1856 (artículo 95), 1860 (artículo 102), 1867 (artículo 94), 1920 (86 y 129), 1933 (177) y 1979 (artículo 197).

⁷ Cartas de 1823 (artículo 60 inciso 9, 10 y 13), 1826 (artículo 43 inciso 2 y 3), 1828 (artículo 48 inciso 8 y 90 inciso 18), 1834 (artículo 51 inciso 8 y 85 inciso 20), 1839 (artículo 55 inciso 6), 1856 (artículo 55 inciso 4), 1860 (artículo 9 y 59 inciso 5), 1867 (artículo 6), 1920 (artículo 83 inciso 5), 1933 (artículo 123 inciso 5 y 154 inciso 9) y 1979 (artículo 138).

⁸ Cartas de 1856 (artículo 9), 1920 (artículo 9), 1933 (artículo 9).

⁹ Cartas de 1823 (artículo 60 inciso 8 y 161), 1828 (artículo 170), 1834 (artículo 169), 1839 (artículo 173), 1920 (artículo 10), 1933 (artículo 11), 1979 (artículo 141 y 199).

¹⁰ Cartas de 1856 (artículo 9), 1860 (artículo 9), 1867 (artículo 8), 1920 (artículo 9), 1933 (artículo 9) y 1979 (artículo 138). Principio que sólo aparece en el artículo 41 de la Ley de Gestión Presupuestaria aprobada por Ley No. 26703.

¹¹ Cartas de 1920 (artículo 9) y 1933 (artículo 9). Principio que sólo aparece en el artículo 26 de la Ley de Gestión Presupuestaria.

fo), justicia presupuestaria (artículo 77, segundo párrafo), progresividad de exigencias onerosas (undécima disposición final y transitoria), unidad (artículos 77 y 192), reserva de deuda pública especial (artículo 78), y la garantía de pago de deuda externa regular (artículos 75 y 78).

Por su parte, la norma de desarrollo constitucional, que para el efecto es la Ley de Gestión Presupuestaria compendia, en su Título Preliminar, los principios que disciplinan los diversos procesos presupuestarios, los mismos que en su gran mayoría representan particularizaciones de las pautas que se hayan explícita o implícitamente en las normas constitucionales. Sin embargo, existen otros que constituyen aportes del legislador.

El panorama normativo de la región responde también a esta tendencia de reconocer preponderancia a la regulación de los aspectos presupuestarios de sus naciones, hasta alcanzar un apartado propio. Pasemos revista a algunas de las Cartas constitucionales vigentes en Centro y Sudamérica en estos momentos.

Han alcanzado importancia suficiente como para ameritar una sección propia en los textos constitucionales de:

- Bolivia de 1967 en el Capítulo IV denominado "Rentas y Presupuestos", comprendido en el Título Primero (Regímenes económico y financiero) de la Parte Tercera de la Constitución.
- Brasil de 1988, en el Capítulo II "De las finanzas públicas", en el Título VI "De la Tributación y del presupuesto".
- Costa Rica de 1949, en el Capítulo I denominado "El Presupuesto de la República", comprendido en el Título XIII bajo el epígrafe "La Hacienda Pública".
- Ecuador (Codificación de 1996), en la Sección IV "Del presupuesto del Estado", comprendido en el Título II denominado "De la función legislativa" de la Segunda Parte de la Carta.
- El Salvador de 1983, en el Capítulo II denominado "Hacienda Pública" del Título VII, "Régimen Administrativo".
- Guatemala de 1985, en el Capítulo IV denominado "Régimen Financiero", comprendido en el Título V, bajo el epígrafe "Estructura y Organización del Estado".
- Honduras de 1982, en el Capítulo VI denominado "Del presupuesto", incluido en el Título VI "Del Régimen Económico".
- Panamá de 1972 (con reformas), en el Capítulo 2 denominado "El Presupuesto General del Estado", comprendido en el Título IX bajo el epígrafe "La Hacienda Pública".

- República Dominicana de 1994, en los artículos 115 y siguientes.
- Uruguay de 1967, en la Sección XIV "De la Hacienda Pública", con sus seis capítulos.
- Colombia de 1991 en el Capítulo 3 denominado "Del presupuesto" incluido en el Título XII "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública".
- Venezuela de 1961, en Capítulo I del Título VIII, denominado "De la Hacienda Pública".

Pero aún las Cartas que no reservan para esta temática un apartado especial sí asignan a su tratamiento artículos específicos desarrollando sus principios medulares. Así acontece en la Carta de Paraguay de 1992, (artículos 216 y 217), de Chile de 1980 (artículos 60 y 62) y de la República Dominicana (artículo 115). Finalmente debemos reconocer que las Cartas constitucionales regionales con estructura y origen más antiguos, no obstante las posteriores actualizaciones recibidas, como son las de Argentina, Estados Unidos y México, sólo se dedican a nuestra materia fundamentalmente para reservar el principio de competencia.

2. IMPORTANCIA DE LOS PRINCIPIOS PARA EL DERECHO PRESUPUESTARIO NACIONAL

La noción de presupuesto público no puede estar al margen de dos referentes financieros fundamentales: los resultados aspirados en función de las necesidades sociales por satisfacer y la posibilidad real de obtención de medios financieros requeridos para ello. Sólo a partir de incorporar estas variables a lo largo de la metodología financiera podemos concluir en una noción moderna y actuante del presupuesto. De otro modo, únicamente lo consideraremos un instrumento financiero y esencialmente numérico, desprovisto de finalidad propia trascendente.

La organización y desarrollo del proceso presupuestario están orientados por una serie de postulados medulares emanados, lógicamente, de la propia esencia financiera y gubernativa, con el objetivo de servir de guías para toda acción financiera, a los cuales la doctrina suele denominar principios. Históricamente, tales principios han provenido de alguna de las siguientes vertientes que aconsejaron al legislador su consagración:

- a) de los conocimientos económico financieros que en determinado momento alcanzan consenso dentro de la sociedad;
- b) de alguna toma de posición política concreta derivada de la ideología imperante en el momento; o,
- c) por consideraciones jurídicas que las hacen aconsejables con la finalidad de alcanzar seguridad

jurídica, de mejorar la técnica legislativa o facilitar su interpretación en caso de algún diferendo.¹²

Sin embargo, modernamente todas estas fuentes han sido revisadas y se encuentran integradas, determinándose su validez en cada contexto, en relación con la concepción presupuestaria puesta en práctica.

Por su naturaleza, los principios financiero presupuestarios están llamados además a cumplir una triple función: fundamentar la generación de la normativa complementaria sobre la materia, aportar a los operadores criterios interpretativos para las disposiciones presupuestarias, e integrar la normativa para resolver los eventuales vacíos o dudas que se presenten durante la dinámica operativa.

Por su objetivo, cada principio está dirigido a cumplir una distinta preponderancia dentro del proceso presupuestario, según sea la etapa a la que se refieren. Algunos orientan fundamentalmente a aspectos financieros para la fase de confección del presupuesto (competencia, anualidad, equilibrio, unidad, universalidad, especificación y continuidad); otros se dirigen a orientar fundamentalmente la ejecución financiera (flexibilidad, administración común de recursos) y, aun otros, están vinculados al aspecto de generación o aplicación normativa (especialidad temática, centralización normativa, integración del Derecho Presupuestario, publicidad, etc.).

Pero, como apreciaremos, la presencia de estos principios en el sumamente dinámico escenario presupuestario no resulta lineal ni pacífica; más bien, se trata de una convivencia difícil por las tensiones que muchos de ellos generan entre sí. Así tenemos, por ejemplo, las tensiones naturales que existen entre los principios de unidad, universalidad y de administración común de los fondos, que se encuentran encaminados concurrentemente a darle coherencia interna al proceso de presupuestación, así como congruencia al presupuesto con el proceso mayor de distribución de recursos y cargas, cuando han de convivir en un mismo sistema con criterios de autonomía o de especificidad, que como fuerzas centrífugas impulsan hacia la dispersión presupuestaria, adversa a la primera tendencia.

De ahí que la articulación entre los diversos principios deba darse en la práctica por la preponderancia del Poder Legislativo, organismo titular de la potestad del control financiero, o del Ejecutivo, cuya actividad es sometida al imperio de la ley y al Estado de Derecho.

3. PRINCIPIO DE ADMINISTRACIÓN COMÚN DE RECURSOS PÚBLICOS (DE NO AFECTACIÓN DE LOS RECURSOS)

La plasmación concreta de este principio la encontramos en la Ley de Gestión Presupuestaria, cuando establece que:

“Los ingresos que constituyen Recursos Públicos, se administran en forma común y financian todos los gastos contemplados por la Ley Anual de Presupuesto”.¹³

Como manifestación de una necesaria flexibilidad presupuestaria, se contempla que los ingresos públicos deben converger en un fondo de cobertura potencial para todos los egresos previstos, y que su asignación debe hacerse indistintamente, sobre la base de prioridades y competencias. Ello implica que no existan ingresos “destinados” o cualquier otra circunstancia que afecte al administrador financiero central en su potestad de gerenciar en común todos los ingresos y gastos. Entonces, se postula que el Poder Ejecutivo, a través de su Ministerio de Economía, luego de aprobada por el Congreso su propuesta de apropiaciones, debe poder asignar los recursos presupuestales según las necesidades que considere más apremiantes o que representen el programa de Gobierno al cual el presupuesto debe responder.

Este principio proscribiera la posibilidad de mantener la afectación permanente y directa de uno o más recursos para cubrir ciertos gastos, o la destinación de recursos determinados para la creación de fondos especiales para sufragar determinadas obras o inversiones, que suelen ser creadas con el ánimo loable de asegurar el cumplimiento de algún servicio o función independientemente de los intereses de las autoridades temporales. Este principio pros-

¹² De modo general podemos identificar por su origen estos principios del modo siguiente: 1. Por influencia técnico-financiera o contable (principios de administración común de recursos públicos, anticipación, continuidad, equilibrio presupuestario, especificación, flexibilidad, universalidad-integridad, unidad, reserva de deuda pública externa especial y no contabilización de créditos internos como ingresos; 2. Por decisión política o ideológica (principios de competencia, anualidad, de justicia, progresividad, publicidad o difusión y el de garantía de pago de deuda pública) y, finalmente, 3. Por aspectos técnico-jurídicos (especialidad temática, integración normativa del Derecho Presupuestario y centralización normativa).

¹³ Título Preliminar de la Ley de Gestión Presupuestaria, Norma V. Nuestra Constitución Política (artículo 79) reconoce implícita pero, parcialmente, este principio al establecer, en cuanto a los ingresos, que el Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo a solicitud del Ejecutivo.

cribe estas modalidades presupuestarias por considerar que, *a priori*, representan el aislamiento de alguna actividad del Estado en desmedro de otras, o la sobrevaloración de alguna actividad sobre otra; y, fundamentalmente, porque un empleo difundido puede afectar las bases racionales del sistema de asignación de recursos representado por el presupuesto. La naturaleza del mismo exige que el otorgamiento de financiamiento sea definido a partir del cotejo de las múltiples posibilidades existentes, según criterios de utilidad, rentabilidad, evaluación de rendimiento, emergencia, plan de gobierno, etc. a fin de proponer un medio de redistribución de los ingresos.

Contrario a este principio presupuestario, por el lado de los ingresos, por ejemplo, es la consagración de regímenes de captación de ingresos *sui generis* que no sean de administración común, tal como acontece hace algunos años con las entidades recaudadoras de SUNAT y ADUANAS. En efecto, dichas disposiciones han generado un estatuto *privativo que hace que sus ingresos no sean de administración común*, sino más bien dirigidos a atender prioritariamente sus finalidades antes que las de otras entidades, por el hecho de ser los organismos encargados de la recaudación. Ello les permite cargar a lo recaudado sus gastos comprometidos, y luego depositarlos en la Cuenta Principal del Tesoro Público, para la administración común de las necesidades nacionales.¹⁴

Son excepciones constitucionales a este principio, por la parte de los egresos, la consagración presupuestaria de recursos con afectación específica; esto es, la posibilidad de ligar un determinado recurso o una proporción de los ingresos a determinados gastos, como acontece desde el propio texto constitucional con el canon (artículo 77) y el fondo de compensación municipal (artículo 193). Esta afectación puede llevarse a cabo de diversas maneras, desde el rendimiento de un impuesto que es vinculado al financiamiento de un programa, actividad o proyecto específico, o bien a través del estableci-

miento de una relación general entre la recaudación de ciertos impuestos, derivándolos de antemano para atender cierta categoría prevista de gastos (ejemplo, asignarlos para gastos de inversión),¹⁵ e incluso mediante el establecimiento de montos mínimos o porcentajes fijos de los ingresos públicos para dedicarlos a sufragar determinados servicios del Estado o funcionamiento de entidades, como acontecía en nuestra Carta de 1979 mediante porcentajes fijos para el sector educación y para el Poder Judicial.¹⁶ Para quienes sostienen el principio de administración común de recursos, la introducción al sistema de las afectaciones de recursos produce rigidez en la Administración Central para la gestión de asignación de recursos, por cuanto al predeterminarse financiamiento uniforme a determinada actividad sin contrapartida de metas mensurables y aprobadas, se corre el riesgo de estimular ineficiencias institucionales, ya que se asignaría presupuesto según nivel de ingresos y no según las metas propuestas para el periodo. Ello sin mencionar que ocasionalmente puede terminarse otorgando a las *actividades o los programas tutelados más de lo necesario o justificado*, y que el financiamiento de otros programas quede deficitario.

Sin embargo, no resulta adecuado, sobre la base del principio de administración común de los recursos públicos, proscribir de modo generalizado estas destinaciones, por cuanto representa el saludable objetivo de "asegurar que ciertos gastos van a tener un financiamiento adecuado en ejercicios presupuestarios sucesivos, y así preservarlos de los cambios políticos o del parecer de los legisladores o administradores",¹⁷ valoración que el propio constituyente ha seguido para establecer el fondo de compensación municipal y el régimen de los cánones. Por ello, se reconoce que frente a determinadas circunstancias la afectación de recursos tiene aspectos favorables que la harían recomendable.

Tales aspectos favorables son, por ejemplo, generar un vínculo más próximo entre quienes reciben el servicio y quienes contribuyen con su pago, mejo-

¹⁴ El texto del artículo 11 en la Ley de Presupuesto para 1999, que repite lo consagrado hace algunos años ya, es el siguiente: "La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y la Superintendencia Nacional de Aduanas (ADUANAS), depositan en la Cuenta Principal del Tesoro Público, dentro de los quince (15) días siguientes de vencido el trimestre, bajo responsabilidad del Titular de las referidas Entidades, la diferencia entre sus ingresos trimestrales y los gastos comprometidos en el mismo periodo".

¹⁵ A estas dos modalidades la Constitución ha limitado la iniciativa parlamentaria, estableciendo que sólo pueden establecerse tributos con finalidad predeterminada por iniciativa del Ejecutivo (artículo 79, segundo párrafo).

¹⁶ Por su parte, este principio no está en contradicción con aquellas normas que prescriben que el presupuesto de las entidades cuyos fondos son administrados en forma común, no pueda ser detraído en cada periodo financiero sino, por el contrario, deba ser incrementado; como acontece por ejemplo con el presupuesto de la Contraloría General de la República. (Decreto Ley 26162)

¹⁷ PETREI, Humberto. "Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. p. 383.

rando los niveles de preferencias de los individuos; las mayores posibilidades que existen de incrementar la recaudación si quienes contribuyen al fondo destinado son los perceptores del servicio financiado, por el grado de conocimiento de la finalidad de su pago; y las posibilidades mayores que se tienen de asegurar una continuidad de financiamiento para los programas o servicios beneficiados de interés público mayor.

Quisiéramos concluir estas líneas dedicadas a este principio con la reflexión siguiente, extraída de una publicación auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo:

“Ha sido un lugar común en la literatura desaprobando el uso de estos recursos. Sin embargo, el desarrollo del enfoque sobre decisiones colectivas ha hecho ver que en algunas circunstancias resulta legítimo. Estos recursos pueden permitir recaudar nuevos impuestos y aumentar los gastos cuando se trata de actividades para las que hay un acuerdo simultáneo sobre el gasto y la manera de financiarlo. El sistema puede proteger programas de alta prioridad frente al clima de mayorías que cambian con facilidad”¹⁸

4. PRINCIPIO DE ANUALIDAD

Desde la propia Carta constitucional se extrae la existencia de la necesidad que el presupuesto cuente con vigencia anual:

“La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que **anualmente** aprueba el Congreso”¹⁹

Este principio de raigambre constitucional tiene su desarrollo aplicativo en la Ley de Gestión Presupuestaria, en la cual se establece que “La Ley de Presupuesto tiene vigencia anual y coincide con el año calendario”. Dicha norma contempla además un periodo de regularización presupuestaria a efecto de completar el registro de la información de ingresos y liquidar los compromisos de gastos no pagados durante el ejercicio.²⁰

Para los fines macroeconómicos del ordenamiento, control y seguimiento, se estima importante contar con un claro ordenamiento temporal para la ejecución presupuestaria, que permita obtener concreta previsibilidad y limitación temporal del otorga-

miento de la autorización financiera, vencida la cual se torne imposible al administrador continuar con el proceso de captación o de ejecución financiera, con cargo a dicha habilitación. Así, el principio de anualidad nos presenta una doble vertiente, la referida a la temporalidad de la autorización de gastos y, por otro lado, la referida a la ejecución temporal del gasto.

De tal modo, el presupuesto debe comprender todos los gastos correspondientes al año fiscal y, por ende, los recursos con que dichos gastos serán cubiertos en ese periodo; mientras que sólo dentro de este margen el ejecutor presupuestario puede imputar gastos conforme a la autorización dada. Sobre este respecto, la Sala Constitucional de Costa Rica ha tenido ocasión de pronunciarse delimitando este principio, en los siguientes términos, con ocasión de una norma incluida en su Ley Anual Presupuestaria de 1996 que disponía efectuar determinado gasto con cargo a las recaudaciones futuras del periodo siguiente. Ahí sentenció que “... resulta violatorio del principio de anualidad del presupuesto el que se autorice al Poder Ejecutivo para pagar el aguinaldo del año 1995, con cargo a las partidas de gasto correspondientes al Presupuesto Nacional para 1996, como dispone el artículo (...). Lo anterior en virtud de que el aguinaldo de 1995, que se cancela a 1995 y como tal debe incorporarse en las partidas de egresos del presupuesto de ese año” (Sentencia 7598-94 del 23 de diciembre de 1994).

Una importante precisión previa sobre el principio de anualidad es entender que constituye una exigencia temporal referida a la ejecución de acciones propias de la fase de ejecución de las autorizaciones de gasto y de sus apropiaciones (ingresos), mas no debe inducirnos a entender que todo el ciclo presupuestario (fases de programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación, y rendición de cuentas) se deba concretar dentro de esa anualidad, ya que por su propia naturaleza el ciclo completo se extiende desde el ejercicio anterior (fases de programación, formulación y aprobación) hasta continuarse vencida la ejecución (control, evaluación y rendición de cuentas). Nuestro ordenamiento establece como complemento al año financiero un lapso inmediato y breve que sirva precisamente para cualquier acto de conciliación, registro, cierre, liquidación y regularización de la ejecución presupuestaria técnicamente fenecida, con el objeto

¹⁸ Ibid. p. 385.

¹⁹ Artículo 77 de la Constitución Política del Estado.

²⁰ Título Preliminar de la Ley de Gestión Presupuestaria, Norma VII.

de una mejor conclusión, revisión y análisis de sus resultados y gestión, enlazándose así el proceso de ejecución con las subsiguientes tareas de las fases de evaluación y rendición de cuentas²¹. Por lo demás, la necesidad de este periodo de regularización era prevista ya por Manuel Vicente Villarán en su proyecto de Constitución, cuando en su artículo 110 proponía:

“El año fiscal empieza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre. La liquidación del presupuesto continuará por el periodo complementario que fije la ley”.

En tal virtud, en este periodo se otorga tratamiento a aquellos gastos que no hayan podido ser ejecutados durante la vigencia fiscal, y se da un tratamiento a los ingresos que no hayan sido afectados al final del periodo, y como tal ha caducado la autorización para su ejecución.

Al respecto, nuestro ordenamiento contempla las siguientes reglas para la ejecución presupuestaria subsecuente al periodo anual ya fenecido:

- Los gastos devengados (obligación de pago asumida como consecuencia del compromiso contraído) y no pagados al 31 de diciembre de cada año se cancelan durante el año fiscal siguiente, con cargo a la disponibilidad de recursos existentes a la fecha señalada.

- Los compromisos de gasto no devengados al 31 de diciembre de cada año fiscal pueden afectarse al año siguiente, imputando las asignaciones presupuestarias aprobadas para el nuevo ejercicio.

- Los saldos de balance constituidos por fuentes distintas a recursos ordinarios y por operaciones de crédito no utilizados al cierre se incorporan como crédito suplementario para el ejercicio presupuestal siguiente.

- Los montos girados a las entidades y no utilizados al cierre del ejercicio, con cargo a los recursos ordinarios, deben ser revertidos a la cuenta corriente de la citada fuente dentro del plazo que fije la Directiva del Tesoro Público (Décima disposición transitoria de la Ley 27013).

El vacío más resaltable que nuestra legislación muestra sobre el tema de la anualidad es el tratamiento que debe darse y los requisitos que deben exigirse para que las autoridades gubernativas puedan contraer compromisos contractuales que requieran más de un ejercicio presupuestal para su cancelación. De tal modo, no contamos con el correlato presupuestario para la disposición del régimen de adquisiciones públicas según el cual quedan facultadas las contrataciones plurianuales sin distinción de materia, monto o procedimiento especial²².

Como la periodicidad del presupuesto resulta necesaria para que el documento conserve su carácter de previsión concreta y, una vez fenecido, pueda medirse posteriormente sus debilidades y nivel de cumplimiento, se ha llegado al convencionalismo de reconocerle una vigencia de doce meses a la autorización que importa el presupuesto.

Dicho periodo, según las diversas legislaciones, puede coincidir con el año calendario ordinario de enero a diciembre (como sucede en Perú, en el resto de América Latina, en España y en Suecia), o bien puede adoptar un periodo diferenciado (por ejemplo, el lapso presupuestal empleado en los Estados Unidos se inicia el 1 de octubre; en Canadá y el Reino Unido, el primero de abril; mientras que para Australia y Nueva Zelanda es el 1 de julio).

Ahora bien, el convencionalismo de la temporalidad anual no impide, de un lado, que existan países que contemplen periodos presupuestarios mayores a un año, tal como acontece en Uruguay (donde es quinquenal), ni que, del otro, los regímenes constitucionales compatibilicen el principio de anualidad con la plurianualidad, de modo tal que el ordenamiento presupuestario cuente con el marco de proyecciones o estudios financieros oficiales con un horizonte más prolongado, dentro del cual se concrete una autorización de ejecución presupuestaria exclusivamente por un año. Ello obedece, precisamente a la conexión entre la necesaria continuidad de la acción administrativa (principio de continuidad) y la brevedad del horizonte anual (principio de temporalidad). Como la aplicación del presupuesto siempre involucra una conexión con intereses permanentes y de mediano y largo plazo del Estado, la anualidad debe armonizarse con el principio de

²¹ El artículo 28 de la Ley de Gestión Presupuestaria indica: “El ejercicio presupuestario comprende dos periodos: el año fiscal, que se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre, durante el cual se realizan las operaciones generadoras de los ingresos y gastos; y el periodo de regularización presupuestaria, cuyo plazo en fijado por las Leyes Anuales de Presupuesto. La ejecución de los ingresos registra los recursos recaudados captados u obtenidos en el año fiscal y la de egresos legalmente comprometidos en el mismo periodo”.

²² El artículo 11 de la Ley 26850 indica: “En las contrataciones o adquisiciones cuyo desarrollo se prolongue por más de un ejercicio presupuestario deberán adoptarse las previsiones necesarias para garantizar el pago de las obligaciones”.

continuidad, de tal suerte que la periodicidad compatibilice con una proyección temporal mayor.

Por su parte, existe la tendencia presupuestaria que aconseja en determinadas circunstancias la flexibilización de la regla de la anualidad, habilitando el traslado de fondos entre periodos cuando existan razones atendibles para ello (por ejemplo, evitar costos administrativos mayores en las operaciones de reversión y reasignación de los saldos por cuyo monto o por la fuente de financiamiento no lo ameriten, evitar se precipiten las entidades a gastar sin programación y racionalidad hacia fines del periodo anual por el temor de perder recursos que se disponen o para no evidenciar incapacidad de gasto), aun cuando siempre tal posición puede conllevar tolerar *a priori* el incumplimiento de metas o diferirlas conscientemente.

El principal efecto en el plano jurídico del principio de anualidad presupuestaria es que introduce un elemento característico a las leyes de presupuesto: la cesación instantánea de su vigencia por una causa intrínseca a la naturaleza de la norma, sin necesidad de tener que ser objeto de una derogatoria formal ulterior. Se trata indudablemente de un caso excepcional de pérdida de vigencia de normas jurídicas, por tratarse de preceptos que desde su inicio tienen un periodo determinado, lo cual constituye el hecho que conduce a su autoderogación. Esta pérdida de vigencia –a la cual algunos juristas llegan a llamar “caducidad de las normas presupuestales”–, tiene una vertiente opinable que es cuando la vinculamos al principio de especialidad temática, y particularmente cuando éste es transgredido por el propio legislador introduciendo a las normas presupuestales preceptos distintos a la materia presupuestaria. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

5. PRINCIPIO DE ANTICIPACIÓN

Muy vinculado al principio de anualidad se encuentra el de anticipación, el cual se refiere a la necesidad

de tener un marco presupuestario aprobado y vigente con anterioridad al inicio efectivo del año fiscal respectivo, con el propósito que todos los gastos e ingresos que sean realizados por la Administración cuenten con una autorización parlamentaria previa, con cobertura legal que la valide y, por ende, que se encuentren dentro de un orden presupuestario, evitando regularizaciones *a posteriori*.

Nuestra Constitución establece a fin de asegurar el cumplimiento de este principio presupuestario que “El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año ...”,²³ disposición que complementa con la previsión que “Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo”.²⁴

Para alcanzar dicho efecto, el diseño del procedimiento parlamentario de aprobación presupuestaria tiene que adoptar algunas variantes con respecto del ordinario, con el fin de procurar que esta aprobación se produzca en un lapso más o menos breve. Éstas son la fijación de términos precisos para la presentación del proyecto y para su aprobación por el Pleno,²⁵ la adopción de modalidades especiales para acelerar el debate congresal, y, finalmente la adopción de una previsión expresa en caso que, cumplidas con todas estas medidas, el Congreso no llegara a aprobar la Ley de Presupuesto.²⁶

Para lograr este último cometido, el legislador ha seguido durante nuestra historia alternativamente dos técnicas:²⁷

- a) renovación automática y proporcional (por dozavos) del presupuesto del periodo fiscal anterior, hasta en tanto sea aprobada efectivamente la nueva ley; o,
- b) el establecimiento de una suerte de silencio administrativo positivo a favor del proyecto del Ejecutivo,

²³ Artículo 78 de la Constitución Política del Perú.

²⁴ Artículo 80 de la Constitución Política del Perú.

²⁵ El lapso para debatir y aprobar el proyecto de presupuesto en la Carta de 1979 era dentro de los treinta días de la instalación de la primera legislatura ordinaria (fines de agosto) hasta el 15 de diciembre de ese año (artículos 197, 198 y 168), mientras que ahora en la Carta de 1993 es del 30 de agosto al 30 de noviembre (artículos 78 y 80).

²⁶ Algunos ordenamientos constitucionales –como el costarricense– antes de preguntarse qué sucede si vencido el término no es aprobado el proyecto presupuestal, prefieren detenerse en cómo hacemos para que el proyecto sea votado indefectiblemente antes del término; por lo cual se establece que el día que constituye el término final para su aprobación, cesan todos los debates e indefectiblemente debe ser sometido a voto el proyecto en el estado en que se encuentre.

²⁷ Adicionalmente a estas fórmulas, la legislación comparada (por ejemplo, Italia) consagra una tercera: la de créditos provisionales a manera de anticipos del proyecto de presupuesto en debate.

por el que transcurrido el término final el Poder Ejecutivo queda facultado para promulgar su proyecto mediante Decreto Legislativo. En este último caso se reafirma la preponderancia presupuestaria del Poder Ejecutivo como responsable de la administración financiera²⁸.

La segunda alternativa ha sido la preferida por nuestros legisladores constituyentes de 1979 y 1993, teniendo como antecedente inmediato el proyecto de Villarán, quien lo propuso con algunas particularidades infructuosamente en 1931²⁹. Para su sustentación el constitucionalista afirmaba: "Hemos juzgado inconveniente el sistema de prórrogas sucesivas del presupuesto del año anterior por doceavas partes, mientras se vota el nuevo presupuesto. Tal sistema obliga a convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, estimula a las Cámaras a descuidar el cumplimiento de su primordial obligación que es sancionar oportunamente el presupuesto, crea la duplicidad de presupuesto en el curso del mismo año fiscal, desordena la contabilidad, paraliza o cohibe a la administración por efecto de la incertidumbre sobre las disposiciones que llegarán a prevalecer en el presupuesto definitivo"³⁰.

Cabe anotar que las Cartas de 1979 y 1993 asignan a dos hechos diferentes el carácter determinante para que el Poder Ejecutivo pueda acogerse a esta clase de silencio positivo a favor de su proyecto, pues mientras para una opera si es que "... el proyecto de presupuesto no es votado antes del quince de diciembre" (artículo 198, Constitución 1979), el otro apela a que si "... la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre" (artículo 80, Constitución 1993). Tenemos entonces que a partir de la Carta de 1993, la previsión de aprobación automática del presupuesto original opera si, al término del plazo, el Poder Legislativo no ha remitido al Ejecutivo su decisión. La variación producida en la última se

enmarca en la preocupación que ocasionaba el texto de la Carta de 1979 ante la posibilidad que la actitud del Congreso no sea la de no tratar sino la de desaprobar expresamente el proyecto, y consecuentemente su opinión sea desfavorable al proyecto gubernativo.³¹ Sobre ello afirmaba el constituyente Aramburú Mechaca las dudas que generaba la imperfecta redacción:³²

"... Pero nada de esto impide que el dictamen de la comisión bicameral sea totalmente desfavorable al proyecto y también puede ocurrir que el Congreso no apruebe ninguno de ambos proyectos. La Constitución dice que si no es votado antes del 15 de diciembre, entra en vigor el proyecto del Ejecutivo. Esto ocurre si no es votado. Pero ¿qué ocurre si es votado, pero la votación es adversa? La Constitución, en este caso, es suficientemente clara al referirse a los posibles resultados de la votación (artículo 197), pero no por ello el presidente de la República está impedido para promulgar, por decreto legislativo, el proyecto inicial, es decir el del Ejecutivo, aunque la votación haya sido contraria. No hay reglas escritas precisas en la Constitución".

El constitucionalismo latinoamericano ha otorgado cuatro alternativas para dilucidar la situación presupuestaria nacional ante el vencimiento del término para su debate sin contar con un presupuesto formalmente aprobado. Por un lado, tenemos aquellos ordenamientos que no tratan el tema y respaldan la exigencia de que el Congreso vote el presupuesto antes del límite para su aprobación, estableciendo mecanismos procesales especiales para facilitar esta situación. De otro lado, tenemos las Cartas que simplemente siguen nuestra tendencia de derivar de la inacción una aprobación del proyecto del Ejecutivo, tales son las de Bolivia (artículo 147) y Chile (artículo 64). A su vez, tenemos las Cartas de España (artículo 134.4), Honduras (artículo 368), Guatemala (artículo 171) y República Dominicana

²⁸ Esta solución ha sido considerada con mucha razón por el magistrado constitucional costarricense Piza como una solución generadora "de un desequilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en detrimento de éste", ya que entroniza "un mecanismo de aprobación del presupuesto, con base en el cual es muy fácil prever que, en adelante, los diputados comprometidos con el Presidente de la República serán los primeros en entorpecer su tramitación para lograr así que el proyecto del Ejecutivo resulte aprobado por omisión...". Ver: ROJAS CHAVEZ, Magda Rosa. "Los principios presupuestarios en la jurisprudencia constitucional". p. 262.

²⁹ El artículo era el siguiente: "El Congreso sancionará el Presupuesto durante la legislatura ordinaria. Si ésta terminase sin haberse aprobado, se tendrá de hecho como Presupuesto para el año fiscal siguiente el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo para dicho año, excluyendo los nuevos ingresos que no hayan sido autorizados por las respectivas leyes y haciendo en los egresos las modificaciones indispensables para balancear ingresos y gastos"

³⁰ Ibid, p. 66.

³¹ En la práctica parlamentaria ha sido usual que cuando el Congreso tiene discrepancias presenta una propuesta sustitutoria, el Poder Ejecutivo asuma como suya y es el texto que aprueba mediante Decreto Legislativo.

³² ARAMBURÚ MENCHACA, Andrés. "Constitución y presupuesto" En: "Notas al margen de la Constitución", Lima, 1990. p. 323.

(artículo 115 IV), que optan por entender que el presupuesto del periodo anterior es prorrogado hasta la aprobación por el Congreso. Finalmente tenemos el grupo de Cartas, dentro del cual las más recientes son las de Paraguay (artículos 216 y 217), Panamá (artículo 269 y 270) y Colombia (artículo 348), que optan por desdoblarse el tratamiento de estos casos del modo siguiente: si el proyecto no fuese votado por el Poder Legislativo, se entenderá aprobado el proyecto original; pero si al contrario, fuese desaprobado por el Legislativo o simplemente el Ejecutivo no lo presentase dentro del plazo previsto, se deberá entender prorrogado el presupuesto del año anterior. Como se puede apreciar, esta tendencia resulta más equilibrada que la optada por nuestro legislador nacional.

Una alternativa mixta presenta el régimen presupuestario argentino,³³ en el cual se parte de considerar que si al inicio del ejercicio financiero no se encontrase aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior con algunos ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo nacional en los presupuestos de ingresos y gastos; en cuanto a los primeros deberá eliminar aquéllos que no puedan ser recaudados nuevamente, e incluir aquéllos cuya percepción se encuentre en curso, suprimir aquéllos provenientes de créditos utilizados, excluir excedentes de ejercicios anteriores; y en cuanto a los gastos, deberá eliminar aquéllos que hayan cumplido su finalidad e incluir el monto respecto al pago de la deuda.

Dentro de esta misma tendencia, una tercera vía entre las tradicionales se encuentra en la Constitución alemana (artículo 111), que establece una autorización de gasto tasada, en tanto se apruebe el proyecto que corresponda en el Congreso:

1) Si antes del cierre del ejercicio económico no estuviesen establecidos por ley los Presupuestos para el año siguiente, el Gobierno Federal estará autorizado para efectuar, antes de su entrada en vigor, los gastos que sean necesarios: a) para mantener organismos legalmente existentes y llevar a cabo medidas legalmente acordadas; b) para cumplir los compromisos de la Federación jurídicamente fundamentados; c) para proseguir construcciones, adquisiciones y otros servicios o allegar subvenciones para estos fines, en tanto se otorguen ya cantidades determinadas por los Presupuestos de una anualidad anterior.

2) En la medida en que los gastos hechos en virtud del párrafo 1 no resulten cubiertos por ingresos basados en leyes especiales y procedentes de impuestos, entregas y otras fuentes, o por el fondo de reserva de la empresa (*Betriebsmittelrucklage*), podrá el Gobierno Federal movilizar por vía de crédito los medios necesarios para mantener la gestión económica hasta una cifra equivalente a la cuarta parte del importe final del Presupuesto expirado.

Finalmente, debemos exponer que esta previsión para suplir la voluntad del Congreso sobre el proyecto gubernativo no es de alcance universal, por cuanto, por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos, si transcurre el plazo sin alcanzar aprobación formal algún proyecto, el Legislativo puede dejar al Ejecutivo sin previsión de fondos. Ello provocaría la discontinuidad de los servicios públicos, ya que la primacía del Legislativo tiene perfiles propios en este sistema.

6. PRINCIPIO DE CENTRALIZACIÓN NORMATIVA

Nuestra Constitución ha realzado el rol preponderante que compete dentro del proceso presupuestario al Poder Ejecutivo, y en su interior, al Ministerio de Economía y Finanzas. A éste, le asigna nuestro constituyente atribuciones originales para emitir pronunciamiento o tener facultad de iniciativa normativa en los siguientes temas:

- Normas sobre exoneraciones o beneficios tributarios (artículo 79)
- Normas presupuestarias (artículo 79)

La legislación de desarrollo constitucional sobre esta materia (Ley de Gestión Presupuestaria) ha considerado derivar de estas pautas, generalizándolas, un principio nuevo: el de centralización normativa en materia presupuestal, bajo los términos siguientes:

“El Poder Ejecutivo al proponer o reglamentar leyes que de manera general o particular se relacionen a la materia presupuestal debe gestionarlas a través del Ministerio de Economía y Finanzas”³⁴

Vinculado al criterio de iniciativa reservada al Poder Ejecutivo para normar aspectos presupuestarios, el principio de centralización normativa resulta consustancial para mantener una coherencia metodológica en la programación, el planeamiento y

³³ El régimen presupuestario se encuentra en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley 24.156).

³⁴ Título Preliminar de la Ley de Gestión Presupuestaria, Norma VIII.

en la evaluación presupuestaria, y asegurar una ejecución ajustada a las previsiones, resguardando la preeminencia del interés general por sobre el particular de cualquier entidad del Poder Ejecutivo. Del mismo modo reconoce con ello el tecnicismo y racionalidad que demanda la temática presupuestaria.

De acuerdo con este principio, compete a las instancias del Poder Ejecutivo, representado por el Ministerio de Economía y Finanzas, dar orientación adecuada e integrar coherentemente la normativa de cada una de las fases presupuestarias, aportando un elemento básico para el control interno del proceso presupuestario. La presencia necesaria del nivel técnico del Sistema Presupuestario que guía este principio ha llevado inclusive a la Constitución a exigir al legislador recurrir a su opinión consultiva para el caso de normativa sobre beneficios tributarios y exoneraciones (artículo 79).

Como puede apreciarse, es durante la fase de ejecución presupuestaria donde este principio adquiere mayor importancia y dinamismo, motivo por el cual se le adiciona una necesaria técnica de “descentralización operativa” para permitirle delegar en cada entidad -a través de las oficinas institucionales de Presupuesto- la aplicación de la normativa ya emitida.

Por supuesto, para impedir que este sano principio se convierta en un rol monopólico, debe respetar sus dos límites naturales: el institucional, por el cual sólo están sujetas a esta previsión las entidades del Poder Ejecutivo; y el material, que se exige respetarlo cuando la normativa propuesta constituya directamente materia presupuestaria (asignación de mayores recursos, exoneraciones, remuneraciones, endeudamiento, etc.), porque debe tenerse presente que, indirectamente, toda acción administrativa proyecta una incidencia presupuestaria.

La centralización también converge con la simplificación normativa presupuestaria por la cual se viene exigiendo contar con un sistema ordenado u oportuno de flujos de información sobre el manejo de finanzas públicas que sustituya al actual sistema inconexo con múltiples generadores de pautas para la ejecución presupuestaria (Direcciones de Presupuesto Público, Crédito Público, Tesoro Público, Contaduría Pública y autoridades sectoriales), flujos cruzados y reiterativos de información, los que

fundamentalmente sobrecargan a las unidades de gestión presupuestaria; esperando que, con la puesta en práctica del Sistema Integrado de Administración Financiera, se solucione esta situación.

Para el ejercicio 1999, en la normativa reglamentaria se ha incluido una disposición que intenta reforzar los alcances de la centralización normativa en su aspecto de interpretación de la normativa presupuestaria. En efecto, la única disposición complementaria de la Directiva³⁵ establece que:

“De conformidad con lo prescrito en el artículo 17 del Decreto Legislativo 183 –Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas-, corresponde a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, planear, dirigir y controlar la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto público.

Dichas atribuciones, que sólo pueden modificarse por una Ley Orgánica o por una ley aprobada bajo el mismo procedimiento requerido para la aprobación de Leyes Orgánicas, son de competencia exclusiva de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, en su calidad de más alta autoridad del Sistema de Gestión Presupuestaria, siendo por tanto, la única dependencia facultada para precisar los alcances de las normas que informa el Sistema de Gestión Presupuestaria del Estado”.

Dicho precepto tiene como antecedentes inmediatos las disfunciones generadas a las unidades presupuestarias de los municipios de Lima durante el ejercicio fiscal 1998 por la dación de la Ordenanza 099 “Gestión del Sistema Metropolitano de Planeamiento y Presupuesto Municipal”, mediante la cual la Municipalidad Metropolitana de Lima pretendió ordenar dentro de su circunscripción un sistema presupuestario *sui generis*, que en parte disenta del régimen general para todas las municipalidades del país.

Sin embargo, contrariando las bondades del principio de centralización normativa, la propia Directiva anual,³⁶ reitera una disposición adversa, contenida ya en otras directivas anuales, que establece que las “Consultas que requieran opinión de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, que incidan en acciones presupuestarias” deben entenderse desestimadas cuando vencido el plazo para la absolución, no se emita respuesta alguna.

³⁵ Directiva para la ejecución y control de los presupuestos institucionales de los Gobiernos Locales, aprobada mediante Resolución Directoral 045-98-EF/76.01, del 16 de diciembre de 1998.

³⁶ Artículo 37 de la Directiva para la aprobación, ejecución y control del proceso presupuestario del Sector Público, aprobada por R.D. 044-98-EF/76.01 del 16 de diciembre de 1998.

Por esta prevención se pretende, equivocadamente, hacer extensiva a la petición de consultas que pueda formular cualquier operador presupuestario, por ejemplo, sobre el modo correcto de realizar alguna transferencia o sobre la procedencia de una modificatoria, la regla del silencio administrativo negativo que es aplicable fundamentalmente a aquellas peticiones sobre autorizaciones, licencias o habilitaciones iniciadas por los particulares. Poco favor se hace a la más alta autoridad en materia presupuestaria al postular que se puedan resolver los estados de incertidumbre de los operadores del sistema mediante el silencio administrativo negativo, al no comprender su normativa que lo que realmente correspondería es atender con prontitud la consulta para mejorar el control y orientar la ejecución presupuestaria con corrección, dentro de un ánimo global de colaboración entre las entidades públicas.

7. PRINCIPIO DE COMPETENCIA

El principio de competencia constituye la división formal de atribuciones excluyentes en aspectos presupuestales, entre el Legislativo y el Ejecutivo; de manera tal que a este último le corresponde la iniciativa y la ejecución, mientras que la atribución formal para la aprobación y fiscalización corresponde al Legislativo.

En términos generales, este principio se encuentra articulando dos artículos constitucionales: el que establece que “Es atribución del Congreso aprobar el presupuesto y la cuenta general”³⁷, mientras que como correlato se asigna el precepto por el que “Corresponde al Presidente de la República administrar la hacienda pública”.³⁸

Constituye el principio presupuestario de mayor peso histórico y trascendencia política, el que establece una segregación de funciones en materia presupuestaria entre los órganos congresales y los poderes ejecutivos. Según esta distribución de competencias, dentro de la democracia representativa que consagra nuestro ordenamiento constitucional corresponde a la ciudadanía -a través de su repre-

sentación parlamentaria y no directamente³⁹ - referendar y otorgar previamente carácter legal a todas las acciones de recaudación y de aplicación de recursos públicos del Estado, así como asumir la vigilancia, control y aprobación final de las operaciones autorizadas. Ello, junto con el principio democrático en que la discusión y aprobación de la política gubernativa -de la cual el presupuesto es sólo la expresión financiera-, es prerrogativa del Parlamento.

Por su lado, se reserva al Poder Ejecutivo la tarea de administrar la hacienda pública, suponiendo el reconocimiento de la potestad de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere deba ser aprobado, en su calidad de responsable de la política económica, habiéndole progresivamente alejado de las interferencias congresales.

De este modo, el Congreso Nacional, conforme lo prevé nuestra Constitución Política en sus artículos 56 inciso 4, 77, 78, 79, 80, 81 y 102 inciso 4, es el único competente para aprobar la Ley de Presupuesto, sus modificaciones, la Cuenta General, e incluso las obligaciones financieras que se encuentren contenidas en tratados internacionales; no siendo materias delegables en la Comisión Permanente ni en el Poder Ejecutivo, salvo que por inacción parlamentaria no los apruebe dentro del plazo constitucional dispuesto (artículos 101 inciso 4, 104 y 80). En un signo que estamos frente a un caso claro de control interórganos, como contrapartida, se retira al Congreso cualquier posibilidad de ejercer iniciativa de gastos específicos (artículo 79 de la Constitución). En síntesis, esta interdicción es una excepción a la capacidad de iniciativa legislativa que poseen los miembros del Congreso, según la cual se encuentran inhabilitados para plantear cualquier proyecto de dispositivo o de reforma a alguna norma preexistente que directamente implique generar un nuevo egreso presupuestal no previsto o el incremento de uno previsto en *quantum* menor.⁴⁰

Consideradas por mucho tiempo como factores adversos al ordenamiento presupuestario, surgie-

³⁷ Artículo 102 inciso 4 de la Constitución Política del Perú.

³⁸ Artículo 118 inciso 17 de la Constitución Política del Perú.

³⁹ Afirmamos que esta función constitucionalmente se ha asignado a la representación parlamentaria y no a la ciudadanía, por cuanto el último párrafo del artículo 32 expresamente considera que no pueden someterse a referéndum las normas de carácter presupuestal, reservándosele sólo la posibilidad, mediante legitimación calificada, de accionar posteriormente mediante la rendición de cuentas.

⁴⁰ Por deducción tenemos que esta prohibición no se refiere en nuestro régimen constitucional a la disminución de gastos ni impide las propuestas normativas que conlleven gastos indirectos y generales derivados de la cobertura administrativa necesaria para llevar a cabo el cometido de la ley. Se trata más bien de consagrar una prerrogativa del Poder Ejecutivo: la de contar con iniciativa para el gasto público. De ahí que ni siquiera los otros organismos que cuentan con facultad de iniciativa en los asuntos que le son propios (artículo 107 de la Constitución Política), la puedan emplear para generar mayores gastos en su favor.

ron en nuestro derecho las llamadas “iniciativas parlamentarias”, que no eran más que la capacidad de los parlamentarios para generar mayores demandas de gasto a las previstas en el proyecto del Ejecutivo. Como bien lo afirmaba, Ramírez del Villar⁴¹:

“El derecho de iniciativa en los gastos públicos, (...) genera una demagogia de mucha fuerza. El representante que consigue más partidas presupuestarias a favor de su departamento es considerado como más eficiente. Sus posibilidades de reelección aumentan. Por lo tanto hay que estar lo más cerca posible del Presupuesto para lograrlo y eso se obtiene con facilidad si se es miembro de la Comisión que, a su libre arbitrio, enmienda el proyecto remitido por el Gobierno”.

En el mismo sentido se pronuncia García Belaúnde,⁴² desde una visión histórica:

“... de esta suerte, el parlamentario cumplía con sus electores y dentro de cada presupuesto anual se incluían partidas para una posta médica, un puente, el campanario de una iglesia, bancos para una escuela y hasta una cancha de fútbol. Con esos favores, la reelección era casi segura. Todo esto trajo, como era de esperar, presupuestos desfinanciados durante largas décadas. El parlamentario creaba el gasto, pero generalmente nunca daba los medios para cubrirlos. Como consecuencia de ello, el déficit crecía o, en su defecto, el colapso para la escuela de un caserío serrano no era comprado ni instalado. La secuela de esto fue funesta: a tal extremo, que una palabra tan autorizada como la de Basadre llegó a criticar lo que él llamó (en 1968) el tremendo poder económico del Parlamento”.

La tendencia constituyente por recortar estas iniciativas y trasladarlas al Poder Ejecutivo, en algunas de sus manifestaciones, se aprecia desde la Carta de 1920, cuyo artículo 85 estableció que “El Congreso no podrá otorgar gracias personales que se traduzcan en gastos del Tesoro, ni aumentar el sueldo de los funcionarios y empleados públicos sino por iniciativa del Gobierno”; disposición que prácticamente inalterada fue repetida en el artículo 120 de la Constitución de 1933.

Concretamente, la primera propuesta constitucional para abordar este aspecto presupuestario en

sentido restrictivo la encontraremos en el proyecto Villarán de 1931, donde se recomienda el tratamiento que se resume a continuación: reconocer la facultad de las Cámaras para aumentar las partidas de gastos previstas en el proyecto de presupuesto, bien a iniciativa del Poder Ejecutivo e incluso del propio Parlamento, pero con el requisito de contar con informe favorable del Ministerio de Hacienda. Si éste manifestaba su oposición, la insistencia del Congreso debía congregarse dos tercios de los votos de cada Cámara o del pleno. Como su propio autor describía, esta figura consistía en una “especie de veto condicional y previo que se otorga al gobierno. Él reemplaza, respecto del presupuesto, al derecho de hacer observaciones a las leyes que corresponde al Ejecutivo en el caso de iniciativas ordinarias. No lo ejercería en el caso particular del presupuesto, después de sancionado por las Cámaras, lo que sería inconveniente por obvias razones, pero lo ejercería en otra forma, oponiéndose a ciertas iniciativas antes de ser sancionadas. Su oposición no sería bastante para impedir que fuesen aprobadas, pero obligaría a aprobarlas por mayoría de dos tercios, lo cual crea una fuerte presunción a favor de la iniciativa”.⁴³

Como se puede apreciar, el proyecto Villarán era consciente de la necesidad de limitar las iniciativas parlamentarias por la “tendencia de los Congresos en el sentido de la prodigalidad y el desorden en los gastos” ya que puede conllevar a “abultar peligrosamente los gastos y echar a perder un buen presupuesto técnicamente equilibrado”, y que, por lo tanto, resultaba conveniente defender al propio Congreso de las presiones externas que lo arrastren a cometer imprudencias. Tampoco Manuel Vicente Villarán desconocía la tendencia en la legislación comparada de privar a los representantes del derecho de iniciativa para proponer aumentos de partidas o creación de partidas nuevas, pero afirmaba:

“No es recomendable entre nosotros en esa forma rígida, la limitación de la iniciativa parlamentaria. El proyecto gubernativo puede omitir partidas de gastos que el Congreso considera necesarias o dedicar exceso de dinero a ciertos servicios y demasiado poco a otros. Es verdad que la tendencia de los Congresos es en el sentido de la prodigalidad y el desorden en los gastos; pero chocaría demasiado con nuestros hábitos que el presupuesto fuese, como

⁴¹ En la antología “El magisterio constitucional de Ramírez del Villar”. Fundación M.J. Bustamante de la Fuente, Lima. 1996, p. 226.

⁴² GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. “Las iniciativas parlamentarias”. En: Diario “Expreso”, edición del 5 de setiembre de 1982.

⁴³ VILLARÁN, Manuel Vicente. Op. Cit. p. 66.

en la Cámara inglesa, una mera oportunidad para hablar de política y criticar al gobierno".⁴⁴

Es en la propuesta de modificación constitucional votada mediante plebiscito en 1939 y anulada posteriormente, donde aparece con nitidez la posibilidad de prohibir las iniciativas parlamentarias de gasto mediante la fórmula de adicionar la siguiente regla al artículo 123 inciso 5 (entre las facultades del Congreso):

"Para imponer contribuciones, suprimir las establecidas y votar y ordenar gastos fiscales se requiere la previa iniciativa del Poder Ejecutivo".

Pero la situación se mantuvo inalterada constitucionalmente hasta que en el plano ordinario, la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional, Ley 14816, consagró la existencia de un Sub-Pliego bajo el nombre de "Iniciativas parlamentarias", con un monto no menor del uno por ciento de los ingresos presupuestados que estarían destinados a sufragar las actividades que los senadores y diputados aprobaran en la ley anual, según proporción de 40% y 60%, respectivamente. Para tal efecto, la norma establecía un complejo sistema para identificar la direccionalidad de las obras o actividades a financiar, según Factor Geográfico (50 % del monto dividido entre el número de los departamentos más El Callao), el Coeficiente Demográfico (el otro 50% que es dividido entre el número de habitantes del país), el Factor Demográfico departamental (resultado de multiplicar el Coeficiente Demográfico por el número de habitantes del departamento) y la Asignación Presupuestaria Departamental (sumatoria del Factor Geográfico más el Factor Demográfico Departamental).

Es con la Carta de 1979, inspirada en la tendencia presupuestaria inglesa y francesa⁴⁵, que se tomó la decisión que el Poder Ejecutivo estuviera libre para la administración de la hacienda pública y exonerado de la "interferencia" que suponía la iniciativa en

el gasto a cargo de los parlamentarios. A partir de entonces, la iniciativa de gasto sólo puede nacer del Poder Ejecutivo, limitando al Poder Legislativo a poder rechazar, modificar la estructura de gasto o de su financiamiento dentro del proyecto global o disminuir el proyecto de presupuesto, pero nunca incrementarlo.⁴⁶ Sin que ello obstaculice que, cuando el Congreso considere indispensable algún gasto pueda adoptar mociones para solicitar al Poder Ejecutivo que envíe proyectos de ley sobre la materia.⁴⁷

Deriva de este principio la noción de legalidad presupuestaria por la cual toda acción financiera y sus derivaciones deben ser aprobadas por la representación popular que se encuentra en el Congreso. Por ello, la constituyente de 1993 establece no sólo la aprobación por éste del presupuesto mismo, sino también, de las modificatorias de los niveles institucionales (créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas) e incluso, durante el receso parlamentario, ellas deben ser conocidas por la Comisión Permanente mediante una votación calificada de tres quintos (artículo 80 de la Constitución y artículo 39 y siguientes de la Ley de Gestión Presupuestaria). Como bien afirmaba el constitucionalista Villarán, anotando la omisión importante de gran parte de Constituciones sobre asignar un tratamiento a las modificaciones posteriores al presupuesto aprobado por el Congreso, "De nada sirve que el Congreso dicte un sabio presupuesto si el gobierno lo infringe impunemente trasladando el dinero de unas partidas a otras o creando nuevos gastos con pretexto de necesidades no satisfechas".⁴⁸

El proceso de aprobación del Presupuesto Público culmina en la afirmación de la necesidad de contar con un acto formal de aprobación por el Congreso, esto es, a través de una Ley de la República, precisamente para que el Congreso, con las potestades que le son propias, desempeñe su doble rol: autorizante y evaluador:

⁴⁴ Ibid. p. 67.

⁴⁵ Sobre este aspecto la Carta francesa consagró, en 1958, el texto siguiente: "Las propuestas y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento no serán admisibles cuando su adopción tenga por consecuencia, bien una disminución de los recursos públicos, bien la creación o el aumento de una carga pública" (artículo 40).

⁴⁶ Debemos anotar que incluso el parlamentario CHIRINOS SOTO postula que "ha debido ampliarse la prohibición para que - como en la Constitución de Francia - se prohiban las iniciativas parlamentarias que tengan por consecuencia la disminución de los recursos públicos". CHIRINOS SOTO, Enrique. "Constitución de 1993. Lectura y comentario" p. 133.

⁴⁷ Si bien esta primacía del ejecutivo es mayoritaria entre los estados contemporáneos, existen otros como por ejemplo, Estados Unidos, Canadá y Suecia, donde el Parlamento pueden enmendar el proyecto del Ejecutivo, en cuanto a su monto total e incluso su composición.

⁴⁸ VILLARÁN, Manuel Vicente. Op. Cit. p. 68.

- a) Autoriza al Gobierno a efectuar los gastos previstos; y,
- b) Lo obliga a obtener niveles de recaudación en relación con los gastos propuestos.

Por ello, es importante la justificación y sustentación de las orientaciones de gasto proyectados, pues de otro modo se daría una autorización global de montos y no de objetivos, finalidades o metas, que son los verdaderos aspectos mensurables que van a permitir al Congreso desempeñar su segundo rol.

Dentro del análisis de los caracteres jurídicos de la Ley de Presupuesto, no debemos olvidar que el presupuesto constituye la fuente del gasto público, pero no una fuente de obligaciones para el Estado, del mismo modo como la falta de consignación de dotación presupuestaria no es causa de extinción de las obligaciones públicas.

Las obligaciones financieras del Estado se regulan de conformidad con las disposiciones normativas relativas a la creación, modificación y extinción de obligaciones jurídicas. Así, la simple consignación de una partida en el presupuesto tiene carácter contable pero no es en sí misma fuente de derechos para sus potenciales perceptores, ni de obligación para el ejecutor presupuestario; circunstancias que bien pueden constituirse por imperio de cualquier otra norma legal, incluso normas expresas y sustantivas de la ley anual presupuestaria o por mandato judicial; pero en ningún caso por la mera consignación entre los montos presupuestales.

Por su parte, se ha discutido también sobre el carácter y nivel vinculante que tiene para el Poder Ejecutivo la consignación de un determinado nivel de gasto considerado en previsión de la Ley de Presupuesto, e incluso entre nosotros alguna vez se postuló que para poder disminuir los gastos contemplados en el Presupuesto, el Congreso debía aprobar otra norma autorizando una menor ejecución.

Frente a ello, Ramírez del Villar⁴⁹ afirmaba correctamente que "... el presupuesto no es una ley cualquiera. Es una ley que presenta caracteres especiales, porque, al mismo tiempo que autoriza al Gobierno a efectuar los gastos previstos, le obliga a recaudar los ingresos aprobados. Los gastos son de carácter facultativo, quedando el Ejecutivo en libertad de efectuarlos o no; pero, en cambio no puede excusarse de percibir los recursos que se le han

asignado. De aquí que hayamos considerado totalmente improcedentes –dicho sea de paso– las leyes solicitadas por el Ejecutivo pidiendo autorización para gastar menos de lo previsto. Lo que no puede es sobrepasarse en los gastos, ni darles destino diferente, sin la previa venia del Congreso”.

Complementando su razonamiento afirmaba en el Congreso: “¿Es que el Poder Administrador requiere la venia del Congreso para gastar menos de lo presupuestado? (...) El presupuesto es una autorización para gastar no una obligación de gastar. Aun quienes consideran –como Duverger– que la palabra autorización no ha sido bien elegida reconocen que resulta aplicable sólo a los gastos porque tiene un carácter facultativo, quedando el Gobierno en libertad de efectuarlos o no, en tanto que los ingresos han de ser obligatoriamente percibidos por el Poder Ejecutivo, lo que rebasa el concepto de autorización”.

De lo expuesto tenemos un doble cariz de la legalidad presupuestaria, ya que para los ingresos se trata de una legalidad que exige a los entes recaudadores organizar sus actividades hacia ese objetivo anual: obtener aquello que ha sido autorizado y que es necesario para que el Estado alcance las metas previstas, exigibilidad que se torna relativa tratándose de la fuente de recursos por Operaciones Oficiales de Crédito (interno y externo) donde en verdad constituyen autorizaciones máximas para comprometer el crédito del país.

Por el lado de los egresos, esta legalidad se torna meramente habilitante de gastos dentro de cuyos límites puede actuar el Poder Administrador, según el plan presentado y que lo sustenta, y que como tal, puede ser reorientado o reducido sobre la base de economías internas. Las autoridades administrativas pueden apreciar objetivamente la necesidad y conveniencia de efectuar un gasto ya autorizado, mas no es un compromiso para efectuarlo indefectiblemente. Siendo el presupuesto un límite para la acción de los Poderes Públicos, el Ejecutivo no puede sobrepasarlo, pero sí reducirlo. Es la naturaleza autorizante del presupuesto.

Este doble nivel de exigencia de la legalidad presupuestaria, según se trate de los ingresos o gastos autorizados anualmente, se consagra en la Ley de Gestión Presupuestaria al establecer en cuanto a los ingresos que: “Los recursos públicos se destinan a

⁴⁹ En la antología “El magisterio constitucional de Ramírez del Villar”. Fundación M.J. Bustamante de la Fuente, Lima, p. 223, 224 y 257.

financiar actividades y/o proyectos y su recaudación, captación y obtención es responsabilidad de las Entidades del Sector Público competentes, con sujeción a las normas de la materia” (artículo 12) y, en cuanto a los egresos, ello se plasma periódicamente en nuestras normas anuales, al establecer en fórmulas más o menos similares al texto de la Ley de Presupuesto, que señala que “La ejecución de los Presupuestos de las entidades del Sector Público se realiza dentro de los montos establecidos en la Ley Anual de Presupuesto y de acuerdo a la disponibilidad financiera con que cuente el Pliego para el Año Fiscal”.⁵⁰

Sin embargo, con el ánimo de evitar el peligro de arbitrariedad que representa la liberalidad para ejecutar o no los gastos autorizados, como sucedería si el Poder Ejecutivo deseara subejecutar voluntariamente alguna transferencia para alguna entidad gubernamental sin contar con elementos objetivos para ello; en la legislación presupuestaria contemporánea es usual reglar esta reducción de gastos mediante el establecimiento positivo de causales específicas que habiliten al ejecutivo a no realizar los gastos autorizados. Tal es el caso, por ejemplo, de la normativa de Colombia, cuyo régimen jurídico establece que: “En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las aprobaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estime que los recaudos del año pueden ser inferiores al total de los gastos y obligaciones asumidas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija”.

Esa legalidad presupuestaria conlleva el reconocimiento del presupuesto como el acto por el cual queda autorizado regularmente el Gobierno para disponer de los fondos públicos dentro de ciertos límites, y constituye el requisito de validez de los actos administrativos y de los contratos que originen el gasto público. Por ello, la legalidad presupuestaria implica, para el gasto público, dos efectos principales: le sirve de cobertura presupuestaria formal (fuente de gasto) y como condición para su regularidad.

Como cobertura presupuestaria, implica que todo ejecutor financiero debe contar previamente con un

crédito presupuestal adecuado y suficiente, disponible para hacer frente a las obligaciones que desee asumir, de tal modo que la Ley de Presupuesto se convierte en la fuente de gasto. Desde la perspectiva del ejecutor, éste no puede comprometer fondos sin partida presupuestaria previa o si no la hay con disponibilidad suficiente, ya que su falta determinaría la invalidez de la actividad financiera de realización de gastos y su consiguiente responsabilidad.

Como condición de regularidad para las obligaciones del Estado, tenemos que la legalidad presupuestaria opera como factor determinante para la eficacia de los actos y contratos de la Administración, de modo tal que derivan en nulos los actos administrativos cuyo importe exceda las autorizaciones presupuestarias.

Por su lado, en su papel de control político, compete al Congreso evaluar posteriormente, a través de la Cuenta General, cómo se ha llevado a cabo y cumplido el plan aprobado, y verificar si el Gobierno ha respetado el cauce financiero y le presenta el presupuesto para su ejecución; para cuyo efecto cuenta con el auxilio técnico del informe de auditoría de la Contraloría General de la República.

8. PRINCIPIO DE CONTINUIDAD

La existencia simultánea en el nivel constitucional del Presupuesto Público y la Cuenta General refleja la acogida de un criterio innegable para las finanzas públicas: el de la continuidad. Con mucha mayor precisión, la Ley de Gestión Presupuestaria caracteriza este principio del modo siguiente:

“El proceso presupuestario, debe apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las perspectivas de los ejercicios futuros”⁵¹

Modernamente el proceso presupuestario no se contenta con realizar una secuencia de cálculo de los recursos a captar y aplicar dentro de un mayor o menor espacio de tiempo, sino que por el contrario, aspira a convertirse en un proceso permanente y retroalimentador sobre la base de la experiencia y de los objetivos que trascienden más allá del periodo presupuestario anual. Para ello, nuestra legislación ha cuidado en adoptar como principio que el proceso presupuestario deba fundamentarse en los resultados de ejercicios anteriores y considerar las

⁵⁰ Texto del artículo 6 literal a) de la Ley de Presupuesto para 1999.

⁵¹ Título Preliminar de la Ley de Gestión Presupuestaria, Norma IX.

perspectivas de los futuros ejercicios. De otro modo, la preparación del presupuesto seguiría estando basada sólo en cálculos de ingresos, capacidad de gasto demostrada por las entidades durante periodos anteriores (aunque sus objetivos y metas sean otros), compromisos de egresos pendientes (generalmente para pago de deuda), sin ninguna base empírica que le brinde la posibilidad de afianzarse como instrumento para el desarrollo, según las metas y los objetivos nacionales.

Por ello, resulta esencial que durante la generación del presupuesto sean considerados como elementos ciertos de análisis los planes en ejecución, los proyectados y los balances de las entidades consolidados e integrados en la Cuenta General de la República para que, tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo como del Legislativo, la toma de decisiones presupuestarias cuente con la información suficiente y oportuna que permita adoptar correctivos eficientes, reprogramar actividades, objetivos o metas, o mejorar niveles de eficacia en la asignación de recursos en el ciclo de las finanzas públicas. En efecto, técnicamente la Cuenta General brinda su mayor utilidad cuando aporta a la continuidad del ciclo de las finanzas gubernamentales, pues su valor no se agota en sí misma, sino en la medida que nutre de información validada a la gerencia pública, permitiendo, por ejemplo, que mediante esta retroalimentación puedan contrastarse lo previsto con lo ejecutado, identificarse carencias en la capacidad de gasto que demuestran las entidades, y revelar actividades o proyectos que son sucesivamente consignados en los presupuestos pero no ejecutados o cuyo nivel de avance no es el esperado.

En verdad, se trata de un principio sanamente proyectado pero al cual, sin embargo, la normativa complementaria no favorece en su cumplimiento, por cuanto el calendario que la propia Constitución Política y la Ley 26848 contemplan para el proceso de análisis, formulación y aprobación de la Cuenta General la hace devenir en extemporáneo y sin trascendencia para el proceso dinámico y continuo de asignación de recursos al concluirse una vez determinado el curso del presupuesto subsecuente⁵².

Por tal régimen constitucional y legal el proceso de elaboración de la Cuenta General no guarda sime-

tría con el del presupuesto siguiente, por lo que cuando menos la Cuenta General es concluida a fines del año subsiguiente a su ejecución y aún debatida posteriormente,⁵³ perdiendo así toda eficacia para ser referente para la continuidad presupuestaria en la formulación de los nuevos programas. Esta circunstancia obliga a que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Congreso debatan el proyecto presupuestario sólo con estimados, avances proyectados de ejecución del presupuesto vigente, proyecciones, o resultados parciales, pero ninguno validado mediante procedimientos confiables.

Para subsanar este impase, la Contraloría General de la República, en ejercicio de su capacidad de iniciativa legislativa, presentó en febrero de 1997 una propuesta para reestructurar el calendario de elaboración, debate y aprobación de la Cuenta General, que aún se encuentra en espera de debate en Comisiones.

Pero la visión de la continuidad no sólo es retrospectiva, hacia los ejercicios fenecidos, sino también debe tener una visión prospectiva hacia adelante, considerando los ejercicios venideros dentro de una concepción de planificación mayor. Algunos ordenamientos constitucionales extranjeros son mucho más precisos que el nacional sobre este aspecto, como son, por ejemplo, los de Brasil o Alemania.

En nuestro continente, Brasil expone en su Constitución la necesidad de que el Poder Ejecutivo ejerza la iniciativa para aprobar un Plan Plurianual que contenga las directrices, objetivos y metas de la Administración Pública federal para los gastos de capital, y que cuando se elabore el proyecto de presupuesto anual, éste debe encontrarse en consonancia con el plan plurianual como un medio para armonizar el corto con el mediano y largo plazo.

Por su lado, la Constitución alemana establece en su artículo 110, que "... los Presupuestos se establecerán para uno o más ejercicios económicos (*Rechnungsjahre*) divididos en anualidades, antes del comienzo del primer ejercicio. Se podrá prever para determinadas partes de los Presupuestos que rijan para periodos distintos, divididos en ejercicios económicos".

⁵² A manera de ejemplo debemos citar que la Cuenta General del ejercicio 1995 no pudo ser empleado para la generación de los presupuestos de los periodos 1996 ni 1997, y por lo desfasado, indudablemente carece de utilidad práctica para los sucesivos.

⁵³ Tanto la Carta de 1979 (artículo 145) como la de 1993 (artículo 81) contemplan plazos extemporáneos para conocer la Cuenta General en el Congreso, ya que ambos consideran su presentación al Congreso a finales del año siguiente a su ejecución y un plazo de 120 días adicionales para que el Congreso se pronuncie. Vale decir que, por ejemplo, la Cuenta General del ejercicio fiscal 1998 será presentada a fines de 1999 y debatida en el 2000, sin ninguna utilidad práctica para la continuidad presupuestaria.

9. PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

La incorporación más reciente al constitucionalismo financiero nacional ha sido la del equilibrio presupuestario como una exigencia máxima al momento de elaborar el proyecto presupuestario. Con tal finalidad, la Carta establece que: “El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado”.⁵⁴ A su vez, la norma de desarrollo ratifica que “El presupuesto del Sector Público debe estar equilibrado entre sus ingresos y egresos, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente”.⁵⁵

Desde la Constitución de 1979⁵⁶, ha sido una obsesión de los constituyentes –reiterada en 1993– exigir que los documentos presupuestales se encuentren efectivamente equilibrados entre sus gastos e ingresos, como un elemento indispensable para el saneamiento de las cuentas públicas. Esta obsesión no es consenso entre las Constituciones de la región, pues comparten nuestro criterio sólo Costa Rica,⁵⁷ Panamá⁵⁸ y El Salvador⁵⁹; y entre las europeas, tenemos a Alemania, mientras que los demás ordenamientos liberan este tema a la política económica de cada régimen a fin de que puedan seguir sus propios postulados financieros.

Pero para darle contenido a este principio convergen dos perspectivas: la contable y la económica. Por la primera, se postula que el presupuesto se encuentra equilibrado cuando los gastos han de contar con la financiación de algún recurso; mientras que para la perspectiva económica, sólo se puede cumplir con este principio cuando los ingresos ordinarios sean iguales a los gastos ordinarios. Frente a ambas propuestas, el constituyente de 1993 incluye en su previsión legal la frase “efectivamente equilibrados”, lo cual obviamente hace referencia a una necesidad no meramente formal como es la contable, sino a una perspectiva económica. Ello se ve reforzado cuando en otra disposición se establece que “Los préstamos procedentes del Banco Cen-

tral de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal”. Por ello, consideramos que al margen del nivel de equilibrio contable que todo presupuesto por antonomasia presenta, el constituyente contempla una exigencia de equilibrio en términos financieros efectivos, por lo que resulta particularmente importante conceptualizarlo como la búsqueda de nivelar los gastos ordinarios con los ingresos del mismo tipo.

Ahora bien, en términos generales la aspiración de obtener un presupuesto equilibrado puede tener distintas manifestaciones, según sea el momento del proceso presupuestario en que nos sea exigible. Se puede exigir constitucionalmente que sea el Ejecutivo quien presente un presupuesto equilibrado, que el Legislativo sea quien apruebe un presupuesto equilibrado, o bien que el presupuesto tenga un cierre equilibrado. Por fin, puede permitirse algún déficit, pero poniendo un límite a la acumulación del mismo, en cuyo caso la norma pone un límite al endeudamiento. En el primer caso, que es la pauta constitucional seguida en 1993, aun cuando el Poder Ejecutivo presentara un presupuesto equilibrado, el Poder Legislativo podría aprobar un presupuesto desequilibrado, lo cual no parece concordar con el espíritu de la disposición. Incluso si la exigencia fuera que el equilibrio sea característico del presupuesto aprobado, podría ocurrir que en efecto se presente y apruebe un presupuesto equilibrado, pero que durante la ejecución esto quede de lado. En la tercera variante todo depende de la ejecución, en cuyo caso el equilibrio deberá lograrse disponiendo que los ingresos y gastos se ajusten. Por ello, la propuesta de El Salvador parece más ajustada, en tanto la exigencia de equilibrio es exigible al Poder Ejecutivo durante la ejecución presupuestal y no en la aprobación, ya que su norma constitucional afirma que: “El Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado” (artículo 226).

⁵⁴ Artículo 78 de la Constitución Política del Perú.

⁵⁵ Título Preliminar de la Ley de Gestión Presupuestaria, Norma I.

⁵⁶ El artículo 197 de la Carta de 1979, expresaba: “No pueden presentarse proyectos cuyos egresos no están efectivamente equilibrados con los ingresos”.

⁵⁷ “En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables” (artículo 176)

⁵⁸ “En el Presupuesto elaborado por el Órgano Ejecutivo los egresos estarán equilibrados con los ingresos ...” (artículo 267).

⁵⁹ “El Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado”. (artículo 226)

Por este principio de nuestra Constitución, el presupuesto debe ser formulado en condiciones que el total de sus egresos sea equivalente al total de los ingresos estimados a recolectarse y, excepcionalmente cuando la legislación lo permita, cualquier diferencia para gastos no corrientes debe quedar financiada por recursos provenientes de la capacidad de endeudamiento en términos y niveles estrictamente realistas y concretos.

Para sus defensores, incumplir este principio conlleva dimensiones falsas del presupuesto que pueden originar problemas económicos y monetarios al país.

En nuestro ordenamiento, este principio en términos financieros cuenta con otro refuerzo constitucional cuando nos prescribe que “el proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado. Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal”,⁶⁰ por lo cual cabe afirmar que proponer un presupuesto deficitario es inconstitucional.

Esta regla intenta ser reforzada constitucionalmente al proscribir la práctica contable empleada con frecuencia de registrar como ingreso del Estado las posibilidades de crédito que el propio Estado se pueda otorgar vía el Banco de la Nación o el Banco Central de Reserva. Mediante esta ficción, era frecuente que se compensara cualquier faltante y, por ende, se presentaran proyectos de presupuesto “contablemente equilibrados”.

Sobre este respecto, el constituyente Chirinos Soto⁶¹, propulsor de la incorporación de esta norma en la Constitución de 1993, afirmaba durante la vigencia de la Carta de 1979 que:

“... El equilibrio no debe limitarse a ser aparente. No debe ser equilibrio simplemente contable que consiste en igualar, de cualquier manera, las cifras de los egresos, con las de los ingresos. Debe ser equilibrio real.

Desde el punto de vista, los préstamos no deberían poder contabilizarse como ingreso fiscal. En la prác-

tica, lo son. El presupuesto para 1988, contempla, como ingresos, tanto hipotéticos préstamos externos –que no hay manera de evitar, y que representan nada menos que inflación monda y lironda. Son la causa principal en el alza del costo de vida, cuya velocidad atterra a las amas de casa. A diferencia del Ministro de Economía, estas últimas no pueden recurrir a créditos suplementarios para pagar sus gastos.

Los préstamos internos, que autoriza la ley de financiamiento presupuestal, son los que el Banco de la Nación concede al gobierno. Ahora bien, el Banco de la Nación no dispone de otros fondos que no sean los impuestos que le corresponde recaudar, de modo tal que el dinero prestado al gobierno por el Banco de la Nación procede necesariamente del Banco Central. Tal es la emisión primaria de billetes –la maquinita- a la que este gobierno es adicto en escala gigantesca, y que envilece la moneda y dispara para arriba el precio de todos los artículos de consumo”.

Pero otras tendencias financieras contemporáneas –por cierto, sin predominancia en la actualidad- han controvertido a este principio en uno clásico, mediante la postulación de algunas metodologías que toleran desequilibrios intencionales como estrategia financiera, tales como la del equilibrio plurianual (comprendiendo desequilibrio en algún periodo y su compensación en el siguiente), presupuesto cíclico o la del déficit sistemático, que al no haber sido constitucionalizados, deben adecuarse a la regla suprema.⁶²

10. PRINCIPIO DE ESPECIFICACIÓN PRESUPUESTARIA

Este es un principio de origen legislativo, sin acogida constitucional en la Carta de 1993. En la Ley de Gestión Presupuestaria se establece del modo siguiente:

“El Presupuesto del Sector Público debe mostrar en el detalle de los ingresos, las Fuentes de Financiamiento y en relación a los egresos, la especificación de los gastos a realizarse en el ejercicio presupuestal”.⁶³

⁶⁰ Artículo 78 de la Constitución Política del Perú.

⁶¹ CHIRINOS SOTO, Enrique. “No hay presupuesto”. En: “El Comercio”, edición del 4 de abril de 1998.

⁶² Entre nosotros se hicieron conocidos los déficits de apertura para calificar a los desequilibrios fiscales que se advierten desde el momento mismo de aprobación del Presupuesto.

⁶³ Título Preliminar de la Ley de Gestión Presupuestaria, Norma IV.

La teoría presupuestaria tradicional consagraba dos principios diferenciados: el de especialidad - principio de origen político- y el de especificación - principio contable-. Sin embargo, ambos convergen en la noción común que la autorización de pagos y de cobros instituida en el Presupuesto Público no es una autorización de actuación genérica, sino que es siempre una autorización concreta en cuanto al detalle de sus ingresos, las Fuentes de Financiamiento y, principalmente, al destino y aplicación de los recursos aportados.

Por ello, modernamente se integran ambas nociones en la especificación cualitativa y cuantitativa.

a) Especificación cualitativa

Es el matiz concreto de la especificación, según el cual debe existir un detalle de las diferentes partidas del gasto y de la respectiva asignación de recursos, con el objetivo de evitar la arbitrariedad de los operadores en el uso de los fondos presupuestarios. De tal modo, las cuentas son clasificadas atendiendo a la naturaleza objetiva de los pagos y cobros, especificándose unos y otros por una subdivisión de conceptos. Los ingresos suelen agruparse por figuras impositivas o fuentes de financiamiento, que se plasman de modo general en el documento denominado Clasificador de Ingresos, y los gastos, según sus destinos posibles, en el documento llamado, Clasificados por el Objeto de Gasto.

Su expresión tradicional entraña la idea de que los recursos asignados en el Presupuesto a determinados objetivos deberán ser invertidos única y exclusivamente conforme a ello. Modernamente han surgido diversas consideraciones, fundamentalmente hacia la flexibilidad, que atenúan la incidencia de este principio al de permitir, por ejemplo, que la especificación no la realice la Ley de Presupuesto sino el propio Poder Administrador o las propias entidades, en algunos casos, e, incluso, habilitando la posibilidad de realizar transferencias de partidas por las propias entidades, pero siempre resguardando que se apliquen en objetos de la misma clase (gastos de capital o de tipo corriente). Un ejemplo particular de la atenuación del principio de la especificación en las leyes de presupuesto recientes ha

sido la creación en el Pliego del Ministerio de Economía y Finanzas de la denominada "Reserva de contingencia"⁶⁴, que es "una asignación presupuestal global, (...) destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los Presupuestos de las entidades del Sector Público", y cuya afectación, mediante transferencia o habilitaciones, son autorizadas por Decreto Supremo, en caso de ser destinadas a otras entidades, y por Resolución del titular de pliego, si fuere distribuido internamente.

b) Especificación cuantitativa

Es el matiz concreto del principio de la especificación que exige que sólo sean contraídos, girados y aplicados hasta el importe de los recursos previstos para ese gasto en el documento presupuestario. Este aspecto de la especificación es recogido por nuestra legislación cuando prohíbe efectuar o disponer pagos sin contar con asignación autorizada en el presupuesto.⁶⁵

Mediante este principio, se tiene que las partidas autorizadas por la Ley de Presupuesto no forman una masa indivisible a disposición de los administradores, pues es atribución del legislador especificar para qué objeto y en qué condiciones se dará determinado gasto, la naturaleza de los créditos y el monto correspondiente. Las razones de orden político que se encuentran detrás de este principio son obvias: mientras más estricta es la especificación presupuestaria, más riguroso es el control que el autorizante impregna a la acción presupuestaria.

11. PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD TEMÁTICA

La formulación más completa de este principio la encontramos en la Ley de Gestión Presupuestaria, aun cuando no podemos dejar de reconocer que el precepto tiene raíces constitucionales. La Carta de 1993 lo recoge, pero singularmente en vía de exclusión de aspectos tributarios, al limitar explícitamente la voluntad legislativa al señalar que "Las leyes de presupuesto no pueden contener normas sobre materia tributaria".⁶⁶ En este sentido, era mucho más amplio el antecedente de la Carta de 1979

⁶⁴ Artículo 17 de la Ley de Gestión Presupuestaria.

⁶⁵ "Ningún funcionario o servidor público puede realizar Compromisos, disponer y/o efectuar Pagos, si no cuenta con las respectivas asignaciones autorizadas en el Presupuesto. Asume responsabilidad solidaria, tanto el Titular del Pliego Presupuestario como el funcionario o servidor que comprometa o realice pagos por montos mayores a la autorización presupuestaria". (artículo 41, Ley 26703)

⁶⁶ El artículo 74 (tercer párrafo) muestra la influencia del principio de especialidad temática al prohibir que la norma presupuestaria contemple aspectos tributarios.

(artículo 199) que indicaba un límite mayor bajo la siguiente fórmula: "En la Ley de Presupuesto no pueden constar disposiciones ajenas a la materia presupuestaria ni a su aplicación ...".

En efecto, la Ley de Gestión Presupuestaria, nos lo refiere del modo siguiente:

"La Ley Anual de Presupuesto contiene, exclusivamente, disposiciones de orden presupuestal".⁶⁷

El principio, en su cariz constitucional intenta separar el debate financiero cuando menos en dos aspectos: el estrictamente presupuestario y el de los aspectos tributarios, con lo cual se evita la demagogia parlamentaria de tender a incrementar gastos. En la práctica ello ha significado el desdoblamiento de la Ley de Presupuesto Público, de las Leyes de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero, denominaciones que expresamente consagra el artículo 78 de la Carta de 1993. Pero una versión más completa del principio es asumida en la Ley de Gestión Presupuestaria que, aun con lo imperfecto de su asunción sólo en vía legislativa, se dirige a un plus: manifestar un rechazo a la posibilidad de considerar la Ley de Presupuesto como un vehículo ordinario para legislar cualquier aspecto al que la voluntad mayoritaria del Congreso aspire para modificar el ordenamiento jurídico preexistente.

En concreto, se trata de preservar la especialidad del procedimiento parlamentario del presupuesto para el aspecto que lo motiva: la autorización anual de gastos y egresos del Estado, ya que la tramitación urgente, los plazos preclusivos, la restricción del debate parlamentario, y el predominio del parecer legislativo no permiten el pleno conocimiento y veredicto sobre aspectos diversos de interés público.

Sin embargo, históricamente las leyes de presupuesto han sido la ocasión para que sean incorporadas numerosas disposiciones ajenas a dicha materia, obviando el trámite parlamentario exigido para su consagración específica como Ley de la República. En efecto, fruto de una perniciosa práctica administrativa, el debate parlamentario de una ley presupuestal permitía las transacciones, concesiones u oportunistas, incorporando a su texto disposiciones variadas y cuando no contradictorias con la naturaleza presupuestaria. Pero debe reconocerse que desde el Presupuesto Público del año 1993 esta

circunstancia ha sido bien revertida hasta casi desaparecer en la práctica disposiciones extra presupuestarias, a despecho de la jerarquía meramente legal del principio.

La introducción de este principio - que por lo demás no es exclusivamente nacional- trae consigo el debate acerca de la vigencia temporal de las normas contenidas en la Ley de Presupuesto, ya que si bien resulta indudable su temporalidad tratándose de las disposiciones eminentemente presupuestales, ello no resulta tan claro en caso de otro tipo de disposiciones no tributarias (por ejemplo, las normas que crean o desactivan entidades, que modifican funciones de organismos, que dan fuerza de ley a decisiones públicas administrativas, o incorporan supuestos de hecho a otras normas permanentes, etc.).

Si bien las leyes anuales de presupuesto, como regla general, tienen una vigencia anual, sectores importantes de la doctrina como Manuel María Diez⁶⁸ - apoyado en Marienhoff- consideran la posibilidad de reconocer vigencia permanente a estas disposiciones genéticamente controvertibles pero de existencia innegable, afirmando: "Pero es posible que, como consecuencia de una mala práctica parlamentaria, se introduzcan en la ley de presupuesto normas que nada tiene que ver con la misma, y que implican una verdadera modificación del derecho. (...) Esta situación plantea algunos problemas, por cuanto si la ley de presupuesto es anual, de acuerdo con lo que establece la Constitución, habría que determinar si las normas que modifican el derecho positivo también tienen un carácter anual o perduran indefinidamente hasta tanto no sean modificadas por otras leyes. Las disposiciones no presupuestarias contenidas en la ley de presupuesto tienen una duración ilimitada en el tiempo, salvo que se hubiera fijado un límite de vigencia".

En este mismo sentido se pronuncia favorablemente por la perdurabilidad de algunas normas presupuestarias, según el propio objeto de la norma, el jurista español Alvaro Rodríguez Bereijo, quien afirma lo siguiente:

"... lo que yo he dicho siempre es que eso depende del contenido dispositivo de cada una de las normas en concreto que se incluyen en el articulado de la Ley de Presupuesto, según la finalidad de esa norma y su propósito regulador, y según la materia

⁶⁷ Título Preliminar de la Ley de Gestión Presupuestaria, Norma VI.

⁶⁸ DIEZ, Manuel María. "Derecho administrativo", Tomo I. Segunda Edición. Plus Ultra: Buenos Aires. p. 321 y siguientes.

sobre la cual recae. Es decir, aunque la Ley de Presupuesto en su articulado no diga que esa norma es para la duración del ejercicio presupuestario, si se trata de una norma que autoriza modificaciones de créditos, por ejemplo transferencias entre programas o entre conceptos dentro de un mismo programa, esa norma será, por sí misma y por esencia temporal aunque la Ley de Presupuestos no lo diga.

Si en cambio la Ley de Presupuesto modifica, en base a la Ley tributaria sustantiva que así lo habilita, la regulación del Impuesto sobre la Renta en un punto determinado, por ejemplo en el límite de deducción en materia de vivienda, esa es una norma permanente aunque la Ley de Presupuesto no diga nada respecto de si es permanente o si es temporal, salvo cuando expresamente la Ley de Presupuesto fije un límite temporal a su vigencia ...”.⁶⁹

Una redacción mucho más apropiada del principio de especialidad articulado con el de anualidad, es la que emplea el legislador uruguayo, al establecer que “No se incluirá ni en los presupuestos ni en las leyes de rendición de cuentas disposiciones cuya vigencia exceda la del mando de Gobierno (recordemos que emplean el horizonte temporal quinquenal) ni aquéllas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución” (artículo 216). Desde otra perspectiva, igual resultado satisfactorio alcanza la Carta alemana, cuyo artículo 110 especifica que: “Sólo se podrán incluir en la Ley de Presupuestos (*Haushaltsgesetz*) disposiciones que se refieran a los ingresos y a los gastos de la Federación y al lapso temporal para el cual se haya aprobado la Ley. La Ley de Presupuestos podrá disponer que esos preceptos no entren en vigor hasta que se promulgue la siguiente Ley de Presupuesto o hasta un determinado momento en el caso de haberse otorgado una autorización al amparo del artículo 115”.

12. PRINCIPIO DE JUSTICIA PRESUPUESTARIA

El texto constitucional contiene una serie de orientaciones presupuestarias dirigidas al legislador ordinario con la finalidad de guiar el proceso de asignación de recursos cada periodo. Como se pue-

de apreciar, no se trata de directivas mensurables *a priori* sino de pautas que son medidas *ex post* por los encargados del control presupuestario.

Dichos postulados los encontramos fundamentalmente en dos artículos:

“El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización.”⁷⁰

“Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República.”⁷¹

Profundizando en el aspecto axiológico de la concepción del presupuesto público, nuestro constituyente Ramírez del Villar⁷² afirmaba, respecto a las diferencias conceptuales entre el presupuesto público y el privado, que:

“Muchas gentes consideran que el Presupuesto nacional se basa en iguales principios y cumple con iguales fines que los presupuestos privados, sea de empresas o de hogares. Claro que, desde el punto de vista meramente contable, tal equiparación es exacta, porque unos y otros son previsiones de ingresos y de gastos. Pero hay diferencias importantes. La principal es que el Presupuesto Público es un acto de previsión pero también es una autorización. O sea que, mientras los presupuestos privados son únicamente actos económicos, el Presupuesto del Estado es además un acto o mejor una serie de actos jurídicos, creadores, por tanto, de derechos y obligaciones”.

Por nuestra parte, parafraseando al jurista, agregaríamos que una sustancial diferencia entre el presupuesto público y el privado es que el presupuesto público muestra en su esencia un compromiso con valores sociales trascendentes, que son los aspectos axiológicos que deben tomarse en cuenta para su formulación y ejecución. Por ello, las orientaciones constitucionales consagradas en el principio de justicia resultan de singular importancia para caracterizar su existencia y para valorar su constitucionalidad o no.

⁶⁹ MARTIN-RETORTILLO, Lorenzo, A. RODRIGUEZ BEREIJO y otros. “La Ley de Presupuestos Generales del Estado, Eficacia temporal y carácter normativo.” En: “Cuadernos y Debates”. Centro de Estudios Constitucionales, p. 32.

⁷⁰ Artículo 77 de la Constitución Política del Perú.

⁷¹ El artículo 16 de la Carta.

⁷² En la antología “El magisterio constitucional de Ramírez del Villar”. Fundación M.J. Bustamante de la Fuente. Lima, 1996. p. 223.

En dicho contexto, independientemente de los principios conocidos, cabe tener siempre presente para aspectos operativos los postulados constitucionales que han sido lamentablemente olvidados por la legislación de desarrollo, que prescriben la obligación de respetar los criterios de:

- Equidad en la asignación de recursos
- Eficiencia en la programación y ejecución presupuestaria
- Atención de necesidades sociales básicas en la programación y ejecución presupuestaria
- Descentralización en la programación y ejecución presupuestaria, a lo cual se suma el respeto al canon para las circunscripciones territoriales que lo generan
- Prioridad a la educación⁷³

Constituyen éstas no sólo directrices para el programador presupuestario (en el caso del Gobierno Central, el Ministerio de Economía y Finanzas) así como para sus ejecutores; sino que además guardan la potencialidad suficiente para poder servir como parámetros de valoración de la constitucionalidad de cualquier acción presupuestaria emprendida dentro de estas fases del proceso.

Quisiéramos concluir este apartado apreciando cómo se concreta la aspiración descentralista presupuestaria en los ordenamientos constitucionales contemporáneos. Ya habíamos mencionado que algunos principios presupuestarios muestran una tendencia natural, especialmente, porque tienen influencia distinta sobre las finanzas. Así, la fuerza centrípeta que le imprime el principio de unidad al presupuesto se ve opuesta al ímpetu centrífugo que imprime a las finanzas la noción descentralista, por lo que los ordenamientos intentan armonizar la unidad con algunos matices y atenuaciones del descentralismo.

Por un lado, tenemos los Estados con constitución federal, donde se establecen límites y diferencias entre los ingresos y gastos que corresponden al Estado federal y a los nacionales. Pero por otro lado, y éstos son los que nos interesan en este trabajo, tenemos los Estados unitarios donde se afirma la unidad presupuestaria pero se adicionan de diversa manera grados de interés por descentralizar la eje-

cución presupuestaria en función de las circunscripciones.

En estas últimas, si bien existen las que se limitan con ser meramente orientativas para el legislador y administrador financiero, como la Constitución peruana de 1993, existen otras que emplean medios progresivamente más coercitivos para lograr el mismo fin, respondiendo a la concepción de un Estado Social de Derecho.

Por ejemplo, tenemos los casos de Colombia y Venezuela (artículo 229) donde se consagra la noción del "situado presupuestario" (Venezuela) o "situado fiscal" (Colombia), que constituye una destinación específica de los ingresos presupuestarios de la Nación para distribuir entre las circunscripciones nacionales en proporción que armoniza las proporciones geográficas con las de la población. Con el mismo fin, la Constitución uruguaya crea los denominados presupuestos departamentales

13. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES ONEROSAS

"Las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos o mayores gastos públicos se aplican progresivamente".⁷⁴

Nuestro constitucionalismo ha incorporado una regla poco común entre las Cartas Constitucionales, por la cual se admite, *a priori* e independientemente de cualquier posibilidad real de alcanzar su inmediata ejecución, disposiciones constitucionales que -por lo programático de su objetivo o por la novedad que representan para la estructura del Estado-, deben ser aplicadas progresivamente. Mediante esta disposición se establece una cierta sujeción de los dictados constituyentes a la gradualidad que le permitan las finanzas públicas, lo cual indirectamente tolera el arbitrio de la política financiera del poder constituido.

Si bien esta norma tiene como antecedente inmediato una disposición análoga de la Carta de 1979⁷⁵, cabe anotar que en ésta sí se conservaba mayor coherencia por tratarse de una propuesta constitucional del Estado social, donde era mayor la expec-

⁷³ El artículo 16 de la Carta indica: "Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República" (artículo 16).

⁷⁴ Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

⁷⁵ "Las disposiciones constitucionales, que irrogan nuevos gastos e inversiones, se aplican progresivamente. La ley anual de presupuesto contempla el cumplimiento gradual de esta disposición". (Sexta Disposición General y Transitoria).

tativa por la acción estatal, que se constituía, por ello, como fuente de gastos en los diversos campos de acción hacia los cuales debía orientarse. Sin embargo, resulta dudosa su idoneidad práctica dentro del contexto de una Constitución parca en exigencias a los cometidos del Estado, siendo más bien peligrosa porque da la posibilidad de interpretarla para desmejorar o congelar las decisiones constituyentes.⁷⁶ Tal riesgo se hace mucho más patente cuando entre la legislación de desarrollo, tenemos vigente –aunque haciendo referencia a la Constitución anterior– la disposición de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo en la cual se establece que “No dan lugar a la acción de amparo los derechos a que se refiere la Sexta de las Disposiciones Generales y transitorias de la Constitución”.

Para nuestro criterio la situación amerita otro tratamiento desde que la adopción de compromisos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, vía acuerdos internacionales o decisiones constituyentes internas, deben tener un efecto en el presupuesto de cada uno de los Estados, derivado de las medidas específicas destinadas a cumplir con las obligaciones respectivas, sea mediante la inducción, la promoción o la ejecución de actividades concretas dirigidas a transformar las condiciones en armonía con los derechos proclamados.⁷⁷ Por ello, Elizondo y Ferraro, concluyen en afirmar que “(...) el presupuesto nacional, en tanto expresión de plan nacional de desarrollo es un instrumento concreto de realización programática de los derechos económicos, sociales y culturales”, además que “la lucha contra la no aplicación, vía presupuesto nacional, de leyes materiales a favor de los derechos económicos, sociales y culturales, así como el carácter y el monto de la inversión contenida en el mismo (...) deben ser el marco de control legislativo desde la perspectiva de la vigencia y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales”.

Por ello, consideramos más adecuada que la previsión de nuestros constituyentes la del constituyente colombiano, quien dentro de una Carta que propone un Estado social, y enfrentado con la disyuntiva entre el cumplimiento de los postulados constitucionales y las posibilidades coyunturales de las finanzas públicas, opta por lo primero, afirmando lo siguiente entre sus artículos transitorios:

⁷⁶ Particularmente el Tribunal Constitucional (Expediente 003-92-AA/TC-Lima; caso Asociación de Servidores Civiles del Ejército y otros) estableció precisamente al amparo de este criterio que los derechos humanos (pensiones) estaban sujetos a la progresividad de esta regla y, por este carácter no pueden ser materia de apreciación en sede judicial.

⁷⁷ Tal posición comparten los autores Gonzalo ELIZONDO BREEDY y Fernando FERRARO CASTRO, en su trabajo “Efecto de los derechos económicos, sociales y culturales en la formulación del presupuesto nacional”, Liber Amicorum, Héctor Fix Zamudio, Volumen I, Costa Rica, 1998.

“Para financiar el funcionamiento de las nuevas instituciones y atender las obligaciones derivadas de la reforma constitucional que no hayan sido compensadas por disminución de gastos o traslados de responsabilidades, el Congreso podrá por una sola vez, disponer los ajustes tributarios cuyo producto se destine exclusivamente a la Nación. Si en un plazo de dieciocho meses, contados a partir de la instalación del Congreso, éste no ha efectuado tales ajustes fiscales y son evidentes los esfuerzos de la administración para hacer más eficiente el recaudo y para cubrir los nuevos gastos, el Gobierno Nacional podrá, por una sola vez, mediante decreto con fuerza de ley, realizar dichos ajustes”.

14. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

Conforme a este principio se estima que las diversas fases del proceso presupuestario deben tener la publicidad máxima que permita a todos los interesados indeterminados (operadores, responsables de la evaluación y control, así como la opinión pública) informarse de las finanzas públicas, y no sólo puedan activar sus competencias en resguardo de la probidad y transparencia en la administración de los intereses públicos, sino también para adecuar sus actividades previendo las actividades gubernamentales inmediatas.

La difusión implica que el contenido, los objetivos, metas, evaluaciones periódicas de cumplimiento, deben ser ampliamente conocidos, no sólo por los operadores presupuestarios, sino también por los estamentos de control e incluso la ciudadanía, quien al ser la aportante y receptora de su ejecución debe contar así con mejores elementos para evaluar los resultados

Este es un principio considerado implícitamente por nuestro Constituyente al asumir la necesidad de que el debate y la aprobación del presupuesto y de su Cuenta General se produzca en el seno del pleno de Congreso. Por ello, nos encontramos frente a uno de los principios presupuestarios que a partir de la Carta de 1979 perdió su jerarquía constitucional plena y con ello su nivel de exigibilidad del que gozaba anteriormente. En efecto, nuestras Constituciones de 1920 y de 1933 lo acogieron expresamente en los términos siguientes:

Constitución 1920.-

Artículo 9.- La publicación inmediata de los presupuestos y de las cuentas de gastos de los Poderes Públicos y de todas sus secciones y dependencias es obligatoria bajo responsabilidad de los infractores

Constitución 1933.-

Artículo 9.- La publicación inmediata de los presupuestos y de las cuentas de entradas y de gastos de todas las dependencias de los Poderes Públicos, es obligatoria bajo responsabilidad de los infractores

Sin embargo, al no haberse consagrado expresamente en el texto constitucional⁷⁸ permite que su desarrollo y límites se encuentren fijados por la legislatura ordinaria.

En efecto, sobre este tema, la Ley de Gestión Presupuestaria sólo dispone lo siguiente:

“La Ley Anual de Presupuesto se publica en el Diario Oficial El Peruano, antes del inicio del respectivo ejercicio fiscal. El anexo de los Detalles Cuantitativos de la Ley, es publicado en edición especial por la Dirección Nacional de Presupuesto Público”⁷⁹

La transparencia que busca este principio puede verse limitada en nuestra legislación dado que, según la Ley de Gestión Presupuestaria, de las tres partes que forman la estructura del presupuesto (Exposición de Motivos, Parte normativa y Anexos de detalle) la exigencia de publicación sólo alcanza a la parte normativa y a la exposición de motivos, mas no así a los anexos. La experiencia demuestra la utilidad de conocer estos anexos de detalles cuantitativos, ya que es ahí donde se establecen las autorizaciones de ingreso y de gasto para cada pliego, actividad y programa, resultando, por ello, de ineludible revisión para cualquier pretensión de supervisión o control por parte de las entidades competentes, de los contribuyentes y de sus representantes. En tanto esta limitación se mantenga es indispensable que la edición especial que publica la Dirección Nacional de Presupuesto Público sea lo suficientemente difundida en términos de cantidad y accesibilidad, para no privar de transparencia la gestión presupuestaria.

Si bien se argumenta en contra de la publicación de esta parte del presupuesto su extensión y la dificultad para su comprensión, resulta de sumo interés buscar fórmulas creativas para alcanzar dicho objetivo de mejor manera, sin que por ello, se afecte la transparencia del presupuesto. En la legislación comparada podemos citar, como ejemplo, la regulación dada a este tema por la Constitución guatemalteca, que establece en su artículo 237 lo siguiente:

“El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que copias de los mismos obren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las bibliotecas de las universidades del país. En igual forma deberán proceder los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto propio. Incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta”.

15. PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD E INTEGRIDAD PRESUPUESTARIA

La legislación presupuestaria extrae del artículo 77 de la Constitución un principio clave de la administración financiera, en los siguientes términos:

“El presupuesto del Sector Público debe contener el total de los ingresos y gastos contemplados para el ejercicio presupuestal”⁸⁰

La asimilación de este principio conduce a la necesidad de que el Presupuesto del Sector Público nacional registre por separado todos los ingresos captados y las aplicaciones de los gastos previstos para el ejercicio, sin marginar, compensar o detraer ninguna parte de ellos. La intención que sustenta este principio, consiste en que el presupuesto mostrado ante las autoridades evaluadoras y, a la vez, autorizantes de su ejecución tenga ante sí el panorama completo de los ingresos y gastos, sin discriminación o posibilidad de distorsión como la que podría ser el que se sobrepase el límite del monto de las autorizaciones o que se disimulen gastos por

⁷⁸ Es limitación no es salvada por las exigencias constitucionales contenidas en sus artículos 51 (“La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”), y 2 inciso 5 (acceso ciudadano a la información pública que posee la Administración).

⁷⁹ Artículo 26 de la Ley de Gestión Presupuestaria.

⁸⁰ Título Preliminar de la Ley de Gestión Presupuestaria, Norma II.

medio de compensaciones entre gastos e ingresos correlativos.

El principal efecto de la incorporación de este principio es el de evitar prácticas nocivas, como que de los ingresos se retraigan de antemano los gastos de recaudación y administración; o que de los gastos previstos se compensen los beneficios que pudieren rendir a fin de inscribir únicamente el resultado de la operación: cifra neta. En su expresión contable nos conduce a la noción del presupuesto bruto.

Nótese que la exigencia de universalidad es aplicable al presupuesto aprobado y no al proyecto de presupuesto que presenta el Ejecutivo (al margen del equilibrio). Dicha distinción es importante, por cuanto existe la tendencia presupuestaria contemporánea a introducir la modalidad de otorgar la facultad a los organismos encargados de tareas de control de la administración (por ejemplo: Poder Judicial, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, Contralorías Generales, etc.) para presentar su presupuesto directamente al Congreso, obviando el paso del Poder Ejecutivo, o de consagrar la intangibilidad del proyecto presentado por la entidad ante el Gobierno, en reconocimiento precisamente de su rol fiscalizador y preservando su autonomía presupuestaria. Dicha regla cabe perfectamente dentro de nuestro régimen jurídico presupuestario.

Hasta el momento, la Carta de 1993 sólo ha avanzado respecto a las anteriores con la incorporación de la disposición por la que “El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada Institución” (artículo 80), con análogas disposiciones para la Defensoría del Pueblo (artículo 162) y el Ministerio Público (artículo 160). Avance, sin embargo, que en términos reales necesita ser complementado con algún mecanismo que dificulte el recorte inmotivado a sus propuestas, para resaltar su papel preponderante y autonomía presupuestaria, en grado distinto a cualquier otra dependencia gubernamental.

16. PRINCIPIO DE UNIDAD

Al igual que el principio anterior nuestro legislador deriva del artículo 77 de la Carta Constitucio-

nal la unidad presupuestaria, en los términos siguientes:

“El presupuesto del Sector Público debe comprender, en su cuerpo normativo, todos los presupuestos de las Entidades del Estado”⁸¹

La versión nacional de este principio lo concentra a regular el alcance institucional del presupuesto, en el sentido de que deben quedar incorporados al Presupuesto del Sector Público todos los gastos, ingresos e inversiones de las unidades que son puntos de captación o aplicación de recursos; es decir, se proscribiera cualquier supuesto de administración de recursos ingresados sin previa presupuestación (cuentas o ingresos extra-presupuestarios) entre las instituciones públicas. Por un efecto de transparencia es necesario que también todas las entidades públicas se encuentren involucradas en él, así como que cada una de ellas consignen en el presupuesto todos los recursos que capten y afecten en él toda aplicación que realicen.

Nuestra Carta Constitucional lo asume implícitamente en su artículo 77, cuando declara que la “administración financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso” y que al estructurarlo se debe considerar que cuente con dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas,⁸² si bien, podemos encontrar su punto de fundamental apoyo constitucional en la unidad de la República.

Sin embargo, cabe comentar que tan laudable propósito que guía este principio se ve atenuado por diversas particularidades de nuestra tradición presupuestaria; partiendo desde el propio articulado que afirma contradictoriamente que la unidad se dará sólo en el cuerpo normativo de la Ley de Presupuesto, sin mencionar que los anexos complementarios deberán también comprender a todas las entidades.

Otra atenuación la encontramos cuando apreciamos algunos de nuestros presupuestos denominados del Sector Público Nacional, que sólo contienen información total del Gobierno Central, obviando la correspondiente al ámbito empresarial del Estado, a

⁸¹ Título Preliminar de la Ley de Gestión Presupuestaria, Norma III.

⁸² La ley que desarrolla este aspecto constitucional ha establecido que la sección Gobierno Central comprenda a los pliegos presupuestarios representativos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como al Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, RENIEC, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Contraloría General y Tribunal Constitucional. Por su lado la sección Instancias Descentralizadas comprende a: pliegos de Gobierno Central y local, instituciones públicas descentralizadas, los organismos descentralizados autónomos, Sociedades de Beneficencia Pública y demás entidades del Sector Público. (artículo 24, Ley 26703).

los Gobiernos Locales, a la seguridad social y algunas unidades descentralizadas, respecto de los cuales se consignan tan sólo algunas transferencias. Esta situación distorsiona la magnitud del Presupuesto del Estado y, obstaculiza la posibilidad de medición por resultados de estos sectores.

Es García Belaúnde quien sintetiza las cuatro ventajas que reporta este principio para el proceso presupuestario, particularmente para los efectos del control, del modo siguiente: "a) Se aprecia si el presupuesto está equilibrado; b) Dificulta la simulación de economías u ocultar cuentas especiales. Permite la claridad y orden en las cuentas; c) Se aprecia la magnitud del presupuesto y el volumen de erogaciones; y la carga del contribuyente; y, d) Facilita el control parlamentario".

De hecho, el presupuesto que ha sido aprobado por los Congresos nacionales no incluye el presupuesto de las empresas públicas y en el caso de los gobiernos regionales, gobiernos locales, universidades y otros tan solo se aprueban las transferencias provenientes del Sector Público, dejando de incluir los recursos propios, donaciones y empréstitos que administran dichas entidades. Por tal circunstancia se dificulta el control financiero por parte del Congreso, quien luego recibe en la Cuenta General una magnitud mayor que sí acoge toda la ejecución presupuestal del Sector Público.

Conviene exponer que el derecho presupuestario reconoce otra acepción a este principio de unidad, en el sentido de que el presupuesto debe ser unitario, en el sentido de ser el único acto que recoge la totalidad de la actuación financiera del Estado, y no plural (como pueden ser si se aceptara la elaboración de presupuestos extraordinarios, presupuestos de capital, de gestión, de inversión, especiales, industriales, etc.), distinción que entrañaba el riesgo de dificultar la visión integral de las operaciones.

El principio de unidad y la autonomía presupuestaria reconocida a entidades públicas.

En nuestro ordenamiento existen dos clases de entidades que gozan jurídicamente de la calidad de autónomas presupuestalmente, aquéllas cuya calidad les viene reconocida expresamente por la Carta Constitucional, en cuyo caso, se puede afirmar que dicho nivel de autonomía tiene arraigo constitucional y refleja la estructura orgánico funcional esencial del Estado (ejemplo : Congreso de la República –artículo 94-, Ministerio Público –artículo 160-, Defensor del Pueblo –artículo 162-, Poder Judicial –artículo 145-), y aquéllas cuya autonomía proviene

de una libre configuración legal y por ende le puede ser retirada de la misma manera.

El principio de unidad al imponer que en el respectivo proyecto de ley estén contenidos la totalidad de los gastos de las entidades a realizar durante la respectiva vigencia fiscal, no permite la presentación, por separado, de diferentes proyectos de presupuesto de gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado.

Existe consenso a favor de la primacía del principio de la unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, ya que el primero significa el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma, la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente, así como la búsqueda de una hacienda pública coherente, coordinada, en la cual las acciones responden a patrones comunes, mientras que el criterio de la autonomía ofrece a las entidades la separación financiera, así sea nominalmente, que es inicio de un proceso autonómico.

Pero, ¿cómo compatibilizar la existencia de la autonomía presupuestaria con el principio de unidad? ¿La preeminencia de la unidad presupuestaria, puede ser entendida en el sentido de vaciar de contenido a la autonomía presupuestal que preserva a algunas entidades estatales por mandato constitucional o legal de la injerencia del ente financiero del Estado, dejándola en igual situación que cualquier otra entidad subordinada?

La respuesta hasta ahora ha sido afirmativa. La preeminencia de la unidad presupuestaria, lamentablemente, ha derivado en el vaciamiento de la autonomía presupuestal de las entidades públicas, salvo para el Congreso. Pero así no acontece en todos los regímenes presupuestarios, ni aun entre nuestros países vecinos, por ejemplo, en Colombia la Corte Constitucional estableció lo siguiente:

"la reducción o aplazamiento de las apropiaciones que el Gobierno efectúa en relación con las entidades de la administración central tiene en cierta medida un doble título, pues el Presidente no sólo actúa como responsable del manejo fiscal del Estado sino que también interviene como suprema autoridad administrativa, lo cual le confiere un poder de dirección sobre el gobierno central.

En cambio, en relación con las entidades que gozan de autonomía frente a la administración central – como las otras ramas del poder y los otros órganos autónomos independientes, como el Ministerio Público, la Contraloría y la organización electoral la

intervención gubernamental para reducir o aplazar las apropiaciones cuando se presentan las hipótesis previstas por la ley orgánica es legítima, por las razones anteriormente señaladas, pero su alcance debe ser delimitado tomando en consideración la autonomía de esas entidades. La responsabilidad fiscal global del Gobierno no puede entonces traducirse en una anulación de la autonomía orgánica y presupuestal que la Constitución reconoce a las otras ramas del poder y a los otros órganos autónomos, sobre todo en aquellos casos en que la propia Carta no sólo establece esa autonomía fiscal sino que además consagra una necesaria coordinación entre el gobierno y la entidad respectiva. (...)

Conforme a lo anterior y en función del principio de unidad de la Constitución, que obliga a interpretar armónicamente los distintos preceptos y principios de la carta, esta Corporación considera que es imprescindible determinar el alcance de la norma acusada, de tal manera que se tome la decisión que logre la máxima protección tanto de la responsabilidad fiscal global del Gobierno como de la autonomía fiscal de las otras normas y de los órganos autónomos ¿es posible obtener tal equilibrio?"⁸³

Dentro de este contexto la Corte Constitucional colombiana tiene establecido que "el Gobierno debe ejercer dicha facultad en forma razonable y proporcionada, respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y de las entidades autónomas", lo cual ha servido por ejemplo, para entender que frente a coyunturas financieras que hagan aconsejable reducir gastos el Ejecutivo debe limitarse a establecer reducciones o aplazamientos uniformes e iguales para los diversos órganos del poder, y que tratándose de reducciones al presupuesto de las entidades autónomas, el Gobierno sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que se consagren trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades, pues dichas decisiones deben ser tomadas por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. La mencionada sentencia concluye señalando "(...) Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras

ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, por lo cual esa interpretación es inadmisibles".

Al respecto, la historia de nuestra constitución financiera, en las cartas de 1933 y 1979, registra tomas de posición que se apartan de una visión absoluta de la unidad del presupuesto para el tratamiento de los presupuestos municipales:

Artículo 199.- Los Concejos departamentales elevarán al Congreso, dentro del mes de agosto de cada año, el proyecto de su Presupuesto para el año siguiente. En caso de incumplimiento de esta disposición, los Concejos quedarán sujetos a las sanciones que establezca la ley. Si el proyecto de presupuesto no es aprobado por el Congreso hasta el 31 de diciembre, se empezará a ejecutar. (Constitución 1933)

Artículo 138.- Las instituciones y personas de derecho público así como los gobiernos locales y regionales se rigen por los respectivos presupuestos que ellos aprueban. (Constitución 1979)

17. PRINCIPIOS RELATIVOS A LA DEUDA PÚBLICA

La convicción constituyente sobre la importancia de la deuda externa en nuestros países ha llevado a que sea un tema medular entre las principales medidas constitucionales en materia financiera. Este reconocimiento viene desde el propio inicio de nuestra República, como nos atestiguan los sendos artículos incorporados desde la Carta de 1823 dirigidos a garantizar su pago mediante la obligatoria inclusión de partidas presupuestarias para el efecto.⁸⁴

Paulatinamente con la problemática producida luego de la década de los setenta, las Cartas de 1979 y 1993 han incorporado otras disposiciones no sólo dirigidas a garantizar el pago sino a proteger al Estado de la proporcionalidad del endeudamiento y a legitimar su concertación exclusivamente para los gobiernos democráticos.

Nuestro constitucionalismo positivo se ha referido tradicionalmente a dos aspectos del endeudamiento

⁸³ Sentencia C-315/97 del 25 de junio de 1997.

⁸⁴ Artículos análogos fueron introducidos en las Cartas de 1823 (artículo 60 inciso 8 y 161), 1828 (artículo 170), 1834 (artículo 169), 1839 (artículo 173), 1920 (artículo 10), 1933 (artículo 11), 1979 (artículo 141 y 199) y 1993 (artículo 78).

to: a la necesidad de otorgar garantía del Estado para estas operaciones y a la limitación de comprometer la capacidad financiera del país mediante estas operaciones sólo para gastos reproductivos⁸⁵. Sin embargo, no podemos dejar de apuntar las interesantes propuestas para reforzar este tratamiento constitucional que aporta el maestro Villarán, cuando en su propuesta de Carta Constitucional recomendaba además dos reglas para la mejor administración de los compromisos de la deuda externa: la especificidad rigurosa para la deuda pública⁸⁶ y el control separado de la ejecución del crédito⁸⁷.

Pero no se trata de una tendencia nacional, dado que cartas constitucionales de la región han incorporado normas dirigidas a limitar estas operaciones. En ese sentido, encontramos disposiciones sobre la materia en las Cartas de Chile, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Brasil.

Entre ellas la mayoría concuerdan con aquellas incorporadas en nuestro constitucionalismo, pero, encontraremos otras cuya singularidad merece ser realizada. Por ejemplo, la limitación consagrada en la Constitución chilena que se dirige a exigir que las operaciones financieras en materia de deuda que excedan el periodo gubernativo deben ser aprobadas por el Congreso pero sólo alcanzando un consenso cualificado a fin de resguardar su conveniencia nacional.

En efecto, la Carta chilena de 1980 indica que "(...) se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo periodo presidencial". (artículo 60)

Pero al mismo tiempo, coincidiendo con la propuesta de Villarán de 1931, la Carta incluye una previsión sobre la especificidad de la deuda a fin de que al contraerse la deuda deba consignarse su finalidad y la fuente de recursos para su pago, del modo siguiente:

Artículo 60.- Sólo son materias de ley:

7) Las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos. La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda".

17.1. Garantía constitucional a la deuda pública regular.

Ha sido lugar común en nuestras constituciones expresar la voluntad constituyente, por encima de cualquier voluntad coyuntural de los gobiernos, de dar garantía de pago para los compromisos de deuda que puedan necesitarse.

Nuestra Carta inicial de 1823 es lo suficientemente explícita sobre este aspecto:

Artículo 161.- La nación reconoce la deuda pública, y su pago depende del honor nacional, para cuyo fin decretará el Congreso cuando estime necesario a la dirección de este importantísimo negocio".

La expresión más reciente de esta decisión constituyente es el artículo de la Carta de 1993 que prevé que "No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública",⁸⁸ disposición que busca dar señales a los potenciales prestatarios que el flujo de asignaciones para el repago será continuado, sin posibilidad de desconocimiento unilaterales.

La evolución del endeudamiento nacional fue complicándose de modo tal que fue necesario que el constituyente pensara en una forma de compensar tan abierta declaración, para lo cual optó desde la Carta de 1920 por moderar su compromiso constituyente con el repago, estableciendo declaraciones a manera de cautela, primero, que se sujetaba cuando la operación hubiese sido contraída conforme a las disposiciones legales, y luego, sólo si dicha operación hubiese sido concertada por gobiernos constitucionales. En esta orientación, las Cartas de 1920 ("Toda obligación del Estado contraída conforme a ley es inviolable"), la de 1933 ("El

⁸⁵ Nuestra Carta de 1993 también aborda este tema para establecer constitucionalmente la regla de la especialidad de la norma anual sobre la deuda, por la que debe existir una norma independiente al propio presupuesto, sobre el límite al endeudamiento para el periodo presupuestario.

⁸⁶ Su propuesta era la siguiente: "Todo empréstito nacional requiere ser aprobado o autorizado por una ley, que fijará sus condiciones, proveerá los fondos para el pago de sus intereses y amortización y señalará los únicos objetos a que deberá destinarse su producto".

⁸⁷ Esta regla era expresada de la manera siguiente: "Se llevará cuenta especial y separada de los productos e inversiones de cada empréstito".

⁸⁸ Artículo 78 de la Constitución Política del Perú.

estado garantiza el pago de la deuda pública contraída conforme a la Constitución y a las leyes”), la de 1979 (“El estado sólo garantiza el pago de la deuda pública que contraen los gobiernos constitucionales, de acuerdo con la Constitución y la ley”) y la de 1993 que del mismo modo expresa “El Estado sólo garantiza el pago de la deuda pública contraída por gobiernos constitucionales de acuerdo con la Constitución y la ley”.⁸⁹

De este modo, podemos afirmar que nuestra Carta constitucional otorga sólo garantía para aquella deuda pública contraída de modo regular según las propias disposiciones de la República. Análoga disposición constitucional contiene la Carta boliviana, cuyo artículo 150 indica:

“La deuda pública está garantizada. Todo compromiso del Estado, contraído conforme a las leyes es inviolable”.

Y, en el mismo sentido tenemos el artículo 231 de la Carta de Venezuela, que establece “El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Público, de acuerdo con las leyes”.

17.2. Reserva de la deuda pública especial.

“No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente”⁹⁰

La teoría presupuestaria clásica considera como uno de sus principios económicos la reserva de la emisión de deuda pública para las inversiones autoliquidables, esto es, aquella que permite generar alguna actividad que produzca los réditos suficientes para proveer el pago de sus intereses y la devolución oportuna del principal. Como se trata de una exigencia de utilidad indiscutible pero, conlleva una discreta posibilidad de mensura *a priori*, modernamente se ha optado por adaptarla y presentarla como una prohibición de contraer obligaciones a futuro para satisfacer necesidades permanentes de la administración.

Con ello, contemporáneamente el constituyente ha considerado indispensable calificar las posibilidades de concertar créditos por los gobiernos, limitándola sólo para aquellos cuya utilidad se pueda presumir objetivamente, por lo que opta, en vez de establecer el criterio subjetivo de la posibilidad de repago, por el del destino para el que se emite; de modo tal, que sólo se puede contraer con respaldo constitucional deuda especialmente calificada para inversión o de capital (no para gastos permanentes).

El antecedente inmediato de esta disposición constitucional de 1993, fue el artículo 199 de la Constitución de 1979, que establecía que “No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente, (...)”, precepto que pretendía adoptar una decisión máxima vigente para cualquier gobernante en el sentido que sólo se puede afectar y gravar la capacidad productiva futura de la sociedad para inversión productiva y no para gastos ordinarios o corrientes.

Normas dirigidas a la misma finalidad que la nuestra contienen las Cartas constitucionales de Ecuador (artículo 96) :

“Los gastos administrativos del Presupuesto no podrán ser cubiertos con empréstitos extranjeros”

En la Carta de Venezuela de 1961 :

“No se contratarán empréstitos sino para obras reproductivas, excepto en caso de evidente necesidad o conveniencia nacional”.

Al igual que en la Carta mexicana, donde se expresa:

“Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República”.

⁸⁹ Artículo 75 de la Constitución Política del Perú

⁹⁰ Artículo 78 de la Constitución Política del Perú.