

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE SALDÍAS

**EL DERECHO
PRESUPUESTARIO
EN EL PERÚ**

**PRÓLOGO POR
PEDRO PLANAS SILVA**



Luis Alfredo
Ediciones S.R.L.

EL DERECHO PRESUPUESTARIO EN EL PERÚ

Domingo García Belaunde Saldías

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE SALDÍAS

**EL DERECHO
PRESUPUESTARIO
EN EL PERÚ**

**PRÓLOGO POR
PEDRO PLANAS SILVA**



**Luis Alfredo
Ediciones S.R.L.**

@ Domingo García Belaunde Saldías

@ Luis Alfredo Ediciones S.R.L.

Hecho el depósito legal

Impreso en Lima, Perú

ISBN: 9972-9020-0-5

A mi padre
Domingo García Belaunde

ÍNDICE

Advertencia	XI
Introducción	XIII
Reflexiones a modo de prólogo	XIX
Capítulo I : Nociones Básicas	33
1. Las finanzas y el derecho financiero	33
2. Actividad financiera del Estado	42
3. El rol del Estado	43
4. Recursos del Estado	46
4.1 Ingresos tributarios	46
4.2 Ingresos por empréstitos o ingresos del crédito público	48
4.2.1 Crédito interno	49
4.2.2 Crédito externo	51
4.2.3 Garantías	51
4.3 Ingresos por explotación del patrimonio	52
5. Gastos públicos	53
Capítulo II: Historia del Derecho Presupuestario	59
1. Orígenes	59
2. El presupuesto en el Perú	
2.1 Desarrollo en el Perú. Primera época	65
2.2 Desarrollo en el Perú. Segunda época	70
2.3 Desarrollo en el Perú. Tercera época	77
2.4 Desarrollo en el Perú. Cuarta época	82
2.5 Desarrollo en el Perú. Quinta época	90
2.6 Desarrollo en el Perú. Sexta época	98
3. Actualidad	109
Capítulo III : Teoría del Presupuesto	115
1. Naturaleza jurídica	115
2. Las posiciones de la doctrina	117

2.1 La ley de presupuesto es una ley formal	118
2.2 La ley de presupuesto como ley material	126
3. Nuestra opinión	128

Capítulo IV : Principios del Derecho Presupuestario 135

1. Principios generales	136
2. Principios propios	
2.1 Equilibrio	139
2.2 Principio de anualidad	141
2.3 Principio de unidad	146
2.4 Principio de universalidad	147
2.5 Principio de no afectación	148
2.6 Especialidad del crédito	149
3. Contenido del presupuesto. Limitaciones y restricciones	150

Capítulo V : Dinámica del Presupuesto 157

1. Elaboración	158
1.1 El presupuesto por programas	162
2. Aprobación	164
3. Ejecución	169
3.1 Compromiso	170
3.2 Liquidación	171
3.3 Libramiento	171
3.4 Pago	172
4. Control	172

Anexos

I. Decreto del Poder Ejecutivo N° 1	177
II. Decreto Supremo N° 003 DE/SG	183
III. Deficit Presupuestales 1950-1980	189
IV. Normas Financieras	191

Bibliografía	193
Tesis Universitarias	203
Revistas	205

Este libro se terminó en julio 1998.
Su edición estuvo al cuidado de
Alfredo Alpiste Bazalar
Se imprimieron 500 ejemplares
para el sello editorial



Luis Alfredo
Ediciones S.R.L.

Calderón de la Barca 139
Teléfono 263-6782
Fax 445-5821
San Miguel, Lima-Perú

ADVERTENCIA

El trabajo que tiene el lector entre sus manos, no es otra cosa que la actualización y revisión de la tesis que presenté y sustenté, para optar el título de abogado en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima en agosto de 1995.

De aquel trabajo, se ha mantenido solamente intacta la introducción, porque considero que las motivaciones que me llevaron a estudiar las finanzas públicas en general, y el presupuesto en particular, desde un punto de vista jurídico, siguen siendo las mismas que se reflejan en aquel texto. El espíritu y el ánimo que me llevaron a emprender esta aventura intelectual, que son los que se desprenden de entre sus líneas, persisten.

Es de advertir, sin embargo, que todos los capítulos se han modificado en relación a la tesis sustentada hace más de dos años. No sólo por una natural evolución intelectual, sino también por un cambio importante en la legislación nacional, así como por nuevas fuentes de investigación, que han hecho obligatorias, ciertas precisiones, actualizaciones y eventuales añadidos, aunque manteniendo la estructura orgánica original.

Así, por ejemplo, el capítulo primero incluye un análisis sobre el derecho financiero, su autonomía, relación y diferencias con el derecho administrativo, además de tratar brevemente sobre las ramas del derecho financiero. Estos temas no se tocaron en la tesis y han sido básicamente extraídos de un trabajo posterior.⁽¹⁾ En el capítulo segundo se han consignado más datos históricos

¹ Ver García Belaunde Saldías, Domingo, "Derecho financiero: lo que es y lo que no es" en Revista Jurídica del Perú, N° 12, Julio - Setiembre 1997.

basados en nuevas fuentes primarias. Los capítulos 3 y 4 se han enriquecido con modernas doctrinas, principalmente españolas, a las que hemos tenido acceso en revistas y libros recientes. Finalmente, el último capítulo fue sustancialmente modificado en virtud de una nueva ley de gestión presupuestaria, ulteriormente modificada en diciembre de 1997.

Por lo demás, este estudio sólo pretende continuar el camino, comenzado, trazado y realizado por unos pocos interesados, en el estudio jurídico de la hacienda pública en el Perú. Es una modesta contribución, con sus aciertos y errores, a un tema sobre el que la comunidad jurídica nacional todavía tiene mucho que decir.

San Isidro, enero 1998

INTRODUCCIÓN

Conocido es el supuesto teórico económico sobre la escasez de los recursos. La ciencia económica parte de la tesis de que existen muchas necesidades por satisfacer y escasos recursos con qué cubrirlas. Este problema trae como consecuencia, determinar cómo asignar eficientemente los recursos disponibles para lograr el máximo beneficio. Para esta elección, nada sencilla, intervienen muchos factores que pueden influenciar al individuo por tal o cual alternativa. Tan importante como aquella decisión, es también determinar con cuánto disponemos, cuánto estamos dispuestos a gastar y en qué momento hacerlo. Todo esto configura *grosso modo* un presupuesto.

En los Estados sucede básicamente lo mismo, pero a un nivel distinto, con otras implicancias y con otros factores que entran en juego. Son fondos públicos extraídos de los particulares, en principio, sin su consentimiento, que serán invertidos para satisfacer necesidades públicas, en volúmenes tales que producirán necesariamente efectos en la economía de un país; y todo esto combinado con el factor político. Entonces, cuando el Estado gasta, no tiene como resultado fenómenos naturales o espontáneos sino sucesos que implican una cierta intencionalidad.

Esta intencionalidad, es la acción financiera del Gobierno cuya herramienta es el presupuesto, que a pesar de haberse convertido con los años en un documento complejo, no por ello deja de representar una política gubernativa.⁽²⁾

² El proyecto de presupuesto para 1995 en el Perú, concentra gran parte de los gastos en cuatro ministerios, que evidencian el carácter centralista y de absoluto control del Gobierno de turno.

Todos los años, por lo menos durante los períodos en los que funcionan las instituciones del Estado, se aprueba la ley de presupuesto o presupuestos.³ Es reconocida la importancia que tiene esta ley para la vida de la nación, sin embargo desde un punto vista jurídico en nuestro país, no ha sido suficientemente estudiada.

En el Perú son escasos los estudios sobre las instituciones presupuestarias, y los estudios serios y documentados, lo son más aún. Esa es una de las dificultades que hemos tenido que superar en la realización de este trabajo. Para muestra basta revisar la colección de la revista "Derecho" de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y veremos cómo en sus más de 50 años de vida, la mencionada revista no cuenta con más de cinco artículos sobre el tema. La revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, "Ius et Praxis" en poco más de diez años de vida, no tiene un solo trabajo publicado sobre el tema que nos ocupa.

Por parte de los estudiantes de derecho, cuyas publicaciones por ellos dirigidas han crecido notablemente en los últimos tiempos, encontramos igual situación. "Themis" y "Ius et Veritas" por nombrar las principales, han seguido la misma tendencia. Ni siquiera con ocasión de la promulgación del Decreto Ley N° 25875 Ley Marco del Proceso Presupuestario, que en esencia es una nueva ley orgánica, 28 años después de la última, se mostró mayor interés en la comunidad jurídica.

Así, no es aventurado afirmar que, en lo que respecta al estudio jurídico del presupuesto, hemos dejado el campo libre y éste ha sido ocupado por economistas, contadores, ingenieros o historiadores.

Por estas razones, el derecho comparado ya no sólo es ilustrativo sino casi imprescindible. En Latinoamérica, Argentina y México son los países que más han tratado el presupuesto y el derecho financiero en general. Villegas,

Gobierno de turno.

³ Nombre más apropiado usado en algunos países porque es la reunión del presupuesto del gobierno central, los gobiernos locales y las regiones, provincias o estados de la federación. Otros países como Colombia también emplean el término "ley de apropiaciones".

Ahumada, De Juano, Pugliese o Giuliani Fonrouge son nombres conocidos para quien en algún momento se ha acercado a esta disciplina. España por su parte, cuenta con juristas como Sainz de Bujanda o Rodríguez Bereijo que se han dedicado mucho al tema, publicando obras a través de la Universidad Complutense de Madrid, del Instituto de Estudios Fiscales, entre otros. Otros países europeos como Italia con Griziotti, Francia con Jéze, Trotabas, Lerouge o Duverger, o Alemania, cuentan con autores que han producido y otros que producen en la actualidad, a quienes, superando el problema del idioma, hemos tratado de acceder gracias a traducciones o referencias.

Metodológicamente, el Derecho Presupuestario se ubica dentro del llamado Derecho Financiero junto, con el más conocido y estudiado -entre nosotros- Derecho Tributario. No es objetivo de este trabajo analizar su dependencia o independencia, ni si cuenta con principios propios e instituciones y cuáles serían. Lo estudiamos específicamente por su importancia y por la incidencia que tiene en la vida de los pueblos. Pero no nos limitaremos al estudio de la ley, trataremos la institución de forma integral.

Los tratadistas sitúan el origen o nacimiento del Derecho Presupuestario, prácticamente en el Derecho Constitucional en Inglaterra, cuando el Parlamento logra la conquista política de reservar para éste, el derecho no sólo de autorizar las exacciones tributarias, sino el cómo se disponía de ellas. Su desarrollo posterior corresponde a este país y a Europa continental, fruto principalmente del triunfo de revoluciones y reformas en busca de Estados más democráticos.

En la actualidad, como resultado de este desarrollo histórico, cuando se aprueba una ley de presupuesto, es el reflejo de la lucha por el poder, de ver cómo se controla al Ejecutivo y con qué responsabilidad actúa la representación; en suma, las relaciones entre ambos.

En el Perú no hemos pasado por este desarrollo histórico, simplemente fue algo dado. Al fundarse la República, los liberales de entonces -que triunfaron e impusieron sus ideas- concibieron el sistema republicano de gobierno para un nuevo estado independiente. Fue así, que en nuestra primera constitución, la de 1823, consignaron como atribución del

Congreso, aprobar los ingresos y los gastos. Lamentablemente, este derecho no fue ejercido, revoluciones de por medio, hasta 1848; y no fue hasta 1874 en que se promulga la primera ley orgánica de presupuesto.

Todas nuestras constituciones han considerado, dentro de las atribuciones del Congreso, aprobar la ley de presupuesto. Pero la historia nos ha demostrado que esto no ha ocurrido siempre. Cuando sucedía, no respondía frecuentemente a criterios técnicos y responsables, en parte por desconocimiento, en parte por falta de normatividad adecuada.

En años más recientes, con una profunda crisis económica, que arrastra con ella una crisis política y social, la aprobación del presupuesto pasó a ser una simple formalidad. Se dejó de lado su carácter de instrumento de gestión pública. En el mejor de los casos, era una forma fácil de introducir modificaciones al ordenamiento legal vigente,⁽⁴⁾ o lograr algunos privilegios para determinados sectores.

En el desarrollo de este trabajo hemos consultado tratados de derecho financiero, libros sobre finanzas públicas, la legislación vigente y las leyes orgánicas de presupuesto desde 1874, las constituciones de la república desde su fundación, recortes periodísticos, trabajos sobre historia económica, revistas y tesis universitarias. La historia en particular nos ha permitido conocer y poder apreciar la institución, de forma dinámica, en movimiento.

Hemos tratado también, de volcar una experiencia personal. Tuvimos la oportunidad de trabajar desde agosto de 1990 a abril de 1992, en la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso de la República y constatar de cerca, cómo se trabaja la ley de presupuesto, cómo se la estudia y aprueba. Durante este tiempo me sorprendió la poca familiaridad de algunos parlamentarios, con la institución y el poco empeño de otros. Para unos pocos, se trataba de "estar" en la comisión más importante.

No era raro encontrar representantes que sólo disponían de su experiencia parlamentaria o con sus conocimientos en la actividad privada, para tratar tan importante tema. Esto se agravaba por contar con una ley

⁴ Se le llamaba "ley omnibus".

orgánica de 1964, que tenía muchas modificaciones, en la práctica no era tomada en cuenta y con un reglamento interno, en la Comisión, que no respondía a la mecánica del trabajo parlamentario.

Por lo dicho, el objetivo principal de este trabajo es tratar este tema, de importancia en la vida nacional, desde un punto de vista jurídico. Demostrar que no está reservado exclusivamente a profesionales con formación contable o económica, que tiene principios e instituciones; y que al igual que en otros países, merece estudiarse y debatirse. Por eso, no nos limitaremos a la ley, sino es pretensión de este trabajo tocar el tema en su totalidad, sin agotarlo indudablemente, pero sí manejarlo de forma integral.

En el primer capítulo abordaremos algunos conceptos que consideramos fundamentales para entender esta institución y las finanzas públicas en general. Hablaremos sobre el concepto de finanzas, el rol del Estado, los ingresos públicos, sus tipos, y los gastos públicos. Evidentemente, son conceptos que expondremos y analizaremos de forma sucinta, con efectos operativos,⁵ que nos proporcionarán elementos suficientes para entender la hacienda pública.

El segundo capítulo está dedicado a la historia del derecho presupuestario. La historia de la República, que recorreremos desde 1821 hasta la actualidad, está llena de episodios que nos deben enseñar cómo hemos manejado la hacienda pública, las riquezas y oportunidades desaprovechadas, los debates nacionales que ocurrieron, y cómo fueron manejados los conceptos, sea a nivel constitucional, sea a nivel legal.

El tercer capítulo versa sobre el tema más importante: la naturaleza jurídica de la ley de presupuesto. Sin lugar a dudas es el punto que más ha ocupado a los tratadistas. Algunos sostienen que es una ley formal, otros que es una ley material; nosotros para arribar a una conclusión iremos al origen de cada teoría, su desarrollo, influencia en otros países y su vigencia actual. Aquí será claramente visible el peso político de definir este asunto, las implicancias que tiene y las consecuencias en las relaciones entre los poderes del Estado.

⁵ Estudiarlas adecuadamente importa tratar gran parte del derecho financiero y no es esa la intención de este trabajo.

En el cuarto capítulo nos dedicaremos a estudiar los principios del derecho presupuestario, cómo han ido surgiendo, su evolución, vigencia actual y su incorporación al derecho peruano. Hablaremos del principio del equilibrio, anualidad, especialidad del gasto,⁽⁶⁾ unidad, universalidad, entre otros.

El quinto capítulo nos permitirá ver la institución en forma dinámica, al estudiar cómo se elabora la ley, cómo se aprueba, ejecuta y se ejerce control sobre el gasto. En este punto trataremos también sobre el presupuesto por programas.

Finalmente exponemos las conclusiones a las que llegamos, fruto de este estudio y los apéndices que recogen algunos documentos a los que tuvimos acceso en el Congreso y otros, poco difundidos.

No puedo terminar estas palabras iniciales, sin agradecer a las personas que contribuyeron en la realización de este trabajo. Al Dr. Enrique Espinoza Benavides quien me asesoró con dedicación y profesionalismo. Al Dr. Arturo Seminario Dapello por su permanente, hasta contagioso, entusiasmo. Sus acertadas observaciones y su especial apoyo desde un inicio con éste, su ex-alumno, fueron importantes para este trabajo que el lector tiene en sus manos. A Franco Gamero que me ayudó con muchos trámites en la Facultad. A Eugenia Pierozzi, a quien le debo el haber trasladado todas las fichas producto de mis lecturas al computador. Finalmente a mi padre. A él, mi agradecimiento no sólo por proporcionarme voluminosa bibliografía, o por su consejo oportuno, por guiarme en esta primera aventura intelectual, o por las innumerables correcciones de borradores que tuvo que sufrir. A él, por su cariño y fe en mí.

Sayán, marzo de 1995.

REFLEXIONES A MODO DE PRÓLOGO

Pedro Planas

Por varias razones siento un privilegio especial al ocupar las páginas preliminares de esta importante tesis sobre derecho presupuestario, debidamente ampliada y actualizada, que ahora publica Domingo García Belaunde Saldías. Lo conocí en la Universidad de Lima allá por 1991, en forma casual. El profesor del curso de Sociología Jurídica iba a viajar y, para no retrasar su syllabus, me pidió que me encargara esa semana de su curso. Como el tema me era familiar, accedí gustoso. En la clase, se animó un simpático debate. Entre las diversas intervenciones de los alumnos, destacó uno de ellos, que demostraba lecturas previas y un uso muy preciso de fuentes. Tentado por indagar su nombre, hice correr una hoja para que pusieran sus nombres, en reemplazo de la nómina de asistencia. Al término de la clase, me topé con el nombre y fue grande mi sorpresa: era el hijo mayor de un gran amigo, Domingo García Belaunde, el principal de nuestros constitucionalistas.

A esa alegría personal, se une el placer de confirmar la madurez de análisis que despliega Domingo Jr., en un estudio que versa sobre un área sumamente compleja, amén de importante y que no ha recibido en nuestro medio -pese a ello- la reflexión que merece, como lo demuestra la pobre y escasa bibliografía existente y la casi total ausencia de estudios jurídicos sobre el presupuesto, aun cuando involucra a varias áreas: financiero, administrativo, constitucional y derecho parlamentario, incluso. De ahí que su apoyo doctrinal recaiga principalmente en recientes juristas y tratadistas españoles, además de algunos clásicos en la materia, desde Laband hasta Duverger. Y si ya es un mérito indudable navegar sobre aguas doctrinales procelosas, sin poder acudir a mapas actualizados de navegación, crece el mérito y el privilegio del

prologuista cuando esta tesis ha sido una de las pocas aprobadas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima que ha logrado, junto con un unánime sobresaliente, la recomendación de publicación, tarea que Domingo Jr., como vemos, ha asumido con mucha responsabilidad.

Pero todo privilegio conlleva compromisos. Ante un estudio de esta dimensión, limitarse a estampar un prólogo breve y ritual, saludando la presencia de la obra, resultaría injusto y hasta mezquino. El mejor homenaje para un autor, máxime cuando aborda una materia enjundiosa y no siempre atractiva como es el derecho presupuestario, reside en exponer sus planteamientos, recoger sus propuestas, rescatarlas, reflexionar sobre ellas y hacer, en suma, de estas páginas, un oportuno aperitivo para que el lector pueda deleitar y confirmar el succulento banquete doctrinal que nos brinda el autor, al poner esta obra a disposición de alumnos, profesores y ciudadanos en general. A ese desafío —compartir con el lector las principales propuestas y reflexiones que nos ofrece esta obra— van dirigidas las siguientes líneas.

1. El derecho presupuestario en el Perú

Desde una perspectiva técnica y jurídica, García Belaunde desarrolla considerablemente la conocida periodificación que estableció Juan Lino Castillo, ex-Decano de Ciencias Económicas de la Universidad Católica, en su pionera obra *Derecho Presupuestario en el Perú* (1950). Castillo planteó cuatro épocas: a) Hasta 1847, en la que el Congreso nunca ejerció su facultad constitucional de aprobar el presupuesto; b) Desde marzo de 1848, fecha memorable en la que se aprobó en el Congreso, por vez primera, el Presupuesto General de la República, hasta setiembre de 1874, cuando Manuel Pardo promulgó la primera Ley Orgánica de Presupuesto; c) Desde 1874 hasta diciembre de 1922, cuando Leguía aprobó una nueva Ley Orgánica; y, d) Desde la vigencia de la Ley de Presupuesto de 1922.⁽¹⁾ Domingo replantea este

¹ CASTILLO, Juan L.; *El derecho presupuestario en el Perú*; Edit. P.T.C.M.; 1950; Lima, 1950; pp. 23-25. Desde otro ángulo, es de gran interés la clasificación de Arce Meza por el contenido de los presupuestos: a) Etapa Hacendaria Tradicional (1821-1919), dividida en Tradicional Clásica (1821-1872) y Neoclásica (1873-1919), con varias subetapas; inicio republicano (1821-1845), presupuestos financiados por el guano (1846-1862), presupuestos de obras públicas (1863-1872), afianzamiento liberal (1873-1894) y recuperación y orden administrativo (1895-1919); y, b) Etapa Moderna (1920-1974), dividida en Modernista

esquema, al rescatar la norma de 1893, que sería, por su título y sus principios, una ley orgánica de presupuesto, trazando una línea divisoria en la aplicación de la ley de 1874. Además, actualiza la periodificación, al consignar nuevas etapas, a ubicarse entre 1922 y 1962 (Contraloría General de la República, Misión Kemmerer, Constitución de 1933, equilibrio presupuestal), entre 1963 y 1990 (presupuestos por programas, presupuestos bienales, Constitución de 1979) y entre 1990 y la actualidad.

Al abordar la tercera etapa, el autor hace mención a los presupuestos departamentales, que tuvieron una prolongada vigencia en nuestra historia presupuestal. Con este sistema, las rentas se dividieron en generales y departamentales y se otorgó facultades a los departamentos para recaudar los tributos que eran propios: el predial urbano, el predial rústico, patentes, etc. El diseño de los presupuestos departamentales se inició –como bien recuerda Domingo– en 1864 con Manuel Pardo, cuando fue Secretario de Hacienda de Mariano I. Prado. En 1872, cuando Pardo, como primer presidente civil, llegó al gobierno, se preocupó en consagrar una estructura descentralizada, basada en Concejos Departamentales que tendrían sus propios presupuestos. Este sistema se interrumpió en 1880, por la guerra con Chile, pero se restituyó plenamente con las Juntas Departamentales creadas por la Ley de Descentralización Fiscal de 1886,⁽ⁱⁱ⁾ que duró casi cuatro décadas, hasta que la dictadura de Leguía absorbió los presupuestos departamentales y luego aprobó la centralista Ley Orgánica de Presupuesto de 1922. Caído Leguía, la Constitución de 1933 otorgó *status* constitucional a los presupuestos departamentales (art. 199 y art. 123, inciso 5to), entre las atribuciones del Congreso, con un plazo de garantía para su automática entrada en vigor si no eran aprobados por el Congreso hasta el 31 de diciembre, pero Benavides nunca cumplió las disposiciones presupuestales de la Ley de Descentralización Económica y Administración de setiembre de 1933, que él mismo había promulgado.

Otro aspecto de particular interés, al ingresar a los presupuestos funcionales del año 1962, gira en torno a las denominadas “iniciativas

(1920-1959) y Desarrollista (1960-1974). Cfr. *El Presupuesto Gubernamental en el Perú. Historia y perspectivas*; Edit. San Marcos, 1989.

ⁱⁱ Cfr. RODRÍGUEZ, José M.; *Anales de la Hacienda Pública del Perú; Tercera época. 3 de junio de 1886 al 10 de agosto de 1890*; Litografía y Tipografía T. Scheuch; Lima, 1918, pp. 99-102.

parlamentarias de gasto”. Hay que felicitar al autor en el tratamiento de este sistema, porque, si bien lo critica, no apela a la caricatura, método común al rememorarse este mecanismo, sino que indica –al contrario- que la iniciativa de gasto, para no causar desequilibrio presupuestal, se limita a una reserva presupuestal del 1%, que en nada mermaba el presupuesto; y, a su vez, ese monto se distribuía entre los parlamentarios en proporción a la población de los departamentos y provincias que representaban. No es cierto, por tanto, que esta iniciativa de gasto fuere arbitraria, ni tampoco que provocase déficit al presupuesto. La mejor prueba de la disciplina del gasto y la perfecta coordinación que hubo entre Congreso y Ejecutivo son los informes presentados por el propio Ministro de Hacienda, en función a las provincias y departamentos, con las obras respectivas y los montos asignados, bien por departamentos y provincias, bien por los Ministerios a cargo de las respectivas obras, y sin mencionar –por cierto- a los diputados o senadores que tuvieron tales iniciativas.⁽ⁱⁱⁱ⁾ Más bien, ahora que las provincias del interior se encuentran abandonadas, o a merced de eventuales viajes del Presidente de la República, la reserva del 1% para estas iniciativas bien merecería un estudio pormenorizado respecto a la forma como entonces se garantizó, año tras año, la ejecución de obras públicas en todas y cada una de las provincias del Perú.

Domingo escarba con detenimiento en nuestros precedentes históricos y en instituciones del derecho parlamentario para detectar las modalidades de la “dinámica presupuestal” (presentación, deliberación y aprobación legislativa del presupuesto) a fin de elevarnos su propuesta. Precisamente, el autor tiene esa preocupación, aumentada por su experiencia laboral en la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso, entre 1990 y 1992. Estas modalidades debían evitar el problema de la prórroga presupuestal, surgida por la falta de sanción legislativa del Presupuesto por el Congreso. La reforma plebiscitaria de 1939 impuso al Congreso un plazo de discusión y aprobación del presupuesto (31 de diciembre) y disponía, caso contrario, la automática vigencia del proyecto del Ejecutivo, a partir del 10 de enero del año respectivo.

ⁱⁱⁱ Cfr. **República del Perú. Presupuesto Funcional para el año 1965. Iniciativas Parlamentarias**; Imprenta del Ministerio de Hacienda y Comercio; 1965 (56 pp.). En ese informe, Carlos Morales Machiavello era Ministro de Hacienda. En su mayor parte, se trata de construcción o remodelación de escuelas, carreteras, mercados, basílicas, estadios, así como subvenciones a municipios provinciales o distritales para el inicio, la continuación o conclusión de determinada obra.

Domingo lamenta que fuese declarada nula por el Congreso de 1945, apenas se restauró la democracia en el Perú, al igual que las otras reformas plebiscitarias de 1939. La Constitución de 1979 adopta esta cláusula, considerando como plazo máximo el 15 de diciembre, que además es el último día de la Primera Legislatura Ordinaria. Finalmente, la Carta de 1993 anticipa el plazo al 30 de noviembre, por razones nunca explicadas. Además, la Carta de 1993 y el vigente Reglamento del Congreso que establece un trámite presupuestal mediante el desfile de Ministros y autoridades por el pleno del Congreso, implica un inaceptable retroceso, como bien indica Domingo en esta obra, apoyándose en Chávez Molina.

Una preocupación muy atractiva recorre las páginas de este libro: quién y por qué debe tener la última palabra en la sanción presupuestal. Se trata de averiguar –para decirlo en una palabra- cuál es la frontera entre las funciones del Congreso y del Gobierno en la dinámica presupuestal. Para Domingo, desde una posición que podríamos denominar “ejecutivista”, yerran muchas de nuestras Constituciones al consignar que el Congreso debe determinar la inversión de las rentas, cuando su función debería ser –explica- la de autorizar su empleo. El dilema que trasunta –y que ojalá anime un fructífero debate donde participen constitucionalistas y administrativistas- es si la autorización es una simple pila bautismal del proyecto presentado por el Ejecutivo o si la determinación y autorización de los ingresos y gastos constituyen facetas de un mismo acto, facetas inherentes a una decisión política sustantiva que debe adoptar el Congreso en función del proyecto remitido.

Para el autor, el dilema tiene una primera respuesta práctica: él encuentra que el modelo británico de aprobación presupuestal en bloque (sí o no), lograría configurar el diseño presupuestal del Ejecutivo y evitar las iniciativas parlamentarias y otros excesos a que pueda prestarse la deliberación del proyecto de presupuesto. Aún así, es válido preguntarse qué debería hacer el Ejecutivo si el Congreso opta por el “no” en bloque; es decir, si rechaza el proyecto de presupuesto en su totalidad. ¿Elaborar otro presupuesto? Considera Domingo además, como lo hace el derecho parlamentario europeo, que la deliberación presupuestal es, principalmente, un mecanismo de control político, que se explica dentro de los regímenes parlamentarios. Desde una perspectiva constitucional, aplicar esa fórmula al Perú exige dilucidar varios aspectos previos de enorme importancia, como el contrapeso más conveniente entre el

Ejecutivo y el Legislativo, el concepto y los límites de la iniciativa parlamentaria de gasto, el sentido político del debate presupuestal y los límites y posibilidades de la observación presidencial del presupuesto ante su inminente y necesaria entrada en vigor. Naturalmente, la propuesta final involucra opciones previas en torno a todos estos factores. Y si bien no todas pueden tratarse aquí, reafirmaremos lo atractivo del problema que nos plantea.

2. Ejecutivo y Legislativo en la dinámica presupuestal

Respecto al trámite presupuestal, debe tenerse en cuenta que el Perú recibió la influencia, no del presidencialismo estadounidense, como comúnmente se cree, sino de la monarquía europea, al igual que toda América Latina y al lado de otros institutos que no son propios del régimen de Estados Unidos, como la refrendación ministerial, la interpelación, la iniciativa legislativa del Ejecutivo o la libre participación de los Ministros en los debates parlamentarios. Incluso, nuestra primera Constitución (1823), que debilitó al Ejecutivo en favor del Congreso y no le reconoció iniciativa legislativa, hizo una especial excepción en materia presupuestal y financiera (art. 151°), para que el gobierno presente anualmente ante el Congreso el presupuesto de gastos y el plan de contribuciones ordinarias con qué cubrirlos. Este precepto fundacional, que presume la necesidad del equilibrio presupuestal al señalar la obligación del gobierno de cubrir los gastos previstos, está inserto en un capítulo especial destinado a regular la Hacienda Pública (arts. 148°-163°), aquél que el autor lamenta, con razón, que no fuese asumido en posteriores Constituciones.

Aquella atribución –hoy propia de todo régimen parlamentario- tuvo su antecedente en la función del Canciller del Exchequer inglés y se mantuvo como facultad del gabinete del Rey durante la conversión de las monarquías constitucionales en monarquías parlamentarias. En cambio, Estados Unidos –como se explica en esta obra- sólo incorporó en 1921 mediante una reforma, la iniciativa del Presidente en materia presupuestal, aproximándose al sistema vigente desde sus orígenes –un siglo antes- en las repúblicas presidenciales latinoamericanas, cuyos primeros textos constitucionales impusieron al Ministro de Hacienda la obligación de presentar el presupuesto ante las Cámaras.

Estados Unidos, en cambio, suprimió deliberadamente la presentación

del Ministro. En sus primeros años, el Congreso estadounidense –pese a su estricto esquema de separación de poderes– aceptó la presencia del poderoso Secretario del Tesoro, Alexander Hamilton, quien además fue el principal artífice de la Constitución de 1787. Hamilton expuso personalmente los planes e informes del gobierno en materia económica y financiera. En 1790 presentó un plan para emitir crédito público y crear un Banco Nacional; y, en 1791, presentó su célebre plan de fomento industrial, intitulado “*Informe sobre el asunto de las manufacturas*”. Si bien ambos fueron aprobados, los miembros del Congreso se sintieron cohibidos, reducidos en su facultad deliberativa, al tener al frente, no sólo a un importante miembro del Gobierno, sino al líder del partido federalista, el más influyente de la época. Desde entonces, no sólo la elaboración del presupuesto, al igual que toda otra ley, quedó como iniciativa exclusiva del Congreso, sino que se estableció una práctica –ya que la Constitución no lo prohíbe– respecto a que los Secretarios (Ministros) no debían acudir a exponer al hemiciclo del Congreso. Tal restricción, concebida como garantía para la independencia y la libre decisión del Legislativo, se conserva incólume hasta hoy y es un indudable factor de su poderío institucional. Ni siquiera la reforma de 1921, que introdujo la iniciativa del Presidente en materia presupuestal, aceptó el ingreso del secretario del Tesoro en el Congreso para exponer y debatir el plan presupuestal. La presentación del presupuesto la haría el Presidente a través de un mensaje escrito, que contendría un conjunto de estimaciones económicas muy precisas. El resto, sería tarea *exclusiva* del Congreso. El debate presupuestal es, por tanto, en Estados Unidos, una función esencialmente legislativa.

Considerando que el Perú –como en los restantes países de América Latina– tiene una estructura de poder básicamente presidencial, amparada en la separación de poderes, donde Ejecutivo y Legislativo tienen distinto origen y pueden no tener afinidad entre sí, la primera cuestión a absolver sería si resulta conveniente la intervención directa del Ministro en el debate parlamentario del presupuesto. La experiencia estadounidense es contundente. La ausencia del Ejecutivo en el debate, además de confirmar la prevención de los legisladores, ha fortalecido el poder del Congreso, al punto que ni aun los Congresos, con ambas Cámaras del mismo partido que el Presidente, aceptaron a rajatabla el proyecto del Ejecutivo. Y en la última época, como es público, el Presidente Bill Clinton y el Congreso republicano, pese a tener planteamientos distintos, han demostrado su mutua capacidad de conciliar posiciones para poner en vigencia

el presupuesto federal. ¿Alguien puede oponerse a este tipo consensual y democrático de acuerdos en torno a la más importante ley federal? ¿No es objetivo intrínseco de todo debate parlamentario -y de los mecanismos constitucionales adicionales- propiciar la búsqueda de acuerdos?

Si se considera conveniente la presencia del Ministro de Hacienda en los debates, como es también nuestra posición, debe repararse en que este mecanismo, si bien facilita el debate y agiliza el cambio de opiniones en torno al proyecto, es una medida de índole "ejecutivista", que también facilita la presión de la opinión del Ejecutivo ante la posible autonomía de decisión del Congreso, con efectos muy distintos a los que produce su presencia en los regímenes parlamentarios, donde la propia mayoría parlamentaria, directa o indirectamente, ejerce funciones de gobierno. Como en la Europa parlamentaria, no hay separación sino integración de poderes, al punto que la mayoría del parlamento define quién y con qué políticas se gobierna, es obvio que el Ministro de Hacienda, y su proyecto de presupuesto, cuentan con el apoyo anticipado, aunque no siempre incondicional, de esta mayoría. De ahí que en los regímenes parlamentarios el debate presupuestal se considere un mecanismo de control político donde se manifiestan y definen las posiciones de los grupos parlamentarios de oposición, respecto a las distintas políticas sectoriales del Gobierno. El debate presupuestal en el pleno de la Cámara de los Comunes tiene una prolongada duración, que tradicionalmente dura 26 sesiones consecutivas, sin interrupción. A ellas, por cierto, no asiste el Ministro para leer interminables hojas e impronunciabiles cifras y hacer perder tiempo así a los congresistas y al país. Claro que no. El Ministro de Hacienda, el Primer Ministro, en fin todo el gabinete, acude a explicar las políticas ejecutadas y a ejecutar y a defenderlas y debatirlas -de tú a tú- con los voceros parlamentarios de la oposición. Ello explica el significado del extenso debate presupuestal, entendido como mecanismo de control político. Desde esa perspectiva, la propuesta del autor -para reconocerle el mismo carácter en nuestras tierras- es digna de acogerse y debe llevarnos a reformular el debate presupuestal para garantizar -cada año- la revisión institucional de las políticas de gobierno.

Expresamos nuestro reparo, en cambio, a la modalidad de la votación por bloque, que no es común a la Europa parlamentaria y se aplica en Gran Bretaña con efectos muy peculiares, difíciles de adaptar en otras latitudes. En primer lugar, a la afinidad entre mayoría parlamentaria y gobierno, se une la

existencia de un bipartidismo muy rígido (60% de bancas del gobierno y 35% del primer partido opositor, por ej.), que reduce el debate a una dialéctica gobierno/oposición, que la práctica ha diluido en un sistema de votación en bloque. Debe considerarse, además, que el voto por el “No” implica la inmediata caída del gobierno, efecto que refuerza el carácter político del debate, pero que no puede aplicarse en los países de estructura presidencial. La caída del gobierno de Gladstone, en 1885, se produjo, precisamente, porque la Cámara de los Comunes rechazó su proyecto de presupuesto.

Más bien, para fortalecer el debate político sectorial y mejorar la elaboración técnica del Presupuesto, sería muy positivo adaptar al Perú el sistema del examen y debate especializado, que se practica en varios países parlamentarios, como Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Holanda y Grecia. No es posible que los miembros de la Comisión de Presupuesto asuman de modo exclusivo el examen de todos los rubros y pliegos del presupuesto y que lo hagan con pleno acierto. Son, en primer lugar, las comisiones sectoriales del parlamento, que están más informadas de la política del sector, quienes deben emprender un examen previo, con la presencia del respectivo Ministro, que arroje dictámenes de mayoría y minoría, que serán luego elevados y expuestos ante la Comisión de Presupuesto. Así por ejemplo, la Comisión de Salud deberá revisar el presupuesto sectorial de Salud, la Comisión de Educación examinará el del Ministerio de Educación, la Comisión de Defensa el presupuesto de defensa, etc. Y en el pleno sucedería igual. El debate sectorial o especializado se iniciaría con los miembros de la respectiva Comisión Sectorial y la votación inicial del presupuesto se efectuaría por capítulos o pliegos, tras lo cual se somete a la votación final en totalidad.

3. ¿Es observable el presupuesto?

Distinto al problema histórico de la prórroga del presupuesto, a falta de sanción congresal, es el novísimo problema de la observación, surgido en torno al presupuesto para el ejercicio de 1992, precisamente cuando el autor trabajaba en la Comisión Bicameral de Presupuesto. La discusión se ha orientado a indagar si es o no constitucional el derecho de observar el presupuesto (entendido como ley singular) y, en caso de ser observable, si puede haber observación parcial. Domingo rememora los hechos, con fechas muy puntuales. El Congreso había cumplido con aprobar el presupuesto antes

del 15 de diciembre. Sorpresivamente, el 31 de diciembre, víspera de la entrada en vigor de la ley, el Presidente de la República, pese a que habían logrado un acuerdo entre el Ministro de Economía y los miembros de la Comisión de Presupuesto, promulgó parcialmente la Ley de Presupuesto, con observaciones y vacíos respecto al proyecto sancionado en el Congreso. La sorpresa alcanzó al propio Ministro de Economía, quien se encontraba reposando en una playa del norte, seguro de haber logrado conciliar posiciones con el Congreso. Y si el Ministro de Economía, autor del proyecto, que participó en los debates con la Comisión Bicameral, no hizo las observaciones, la pregunta –hasta hoy no respondida– es: ¿quién hizo estas observaciones de último minuto, sabiendo que abriría un conflicto político de grandes proporciones..?

Tal actitud del Ejecutivo entraña una gravedad que no puede ocultarse, ni matizarse y que no puede tener parangón en un país democrático. No es sólo la dudosa facultad de ejercer la observación parcial del presupuesto, sino de asumir la promulgación parcial de una ley que se caracteriza, además, por su unidad y organicidad. En rigor, toda observación presidencial puede ser total o parcial. Es total si se observa toda la autógrafa de la ley y también si se observa una parte sustantiva. En ambos casos es devuelta al Congreso para su reconsideración o insistencia. A su vez, la observación parcial, si bien implica aprobar (tácitamente) las partes no observadas, que el Congreso ya no puede revisar, también exige devolver el proyecto en su integridad para su insistencia o reconsideración. Pero la observación parcial, aun suponiéndola posible, no puede manifestarse mediante la publicación parcial de la norma, descuartizando la voluntad del legislador. Y lo más delicado, que despierta todo tipo de sospechas, es que observó la ley (y la promulgó recortada) sin convocar de inmediato –como correspondía constitucionalmente– a Legislatura Extraordinaria para que el Congreso se pronuncie y resuelva sobre las observaciones,^(iv) como si hubiese intención de agrandar el conflicto...

^{iv} Los sucesos posteriores confirman la intención de fabricar conflictos y garantizar el ambiente anárquico, previo al 5 de abril. Como lo narra el autor respecto a la experiencia similar de 1991, a falta de convocatoria, el Congreso se autoconvoca a Legislatura Extraordinaria y, con toda razón, declara nula esta ley, insiste en el proyecto anterior y el 17 de enero lo promulga. Pese a ello, demostrando no haber buena fe, el Ejecutivo apela al decreto de urgencia para imponer su voluntad sobre la ley ya insistida y pone en suspenso varias normas del presupuesto (sin que medie ninguna urgencia), entre ellas las del canon, que era un expreso mandato constitucional.

Se afirmó que no había tiempo para la reconsideración y que era necesario iniciar el año presupuestario con la ley en vigor. Por eso mismo, el Ejecutivo debió promulgar la ley tal cual fue aprobada por el Congreso y convocar, en todo caso, a una Legislatura Extraordinaria para la primera semana de enero a fin de presentarle algunas modificaciones. Bien pudo apelar también al decreto de urgencia de carácter provisional –como lo hizo en otras oportunidades- para poner en suspenso determinadas normas de la ley presupuestaria, sólo hasta que el Congreso convalide o derogue el referido decreto. Pero, por cualquier parte, el Congreso ha de tener la última palabra en materia legislativa. De lo contrario, si la intención de fondo es la de imponer la voluntad unilateral del Ejecutivo, que además goza de iniciativa exclusiva en materia presupuestal, el procedimiento de deliberación parlamentaria y de aprobación legislativa resultarían irrisorios y totalmente prescindibles, al igual que el principio de legalidad. Más honesto y directo sería proponer la simple aprobación del presupuesto por el Ejecutivo mediante un unilateral decreto.

Lamentablemente, aún hoy, pese a que la Carta de 1993 no incorporó expresamente la observación parcial del presupuesto, y menos su promulgación parcial, hay quienes aseveran que puede el Ejecutivo asumir esas prerrogativas, presuntamente tácitas a su función. En tal caso, la interminable discusión respecto a si es o no constitucional la observación y promulgación parciales debe ceder paso a la determinación de si es o no conveniente conceder estas prerrogativas, precisamente considerando la necesidad de la entrada en vigencia del presupuesto el 1º de enero a más tardar y la funesta experiencia habida entre diciembre de 1990 y enero de 1991 -repetida entre diciembre de 1991 y enero de 1992- por el uso de estos mecanismos. En su momento, cuando estalló este conflicto, propusimos algunas medidas complementarias a la posible facultad presidencial de observar la Ley de Presupuesto,^(v) que vale la pena traerlas a esta reflexión: a) La aprobación por acuerdo del Consejo de Ministros de toda observación presidencial, máxime si es nulo todo acto del Presidente sin refrendación ministerial; b) La reducción del plazo para la observación presupuestal a sólo diez días y la delegación de plenas facultades por el Congreso a la Comisión Bicameral de Presupuesto para efectuar, después del 15 de diciembre, a nombre del pleno, el proceso de reconsideración de las partes

^v Cfr. **Rescate de la Constitución**; Abril Editores; 1992; pp. 249-255. Originalmente, ambos textos se publicaron en el diario "Gestión", los días 6 y 7 de enero de 1992.

observadas, de modo tal que así se evita el oneroso trámite de convocar a sesión extraordinaria en fechas (navideñas) en que los congresistas provincianos van a visitar a sus familias; y, c) En tal caso, por cierto, haya insistencia o reconsideración, la promulgación definitiva del presupuesto la haría el presidente del Congreso, con lo cual se habría asegurado la observación presidencial, la reconsideración del Congreso y la promulgación del presupuesto sin afectar la fecha de entrada en vigor.

Ahora bien, estos mecanismos se aplicarían sólo en caso de aceptarse la riesgosa facultad presidencial de observar el presupuesto. La otra posibilidad, que acaso resulte más lógica y conveniente, es la de restringir el derecho de observación presidencial en el caso de la Ley de Presupuesto. Así como hay una restricción, con plazo fijo, para la sanción legislativa del presupuesto, precisamente para garantizar su entrada en vigor, del mismo modo, de producirse la aprobación del presupuesto por el Congreso, esa fecha también debería señalar el término del debate legislativo y su insoslayable promulgación por el Presidente de la República para garantizar el inicio regular del ejercicio presupuestal. Recuérdese que el Ejecutivo ya goza de la iniciativa presupuestal exclusiva y, además, a diferencia de Estados Unidos, existe la obligada presencia de los Ministros en las Cámaras para participar activamente en el debate. Si las opiniones del Ejecutivo fueron vertidas en el ejercicio de su iniciativa y a lo largo de la deliberación legislativa, no viene al caso abrir una nueva válvula mediante la observación presidencial, que sólo rompería los acuerdos logrados en el hemicycle, como si existiesen dos gobiernos distintos. Esta lógica, incluso, bien podría aplicarse a otras leyes, como lo dispuso en Bolivia una norma muy interesante que rigió desde la Constitución de 1880 hasta 1961, merced a la cual el Presidente de la República podía observar una ley sancionada por el Congreso sólo “cuando el Ministro respectivo no hubiese estado durante sus debates en el Congreso”.^(vi)

De cualquier forma, habría que descartar la votación en bloque, que además de complicar y politizar el trámite deliberativo, en lugar de facilitararlo y tecnificarlo, no parece un método fácil de conciliar con el derecho de observación presidencial. Si el Congreso rechaza el proyecto, no hay ley alguna

^{vi} ABECÍA BALDIVIESO, Valentín; *Historia del Parlamento*; Congreso Nacional: La Paz, Bolivia; 1997; tomo II; pp.52-53.

para observar, sino la obligada conminación al Ejecutivo para elaborar un nuevo proyecto de presupuesto, con el riesgo –casi inevitable– de iniciar el año respectivo sin ejercicio presupuestal. En otras palabras, por evitar algunas modificaciones al proyecto del Ejecutivo, que son inherentes a su función deliberativa, se corre el riesgo de instarlo a rechazar en bloque todo el proyecto de presupuesto, dejando al Ejecutivo sin otra salida que reiniciar desde la primera fase el trámite de la dinámica presupuestal.

Son éstas, tan sólo, algunas de las numerosas notas y reflexiones que nos sugiere la lectura de este estupendo estudio doctrinal e histórico sobre el derecho presupuestario en el Perú, que –estamos seguros– despertará el interés necesario para otorgar a esta materia, tan marginada, el sitio que tiene reservado en la reflexión contemporánea sobre los contenidos jurídicos e institucionales del Estado Democrático de Derecho y las virtudes inherentes a la deliberación, la transparencia y el consenso, como atributos irreversibles de toda nación civilizada.

Magdalena del Mar, 1º de abril de 1998

Capítulo I : Nociones Básicas	33
1. Las finanzas y el derecho financiero	33
2. Actividad financiera del Estado	42
3. El rol del Estado	43
4. Recursos del Estado	46
4.1 Ingresos tributarios	46
4.2 Ingresos por empréstitos o ingresos del crédito público	48
4.2.1 Crédito interno	49
4.2.2 Crédito externo	51
4.2.3 Garantías	51
4.3 Ingresos por explotación del patrimonio	52
5. Gastos públicos	53

CAPÍTULO I

NOCIONES BÁSICAS

1. Las finanzas y el derecho financiero

Partiendo del término coloquial “finanzas”, indaguemos qué significa. Según el “Diccionario de la Lengua Española” editado por la Real Academia, la palabra “finanzas” tiene dos usos: 1) caudales, bienes y 2) Hacienda pública. De igual modo, el mismo diccionario desarrolla el adjetivo “financiero”. Esta palabra proviene del francés *financier*, *finances*, como “lo perteneciente o relativo a la hacienda pública, a las cuestiones bancarias y bursátiles o a los grandes negocios mercantiles”.

El “Diccionario Ideológico de la Lengua Española” de Casares⁽⁷⁾ coincide con los significados del sustantivo finanzas. Sin embargo, el término “financiero” tiene uno más: “Hombre entendido en asuntos de hacienda pública o de banca”.

Podemos entonces, resumir las connotaciones de la palabra finanzas en lo siguiente: Negocios privados y hacienda pública, es decir, el ámbito privado y el ámbito público. Este es el sentido coloquial y corriente. Pero, ¿en qué sentido se emplea en el mundo jurídico? He aquí lo que nos interesa. Para

⁷ “Diccionario Ideológico de la Lengua Española” Julio Casares. Editorial Gustavo Gili S.A. Barcelona 1979

ello, repasemos cómo es utilizada por los estudiosos del tema.

Para Héctor B. Villegas⁽⁸⁾ *“las finanzas en su concepción actual, tienen por objeto examinar cómo el Estado y demás entes públicos obtienen ingresos y cómo se efectúan concretamente sus gastos”*.⁽⁹⁾ El profesor Grizzioti, de la escuela de Pavía, dice que finanzas proviene del latín *financia*, que se refiere a los medios necesarios para los gastos públicos y la consecución de los fines del Estado.⁽¹⁰⁾

Por otro lado, el “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual” de Cabanellas,⁽¹¹⁾ indica que finanzas es un galicismo que se refería a la Hacienda pública, hacienda real, tesoro público, etc. pero que desde 1970, se admitió por la Academia como lo referido a caudales, bienes y hacienda pública. De igual forma, define el término financiero como *“lo concerniente a la Hacienda pública, a las operaciones bursátiles, al tráfico bancario y a los grandes negocios industriales o mercantiles”*.

Aceptando que jurídicamente el término finanzas, se refiere a los ingresos y gastos del Estado,⁽¹²⁾ así como lo relacionado con la actividad mercantil, ¿son las finanzas públicas o privadas, o, ambas, objeto de estudio del derecho financiero?. Visto de otro modo, preguntémosnos, ¿qué estudia entonces

⁸ Héctor B. Villegas “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario” Ediciones Depalma Buenos Aires, 1972 p. 1.

⁹ Villegas cita la evolución del término finanzas *“Para Wilhelm Gerloff (Fundamentos de la ciencia financiera, en Tratado de finanzas de Gerloff-Neumark T. I p. 16 Ed. El Ateneo, Buenos Aires 1961) en la evolución del término finanzas designaba primeramente una decisión judicial, después una multa fijada en juicio, y finalmente los pagos y prestaciones en general. En un segundo período (S. XIX) se consideró que negocios financieros los monetarios y bursátiles, aunque al mismo tiempo la palabra “finanz” tuvo la denigrante significación de intriga, engaño y usura. En un tercer período, primero en Francia y luego en otros países, se circunscribió la significación de la palabra “finanzas” empleándola únicamente con respecto a los recursos y a los gastos del Estado y las comunas”*

¹⁰ Villegas, op. cit. p. 2

¹¹ Cabanellas, Guillermo, “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual” Tomo IV, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina. 15 edición, 1981, p. 74.

¹² Los españoles prefieren el término hacienda pública al de finanzas. Los anglosajones por su parte, prefieren añadir a finanzas la palabra “privadas” o “públicas”, siendo la primera lo relacionado a negocios monetarios, cambiarios o bancarios. De igual forma utilizan el término tesoro para referirse a las finanzas públicas.

el derecho financiero? Es reconocida la importancia que tuvo Myrbach Rheinfeld,⁽¹³⁾ allá por 1910, al abordar esta cuestión, sosteniendo que debe entenderse por Derecho Financiero lo referido a *“las normas del derecho público positivo que tienen por objeto la reglamentación de las finanzas de las colectividades públicas”*.

El conocido jurista Pugliese⁽¹⁴⁾ añadió en 1937 *“...disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que regulan la recaudación, gestión y erogación de los medios económicos pertenecientes al Estado y a las demás entidades públicas, para el desarrollo de su actividad, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los ciudadanos mismos, derivados de la aplicación de tales normas”*.

Más recientemente, el profesor español Sainz de Bujanda⁽¹⁵⁾ definió al derecho financiero en los siguientes términos: *“rama del derecho público interno que organiza los recursos constitutivos de la Hacienda del Estado y de las restantes entidades públicas, territoriales e institucionales y regula los procedimientos de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que tales sujetos destinan al cumplimiento de sus fines”*.

Nos encontramos, pues, dentro del derecho público y frente a la hacienda pública.⁽¹⁶⁾ Por eso es impropio suponer que esta rama del derecho se

¹³ Myrbach Rheinfeld “Précis de droit financier” traducción al francés. Giard et Brière, París 1910, p. 16, citado por Giuliani Fonrouge, Carlos. “Derecho financiero”, Ediciones Depalma Bs. Aires 1993, p. 27

¹⁴ Pugliese “Istituzioni di diritto finanziario, Diritto tributario”, Cedam, Padova, 1937 p. 8, tomado de Giuliani Fonrouge, op. cit. p. 28

¹⁵ Sainz de Bujanda, Fernando. “Lecciones de Derecho Financiero”, Universidad Complutense de Madrid, Madrid 1993, página 1.

¹⁶ Merece reconocerse el trabajo de Manuel Belaunde Guinassi “Prontuario de la legislación financiera en el Perú” al definir el derecho financiero *“como la rama del derecho público que estudia en forma orgánica y sistemática el conjunto de normas que regulan el fenómeno de acotación, recaudación, gestión y erogación de los medios necesarios para el desarrollo de la actividad del Estado, y el de las relaciones jurídicas entre el Estado y los ciudadanos, en relación a la aplicación de esas normas.”* Añade sobre el derecho tributario *“que para algunos tratadistas es autónomo”* diciendo que *“constituye parte fundamental del Derecho Financiero”*. Ver revista “Derecho”, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Número 8. 1948. Sin embargo, más tarde en su obra

ocupa de las sociedades mercantiles, negocios bursátiles u otros aspectos de la vida económica-financiera privada.

Siguiendo en este derrotero, es menester saber si el Derecho Financiero estudia una parte de la realidad delimitada dentro de la vida de los Estados, es decir, si goza de autonomía científica o no. Este tema, aparentemente de importancia sólo académica, merece la mayor de las atenciones por una cuestión fundamental: Si tiene autonomía emplearemos métodos propios de esta rama, si no la tiene, buscaremos las respuestas en el derecho administrativo, derecho constitucional o en alguna otra rama del derecho público o privado.

Sobre este problema, se reconoce que existen tres posiciones. La primera sostiene que el derecho financiero no tiene autonomía. Según estos autores, agrupados en la llamada escuela administrativista clásica, el derecho financiero es una parte, un capítulo especializado del derecho administrativo.⁽¹⁷⁾

Una segunda posición⁽¹⁸⁾ coincide con negar autonomía al derecho financiero, pero admite cierta independencia del derecho tributario. Así, Gianinni⁽¹⁹⁾ sostiene que el derecho financiero *"no constituye un sistema orgánico de relaciones homogéneas, sino un conjunto de relaciones de diversa naturaleza, que tienen en común ser referencia material a la múltiple actividad que el estado desarrolla en el campo financiero(...)* solamente aquella parte del Derecho Financiero que se refiere a las normas que

"Instituciones del derecho tributario", Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima 1967, sostendría la plena autonomía del Derecho Tributario. Ver capítulo I, en especial páginas 30-32.

¹⁷ Ver conocida obra de Otto Mayer "Derecho administrativo alemán". Por otro lado, más recientemente que Mayer, el conocido administrativista argentino Agustín Gordillo en su "Teoría General del Derecho Administrativo" no se ocupa de la actividad financiera del Estado. Asimismo, D'Amelio (L' autonomia dei diritto -in particolare del diritto finanziario-nell'unità del diritto) en estudios realizados sobre la actividad tributaria en Grecia y Roma, sostiene que el derecho financiero precedió en mucho al administrativo (Ver Giuliani Fonrouge, op. cit. p. 64).

¹⁸ Destacan Trotabas ("Précis de science et législation financière" Paris 1951); Gény ("Le particularisme du droit fiscal" en Riv. Trim. Droit Civil, 1931), Pérez de Ayala ("Derecho Tributario" Madrid 1968). De la Garza en México, Valdez Costa en Uruguay y entre nosotros Pedro Flores Polo "Derecho financiero y tributario peruano" Ed. Justo Valenzuela E.I.R.L. Lima 1986 p. 124.

¹⁹ Tomado de Sainz de Bujanda, "Lecciones de Derecho Financiero", Madrid 1993, p. 5

regulan la imposición y recaudación de los tributos presenta una homogeneidad(...) en torno a la relación jurídica tributaria(...) sólo puede hablarse de autonomía del derecho tributario”.

La tercera posición sostiene la autonomía del Derecho Financiero por lo siguiente: Estudia un ámbito de la realidad social, tiene normas propias y relaciones homogéneas y principios generales propios.⁽²⁰⁾

Comencemos por analizar su ámbito en la realidad social: su objeto de estudio y los límites entre los que se desenvuelve el derecho financiero.

El Estado, como cualquier grupo social, busca satisfacer sus necesidades con los escasos recursos con que cuenta. Pero a diferencia de grupos privados, los medios y los fines del Estado son fundamentalmente distintos. Como sujeto político que es, busca satisfacer necesidades públicas, sea para cubrir necesidades elementales de defensa, seguridad interior, justicia y diplomacia, sea para ocuparse de necesidades generales como salud, comunicaciones o educación. Pero el Estado lo hace, usualmente, imponiendo su voluntad con coacción, aunque dentro de un marco jurídico. Así, el Estado actúa para obtener ingresos por explotación de su patrimonio, por el ejercicio de actividades mercantiles, por endeudamiento interno y externo o por su *imperium* a través de la tributación.

Estos ingresos serán, posteriormente empleados, en la satisfacción de las necesidades que debe atender y que exigen los ciudadanos. De acuerdo a su grado de intervención en la economía, en la actividad privada o en la esfera del individuo, bajo pretexto de buscar el bien común, los Estados adquieren una fisonomía comunista, socialista o liberal. Pero lo que nos interesa aquí es, que para satisfacer estas necesidades, el Estado debe procurarse los ingresos necesarios, administrarlos, para finalmente emplear con la máxima eficiencia los –por lo general- escasos recursos. Todo lo descrito es conocido como la actividad financiera del Estado, y es esta manifestación del Estado la que

²⁰ Sainz de Bujanda dice que, en la actualidad, se considera unánimemente al Derecho Financiero con autonomía y como una rama del derecho público. Sainz de Bujanda op. cit. p. 4. En igual sentido, Álvaro Rodríguez Bereijo, “Introducción al estudio del derecho financiero” Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1976, p. 121 y siguientes. De la misma corriente es el argentino Carlos Giuliani Fonrouge, entre otros.

precisamente pretende estudiar el Derecho Financiero.

Dentro de la clásica concepción de la división de funciones u órganos del Estado, corresponde a la Administración ser el actor, el que ejercita diariamente la actividad financiera. Por eso, no debe sorprendernos que se quiera encuadrar al derecho financiero como parte del derecho administrativo. Sin embargo, existen sustanciales diferencias.⁽²¹⁾

En primer lugar, el derecho financiero se ocupa de la actividad financiera del Estado, que tal como dijimos líneas arriba, es distinta de una actividad administrativa. Lo primero supone principalmente el obtener ingresos y efectuar gastos. Pero, ¿para qué? para satisfacer necesidades públicas. En otras palabras, para que funcione la Administración, para atender los servicios de salud o educación, construcción de carreteras, el pago de obligaciones del Estado, la seguridad nacional, el pago de misiones diplomáticas, etc. Es entonces, el medio no el fin. El derecho financiero tiene, fundamentalmente, un carácter instrumental.

En segundo lugar, se diferencia del derecho administrativo por los medios utilizados: bienes de intercambio, **dinero**. Finalmente, un tercer elemento que diferencia la actividad financiera de la administrativa, el fin que la primera persigue: procurar recursos al Estado y emplearlos eficientemente.

Lo dicho, no debe ni puede llevarnos a pensar en una total separación. El derecho administrativo y el derecho financiero tienen una relación muy estrecha y el derecho es una unidad, dentro de la cual no podemos hablar de independencia absoluta.

Toca entonces analizar, si podemos encontrar las normas que genera esta actividad financiera. El derecho financiero tiene normas propias, y hasta particulares, respecto del resto del ordenamiento. Tenemos normas permanentes como son las referidas a los tributos. Tenemos también las de vigencia determinada, como la ley de presupuesto o la de financiamiento. Incluso el trámite presupuestal está detallado a nivel constitucional, legal y reglamentario de la cámara legislativa. Goza además, de una comisión al interior del

²¹ Ver Álvaro Rodríguez Bereijo op. cit. p. 47 y siguientes.

Congreso, dedicada exclusivamente al estudio del proyecto del presupuesto y la cuenta general. Los tributos de periodicidad anual entran en vigencia el año calendario siguiente. El código tributario es una muestra de la codificación del derecho financiero. La ley de presupuesto se aprueba todos los años,⁽²²⁾ vía ley o decreto legislativo, dentro del marco constitucional. Fuera de él, por decreto ley e incluso se llegó a aprobar por decreto supremo.⁽²³⁾ En el Perú tenemos leyes orgánicas del presupuesto desde 1874⁽²⁴⁾ y en algunos países, no pueden recaudar tributos sin haber aprobado la ley anual de presupuesto. En fin, ordenamiento propio, existe.

Con un ámbito delimitado de la realidad, como objeto de estudio, y con normas propias, falta determinar la existencia de principios. Los principios generales están presentes en esta rama del derecho, muchos de los cuales lo son a nivel constitucional. El más importante es el principio de legalidad. Originalmente uno, se bifurcó en el derecho tributario y el derecho presupuestal. El consentimiento de los ciudadanos, a través de sus representantes, para imponer cargas tributarias, así como para tener conocimiento del destino y uso de estos ingresos a través del gasto público, es una conquista histórica de los pueblos. Tan importante resulta, que es exacta aquella expresión: “*Sin ley no hay actividad financiera*”.

Pero hay algunos otros principios que podemos enumerar: la anualidad de la ley de presupuesto, la unidad presupuestal, no confiscatoriedad e igualdad frente a la ley tributaria, la exclusividad de la ley de presupuesto, el conocidísimo principio del equilibrio de las finanzas públicas, entre otros.

Entonces, si encontramos normas propias que dan orden al derecho financiero, principios generales que le dan coherencia y un ámbito delimitado de la realidad social que es su objeto de estudio, estamos frente a lo que académicamente se denomina autonomía. En palabras de Benvenuto Grizzioti “*el Derecho financiero cierra la serie de estudios de Derecho público,*

²² La primera ley de presupuesto es de 1848. Después de la guerra con Chile hemos tenido, prácticamente sin interrupción, leyes de presupuesto sea anual, bianual o por prórrogas.

²³ Decreto del Poder Ejecutivo N° 1 del 01 de enero de 1948, dado durante la época de Bustamante y Rivero. Ver capítulo II.

²⁴ Ley de 1874, 1893, 1922, 1962, 1963, 1992, 1993 y 1996 (Ley N° 26703) además de muchas normas modificatorias y complementarias.

iniciada con el Derecho constitucional, que indaga la forma de ser del Estado, proseguida con el Derecho Administrativo, que examina las manifestaciones de su actividad para la consecución de sus fines, y completada con la investigación de los medios necesarios a esta actividad del Estado”.⁽²⁵⁾

Definido esto, es necesario conocer qué contiene el Derecho Financiero, es decir, cómo se divide metodológicamente para estudiar las manifestaciones de la actividad financiera del Estado. Las ramas del Derecho Financiero, consideradas por la doctrina son: Derecho Tributario, Derecho Patrimonial Público (servicios públicos y empresas estatales), Derecho del Crédito Público (llamado también derecho monetario)⁽²⁶⁾ y Derecho Presupuestario.

El más conocido y estudiado es, sin lugar a dudas, el Derecho Tributario. Para algunos, sea por convencimiento o desconocimiento, el derecho tributario constituía una rama autónoma dentro del Derecho Público. Hoy, la doctrina más autorizada no lo considera así. Los recursos tributarios desde la antigüedad constituyeron fuente importante del tesoro público. Recurso que, al convertirse en ingreso del erario, afectó las economías privadas, detrayendo parte de sus rentas. Esta prestación pecuniaria coactiva, tiene tal impacto en el bolsillo del ciudadano, que ha generado, sin lugar a dudas, un cuerpo de normas homogéneas que destacan por encima de las otras ramas.

Siguiendo con las ramas del Derecho Financiero, existen otras dos formas por las que el Estado obtiene ingresos, a la sazón, el crédito público y la explotación del patrimonio del Estado. Así, el Derecho del Crédito Público se encarga justamente de esta forma de ingresos. Esporádico y despreciado en la Antigüedad y en la Edad Media, se convirtió en importante recurso del Estado moderno. El crédito interno está sujeto a imposición, convencimiento o confianza de los ciudadanos en su gobierno. El crédito externo, sujeto a relaciones y coyunturas internacionales, es en la actualidad un problema por solucionar. Ambas modalidades tienen expresión en leyes de autorización.

²⁵ Grizzioti, Benvenuto, “Principios de política, derecho y ciencia de la hacienda”, 1era edición, Editorial Reus S.A., Madrid, 1935, p. 11.

²⁶ Las sanciones pecuniarias, la circulación fiduciaria y la acuñación de moneda son actividades actualmente discutibles como parte de estudio por el Derecho Financiero.

El Derecho Patrimonial Público se ocupa de los bienes de dominio privado del Estado. El empleo de bienes no afectos al uso público o las actividades mercantiles, bajo dominio del Estado, son su materia de estudio.

Finalmente, el Derecho Presupuestario.⁽²⁷⁾ Los gastos públicos, su elaboración (programación), aprobación, ejecución y control son materia de esta rama. Es el regreso a la economía nacional, del dinero previamente detraído, para emplearlo en determinados fines. Es dinero, en tales volúmenes, que pueden influir significativamente en la economía de un país. El déficit, las cuotas para determinados sectores, el debate parlamentario en torno a la ley de presupuesto,⁽²⁸⁾ el destino de los dineros públicos son temas siempre en debate. Así, de acuerdo a Sainz de Bujanda, el Derecho Presupuestario se ocupa de la gestión, empleo, contabilidad y régimen jurídico de los gastos públicos, el régimen jurídico del Tesoro Público y la institución presupuestaria.

Podemos concluir que el Derecho Financiero tiene como objeto de estudio, la actividad financiera del Estado, y que, no se ocupa de la actividad bursátil, los bancos o los negocios privados en general. A mayor abundamiento, el Derecho Financiero tiene normas y principios propios, como hemos visto.

Por lo anterior, sostenemos que estamos frente a una rama autónoma del Derecho Público y que, por tanto, no está contenido por el Derecho Administrativo, aunque guarda estrecha relación con éste y con el Derecho Constitucional. Y, finalmente, que el Derecho Financiero contiene el Derecho Tributario, el Derecho Patrimonial Público, el Derecho del Crédito Público y el Derecho Presupuestal.⁽²⁹⁾

²⁷ Merece destacarse el trabajo, pionero entre nosotros, de Juan Lino Castillo "Derecho presupuestario en el Perú", Ed. PTCM, Lima 1950.

²⁸ Los debates sobre la naturaleza formal o material de la ley de presupuesto, superados por la doctrina, han ocasionado más de un problema constitucional y de abierto enfrentamiento entre congreso y ejecutivo.

²⁹ Algunos autores están planteando, como una rama del Derecho Presupuestario, el Derecho de los Gastos Públicos. Así también, otros autores hablan del Derecho de la Contabilidad Pública como instrumento auxiliar y subordinado del Derecho Presupuestario. Ver Martínez Lago, Miguel Ángel, "Manual de Derecho Presupuestario", Editorial Colex, Madrid 1992.

2. Actividad financiera del Estado

Por lo dicho líneas arriba, el vocablo finanzas o hacienda, en su evolución, está asociado con los negocios y la actividad económica que desempeña el Estado para lograr determinados fines u objetivos. Esta actividad del Estado se denomina la actividad financiera del Estado.

Para el maestro argentino Giuliani Fonrouge,⁽³⁰⁾ constituyen manifestaciones fundamentales de la actividad financiera del Estado, los ingresos, los gastos y la conservación de los bienes o gestión de los dineros públicos. Según Héctor Villegas⁽³¹⁾ cuando el Estado efectúa gastos públicos, como cuando por distintos procedimientos obtiene ingresos públicos provenientes de sus recursos, desarrolla un tipo especial de actividad que se denomina "actividad financiera". Giannini⁽³²⁾ en su oportunidad consideraba que para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar e invertir las sumas ingresadas, el Estado cumple una serie de actos cuyo conjunto constituye la actividad financiera.

Señalamos entonces, que la actividad financiera o la hacienda pública es ejercida por el Estado,⁽³³⁾ que en cuanto a tal, responde a decisiones políticas, que tienen un contenido económico muy importante⁽³⁴⁾ y que implica, básicamente, manifestarse recaudando ingresos, administrar un patrimonio y en efectuar gastos.⁽³⁵⁾

³⁰ Giuliani Fonrouge, Carlos M., "Derecho financiero" Tomo I página 4, Ediciones Porrúa, Buenos Aires 1993.

³¹ Villegas, Héctor, op. cit. página 6.

³² Giannini, A.D., "Elementi di diritto finanziario" p.3 citado en Villegas, Héctor op. cit. p.17

³³ Lo que se denomina "*presença constante de uma pessoa juridica de direito publico*" Ribeiro Bastos, Celso, "Curso de Direito Financiero e Direito Tributário" Editora Saraiva, Sao Paulo, 1994, p. 5

³⁴ "*Atividade de conteúdo econômico y conteúdo monetário*", Ribeiro, op. cit. p. 6 y 7.

³⁵ "*A instrumentalidade da atividade financeira*" Ribeiro, op. cit. p. 7.

3. El rol del Estado

Esta actividad financiera es desarrollada por el Estado, y por lo tanto responde a la concepción y al rol que le asignemos dentro de la vida de la nación. En este sentido, el papel que ha cumplido éste, no fue siempre el mismo.

La hacienda clásica, como señala Duverger,⁽³⁶⁾ tenía como objeto suministrar al Estado los recursos necesarios para cubrir los gastos ocasionados por las funciones de administración que le estaban encomendadas (policía, justicia, ejército y diplomacia). Los gastos eran repartidos entre todos sus ciudadanos y la carga que cada uno debía soportar se conocía como carga pública. Esto era el Estado gendarme.⁽³⁷⁾

Giuliani Fonrouge⁽³⁸⁾ desarrolla aún más este punto. Comentando sobre este tipo de Estado indica que *"corresponde al período que puede extenderse hasta la primera guerra mundial, dominado por la influencia de la escuela liberal inglesa, que cree en la superioridad de la iniciativa privada y reduce la acción del estado al cumplimiento de las funciones más esenciales (defensa, educación, justicia). Según esta concepción, las finanzas deben limitarse a cubrir los gastos públicos y a distribuir las cargas consiguientes en forma equitativa entre los habitantes del país, difundándose las siguientes recomendaciones como principios de las "buenas finanzas" a) limitación extrema de los gastos públicos; el estado debe gastar lo menos posible; b) mística del equilibrio presupuestal anual; c) los impuestos son gastos improductivos desde el punto de vista económico y deben causar la menor incomodidad a los contribuyentes, ni alterar los precios; condenación de la inquisición fiscal y de la violación de los secretos patrimoniales; d) el empréstito es un recurso extraordinario, limitado a urgencias extraordinarias; e) condena la inflación monetaria"*.

³⁶ Duverger, Maurice, "Hacienda pública", Bosch Casa Editorial S.A., Barcelona 1980 p. 1. Es importante recordar que la obra de Duverger ha sido traducida en España, para lo cual el traductor ha usado el término hacienda y no finanzas, como lo era en el original francés. Ambos términos en este trabajo serán empleados como sinónimos.

³⁷ Ahumada, Guillermo, "Tratado de las finanzas públicas" Edit. Plus Ultra, Buenos Aires 1969 Tomo I, p.11

³⁸ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 17

En palabras de Duverger, era el Estado que consume y no produce nada; absorbe y no devuelve. La ciencia de las finanzas clásicas entonces, se limitaba a procurar lo necesario para el normal desenvolvimiento de la administración pública, era el "*laissez faire, laissez passer*". A este Estado "liberal", le sucedió el Estado providencia o Estado de bienestar (Welfare State), encargado de asegurar el bienestar de todos sus ciudadanos.⁽³⁹⁾ Así, la actividad financiera del Estado se fue extendiendo, entre otros motivos, por la necesidad de cubrir gastos bélicos.

En efecto, con la Segunda Guerra Mundial se nota claramente que el Estado comienza a intervenir progresivamente en la vida económica de la nación, en muchas oportunidades, abiertamente en contra de lo que recomendaban los hacendistas clásicos. Ya el Estado había iniciado su camino en esta dirección (durante el período de entreguerras) con lo que se ha llamado el intervencionismo. En esta etapa se acentuaron las imposiciones extrafiscales, aumentaron extraordinariamente las erogaciones ordinarias por el incremento de los gastos de tipo social y se debilitan los esquemas del Estado liberal. El fin de la Segunda Guerra Mundial, coincide con el surgimiento de un nuevo tipo de Estado con contenido social.

Los conceptos dirigismo y planificación cobran especial importancia. El Estado debe satisfacer otras necesidades además del orden y seguridad interior y exterior. Necesidades de salud, seguro, asistencia social, educación, correos, telecomunicaciones, transportes, energía, etc. demandan una atención inmediata.

La planificación se manifiesta en la política general del Estado, la que según los conceptos políticos imperantes en cada sociedad pueden clasificarse, siguiendo a Giuliani Fonrouge⁽⁴⁰⁾ en:

1. Planificación Totalitaria: Todos los medios materiales y humanos están a disposición del Estado, como ha sucedido en la desaparecida URSS, los países que fueron conocidos como Europa del Este y Cuba.

³⁹ Duverger, Maurice, op. cit. p. 2 y 3

⁴⁰ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p.19

2. La Planificación Liberal: Aquélla en la que no hay coordinación de los agentes económicos, sino más bien, el Estado se ocupa de la elaboración de ciertas directivas políticas. Un ejemplo de este modelo son los Estados Unidos de América.
3. La Planificación Democrática: Que busca coordinar todos los elementos financieros y económicos de la nación sin llegar a la rigidez del sistema totalitario. La Gran Bretaña y Noruega se orientan en esta dirección.

Por lo anterior, podemos visualizar la evolución de un Estado que buscaba la satisfacción de necesidades básicas, casi de supervivencia, a uno que ha tenido en los últimos tiempos un papel protagónico en la vida de la nación. Cada país, con un diferente grado de intervención, cuenta con un Estado que participa activamente en el proceso económico.

Esto indudablemente ha trastocado un serie de conceptos de la hacienda clásica. Se abandona la mística del equilibrio presupuestal, porque se demostró, sobre todo en períodos excepcionales como la Segunda Guerra Mundial, que más importante que el equilibrio presupuestario o contable, es el equilibrio económico. El gasto público es visto como una herramienta de política fiscal; ya no es sólo un medio de atender necesidades y servicios públicos. El impuesto tiene también finalidades extrafiscales, en este sentido, puede actuar como elemento regulador y redistribuidor de la renta. El crédito público no es considerado como un recurso extraordinario, por el contrario se convierte en un recurso normal.⁽⁴¹⁾

Entonces, el impuesto, el gasto público y el crédito público son instrumentos individuales que utiliza el Estado a través de su política fiscal para intervenir, en mayor o menor grado -asignando recursos- en busca de obtener el bienestar de sus ciudadanos⁽⁴²⁾ y esa política fiscal se traduce finalmente en el presupuesto. No olvidemos que *o Estado não deixa de ser uma grande associação*,⁽⁴³⁾ la que más bienes adquiere, la que contrata más personal y más dinero administra que cualquiera otra de la nación.

⁴¹ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p.20

⁴² De Juano, Manuel, "Curso de finanzas y derecho tributario" Tomo III p. 38

⁴³ En palabras de Ribeiro.

4. Recursos del Estado

En rigor, la palabra "recurso" debe emplearse para toda suma devengada, a diferencia del término "ingreso", que se refiere a las sumas de dinero que efectivamente han ingresado a la tesorería. En otras palabras, establecido un determinado recurso, el estado tendrá "derecho" al cobro de cantidades que se materializan en ingresos.⁽⁴⁴⁾ Para los fines de este trabajo, dichos términos se utilizarán indistintamente para referirnos a los medios que se procura el Estado para ejercer su actividad financiera.

Los recursos del Estado los hemos clasificado en ingresos tributarios, ingresos por empréstito e ingresos por explotación del patrimonio. Por supuesto, los autores especialistas en esta materia han ensayado muchas clasificaciones para los recursos públicos, pero consideramos que la metodología empleada se ajusta a los objetivos de este trabajo. Dejamos exprofesamente de lado los recursos obtenidos por la guerra y la conquista, que en la actualidad han perdido importancia como medio de acrecentar la riqueza de un Estado y que, por cierto, son inaceptables.

Antes de tratar los diferentes medios con que el Estado obtiene sus ingresos, definimos los recursos públicos en los términos del profesor uruguayo Ramón Valdés Costa;⁽⁴⁵⁾ *"son entradas de dinero a la tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica"*.

Vale la pena aclarar que las manipulaciones monetarias que efectúa el Estado, como son regular las tasas de interés o las tasas de redescuento, no son medios para procurarse ingresos sino una forma de intervenir y regular la vida económica del país.⁽⁴⁶⁾

4.1 Ingresos tributarios

Es creencia común que el Estado primero gasta, es decir, que sus ingresos son calculados en función a sus egresos, sin embargo esto no es

⁴⁴ Sainz de Bujanda, Fernando, "Lecciones de derecho financiero" p. 3.

⁴⁵ En Villegas, Héctor, op. cit. p. 41

⁴⁶ Duverger, Maurice, op. cit. p. 184

necesariamente cierto⁽⁴⁷⁾ como veremos al tratar sobre el equilibrio presupuestal. Por otro lado, hoy está demostrado que una excesiva carga impositiva lleva al individuo a la larga o a la corta, a evadir impuestos o en el mejor de los casos, a ver la forma de eludirlos. Así, la carga que soporta el ciudadano no puede ser completamente elástica y, por tanto, los ingresos obtenidos de la tributación tienen sus límites.

El Estado moderno obtiene sus ingresos de múltiples fuentes. Los tributos que exige a sus súbditos en virtud del *ius imperium* son de los más significativos, cuantitativamente hablando que, junto con el crédito público, son los más seguros e importantes. Duverger⁽⁴⁸⁾ nos recuerda que "*los medios por los que el estado consigue dinero son muy diversos: rentas de su patrimonio y de sus servicios, impuestos, tasa, parafiscalidad, empréstito, operaciones de tesorería, son los principales*".

Los impuestos y los tributos en general, tienen un origen muy antiguo, aunque no tenían la importancia que tienen en la actualidad.

Durante la época de los Ptolomeos, en el antiguo Egipto, existía una suerte de gravámenes sobre los consumos y los réditos. Por otro lado, en la Grecia de Pericles, se conocía una especie de impuesto progresivo sobre la renta y en la Roma del emperador Augusto, existía una suerte de tributos como la *vicésima hereditatum*. Durante la Edad Media, como el patrimonio del Estado estaba confundido con el del soberano o el de los duques, condes, barones y obispos, los tributos perdieron importancia y fue justamente la explotación de este patrimonio particular, de estos individuos, lo que generaba las rentas más apreciables. Sin embargo existían las regalías, que eran una contribución que los señores feudales pagaban al Rey por alguna concesión.⁽⁴⁹⁾ Igualmente, el Rey exigía impuestos personales, impuestos sobre la tierra o impuestos sobre el consumo de algunos productos (sal, granos, carnes, té, café, etc.). El impuesto era considerado además como un signo de servidumbre.⁽⁵⁰⁾

⁴⁷ Duverger, Maurice, op. cit. p. 25

⁴⁸ Duverger, Maurice, op. cit. p.77

⁴⁹ Villegas, Héctor, op. cit. página 43.

⁵⁰ Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 48

De los tributos, el impuesto es sin lugar a dudas el más importante. Jéze⁽⁵¹⁾ define al impuesto como *"una prestación pecuniaria, obtenida de los particulares autoritariamente, a título definitivo, sin contrapartida y para la cobertura de cargas públicas"*. El tributo permite al Estado intervenir en la vida económica y social de un país. A través de la imposición, el gobierno sustrae dinero de los particulares, que de otra forma sería destinado al consumo o al ahorro, y decide destinarlo a otro fin. No en vano la imposición se dirige contra los ingresos, el consumo o la riqueza (predios, herencias, donaciones, etc.). Por medio de los llamados impuestos indirectos, se puede intervenir en la cadena de comercialización, distribución o producción dependiendo de la fase que se grave. Esta cadena podrá, por ejemplo, alargarse o acortarse por la intervención de más o menos agentes económicos. De igual modo, una excesiva imposición puede sugerir una actividad que el Estado no desea promover. Por el contrario, un régimen de exoneraciones responde usualmente a la promoción de determinado sector de la economía. La imposición también es utilizada como dijimos, para absorber fondos destinados al consumo. El retiro de este circulante del mercado puede tener como objetivo bajar la inflación.

Es de mencionar también por su importancia, los aranceles o las imposiciones a las importaciones. Su significado es claramente cuantificable si repasamos, como haremos, la historia. Sin embargo, en la actualidad mayor es su trascendencia como herramienta de política económica, que como medio de procurarse fondos públicos.

4.2 Ingresos por empréstitos o ingresos del crédito público

Para Oría⁽⁵²⁾ crédito significa etimológicamente, "crear", "tener confianza". Por lo tanto siguiendo a De Juano,⁽⁵³⁾ esto nos lleva a suponer que tenemos confianza en una persona, que está dispuesta a cumplir con sus obligaciones y que, asimismo, en posibilidad de cumplirlas oportunamente. Así, siguiendo al mencionado autor, el empréstito⁽⁵⁴⁾ es *"el recurso del estado, basado en el crédito que él mismo inspira, mediante el cual obtiene, de*

⁵¹ Gastón Jéze citado por Duverger, Maurice, op. cit. p. 90

⁵² Oría citado por De Juano, Manuel, op. cit. p. 69

⁵³ De Juano, Manuel, op. cit. p. 69.

⁵⁴ De Juano, Manuel, op. cit. p.114

patrimonios ajenos al suyo, sumas de dinero, a un interés dado, y cuyo reembolso debe satisfacer oportunamente según las bases de la contratación establecida al concertarlo".

Como se ha dicho anteriormente, es un recurso que pasó de ser extraordinario y de preferencia evitable, a formar parte de los recursos ordinarios del Estado, conjuntamente con los tributos y la explotación patrimonial de los bienes estatales.⁽⁵⁵⁾ El crédito público tiene diversas modalidades que pasaremos a explicar.

4.2.1 Crédito interno

A diferencia del tributo que es un acto unilateral del Estado no reembolsable, el empréstito es un contrato. Este contrato puede depender de la voluntad de sus ciudadanos (en cuanto a si deciden suscribirlo) o ser forzoso, pero en ambos casos tiene la característica de que el dinero va a ser devuelto, por lo tanto ese dinero no está perdido sino colocado. Así, éste es un contrato de naturaleza especial, de derecho público, que contiene manifestaciones del poder y la autoridad del Estado⁽⁵⁶⁾ en las cláusulas que fija unilateralmente.⁽⁵⁷⁾

Jurídicamente ha sido conceptualizado de diversas maneras. Para Jéze es un contrato administrativo. Bielsa por su parte, lo define como un contrato administrativo de índole financiera, otros autores lo definen como un mutuo regido por el Código Civil, otros como un contrato de compra-venta de títulos; y algunos como un contrato *sui generis*.

En el caso de los empréstitos internos, la nota característica no la da la nacionalidad de las personas que lo suscriben, sino el régimen a que se somete dicha operación, que es la legislación interna de cada país.⁽⁵⁸⁾ Estos créditos

⁵⁵ En el Perú, se acostumbraba a que el Congreso autorizara cada empréstito que deseaba contraer el ejecutivo. En la actualidad todos los años, el Congreso de la República aprueba la Ley de Endeudamiento Externo, que consigna en forma global la autorización o capacidad de endeudamiento para un determinado ejercicio fiscal.

⁵⁶ Esta es una característica válida sólo para el crédito interno.

⁵⁷ Duverger, Maurice, op. cit. p. 124.

⁵⁸ Giuliani Fonrouge, en De Juano, Manuel op. cit. p. 91

pueden ser forzosos o voluntarios.

Duverger⁽⁵⁹⁾ señala que *"el empréstito forzoso constituye la requisición de dinero fijada unilateralmente por los Estados con la obligación de reembolsar y pagar un interés"*. Usualmente, el Gobierno de turno exhibe una serie de motivos para tal operación. A veces lo justifica como un deber patriótico,⁽⁶⁰⁾ otras como un deber de solidaridad⁽⁶¹⁾ o cualquier otro motivo con la finalidad de recaudarse fondos. Sobre todo cuando esa confianza que mencionábamos líneas arriba, no es experimentada por la mayoría de los ciudadanos.

Por el contrario, como señala De Juano *"por medio del empréstito voluntario, y sin usar la fuerza o compulsión, ni ofrecer condiciones desventajosas a los prestamistas, el Estado recurre exclusivamente a las conveniencias e interés privado de los particulares ofreciéndoles títulos de la deuda pública en condiciones semejantes a las que los capitales gozan en un mercado libre"*.⁽⁶²⁾

Esta modalidad, por supuesto, depende mucho de la confianza que inspira el gobierno, la estabilidad política y económica, y la disponibilidad de ahorro interno. Conocidos son los bonos del tesoro norteamericano, los que a pesar de ofrecer una baja tasa de rendimiento, la inversión está absolutamente asegurada. Por lo menos en más de doscientos años no ha dejado de serlo.

Un efecto económico del crédito interno voluntario es que absorbe el ahorro y destina fondos a la inversión pública, en otras palabras, no afecta el

⁵⁹ Duverger, Maurice, op. cit. p. 125

⁶⁰ En el Perú durante la Guerra de Independencia se autorizaron y decretaron varios empréstitos de este tipo. También durante la Guerra con Chile, dentro del caos de aquellos momentos de zozobra nacional, se decretaron algunos empréstitos forzosos que no rindieron mayores frutos.

⁶¹ En el Perú se recuerda el caso ocurrido en 1983. Como consecuencia de fenómenos naturales ocurridos en la costa norte del país, conocido como fenómeno del Niño, se obligó a suscribir un empréstito de este tipo, con éxito. Anteriormente, en 1965, también se decretó un empréstito forzoso para financiar los combates del gobierno con la guerrilla.

⁶² De Juano, Manuel, op. cit. p. 128

consumo, como sí lo hace el impuesto.⁽⁶³⁾

Finalmente, una modalidad del crédito interno son los llamados adelantos o préstamos de tesorería, que no es otra cosa que la emisión de dinero. Al hacerlo, se crea moneda nueva, se eleva la oferta monetaria y se produce un efecto expansionista en el consumo. Tiene el gran inconveniente de que genera inflación en caso de mala gestión, por lo que su uso, acarrea un considerable peligro.⁽⁶⁴⁾

4.2.2 Crédito externo

El crédito externo es aquel que el Estado contrae en el exterior, mediante el cual obtiene préstamos de capitales extranjeros. Esta deuda externa se suscribe fuera del territorio del Estado, y los títulos del crédito se hallan generalmente en manos de capitales de otros países.⁽⁶⁵⁾ Dicho crédito, frecuentemente, está sometido a jurisdicción ajena a la del Estado contratante, y en la mayoría de los casos, supervisada por algún organismo multilateral. Durante el siglo pasado, era frecuente que estas operaciones de crédito fueran suscritas entre dos países o entre un país y alguna poderosa casa comercial. En la actualidad, el crédito externo se suscribe con organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, organismos regionales como la Corporación Andina de Fomento o por acuerdos bilaterales entre los países. En los últimos años, la deuda externa, particularmente el llamado servicio de la deuda, ha sido una pesada carga que han soportado los países en vía de desarrollo. Dicha carga es claramente observable, al constatar el porcentaje que le es asignado en el presupuesto.

4.2.3 Garantías

Como hemos visto, la confianza es un elemento muy importante para cualquier operación crediticia, pero de la mano con ella va siempre una garantía.

⁶³ Chapoy Bonifaz Dolores Beatriz, "El régimen financiero del estado en las constituciones latinoamericanas" Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1973, p. 11.

⁶⁴ Chapoy Bonifaz, op. cit. p. 14

⁶⁵ De Juano, Manuel, op. cit p. 91

Es así, que desde antiguo, se ha buscado tener otros mecanismos con qué satisfacer el crédito, en caso el deudor no se encuentre en situación de hacerlo, o simplemente la desconozca. En el caso de los Estados, las garantías revisten una serie de particularidades.

Roschev, citado por Terry,⁽⁶⁶⁾ distingue tres períodos: *"En una primera etapa, se entregaban en respaldo de la operación, tierras y hasta provincias enteras; en un segundo período, llamado regalístico, se hacía el distingo de la venta de ciertas funciones, con la obligación por parte del gobierno de servir la deuda mediante anualidades o mensualidades, y por último, en el tercer período, el mismo se caracteriza por la afectación de ciertos impuestos con o sin derecho a la percepción por parte del prestamista"*.

En épocas más modernas se ha acudido a la hipoteca, el adelanto de determinados recursos provenientes de impuestos o de la explotación de determinada actividad. Actualmente la práctica de alguna de estas formas de garantizar deudas, chocaría frontalmente contra la soberanía e independencia de cualquier Estado. Por eso, los créditos son concertados dentro del marco que señala la Constitución, debidamente autorizados por la ley respectiva y con la garantía que representa la seriedad del Gobierno con el respaldo de la riqueza nacional.

4.3 Ingresos por explotación del patrimonio

Dice Duverger sobre este punto que *"designa las rentas que el estado obtiene de la gestión de sus bienes y derechos"*.⁽⁶⁷⁾ Nosotros hemos agrupado bajo este acápite, los ingresos que obtiene el Estado por la explotación de los bienes que a éste pertenecen. Como es notorio, no todos los bienes de propiedad del Estado o bajo su administración se encuentran dentro del comercio de los hombres. Así por ejemplo, los caminos, avenidas, carreteras, parques, reservas naturales, santuarios, restos arqueológicos o las escuelas públicas no son susceptibles de ser enajenadas, aunque determinadas legislaciones puedan conceder derechos a particulares sobre alguna de ellas.

⁶⁶ Ambos citados por De Juano, Manuel, op. cit. p. 109

⁶⁷ Duverger, Maurice, op. cit. p. 79

Por otro lado, existen otros bienes o actividades a los que el Estado no desea renunciar, pero por su significado económico se permite su explotación por particulares como son las minas, los bosques, rutas de transporte, aeropuertos, distribución eléctrica, etc. que reportan beneficios al Estado. Estas se encuentran bajo un sistema de concesiones, y sujetos a un régimen de inalienabilidad e imprescriptibilidad.⁽⁶⁸⁾

De igual modo hay actividades necesarias, pero que para los particulares no significan ningún atractivo, como son la construcción de caminos alejados, el servicio aéreo a pequeños poblados aislados por tierra, que en realidad no significan ningún ingreso.

Finalmente, el Estado también ingresó al campo privado a competir con los particulares, aunque no siempre en igualdad de condiciones. Esta es la llamada actividad empresarial del Estado, tan criticada actualmente, pero que no se debe considerar *per se* negativa por la experiencia peruana.

5. Gastos públicos

Como se ha sostenido anteriormente, los gastos no se calculan en función de los ingresos, en otras palabras no hay prioridad de los segundos sobre los primeros. Tampoco la hay en sentido contrario. Los Estados modernos definen ambos -además de variables económicas- en función de objetivos y fines económicos, sociales y políticos, que el Estado logra finalmente a través del presupuesto.

El conocido tratadista financiero argentino Giuliani Fonrouge sostiene que el *"gasto público es toda erogación en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales"*.⁽⁶⁹⁾

Ahumada⁽⁷⁰⁾ define el gasto público diciendo que *"...consiste en una erogación monetaria, realizada por autoridad competente, en virtud de una*

⁶⁸ Chapoy Bonifaz, op. cit. p. 8

⁶⁹ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. Tomo I p. 211

⁷⁰ Ahumada, Guillermo, op. cit. p.69

autorización legal y destinada a fines del desarrollo nacional que se estima como interés colectivo". Por ello, en sentido estricto, consideramos gastos públicos, a aquellos gastos o desembolsos autorizados a efectuarse en razón de que están así consignados en la ley de presupuesto.

Hasta hace algunas décadas, se consideraba inconveniente el crecimiento de los gastos públicos ya que eso significaba, siguiendo las ideas de la hacienda clásica que hemos reseñado, el aumento de los impuestos. Por otro lado, era idea difundida que para gobernar mejor, era menester gobernar menos.⁽⁷¹⁾ Hoy en día se acepta que ciertos gastos deben tener límites, como los de mera administración o los gastos militares, pero el crecimiento del gasto público en conjunto sólo debe depender de la situación económica del país, ya que caer en gastos excesivos puede trasladar a generaciones futuras, una carga que la presente no puede sobrellevar. Esto es conocido como la elasticidad del gasto público.⁽⁷²⁾

Se ha afirmado también, que el Estado no debe gastar más de lo que produce, una suerte de equivalencia entre recursos y gastos. Esto no es necesariamente cierto. Es fácilmente percibible que el individuo normalmente gasta más de lo que tiene, más de lo que recibe. Para el Estado puede suceder lo mismo. De otra manera, no se explican las finanzas de guerra ni los gastos por necesidades urgentes.⁽⁷³⁾ Tampoco se explica, por ejemplo, cómo la economía norteamericana superó la crisis de 1929. Pero si estos gastos son sólo de consumo -para el individuo- o improductivos -para el Estado- entonces crece la sombra de la quiebra. El problema se reduce al manejo, a las dimensiones de la brecha y a la naturaleza del gasto, pero esto, que teóricamente resulta sencillo, en realidad son variables que fácilmente se pueden escapar de control, y las consecuencias a veces resultan ser catastróficas. De todo esto concluimos que gastar más de lo que recibe un Estado, no puede ser *a priori* calificado de negativo.

Muchas teorías tratan de explicar el aumento del gasto público como

⁷¹ Frase que se atribuye a Vicente de Gournay (1712-1754) según nos dice Ahumada, op. cit. p. 67

⁷² Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 78

⁷³ Ver Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 75 y 76.

la pérdida de valor real de la moneda, aumento de la riqueza, armamentismo, la democracia, servicio de la deuda, pensiones de jubilación, electricidad, vivienda. Lo cierto es que el gasto público se sustenta en el supuesto de que hay necesidades que satisfacer, que concurren en gran número, y que los recursos son escasos. Esto sin considerar, por supuesto, el aumento de la población.

Estas necesidades deben además responder a intereses colectivos o públicos. El concepto interés público, por demás gaseoso y escurridizo de definir, está frecuentemente en función de coyunturas determinadas, pero consideramos que debe existir por lo menos un cierto consenso, entre los gobernados y los gobernantes, sobre su necesidad para satisfacer necesidades generales.

Los tratadistas han ensayado diversas formas de clasificar el gasto público. Algunos han optado por agruparlos de acuerdo a un criterio administrativo, en atención a la estructura del Estado, llámense ministerios, instituciones, organismos descentralizados o gobiernos locales. Por otro lado, un criterio funcional o sectorial permite tener una visión más completa que la anterior, ya que podemos agrupar los gastos a efectuar, por sectores como, salud, educación, defensa, vivienda o agricultura. Otra clasificación que podríamos llamar clásica divide a los gastos públicos en ordinarios y extraordinarios, criterio que se apoyaba en la regularidad de los mismos. Así por ejemplo, los gastos ordinarios serían aquéllos que se realizan todos los años, que son ineludibles para el funcionamiento del Estado y que por tanto son esenciales para la subsistencia de éste. Otro criterio de clasificación es el económico.⁽⁷⁴⁾ Desde este punto de vista, los gastos son de funcionamiento u operativos⁽⁷⁵⁾ y gastos de capital o de inversión.⁽⁷⁶⁾

Entre nosotros se ha empleado frecuentemente la distinción gastos

⁷⁴ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. Tomo I p. 212.

⁷⁵ También llamados corrientes porque se destinan al consumo y funcionamiento ordinario de la administración mientras que los gastos de capital se destinan a la formación de capital fijo y al servicio de la deuda pública. Ver Comejo Klaschen, Roberto, op. cit. p. 53.

⁷⁶ En la ley de presupuesto también se emplea la clasificación por objeto del gasto que no es otra cosa que ordenar los bienes y servicios que el Estado compra en partidas genéricas -como remuneraciones- y partidas específicas -haber básico- para personal contratado.

corrientes y gastos de inversión. Así por ejemplo, la Constitución de 1979 disponía una asignación de no menos de 2% del gasto corriente del Gobierno Central, a la educación. Sin embargo, la ley marco del proceso presupuestario para el sector público Ley N° 26199, recientemente derogada, los dividía en una estructura institucional o administrativa como lo hacen las leyes orgánicas de presupuesto desde 1962.

Hemos dicho que el gasto público es una herramienta de política fiscal. En ese sentido, por el gasto público, un gobierno puede generar diversas consecuencias en el mercado. De Juano⁽⁷⁷⁾ sostiene que son de dos tipos:

"a) consecuencias directas sobre la actividad económica: Hombres y recursos económicos se ponen en marcha para atender una necesidad pública y contribuyen así de modo variable a la creación del producto social; y

b) consecuencias indirectas: Que resultan de la conducta de los primeros beneficiarios de las rentas distribuidas por el hecho mismo de que estas rentas, por la que se traduce el gasto público, provocan una demanda indirecta de bienes de consumo".

Lo cierto es que si el Estado decide gastar en determinado sector de la economía, es decir, suelta o libera dinero para alguna actividad, dependiendo del volumen de ésta y de la oportunidad, producirá diversos resultados. Aumentar el gasto en carreteras tiene un beneficio directo en los agentes productores agrícolas o el sector turismo, alienta la construcción y el trabajo que genera, puede eventualmente aumentar el consumo interno. Un aumento en el poder adquisitivo de la administración pública puede tener el mismo efecto. Crece el capital disponible para consumo y para emplear el crédito. Restringiendo el gasto, absorbiendo más dinero de la economía, que el que se devuelve, puede ocasionar recesión, disminuir el circulante, bajar la inflación.

Vemos que el gasto público usado adecuadamente es un importantísimo instrumento de manejo económico, así como usado sin conocimiento o irresponsablemente puede ocasionar tremendos perjuicios.

⁷⁷ De Juano, Manuel, op. cit. p. 62-63.

En conclusión, el gasto público debe ser realizado por una entidad pública, debe tener sustento legal, consistir en la erogación de una suma de dinero y tener como fin la utilidad pública.

Capítulo II: Historia del Derecho Presupuestario	59
1. Orígenes	59
2. El presupuesto en el Perú	
2.1 Desarrollo en el Perú. Primera época	65
2.2 Desarrollo en el Perú. Segunda época	70
2.3 Desarrollo en el Perú. Tercera época	77
2.4 Desarrollo en el Perú. Cuarta época	82
2.5 Desarrollo en el Perú. Quinta época	90
2.6 Desarrollo en el Perú. Sexta época	98
3. Actualidad	109

CAPÍTULO II

HISTORIA DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

“¿Hasta cuándo se desentenderá nuestro digno Ministro de Hacienda de los repetidos clamores con que se le ha pedido la publicación del Presupuesto General de la República que, con gracia y donaire inimitable, remitió a la Cámara de Diputados media hora después que ésta diera por concluidas las sesiones?”

El Comercio, 18 de diciembre de 1845

1. Orígenes

La institución presupuestaria tiene un claro origen político. Diversos tratadistas lo ubican en Inglaterra, concretamente en 1215, fecha en la que el Rey Juan de Inglaterra,⁽⁷⁸⁾ apodado “sin tierra” otorga la Carta Magna por obra y presión de la mayor parte de los barones y prelados del reino.⁽⁷⁹⁾ Recordemos

⁷⁸ Juan de Inglaterra fue desposeído de la región de Normandía (norte de Francia) por su primo el Rey Felipe Augusto de Francia quien las sometió a la corona francesa. De ahí el apodo del Rey Juan.

⁷⁹ Villegas, Héctor, op. cit. p. 353 y De Juano, Manuel, op. cit. Tomo III p. 369-370. También en Pereira M., Antonio Carlos, “El ejemplo constitucional de Inglaterra”, Universidad Complutense, Madrid 1992, página 47 y siguientes. Entre nosotros, Chávez Molina sostiene que su origen se encuentra en el Bill of Rights de 1689 con Guillermo de Orange. Chávez Molina, Juan, “El presupuesto funcional por programas”, en Gaceta Jurídica, Tomo 15, marzo de 1995, p. 45.

que hasta ese momento, el patrimonio y los recursos del Estado estaban confundidos con los del monarca, y que los gastos se sufragaban de acuerdo a su mejor parecer, con los recursos que provenían de su dominio. Pero, poco a poco, esos recursos no fueron suficientes y se tuvo que recurrir, con mayor frecuencia, a los dineros particulares vía el impuesto. Es así, que la imposición comenzó a ser un recurso utilizado para atender los gastos ocasionados por las guerras o las pestes. El uso cada vez más frecuente del impuesto generó la creciente reacción que llevó al otorgamiento de la Carta Magna.

A la sazón, la Carta Magna disponía en su artículo 12 que: "*No se podrá exigir Scutaye (fonsadera)*⁽⁸⁰⁾ *ni auxilio en nuestro reino, sin el consentimiento general, a menos que fuese para el rescate de nuestra persona, para armar caballero a nuestro hijo primogénito y para casar (una sola vez) a nuestra hija mayor. Con este fin sólo se podrá establecer un auxilio razonable y la misma regla se seguirá con las ayudas de la ciudad de Londres*".⁽⁸¹⁾ En consecuencia, salvo en los casos señalados, para obtener auxilio o "scutage", el Rey deberá tener el consentimiento general, que no era otra cosa que la reunión, previa convocatoria, de arzobispos, obispos, abades, duques y barones principales para decidir sobre el asunto.

Por Acta de 1297 o *Estatuto de Tallagio non concedendo*, bajo Eduardo I, se determinó que era necesario el consentimiento del Parlamento para que el Rey pudiera imponer exacciones colectivas. Dicho estatuto decía que "*No se impondrá ni cobrará contribución alguna por Nos ni por nuestros herederos en nuestro reino, sin haber obtenido el consentimiento de los arzobispos, obispos, condes, barones, caballeros, pueblo y demás hombres del país*".⁽⁸²⁾ En 1344 se establece, que el destino de los recursos de la Corona, estarán encuadrados dentro de la autorización de los Comunes.

Posteriormente, bajo Carlos I, en 1628, con ocasión de la *Petición de Derechos*, recordando el acta de 1297 de Eduardo I, se solicita que cualquier imposición directa que no fuera autorizada por el Parlamento, sufría de nulidad. Así, esta *Petición* decía que "*suplican humildemente a Vuestra Excelentísima*

⁸⁰ Antiguos impuestos medievales pagados para no ir a la guerra.

⁸¹ Rubio Llorente, Francisco y Daranas Peláez, Mariano, "Constituciones de los estados de la Unión Europea", Editorial Ariel, Barcelona 1997, p. 255.

⁸² Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 368.

Majestad que nadie esté obligado en lo sucesivo a realizar donación gratuita, prestar dinero ni hacer contribuciones voluntarias, ni a pagar impuesto o tasa alguna, salvo consentimiento común otorgado por la ley del Parlamento".⁽⁸³⁾ Poco tiempo después, en 1689,⁽⁸⁴⁾ durante el reinado de Guillermo de Orange, a través del *Bill of Rights*, se prohibió toda exigencia de tributos distinta a la autorizada por el Parlamento, declarando ilegal y nula toda cobranza de impuestos para la Corona, sin el consentimiento del Parlamento.⁽⁸⁵⁾ Esa misma tabla de derechos logró además, establecer como prohibición la existencia de un ejército permanente en época de paz sin el consentimiento del Parlamento.⁽⁸⁶⁾ Más tarde, con Guillermo IV (1830-1837), se logró verificar el destino de los gastos de la administración civil y en la época victoriana, los gastos civiles y militares, estaban plenamente controlados por el Parlamento. Fue un largo camino lleno de enfrentamientos entre ambos, siempre tratando de hacer respetar las disposiciones emanadas de los Comunes.

En Francia la historia de esta institución, a pesar de la Revolución, fue distinta. Los Estados Generales convocados por los soberanos jamás protestaron por ninguna imposición, a pesar que teóricamente afirmaban el principio de que ningún impuesto podía recaudarse sin su consentimiento, que dicho sea de paso, a veces se daba por adelantado. Pero con la revolución de 1789, comienza en Francia la vida del derecho presupuestario.⁽⁸⁷⁾ Al mes de instalada la Asamblea General se dictó este texto:

"La Asamblea Nacional, considerando que las contribuciones tal como se perciben actualmente en el reino, no habiendo sido consentidas por la Nación, son ilegales y por consiguiente nulas en su creación, extensión o prórroga, declara consentir provisionalmente por la Nación, que los impuestos y contribuciones, aunque ilegalmente establecidos y percibidos, continúen siendo recaudados de la misma manera hasta el día

⁸³ Rubio Llorente, Francisco y Daranas Peláez, Mariano, op. cit. p. 260.

⁸⁴ Juan Lino Castillo considera que a partir de esta fecha queda establecido el derecho inglés sobre el presupuesto. J.L. Castillo, "Derecho presupuestario en el Perú" Editorial P.T.C.M. Lima 1950 p. 17

⁸⁵ E.C.S. Wade and A.W. Bradley, "Constitutional and administrative Law", 11ma edición, Longman, London 1993, p. 210.

⁸⁶ Ahumada, Guillermo, op. cit. 370.

⁸⁷ Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 371.

de la disolución de la presente Asamblea. Pasado ese día, la Asamblea Nacional entiende y decreta que toda recaudación de impuestos y contribuciones de cualquier especie, que no hubiesen sido designados formalmente y libremente, acordados por la Asamblea, cesará totalmente en todas las provincias del reino".

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, artículo 14 señalaba como derecho de los ciudadanos:

"el de comprobar por sí mismos o por intermedio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente y de vigilar su empleo".

Sin embargo, el absolutismo impidió el reconocimiento y ejercicio de estos derechos hasta entrado el siglo XIX (Ley de 25 de marzo de 1817).⁽⁸⁸⁾

En las "España's", también forzadas por las circunstancias, las Cortes de Cádiz establecieron en la constitución de 1812:

"Artículo 338.- Las Cortes establecerán ó confirmarán anualmente las contribuciones, sean directas ó indirectas, generales, provinciales ó municipales, subsistiendo las antiguas, hasta que se publique su derogación ó la imposición de otras".

"Artículo 341.-Para que las Cortes puedan fixar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del Despacho de Hacienda las presentará luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que estimen precisos, recojiendo cada uno de los secretarios del Despacho respectivo á su ramo".

Lamentablemente esta constitución sólo tuvo dos años de vigencia en el Perú, ya que como es sabido, esta Carta es sancionada durante la ocupación napoleónica de la península. Una vez restablecida la monarquía, Fernando VII se ocupó de dejarla sin efecto.⁽⁸⁹⁾ Tuvo que pasar todavía mucho tiempo antes

⁸⁸ De Juano, Manuel, op. cit. p. 354.

⁸⁹ La Constitución de Cádiz o Gaditana tuvo una vigencia del 19 de marzo de 1812 al 4 de mayo de 1814 para España y sus dominios de Ultramar. Sin embargo, sólo para España y

que estos enunciados fueran puestos en práctica.

Por otro lado, en Alemania, como veremos más adelante, el desarrollo de esta institución trajo otras consecuencias, pero lo que nos interesa saber en este punto es que, hasta la segunda mitad del siglo XIX, el derecho del Parlamento de aprobar y controlar los gastos no estaba plenamente reconocido por el Emperador, entre otras cosas, por el origen mismo del constitucionalismo y la democracia alemana. En este siglo, Hitler y la dictadura del nacional-socialismo no dejaron desarrollar esta institución.

Este rápido recuento de acontecimientos históricos nos permite comprender que el presupuesto, el derecho que tiene el Parlamento de aprobar los ingresos y autorizar los gastos y controlar su empleo, fue fruto de largas luchas. Para reyes y príncipes, siempre fue incómodo este control, y por ese motivo, tardó tanto en consolidarse. Comprendemos también su estrecha vinculación con el Derecho Constitucional, porque el Derecho Presupuestario, fue igualmente el resultado de luchas políticas por el poder, o al menos por una parte de él, entre el Soberano y sus gobernados.

Así, los representantes del pueblo lograron primero, que el Rey admitiera que ningún impuesto podía ser establecido sin su consentimiento. Acto seguido, y como lógico corolario, pudieron lograr que también fuera controlado por el Parlamento, el destino y uso de los fondos que precisamente habían autorizado. Posteriormente se dieron cuenta que no tenía mayor valor esa autorización, si la vigencia de ésta no se hallaba dentro de ciertos límites temporales, y que por tanto, era preciso que el Parlamento la renueve. Ese criterio era válido no sólo para los impuestos sino también para los gastos. Entonces, la autorización del Parlamento tuvo vigencia anual.⁽⁹⁰⁾ Esta práctica llevó a presentar para su aprobación, en un solo documento, los ingresos y los gastos para el año siguiente,⁽⁹¹⁾ lo que más tarde constituiría el principio de unidad.

Resumiendo, de estos acontecimientos extraemos dos consecuencias importantes:

México esta Constitución será restablecida en 1820 y nuevamente en 1836.

⁹⁰ Duverger sitúa este acontecimiento a finales del siglo XVII, ver op. cit. p. 225

⁹¹ Villegas, Héctor, op. cit p. 370

- Que los gastos del Estado ya no eran más secretos y,
- Que separaba el patrimonio del Estado del soberano.

En épocas más recientes, el crecimiento de las necesidades financieras, ocasionó e impuso la organización de un sistema permanente de ingresos, es decir, desconectó el aspecto tributario de la aprobación anual del presupuesto. Con este hecho la ley presupuestaria perdió importancia con respecto a los ingresos públicos. La administración no exigía los tributos en razón de la autorización contenida en la ley de presupuesto, sino en leyes permanentes, propias de cada tributo, que establecían el hecho imponible, el sujeto activo y pasivo, las exoneraciones o los plazos de pago.⁽⁹²⁾ En la mayoría de los países aún se consigna los ingresos en la ley de presupuesto, pero de manera referencial. En cambio, la parte correspondiente a los gastos, continúa prácticamente con su sentido originario, una autorización limitativa.

Vale la pena hacer una breve referencia al caso de los Estados Unidos de América por su singularidad. Los colonos, a pesar de haber traído consigo la tradición de la madre patria, al sancionar la Constitución sólo hicieron vagas referencias al presupuesto y en la práctica se confió a las Cámaras la elaboración del mismo. Esto sucedió a nivel federal y estatal, por lo que trajo serios inconvenientes. El tiempo creó la conciencia suficiente entre republicanos y demócratas sobre la necesidad de una reforma. En 1910 el presidente Taft designó una Comisión de Economía y Eficiencia, la cual finalmente recomendó que la responsabilidad de la elaboración del presupuesto debía recaer directamente en el Presidente. No tomado en cuenta inicialmente por el Congreso, sí tuvo efectos en la mayor parte de los estados, quienes comenzaron algunas reformas constitucionales para confiar la elaboración del presupuesto al gobernador. A la larga esto influyó a nivel nacional, y en 1920 el Congreso sanciona la Ley Nacional de Presupuesto y Contabilidad. El proyecto fue vetado por el presidente Wilson, pero promulgado al año siguiente por el presidente Harding a insistencia de las Cámaras. Esta ley creaba una oficina del presupuesto dependiente directamente del Presidente y de la Tesorería. Completó la reforma, la creación de una oficina general de contabilidad bajo la dirección de un funcionario directamente responsable ante el Congreso.⁽⁹³⁾

⁹² Rodríguez Bereijo, Alvaro, "El presupuesto del estado. Introducción al derecho presupuestario" Editorial Tecnos, Madrid 1970, p. 16

⁹³ Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 374-375.

2. El presupuesto en el Perú

2.1 Desarrollo en el Perú. Primera Época

En el Perú, el derecho presupuestario no fue el fruto de esta clase de desarrollo histórico. Cuando se funda la República, la situación no era de las mejores. Basta recordar las palabras del ministro de Hacienda Unanue, llamado a colaborar con San Martín, en una exposición ante el Congreso. Para graficar la situación, dijo haber encontrado las cajas fiscales barridas.⁽⁹⁴⁾ En realidad, la situación se ajustaba a lo dicho. Basadre⁽⁹⁵⁾ describe esos momentos así: *"El Virreinato del Perú se empobreció notablemente durante la guerra de independencia. La lucha a la que estuvo obligado primero en Chile, el Alto Perú, el norte de Argentina y Quito le arrancó dinero, hombres, materiales. El desembarco de la expedición libertadora de San Martín dio lugar a que el comercio exterior quedara anulado; y en el interior, los reclutamientos de soldados, los empréstitos forzados o no, las degradaciones, y la inseguridad arruinaron a la agricultura, la minería y las industrias"*.

No hubo tiempo pues, para debates ni para organizar un sistema de rentas y gastos.⁽⁹⁶⁾ La guerra imponía necesidades y prioridades. Aún así, con tropas realistas en territorio peruano, se promulga la primera constitución, la constitución de 1823.⁽⁹⁷⁾ Los liberales de aquella época, que concibieron en el nuevo estado independiente la forma de organización republicana, consignaron como atribuciones del Congreso la de *"decretar las contribuciones, impuestos y derechos para el sostén y defensa de la República"* y la de *"examinar y aprobar la inversión de caudales públicos"*.⁽⁹⁸⁾ También consignaba como atribuciones del Presidente de la República *"decretar la inversión de los*

⁹⁴ Ugarte, César Antonio, "Bosquejo de la historia económica del Perú" Banco Central de Reserva del Perú, Lima 1980, p. 103

⁹⁵ Basadre, Jorge, "Historia de la República del Perú" Tomo I. Editorial Universitaria, Lima 1983 p. 136

⁹⁶ Ilustrativo es lo que Basadre califica de pintoresco, el decreto publicado en agosto de 1821 ofreciendo un premio a quien presentara el mejor plan de hacienda para el Perú.

⁹⁷ Todas las referencias a textos constitucionales desde 1821 a 1979, e incluso la constitución de Cádiz de 1812, han sido tomadas de Garcéa Belaunde, Domingo, "Las constituciones del Perú" Edición oficial, Lima 1993.

⁹⁸ En aquella época, "contribuciones" englobaba todas las imposiciones. Para la moderna doctrina, las contribuciones junto con los impuestos y las tasas constituyen los tributos.

caudales destinados por el Congreso á los diversos ramos de la administración pública”.

Más adelante, el artículo 149 señala que *“el presupuesto de los gastos públicos fijará las contribuciones ordinarias, mientras se establece la única contribución. Adoptándose por regla constante el acrecer la Hacienda por el fomento de los ramos productivos, a fin de disminuir las imposiciones en cuanto sea posible”*, además establece que será el ministro de Hacienda el que presenta anualmente ante el Congreso *“el presupuesto de los gastos precisos para el servicio de la República”*. Como puede verse por esto último, los constituyentes tenían nociones de lo que hemos llamado la hacienda clásica. Esta Constitución, que dedica un capítulo al tratamiento de la hacienda,⁽⁹⁹⁾ tiene el mérito de establecer los siguientes principios:

- Sólo el Congreso tiene la facultad de crear tributos y la de ejercer un control sobre su uso y empleo.
- Anualidad del presupuesto.
- La facultad del ejecutivo de administrar la hacienda.

Es evidente que el constituyente de 1822 tenía perfectamente claras las nociones sobre la función del Congreso, en cuanto, a que le corresponde a éste aprobar los tributos y autorizar los gastos. Y al ejecutivo le correspondía administrar la hacienda, decidir en qué se va a invertir los dineros públicos, establecer prioridades, es decir, practicar una política económica, algo que no veremos en las siguientes cartas.

Los gobiernos de 1822-1825 tuvieron que desplegar los más grandes esfuerzos para salvar la situación de angustia fiscal y atender los gastos de la guerra de independencia. Se trató de salvar el constante desequilibrio fiscal en base a fracasadas reorganizaciones del sistema tributario, que se sumergía en un sistema colonial de contribuciones.⁽¹⁰⁰⁾

La siguiente Carta, la constitución de 1826, marcó un retroceso con

⁹⁹ Hecho que no se repite hasta la constitución de 1979

¹⁰⁰ Ugarte, César Antonio, op. cit p. 104

respecto a la anterior.⁽¹⁰¹⁾ La Cámara de los Tribunos tenía la "iniciativa" en las contribuciones anuales, en otras palabras, se cambió la facultad exclusiva de decretar contribuciones por una "iniciativa". Por el lado del ejecutivo, se pasa de un poder administrador de rentas, a la función de "cuidar" la recaudación e inversión de ellas. Notable retroceso, fruto seguramente de los acontecimientos políticos de entonces.

Si Unanue se quejaba, durante el Protectorado de San Martín, de haber encontrado las cajas fiscales barridas, al volver después de Bolívar, no debe haber encontrado ni las cajas⁽¹⁰²⁾ y es que, en palabras del historiador Paz Soldán⁽¹⁰³⁾ "*con Bolívar frente a la República no podía haber hacienda, porque ordenaba gastos sin fijarse en las entradas ni dar cuenta al ministerio*". Pero ese no fue el único problema. La recaudación estaba a cargo de autoridades políticas provinciales y distritales, una especie de descentralización presupuestal, que dentro de estos años de inestabilidad política, actuaban sin ningún control.⁽¹⁰⁴⁾ Los ministros de Hacienda desde Lima, solicitaban el envío de los caudales y las respectivas cuentas, así como también prohibían el pago de cualquier suma sin su autorización, pero fue en vano.⁽¹⁰⁵⁾ El "colonial" Tribunal Mayor de Cuentas fue sustituido por la Contaduría General de Valores hasta 1839 en que se regresó al Tribunal. Pero ni esta institución, a pesar de sus múltiples reformas, tuvo la eficacia necesaria para controlar la recaudación ni la inversión de rentas públicas.

A esta época corresponde el primer proyecto de presupuesto de la República. Durante el gobierno de La Mar, el ministro de Hacienda Morales Ugalde (1827), formula lo que podríamos considerar un presupuesto,⁽¹⁰⁶⁾ aunque en realidad fue agrupar en un solo documento los ingresos públicos por un lado, y los gastos públicos por otro. Este proyecto nunca fue aprobado por el Congreso.⁽¹⁰⁷⁾ Por aquellos años, las aduanas representaban las rentas más

¹⁰¹ Afortunadamente esta Constitución sólo rigió desde el 9 de diciembre de 1826 hasta el 16 de junio de 1827, poco más de 6 meses. Se regresó a la Carta del 23 hasta 1828.

¹⁰² Romero, Emilio "Historia económica del Perú" Editorial Sudamericana, Buenos Aires 1949 p. 314

¹⁰³ Idem p.313

¹⁰⁴ Ugarte, César Antonio, op. cit. p.105 y 106.

¹⁰⁵ Romero, Emilio, op. cit. p. 315

¹⁰⁶ Basadre lo califica de "esbozo".

¹⁰⁷ Romero, Emilio, op. cit. p. 317-318.

importantes, seguido de la contribución de indígenas.⁽¹⁰⁸⁾ Por su lado, los egresos con cifras más altas correspondían al ministerio de Guerra y Marina, que absorbía hasta la mitad del presupuesto.⁽¹⁰⁹⁾

La Constitución de 1828 es más precisa que la Constitución vitalicia, aunque inferior a la del 23. En cuanto a las atribuciones del Congreso establece:

"Artículo 48.- Son atribuciones del Congreso:

8) Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al poder ejecutivo".

Que el Congreso determine la inversión de rentas es un grave error. Lo que debe hacer es autorizar su empleo. No es posible, y la experiencia lo ha demostrado, que el Congreso administre la hacienda.

En el caso de las contribuciones, Diputados tenía la atribución exclusiva en cuanto a las iniciativas de las contribuciones, empréstitos y arbitrios para extinguir la deuda pública, y era facultad del Senado, aprobarlas. Como se advierte, se regresa al sistema que reconoce al Congreso la atribución de crear tributos. Sobre el ejecutivo, la constitución opta por el silencio, sin embargo el artículo 99, cuando se refiere a los ministros de estado dice:

"Artículo 99.- El ministro de Hacienda presentará anualmente á la Cámara de Diputados un estado general de los ingresos y egresos del Tesoro Nacional, y asimismo el presupuesto general de todos los gastos públicos del año entrante con el monto de las contribuciones y rentas nacionales".

Aparentemente se trataría de una cuenta general y de un presupuesto; ambos a ser presentados anualmente.

Aun cuando, según el marco constitucional de entonces, era atribución del Congreso determinar en qué se gastaban los ingresos del estado, José de Pando, ministro de Hacienda de Gamarra, en 1830 remitió al Parlamento el

¹⁰⁸ Ugarte, op. cit. p. 105

¹⁰⁹ A ciencia cierta, las listas pasivas se llevaban gran parte de este "pliego".

presupuesto de gastos para el año siguiente. Acompañó el proyecto con otros documentos, una suerte de exposición de motivos, que comprendían estadísticas de los ingresos, proyecciones y deudas a la fecha. El proyecto no fue discutido en el Congreso.⁽¹¹⁰⁾

En la Constitución de 1834, se repite la misma iniciativa de la Cámara de Diputados sobre las contribuciones, pero cuando trata las atribuciones del Congreso señala:

"Artículo 51.-Son atribuciones del Congreso:

8) Aprobar ó no el presupuesto de los gastos del año, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos; suprimir las establecidas; determinar la inversión de rentas nacionales, y tomar anualmente cuentas al poder ejecutivo".

Se comete el mismo error de técnica legislativa. No puede ser atribución del Congreso *"determinar la inversión de rentas anuales"*.

Las atribuciones del Ejecutivo son prácticamente las mismas imprecisiones de la Constitución de 1826. El Consejo de Estado revisaba y observaba, antes que el Congreso, el proyecto de presupuesto y la cuenta del año anterior. Sin embargo, en esta constitución merece destacarse lo establecido en el artículo 172:

"Artículo 172.- Son responsables los administradores del Tesoro por cualquier cantidad que se extraiga, que no sea para los efectos ó inversiones ordenadas por ley".

La Ley de 20 de junio de 1834 estableció, en concordancia con el mandato constitucional, que el Ejecutivo sólo podía efectuar gastos previamente señalados⁽¹¹¹⁾ por el Congreso, y fijaba la responsabilidad del Presidente y sus ministros si cobrasen o efectuaban gastos. Incluso establecieron pena de destitución y pérdida de ciudadanía sin derecho a rehabilitación y la de resarcimiento de daños y perjuicios.⁽¹¹²⁾ Quizá éste fue el intento más decidido de defender el

¹¹⁰ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo II p. 256-257.

¹¹¹ Debió decir aprobados.

¹¹² Basadre, Jorge, op. cit. Tomo II p. 21.

fueo parlamentario, ya que hasta ese momento no habían aprobado un solo presupuesto, algunas veces por falta de interés de la representación y otras por decisión del Ejecutivo de no someter dicho documento al Congreso.

Como sabemos, el intento de la Confederación Perú-Boliviana, fue impedido por las expediciones restauradoras procedentes de Chile, pero es interesante conocer el tratamiento que recibió la hacienda. La Ley Fundamental de la Confederación de 1837 establecía que era una atribución de la Cámara de los Representantes, aprobar el presupuesto que presente el gobierno al Congreso, y ésta es la única referencia concreta sobre el tema.

La Constitución de 1839⁽¹¹³⁾ repite textualmente la iniciativa de la Cámara de Diputados que fue consignada en el texto anterior: la atribución del Congreso de aprobar o no el presupuesto. Persiste la figura del Consejo de Estado como instancia previa al Congreso, el que con sus observaciones al proyecto, remitirá a través de la Cámara de Diputados.

Esta primera época de la República que va desde 1821 hasta 1845⁽¹¹⁴⁾ se caracteriza por luchas internas y externas. Suceden a la guerra de independencia, la guerra con Colombia de 1828, intestinas luchas civiles promovidas por Gamarra, Bermúdez, Orbegoso y Salaverry; el intento de Confederación Peruano-Boliviana, la guerra con Bolivia, el segundo gobierno de Gamarra y los gobiernos efimeros de Vidal, Vivanco, Elías, Menéndez; y fundamentalmente por el incumplimiento de las constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839 en materia de presupuesto.

Asimismo, caracterizan estos años, los escasos recursos, el desorden fiscal, crédito externo arruinado, inexistencia de presupuestos aprobados por el Parlamento y desconocimiento en su tratamiento legislativo.

2.2 Desarrollo en el Perú. Segunda Epoca

La estabilidad del gobierno de Castilla y el comienzo del auge del guano dan inicio a esta segunda época correspondiente a 1845-1874. Para tener

¹¹³ También conocida como la Constitución de Huancayo.

¹¹⁴ Ugarte op. cit. p. 102.

una idea más clara de lo que sucedía en el país, veamos lo que se escribía en "El Comercio", meses antes de que asuma Castilla el poder, un 30 de setiembre de 1844: *"Tres años de escándalos, tres años de guerra civil, sin otras poderosas causas anteriores, han puesto al Perú en el más lastimoso estado material y moral. Confundidas y aun equivocadas las nociones de lo justo y de lo injusto, de lo lícito y de lo ilícito, tienen el Presidente y el Congreso que ahora elijan los pueblos el imperioso deber de reorganizar la sociedad con la ley en una mano y la justicia en la otra"*.

Ya con Castilla, el ministro Manuel E. del Río practica una serie de reformas hacendarias como la reorganización del ministerio y otras oficinas fiscales, prepara la consolidación de la deuda pública y se esfuerza por restablecer el crédito del gobierno.⁽¹¹⁵⁾ Durante este gobierno es aprobado por el Congreso el primer presupuesto para el bienio 1848-1849. Ya antes, el gobierno había sometido a consideración del Congreso el presupuesto del bienio 1846-1847 durante la legislatura de 1845, pero no fue sancionado. No obstante el gobierno lo puso en vigencia.⁽¹¹⁶⁾

Fue un esfuerzo notable por ordenar las finanzas públicas y cumplir el mandato constitucional. Incluso se crea en 1848 la Dirección General de Hacienda, para uniformar la contabilidad⁽¹¹⁷⁾ y se presentó la cuenta general de los años 1846 y 1847 en 1848. Pero en realidad fue un esfuerzo aislado. El presupuesto de 1848-49 fue tramitado sin estudio verdadero, y promulgado el 27 de marzo de 1848 para entrar en vigencia el 1 de junio.⁽¹¹⁸⁾ El Congreso no sabía lo que era un presupuesto y dejó la mayoría de las veces actuar libremente al Ejecutivo. A esto habría que añadirle que no existía contabilidad ni estadísticas.

Por esa época todavía la mayor parte de los egresos correspondía al ministerio de guerra y los ingresos más importantes a las rentas de aduana. Sin embargo, ya desde 1840, había empezado la explotación a gran escala del guano, y los ingresos que reportaba al Estado peruano comenzaron a incrementarse.

¹¹⁵ Ugarte op. cit. p. 110.

¹¹⁶ Ugarte, César Antonio, op. cit. p. 110-111.

¹¹⁷ Ugarte op. cit. p. 112.

¹¹⁸ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo III p. 16.

Sucede a Castilla, José Rufino Echenique (1851-1854), que lamentablemente siguió con la política de dejar de lado las rentas normales del Estado y apoyar el presupuesto cada vez más en la renta del guano. Para tener una idea del auge fiscal, baste decir que entre 1850 y 1854, se dobló el presupuesto,⁽¹¹⁹⁾ entre 1850 y 1864 casi se quintuplicó y, en algún momento, el guano constituyó el 75% de las rentas nacionales.

La inestabilidad política al final del gobierno de Echenique, llevó al Congreso a declarar falsificado el presupuesto para el bienio 1854-1855. En 1855 Ramón Castilla asume el mando hasta 1862.

La Constitución de 1856 establece algunos principios interesantes:

"Artículo 8.- No puede imponerse contribuciones sino en virtud de una ley, para el servicio público y en proporción a los medios del contribuyente

Las contribuciones directas no podrán imponerse sino por un año".

"Artículo 9.- La ley fija los ingresos y egresos de la nación, cualquiera cantidad exigida ó invertida contra su tenor expreso, será de responsabilidad solidaria del que la ordeno, del que lo ejecuta, y del que lo recibe si no prueba su inculpabilidad".

Es, sin lugar a dudas, un notable avance desde la Carta del 23, aunque el constituyente se equivoque al ubicar esta norma en la parte correspondiente a las garantías nacionales, pero sobre todo se equivoca al solicitar, la "prueba de inculpabilidad" de quien recibe dinero indebidamente girado por el fisco. Dentro del título del poder legislativo se consigna como atribución de éste, la de imponer contribuciones y sancionar el presupuesto. El Ejecutivo, por su parte, tiene el manejo de la hacienda. Asimismo, el ministro de Hacienda debe presentar al instalarse el Congreso Ordinario, la cuenta del año anterior y el proyecto de presupuesto para el siguiente.

La Constitución de 1860 repite prácticamente los artículos 8 y 9 de la

¹¹⁹ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo III p. 42.

anterior, pero mejorándola en estos términos:

"Artículo 9.- La ley determina las entradas y los gastos de la Nación. De cualquiera cantidad exigida ó invertida contra el tenor expreso de ella, será responsable el que ordene la exacción ó el gasto indebido, también lo será el ejecutor, si no prueba su inculpabilidad".

Igualmente al indicar las atribuciones del Congreso, se fija como atribuciones de éste, las de imponer o suprimir contribuciones, sancionar el presupuesto y aprobar o desaprobar la cuenta de gastos que presente el ejecutivo. De la misma manera, el ministro de Hacienda presentará, como ordenaba la constitución de 1856, la cuenta general del año anterior y el presupuesto para el siguiente.

Habíamos dejado a Ramón Castilla como presidente provisorio (1855-1858) y más tarde como Presidente Constitucional(1858-1862). A diferencia de su primer gobierno, fue una época de constantes agitaciones políticas, conflictos externos y reformas constitucionales. Las cartas de 1856 y 1860 fueron expedidas bajo este gobierno. Por el lado de la hacienda, tuvo desaciertos como mantener el sistema de consignatarios del guano y eliminar impuestos sin crear otros que reemplacen esa renta ordinaria.⁽¹²⁰⁾ Durante estos años, sólo se aprobó legislativamente el presupuesto para el bienio 1861-62. El presupuesto del bienio 1863-64 fue promulgado sin sanción legislativa por el general Diez Canseco, al asumir el mando por la muerte del mariscal Miguel San Román. Fue un presupuesto inexacto y mal calculado. En efecto, en 1862 fue elegido San Román presidente de la República, pero muere seis meses después de tomar el cargo. Lo reemplaza el segundo vicepresidente, el General Diez Canseco, unos meses, en tanto regresa el primer vicepresidente Juan Antonio Pezet.

Surgen entonces los sucesos iniciales de lo que sería después la guerra con España y que culmina con el Tratado Vivanco-Pareja. Ante el rechazo de la opinión pública de este tratado, surge otra revolución, la del coronel Mariano I. Prado en 1865. Nuevamente asume el mando el general Diez Canseco en forma temporal hasta la llegada de Prado.

¹²⁰ Ugarte op. cit. p. 119

En 1866, terminada la guerra con España, el ministro de Hacienda Manuel Pardo, intentó una reforma integral. Reorganizó el ministerio, aumentó los ingresos, implantó una estricta economía de gastos, reestructuró el Tribunal Mayor de Cuentas, clasificó los ingresos y los gastos en generales, departamentales y municipales.⁽¹²¹⁾ Nuevamente se convoca a una convención para dar una nueva constitución.

La Constitución de 1867 sigue con la técnica de incluir conceptos de hacienda dentro de las garantías nacionales. En efecto, el artículo 8 del mencionado título repite casi textualmente el artículo 9 de la carta de 1860, citada líneas arriba con un agregado: también es responsable el que recibe el dinero con ocasión de un gasto indebido, si se prueba su culpabilidad. Pero quizá el punto que vale la pena resaltar aquí, es que es la única constitución que establece claramente que ni la ley de presupuesto ni la ley que aprueba o desaprueba la cuenta general, pueden ser observadas por el ejecutivo. Esta constitución tuvo corta vida y se regresó a la carta de 1860 cinco meses después. Sucede que Diez Canseco encabezó una revolución contra Prado, de la cual, victorioso en 1868, anuló todos los actos de gobierno, restablece la constitución de 1860 y convocó a elecciones.⁽¹²²⁾

Balta (1868-1872) asume el poder por un período que terminará con la sublevación de los hermanos Gutiérrez y la muerte del presidente. Es con el gobierno de Balta que se emprenden grandes obras, principalmente ferrocarriles, con los recursos generados por el guano. Nuevamente, por ley del 16 de diciembre de 1868, se organiza el ministerio de hacienda en tres direcciones: Administración, rentas y contabilidad general y crédito. Asimismo se aprueba en mayo una resolución estableciendo un plan de contabilidad general para llevar, en todas las dependencias, el sistema de partida doble.⁽¹²³⁾

El presupuesto de 1869-1870 (financiado en un 72.4% por las rentas del guano) reconoció un déficit, que tuvo que ser subsanado en virtud de una autorización otorgada por Ley de 26 de enero de 1869 al ministro Piérola, para procurarse los fondos necesarios con el fin de cubrirlo. El presupuesto de 1871-

¹²¹ Según Basadre, los constituyentes de 1867 deshicieron este trabajo. Ver Basadre, Jorge, op. cit. Tomo V p. 26-27.

¹²² Ugarte op. cit. p. 126.

¹²³ Ugarte op. cit. p. 133.

72 no fue aprobado por el Parlamento, a pesar de que la legislatura se prorrogó hasta enero de 1871. Para salvar la situación, Piérola promulga el decreto de fecha 5 de febrero de 1871, que comprende normas para invertir los recursos, y establece como ingresos y gastos los que consignaba el proyecto remitido a las Cámaras.

Pardo asume el poder en 1872 y encuentra una situación fiscal difícil.⁽¹²⁴⁾ Los intentos por solucionarla, no hicieron sino agravar la crisis. El presupuesto de 1873-74 consignaba un ingreso por rentas del guano mucho mayor que todos los demás recursos juntos. Pero, por el abuso de los adelantos, al suscribir los diversos contratos de los consignatarios, hacían que prácticamente esta enorme renta ya estuviera comprometida al servicio de la deuda externa. Las rentas de aduana constituían la única renta importante. En esos momentos, la demanda del salitre hizo pensar que el guano podía tener un sustituto. Organizado como estanco en 1873, terminó en 1878 bajo el régimen de las consignaciones.

Esta segunda época, que termina con la promulgación de la primera ley orgánica del presupuesto en 1874, tiene las siguientes características:

- Irregularidad en la aprobación de las leyes de presupuesto,
- Los presupuestos eran aprobados con déficit o superávit indistintamente,
- Ejercicio fiscal bianual,
- Desorden fiscal,
- Desde 1840, los recursos provenientes de los contratos del guano, son cada vez más significativos en el presupuesto, pero esta inmensa riqueza es despilfarrada,
- Los ingresos y los gastos son clasificados en ordinarios y extraordinarios,
- No existía un efectivo control sobre el Ejecutivo por parte del Parlamento,
- El Congreso no sabía lo que era un presupuesto, no se tenía ni siquiera la noción de lo que es una transferencia o habilitación de partidas y,

¹²⁴ Prólogo de esta situación, según Basadre, fue la etapa de la revolución de 1865, la guerra con España de 1866 y la desvalorización del guano durante la guerra de secesión de Norteamérica.

- Técnicamente hablando, el presupuesto era una ilusión.⁽¹²⁵⁾

Basadre, con la extraordinaria pluma que lo caracteriza, describe la vida republicana hasta esos momentos de esta manera: *"La guerra de independencia demandó grandes sacrificios y la necesidad de formar ejércitos hizo aumentar los egresos; y a la vez, disminuyó el número de indígenas contribuyentes. Coinciden así, al iniciarse el período que siguió a la Emancipación, el empobrecimiento del Tesoro y la angustia de buscarle recursos extraordinarios con qué atender sus ingerencias inmediatas. La paz pública hubiere ayudado a ordenar las cosas pero, por el contrario, los bandos políticos, sucesivamente victoriosos, fueron dañinos para el erario. Se sucedieron empréstitos voluntarios o forzosos, ventas de propiedades del Estado, expropiaciones, emisión de vales y billetes de crédito público y otras medidas análogas. Creció así la deuda pública, hubo dificultades para atender mensualmente a los empleados, el ejército, de número crecido, necesitó ser pagado de preferencia; las listas pasivas aumentaron en exceso; se pidió dinero prestado muchas veces en condiciones usurarias. No hubo tiempo ni calma ni personal preparado para revisar, modernizar o dar eficacia y justicia al régimen tributario y a los sistemas de recaudación y de contabilidad.*

De pronto vino el guano a sacar de apuros a la Hacienda Pública y fue recibido como un presente, ignorado durante siglos del Perú virreinal, que la Providencia hacía al Perú republicano. Se echó mano a este recurso para gastos ordinarios, e inmediatos; no se procuró mejora de los impuestos o la creación de otros nuevos y hasta se eliminó, sin buscarle reemplazo, en alarde liberal, la contribución de castas y luego en 1854 (...) el tributo de los indígenas. Así el país vivió en una situación única atendiendo sus gastos normales y permanentes primordialmente con una renta extraordinaria y que tenía que ser pasajera, y con ella se creó una telaraña cada vez más y más enmarañada de compromisos y obligaciones. "Pueblo que no trabaja y come guano" escribió en una poesía Felipe Pardo y Aliaga.

El arreglo de la deuda exterior, el de la deuda interna, el de la manumisión y el de los gastos del conflicto con España y otros problemas

¹²⁵ Romero, Emilio, op. cit. p. 373.

internacionales originados, fueron hechas con las entradas del fertilizante; así como más tarde, el ensayo de las vastas obras públicas y, sobre todo, la construcción de grandes ferrocarriles. La tremenda crisis proveniente del desnivel entre las deudas acumuladas con los consignatarios, las posibilidades reales de pagarlas y de atender, por otra parte, simultáneamente a los gastos ordinarios, se diseña ya hacia 1867 y vino un período agónico hasta la guerra con Chile".⁽¹²⁶⁾

2.3 Desarrollo en el Perú. Tercera Epoca

Hasta 1874, las leyes de presupuesto estaban amparadas en enunciados constitucionales y otras consideraciones empíricas empleadas por el poder administrador.⁽¹²⁷⁾ Esto cambia con la Ley Orgánica del Presupuesto del 16 de setiembre de 1874, dictada durante el gobierno de Manuel Pardo, siendo ministro de Hacienda Juan Ignacio Elguera,⁽¹²⁸⁾ inicia esta tercera época. La primera ley de presupuesto que se aprueba al amparo de ella fue la del bienio 1875-76. Dicha ley, a pesar de estar expresamente prohibido por la ley orgánica, fue aprobada con déficit.⁽¹²⁹⁾

Esta primera ley orgánica dividió al presupuesto en dos: uno de ingresos y gastos permanentes y otro de ingresos y gastos nuevos (art. 1). Pero tuvo el error de consignar como ingreso permanente, la renta de los contratos del guano, cuando como hemos visto, por su propia naturaleza es un recurso extraordinario, recurso que por lo demás ya estaba comprometido por muchos años al servicio de la deuda externa.

Esta ley de 8 artículos, contiene en su artículo 6 los conceptos más importantes de ella:

¹²⁶ Basadre, Jorge, op. cit Tomo III p. 90. Francisco García Calderón puede agregar "*La riqueza aumenta debido al guano y el salitre. La vida es fácil y abundante, el estado juega un papel de gerente de fortunas. El derroche aumenta y el espejismo del oro produce desequilibrio en los espíritus. La bancarota y la Guerra del Pacífico consuman la obra de disolución anterior*" García Calderón, Francisco, "El Perú Contemporáneo" Banco International, Lima 1981, p. 25-26.

¹²⁷ Cornejo Klaschen, Roberto, "El presupuesto gubernamental por programas" Editorial Universitaria, Lima 1970 p. 229.

¹²⁸ Castillo, Luciano, "Finanzas públicas" Ed. Pirhua Lima, 1992 p. 95.

¹²⁹ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo V p. 217.

- El presupuesto ordinario se prorroga (salvo el primero) y sólo se discute el dictamen de la comisión que está o no conforme por el traslado de partidas extraordinarias a ordinarias. También se discute sobre las partidas nuevas del presupuesto extraordinario.
- El presupuesto es bianual.
- No puede existir déficit (principio del equilibrio).

También, aunque no expresamente, se hace referencia a los principios de unidad y de universalidad.⁽¹³⁰⁾

Esta ley fue un brillante esfuerzo por ordenar las finanzas públicas. Pero la pendiente era demasiado pronunciada para esperar revertir la situación por la promulgación de una ley. El descenso hacia la bancarrota era constante desde hacía tiempo, y la guerra con Chile nos sorprende en ese camino. Además, dicha ley cometió el error de establecer el destino de las rentas, es decir eran ingresos destinados, lo que a la larga le resta libertad de acción al ejecutivo.

Consideramos de particular importancia la definición sobre el presupuesto ensayada por Francisco García Calderón en 1879, en su famoso Diccionario,⁽¹³¹⁾ que aun cuando sus conceptos ya están superados, son interesantes para nuestro estudio histórico:

" El cómputo anticipado que hace el Congreso en cada bienio de las entradas y gastos que ha de haber en la Nación, tanto en las obras públicas, como en los sueldos, pensiones y otras dependencias del Estado.

El Presupuesto General tiene por objeto impedir que el Poder Ejecutivo gaste más de lo necesario, y que de ese modo se perjudique la Nación; así es que no puede faltar jamás en los estados que no están sujetos á un régimen absoluto... Este presupuesto no se mira sino como un proyecto que el Congreso puede adicionar y modificar como tenga por conveniente".

¹³⁰ Castillo, Juan Lino, op. cit. p. 24.

¹³¹ García Calderón, Francisco, "Diccionario de la legislación peruana" Tomo II, segunda edición, París 1879. página 1584.

Con Prado, el Congreso sancionó los presupuestos de los bienes 1877-1878 y el de 1879-1880. En febrero de 1879 se aprueba la ley de presupuesto para ese bienio, pero los acontecimientos posteriores hicieron que las sumas asignadas fueran destinadas primordialmente al ejército y la armada. El 2 de abril de 1879 Chile le declara la guerra al Perú. Perdido el dominio del mar en heroicos y desiguales combates, se inicia la campaña terrestre con el sacrificio de nuestros mal organizados ejércitos. En esos momentos ocurre el desafortunado viaje del presidente Prado a Europa. Se subleva el coronel La Cotera, pero luego interviene Piérola, que será proclamado más tarde dictador. El ejército chileno, luego de vencer en Tacna y Arica, avanza hacia Lima.

Ya durante la guerra, se intentaron varias reformas. Químper, Pazos, Izcue, Viterbo Arias y otros ministros de Hacienda, propusieron diversos planes para afrontar la crisis, pero tuvieron muy escasos efectos. Al producirse la ocupación chilena, la vida financiera del país cayó bajo su tutela.

El Jefe del Ejército de Operaciones impuso en Lima y el Callao cupos que, luego por gestiones del gobierno provisorio, éste asumió. El invasor tomó posesión asimismo, de las aduanas y otras rentas, aplicándolas no sólo a los gastos de ocupación, sino también para beneficio del fisco del país vecino. De igual manera, el Jefe del Ejército que ocupaba el departamento de Tarapacá emitió un bando autorizando a los tenedores extranjeros de bonos peruanos, la extracción del guano de los depósitos controlados por sus tropas, previo pago de los derechos correspondientes por exportación. Piérola, por demás en actitud simbólica, expidió un decreto indicando que los tenedores que hubieran solicitado exportar el guano, perdían el derecho de hacer valer sus créditos.

La decisión del jefe chileno fue ratificada en marzo de 1880, en París, mediante un contrato celebrado con los representantes de los bonos y de la Peruvian Guano Co. En éste, se establecía que cuando se celebrara la paz con el Perú, el gobierno chileno se comprometía a proteger y asegurar los créditos a los tenedores de bonos y a la Peruvian. A su vez, éstos se comprometían a no efectuar adelantos ni pagar al Perú suma alguna por cuenta de los contratos celebrados en 1876. Más tarde en 1882, el gobierno chileno ofreció al mejor postor y a sobre cerrado, un millón de toneladas métricas de guano, debiendo entregar el 50% del precio a los acreedores peruanos y el otro 50% al gobierno

de Chile. Esta operación quedó ratificada en el tratado de Ancón.⁽¹³²⁾

Durante la guerra, diversos gobiernos provisorios (Piérola, García Calderon, Montero e Iglesias) dejaron gran confusión sobre las rentas recaudadas y los gastos efectuados. Incluso se llegó a nombrar una comisión investigadora para determinar el manejo de los fondos recaudados por empleados o comisionados del gobierno durante la ocupación. La tarea tuvo serios obstáculos, en parte por la poca voluntad de los funcionarios en colaborar y por la pérdida de mucha documentación en el incendio del Tribunal Mayor de Cuentas ocurrido en 1884.⁽¹³³⁾

Terminada la guerra, sin contar con las entradas del guano, habiendo perdido las salitreras del sur, sin crédito externo o interno y con un país empobrecido, se inició una política de estricta economía.

Los años de 1884 - 1885 fueron de luchas entre Cáceres e Iglesias, hasta que pudieron llegar a un acuerdo por el que se restableció la carta de 1860 y se convoca a elecciones. Elegido Cáceres, asume el mando en 1886. Entre 1883 y 1885 tampoco hubo presupuesto sometido al Congreso. En realidad desde 1879 a 1887 no hubo presupuestos. El ministro de Hacienda, Luis Bryce, hizo un primer proyecto de presupuesto para el bienio 1887-1888, pero la Comisión de la Cámara de Diputados lo dejó de lado y redactó uno por su cuenta que finalmente fue aprobado. El presupuesto general para 1889-90 fue el último presupuesto bianual -por reforma del ministro Aspíllaga- hasta 1971, ya que por ley de 21 de agosto de 1889 se modificó la constitución para darle carácter anual.⁽¹³⁴⁾ Se aprobaron además los presupuestos de 1892, 1893 y 1894.

Esta tercera época termina con la aprobación de una nueva ley orgánica de presupuesto, la de 1893, durante el gobierno de Morales Bermúdez, que no derogó la de 1874, sino más bien complementó, ya que sus disposiciones resultaron ser muy generales.⁽¹³⁵⁾

¹³² Ugarte, César Antonio, op. cit. p. 172-179.

¹³³ Ugarte, César Antonio, op. cit. p. 186-196.

¹³⁴ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo VII p.110.

¹³⁵ Comejo, Roberto, op. cit. p.230.

Para Juan Lino Castillo¹³⁶ *"la citada ley de 1893, con relación al derecho presupuestario estableció el principio de la especialidad del presupuesto (art. 11) y, en cierto modo, el de la especialidad de los créditos (art. 3); fijó los procedimientos que se debía seguir en los pagos (artículos 3, 9, 10, 13 y 15); prescribió la publicidad de las operaciones presupuestarias (art. 14); señaló la forma de presentar al Congreso el proyecto de presupuesto y la documentación justificativa (arts. 21 y 22) y determinó el plazo para presentar al Legislativo la cuenta general de la república y la forma de hacerlo"*.

Además, la referida ley, reúne conceptos y principios fundamentales para una ordenada vida financiera:

- Principio de legalidad del tributo (art. 1).
- Nulidad de los empréstitos contraídos sin autorización del Congreso (art. 2).
- No se aplicarán los sobrantes del presupuesto, a otros gastos, es decir, como regla general no hay transferencias ni habilitación de partidas (art. 3).
- Ningún empleado podrá recibir más de un sueldo o pensión del Estado (art. 5).
- Toda orden de pago expresará la partida donde haya de aplicarse (art. 8).
- El ministro de Hacienda no podrá ordenar pago alguno sino cuando haya fondos efectivos para cubrirlos (art. 10).
- Queda prohibido disponer de fondos del año subsiguiente (art. 11).
- Al instalarse el Congreso, el ministro de Hacienda presentará el proyecto de presupuesto (art. 20).

En realidad a esta norma complementaria corresponde, por su contenido, el título de primera ley orgánica del presupuesto.

Merecen mención aparte los llamados presupuestos departamentales. Estos presupuestos autónomos que vinieron a modificar la distribución de ingresos y gastos, estaban constituidos por rentas afectadas a cada depar-

¹³⁶ Castillo, Juan Lino, op. cit. p. 24.

tamento, lo que a la larga generó desorden. Fueron perdiendo importancia por el centralismo de comienzos de siglo XX hasta desaparecer.

En rigor, estos presupuestos departamentales fueron diseñados en 1864 por Manuel Pardo, siendo Secretario de Hacienda de Mariano I. Prado. Terminada la guerra con Chile, se promulga la Ley de Descentralización Fiscal de 1886, la que restituyó las Juntas Departamentales. Estos presupuestos tuvieron vigencia hasta la Ley Orgánica de 1922. Posteriormente, la Constitución de 1933 otorgó *status* constitucional a los presupuestos departamentales, pero no fueron llevados a la práctica nunca más. (Conversación con Pedro Planas).

2.4 Desarrollo en el Perú. Cuarta Época.

La cuarta época abarca el período comprendido desde 1893 hasta 1922. El año 1894 fue particularmente convulsionado por las montoneras que acechaban en todo el país. Las montoneras norteñas de los Seminario incursionaban en Chiclayo, Trujillo y otras ciudades de Lambayeque y La Libertad. Augusto Durand, en el centro, tomó Cerro de Pasco y Huánuco. Al sur, Juan Luis Palacios de Céspedes "el cubano"; en Apurímac la montonera de Julián Niño de Guzmán y cerca a Lima, en Mala y Cañete, Felipe Santiago Oré. Con este ambiente, en marzo siguiente, Piérola entra a Lima y toma el poder.⁽¹³⁷⁾

Sucede que el presidente Morales Bermúdez muere antes de terminar su mandato, lo que aprovecha el segundo vicepresidente para dar un golpe de estado. Este disolvió el Congreso y convocó a elecciones. Piérola se abstiene y el congreso elige a Cáceres. Piérola alista entonces las montoneras, con las que finalmente llega a la presidencia.

El gobierno de Piérola se caracteriza por la estrictez en la ejecución del presupuesto y la honradez en el manejo de fondos.⁽¹³⁸⁾ Piérola puso especial énfasis en el cumplimiento de las reglas presupuestarias y de la ley de contabilidad de los ministerios de 1895. Dicha norma señalaba en su primer artículo que los ministros son, directa e indirectamente, responsables por los

¹³⁷ López Martínez, Héctor, "Montoneras, soldados y buques" en el diario "El Comercio" p. 2 del 30 de setiembre de 1994.

¹³⁸ Ugarte, César Antonio, op. cit. p. 202.

gastos que ordenen. A manera de ilustración sobre cómo se manejaban las finanzas públicas, Manuel Jesús Obín⁽¹³⁹⁾ en su memoria de 1896 cuenta que *"una congregación religiosa docente obtuvo la liberación de derechos de un armonium para el servicio de la capilla del colegio que sostiene en la provincia. Posteriormente advirtió el gobierno que esa exoneración no estaba comprendida en el inciso 4 del artículo 1 de la ley de 27 de setiembre de 1888 y resolvió que los derechos de aduana que debió pagar ese instrumento fuesen cubiertos por las personas que expidieron la suprema resolución derogada; y así se ejecutó, recibiendo el tesoro los S/. 86.40 de esos derechos que pagaron por mitad S.E. el Presidente (Piérola) y el ministro"*.

También corresponde a este período la separación material entre el ordenador del gasto y el pagador, así como la implementación del sistema presupuestal del ejercicio por decreto de 15 de febrero de 1897. El presupuesto aumentó notablemente y se inició una época de estabilidad y crecimiento, a pesar de los déficit de los presupuestos de 1896, 1897 y 1898. Asimismo durante este gobierno se efectuaron una serie de reformas económicas, entre ellas, establecer el patrón oro, el ordenamiento de la deuda interna, y el aumento de la recaudación debido a la creación de la Sociedad Recaudadora de Impuestos Fiscales; una sociedad anónima con capitales estatales y privados.⁽¹⁴⁰⁾

Las relaciones con el Legislativo fueron relativamente buenas, y decimos relativamente, por algunos incidentes que provocaron fricciones entre ambos, particularmente el ocurrido con motivo de la aprobación del presupuesto para el ejercicio de 1897. Sucedió que el presupuesto aprobado por el Congreso, fue promulgado con enmiendas y correcciones.⁽¹⁴¹⁾ El Presidente envió un mensaje reservado al Parlamento, explicando el motivo de su actuar, el mismo que tiene varios puntos que vale la pena exponer:

- a. Que el presupuesto general no puede contener otras partidas que las establecidas por una ley y que no hay ley sin el voto de ambas cámaras

¹³⁹ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo VII p. 390.

¹⁴⁰ Subsistió hasta 1900, reemplazada por la Sociedad Nacional de Recaudación hasta 1913 sustituida por la Cía. Recaudadora de Impuestos.

¹⁴¹ Este es un antecedente de lo ocurrido en 1990, cuando el ejecutivo promulgó parcialmente el presupuesto para el año siguiente.

y sin la concurrencia imprescindible del Poder Ejecutivo.

- b. Que en materia de presupuestos la iniciativa era propia y exclusiva del Poder Ejecutivo (art. 102 de la Constitución), y que a diferencia de otras leyes, en ésta el legislativo no tenía más atribución que la de sancionarla.

Estos dos primeros argumentos, en el fondo, tratan de sostener que el presupuesto es una ley formal (ante la ausencia de alguna norma que lo defina) y que la participación del legislativo es mínima en estos menesteres, y por lo tanto no tienen más atribuciones que darle trámite y sancionarla.⁽¹⁴²⁾ También por otro lado reafirma la atribución exclusiva que tiene en la elaboración de esta norma.

- c. Que el Parlamento y mucho menos una de sus ramas, estaba facultado para hacer reconocimiento de créditos particulares como también aumentar el número de plazas creadas o de mayor pago en el pliego del Legislativo por propia iniciativa.

Este último punto denota la voluntad de Piérola de no tolerar interferencias en la política económica de su gobierno, ya que aparentemente se trataba de infiltrar favores políticos en el presupuesto abultándolo. En otras palabras, niega la iniciativa parlamentaria al gasto.

Ante esta situación, la oposición reaccionó y en la sesión del 31 de octubre, en la Cámara de Diputados, 23 de ellos dejaron constancia de que al Poder Ejecutivo no le correspondía enmendar leyes y que el Legislativo no podía sufrir limitación en la formación de ellas. El 5 de noviembre, la mayoría replicó la posición de los 23 representantes sosteniendo que: "*son iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo las negociaciones internacionales y la formación de los presupuestos cuya sanción correspondía al Legislativo; que los Congresos sólo gozan de iniciativa en el presupuesto bajo la forma de leyes especiales (...) que por su naturaleza propia los presupuestos son inobservables por el Poder Ejecutivo a condición de que en ellos sólo figuren*

¹⁴² Cuando tratemos sobre la naturaleza jurídica de la ley de presupuesto, hablaremos en extenso sobre esta posición cuyo origen estuvo en una discusión similar entre el Parlamento alemán y el ministro Bismarck.

como partidas nuevas las creadas por su iniciativa o por leyes especiales pues de otro modo se dictarían las leyes sin la intervención que la Constitución le concede bajo la forma de veto suspensivo...". El mensaje presidencial en sí, no fue debatido por el pleno.⁽¹⁴³⁾

Sucede a Piérola, Romaña y el presupuesto de 1900 fue discutido normalmente en el Parlamento, pero más tarde por decreto de 11 de diciembre, el Presidente lo declara prorrogado para 1901. La oposición reaccionó y combatió duramente esta medida. Incluso llegó a acusar al gabinete de ejercer una dictadura financiera por no convocar a una legislatura extraordinaria para aprobar el presupuesto. Tiempo después, instalada la legislatura, la Cámara de Diputados desaprueba la cuenta general de ese ejercicio.

A fines de 1902, Romaña vuelve a prorrogar el presupuesto en ejecución para 1903. Esto se repite en los presupuestos de 1910 y 1912.

En 1912, Billinghurst, solicitó al Parlamento la prórroga del presupuesto de ese ejercicio y la autorización para hacer modificaciones en él. El Presidente obtuvo la autorización por todos los votos de los diputados menos uno (Matías Manzanilla). Al clausurarse las sesiones de 1913 sin aprobarse el presupuesto de 1914, por decreto del 29 de diciembre de 1913, el presidente lo puso en vigencia. Este decreto establecía que se aprobaba el presupuesto, con cargo a recabar posteriormente la "homologación" de dicho procedimiento por parte del Congreso. Cuando es derrocado Billinghurst, el Parlamento invalidó el decreto del 29 de diciembre de 1913 y autorizó a Benavides a prorrogar por duodécimas el presupuesto de 1912 para 1914. Por otro lado, la Primera Guerra Mundial ocasionó una situación de emergencia en el comercio mundial, que fue afrontada en el Perú, con múltiples medidas, entre ellas, la de dejar en suspenso la ley orgánica de presupuesto de 1874.

Hasta este momento, los sucesivos gobiernos del siglo XX -Romaña, Leguía, Billinghurst y Pardo- emplearon el sistema de prorrogar el presupuesto del año anterior, así sucedió en los años 1901, 1903, 1910, 1912, 1914 y 1917,⁽¹⁴⁴⁾ lo que Víctor Andrés Belaunde calificaba de autocracia financiera.⁽¹⁴⁵⁾

¹⁴³ Basadre, Jorge, op. cit Tomo VII p. 344-345 y 398-399.

¹⁴⁴ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo IX p. 174.

Esto no sólo se debía a una vocación autocrática del ejecutivo, a veces respondía a la inacción del Parlamento. Pero el debate parlamentario tampoco era una garantía. Víctor Raúl Haya de la Torre⁽¹⁴⁶⁾ decía que *"en el Perú, la preparación del Presupuesto siempre ha sido un obscuro rito de cábala. Su discusión en nuestros sedicentes parlamentos, una lucha subalterna de intereses localistas y de clan"*.

Los presupuestos de 1918 y 1919 fueron aprobados normalmente. El golpe de estado de 1919 lleva a Leguía por segunda vez a Palacio de Gobierno, del que no saldría hasta 1930, 11 años después, con un presupuesto cuatro veces más grande por el uso indiscriminado del crédito externo, con un ritmo de aumento de gastos de cerca del 40% al año.⁽¹⁴⁷⁾

En 1920, al año siguiente, se promulga una vez más y como era usual en estos casos, una nueva Constitución.

Nuevamente bajo el título de garantías nacionales se consignan principios presupuestales. El artículo 9 es copia casi fiel del artículo 9 de la constitución de 1860 que hemos analizado, pero agrega un párrafo que establece la obligación de publicar los presupuestos y cuentas de todas las dependencias del Estado.

Fruto de la experiencia reciente de las prórrogas, esta constitución al tratar sobre el poder legislativo, dispuso que no podía clausurarse el Congreso Ordinario sino vencido su plazo máximo de 120 días en caso de no haber sancionado el presupuesto. En realidad no representaba solución alguna, ya que, expirado el plazo anterior, el Congreso Extraordinario sólo era convocado por el Poder Ejecutivo cuando lo consideraba conveniente.

Dentro de las atribuciones del Congreso se indicaban la de sancionar el presupuesto y aprobar o desaprobar la cuenta de gastos. Es de notar que aparece en el artículo 85 de esta carta, el primer intento por limitar la conocida

¹⁴⁵ Belaunde, Víctor Andrés, "La crisis presente 1914-1939" Luis Alfredo Ediciones, Lima 1994 p. 118.

¹⁴⁶ Partido Aprista Peruano " Autopsia del presupuesto civilista". Gráficos de Ugarte, Buenos Aires(?) 1936.

¹⁴⁷ Belaunde, Víctor Andrés, op. cit. p. 180-181.

"iniciativa al gasto".

"Artículo 85: 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".

A continuación, el artículo 86, trata de completar las disposiciones anteriores con la idea de evitar gobernar sin presupuesto o con presupuesto prorrogado. En efecto, dentro del mencionado artículo se incluye la siguiente disposición:

"Por ningún motivo podrá gobernarse sin presupuesto y si por cualquier causa no queda expedito antes de comenzar el nuevo año, el Congreso, ya sea que se halle en funciones o que sea convocado especialmente, resolverá que mientras se vota el presupuesto definitivo rija provisionalmente por doceavas partes el presupuesto del año anterior o el presentado por el gobierno para sustituirlo".

En concordancia con el artículo 9, el 180 señala que en ningún caso habrá sesión secreta en el Congreso para tratar asuntos económicos y que la votación será nominal para todo asunto que comprometa directamente rentas nacionales.

Al tratar sobre el poder Ejecutivo, el constituyente sancionó dos artículos que nos interesan particularmente. El primero es el 121, referente a las atribuciones del Presidente de la República. El inciso 8 del mencionado artículo dice :

"Dar órdenes necesarias para la recaudación e inversión de las rentas públicas con arreglo a ley".

El segundo artículo es el 129 sobre los ministros de estado. Aquí se estipula que es obligación de todos los ministros presentar una memoria cada vez que se instale el Congreso Ordinario y cada vez que se lo soliciten. Asimismo, el ministro de Hacienda presentará en agosto la cuenta general y el presupuesto del año siguiente, bajo responsabilidad de todo el gabinete. Curiosa disposición cuando las omisiones y demoras por aquellos días, como hemos

visto, las más de las veces provenían del Parlamento.

En pleno gobierno de Leguía, en 1922, por obra del ministro Abraham Rodríguez Dulanto, se dictó la ley N° 4598 Ley Orgánica del Presupuesto que estuvo vigente hasta 1962. Durante sus 40 años de vida, esta ley fue complementada o modificada por las leyes 5591 en 1926, 6475 en 1929, 6784⁽¹⁴⁸⁾ en 1930, 8488⁽¹⁴⁹⁾ en 1936, 10800⁽¹⁵⁰⁾ en 1947, 11539⁽¹⁵¹⁾ en 1950 y 12676⁽¹⁵²⁾ en 1956.⁽¹⁵³⁾

Esta nueva ley orgánica trajo conceptos muy importantes e innovadores para nuestra legislación:

- El Presupuesto General debe contener en un solo documento la previsión y valuación de todas las entradas y gastos de la nación, principio de unidad (art. 2).
- Los montos serán consignados sin compensaciones, en monto bruto, principio de universalidad (art.3).
- Se autorizan los gastos detallados (art. 4).
- Los ingresos irán a una caja única y excepcionalmente sólo por ley se afectan los ingresos. Principio de unidad de caja (art. 5).
- En el título I se consignan las entradas, disposiciones que no podrán crear impuestos, modificarlos o suprimirlos (art. 8).

¹⁴⁸ Crea la Contraloría General de la República como dependencia del ministerio de Hacienda.

¹⁴⁹ Crea la Dirección de Presupuesto como dependencia del ministerio de Hacienda.

¹⁵⁰ Esta ley de 1947 intenta poner un poco de orden frente a las iniciativas parlamentarias en contra del principio de unidad. Agrupa los ingresos y egresos productos de leyes especiales, llamadas cuentas de orden, dentro del presupuesto ordinario. Sucedió que se creaban gastos, por supuesto que con sus respectivos ingresos, para mantener el equilibrio, pero inducían al desorden además de afectar la política económica del gobierno. Fue derogada por la Ley N° 11539.

¹⁵¹ Los ingresos y egresos autorizados por leyes votadas con fines específicos (cuentas especiales) serán reguladas por un presupuesto adicional aprobado por el Congreso e incorporado al presupuesto ordinario. También al igual que el artículo 4 de la Ley N° 10800, se prohibía desviar los fondos del destino a que han sido afectados.

¹⁵² Ley complementaria de la ley orgánica. Creaba el Fondo Nacional de Desarrollo Económico, cuyo objeto era "constituir e invertir sistemáticamente los recursos necesarios para el estudio y ejecución de obras públicas de carácter reproductivo y las de interés social, en el territorio de cada uno de los Departamentos de la República".

¹⁵³ Basurto, Rolando, op. cit. p. 17.

- En el título II se consignan los gastos que se dividen en pliegos, capítulos y partidas (art. 9).
- El título III es el balance que en ningún caso puede arrojar déficit (art. 10).
- El ministro de Hacienda formula el presupuesto de ingresos, señala el monto asignado a cada ministerio y los ministros forman sus respectivos presupuestos de egresos. Las Cámaras formulan sus respectivos presupuestos. Finalmente Hacienda centraliza los presupuestos y hace los cambios necesarios (art. 11).
- La Comisión de Presupuesto de cada Cámara puede introducir las reformas que considere convenientes, conservando el equilibrio presupuestal. Se entiende que dentro del límite fijado por la Constitución, aunque no fue así (art. 12).
- No podrán presentarse proposiciones que alteren el equilibrio (art. 14).
- La votación es por capítulos. Principio de especialidad (art. 15).
- El ejercicio financiero comprende desde el 1 de enero al 31 de diciembre, con un período complementario que va desde el 1 de enero siguiente hasta el 31 de marzo, durante el cual se continúan los pagos y las cobranzas que hayan quedado pendientes, debiéndose aplicar el producto de éstas a los pagos pendientes del ejercicio de donde se deriven. Principio de anualidad (art. 16).⁽¹⁵⁴⁾
- Existen partidas de imprevistos asignadas a cada ministerio que no podrán servir para pagar sueldos de ninguna clase ni para aumentarlos (art. 21).
- Los créditos abiertos para los gastos de un presupuesto no podrán aplicarse al pago de los otros presupuestos. Al clausurarse un ejercicio se anularán automáticamente todos los créditos del presupuesto que no hayan sido empleados (art. 22).
- Se trata sobre la cuenta general y lo que contendrá (art. 25).
- Se dispone que será suficiente razón para censurar a un ministro, cuando haya excedido los créditos que le fueron asignados en su pliego (art. 32).
- Se obliga a todos los funcionarios pagadores a rendir cuentas (art. 38).

¹⁵⁴ Originalmente, el período complementario concluía el 30 de abril. Posteriormente por Ley N° 6475 fue establecido el 31 de marzo.

2.5 Desarrollo en el Perú. Quinta Epoca

Durante el leguísimo ocurre la primera modificación a la ley orgánica de 1922 estableciendo la presentación de los ministros ante el Congreso para sustentar sus ingresos y sus gastos programados. La segunda modificación por ley N° 6475 ocurre también durante el oncenio. Se refiere al período complementario para el cierre del ejercicio presupuestal.

En las postrimerías del régimen, se crea por ley N° 6784 la Contraloría General de la República, como dependencia del ministerio de Hacienda en paralela existencia al Tribunal Mayor de Cuentas, aunque la primera ya había sido creada previamente por Decreto del 26 de setiembre de 1929.

En 1930 un movimiento revolucionario, encabezado por el Comandante Sánchez Cerro desde Arequipa, derroca a Leguía. La crisis mundial del 29, había afectado seriamente el oncenio.

En el Perú enfrentamos la crisis restringiendo el gasto público y aumentando los impuestos. Eran recetas conocidas frente a fenómeno desconocido. La teoría de Keynes de aumentar el gasto público para salvar la situación, fue aplicada tímidamente en EE.UU. al comienzo por Roosevelt, ya que Hoover no atinó una solución adecuada, y poco a poco logró que su país saliera adelante. En nuestro país no será hasta Benavides(1933-1939) que nuestra economía mostrará signos de franca recuperación.

La Junta de Gobierno expidió el decreto del 2 de octubre de 1930, que ordenaba a todos los funcionarios públicos el deber de hacer una declaración de bienes antes de asumir su cargo, similar disposición se ha consignado en la Constitución de 1993, pero tampoco ha sido cumplida cabalmente. Un dato curioso es que por decreto ley N° 6893 se autorizó al ministro de Hacienda a abrir un crédito extraordinario destinado a regularizar los gastos que demandó el movimiento revolucionario. Lo que en otras palabras significa, que derrocar a Leguía le costo al país S/. 170,000.00.⁽¹⁵⁵⁾

Al año siguiente, la misión de consejeros financieros que presidió

¹⁵⁵ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo X p. 70 y 90.

Edwin Kemmerer, profesor de la Universidad de Princeton, presentó un proyecto de ley orgánica de presupuesto, que nunca llegó a convertirse en ley. Para ser exactos, la misión compuesta por expertos en moneda, banca, crédito público, aduanas, contabilidad e impuestos, además de la mencionada ley orgánica presentaron otros diez documentos,⁽¹⁵⁶⁾ a saber; proyecto de ley de impuestos sobre la renta, proyecto de ley general de Bancos, proyecto de ley para establecer por los concejos distritales y provinciales un impuesto predial, proyecto de ley de creación del Banco Central de Reserva, proyecto de ley de creación de aduanas, informe sobre el crédito público, proyecto de ley de organización de la Tesorería Nacional, proyecto de ley monetaria y un informe sobre la política tributaria del Perú.⁽¹⁵⁷⁾

El proyecto Kemmerer, a decir de Castillo,⁽¹⁵⁸⁾ presentaba defectos. Entre ellos dicho autor menciona la preferencia de la Misión por el principio del equilibrio sobre toda consideración y la de proponer, para el cálculo del pliego de ingresos, el método del promedio automático del rendimiento de los tres ejercicios fenecidos anteriores; método que califica de desacreditado e irreal. Quizá era el método apropiado a recomendar considerando la organización fiscal existente.

Era cierto que para criterio de la Misión, era fundamental el control fiscal para evitar déficit en épocas normales. Tan es así, que planteaban que el proyecto de ley orgánica debía promulgarse conjuntamente con los proyectos de Ley de Organización de la Contraloría y del Tesoro Nacional. Sin embargo, la exposición de motivos de la Misión destacaba otros aspectos del proyecto.⁽¹⁵⁹⁾ El proyecto traía conceptos nuevos, algunos que incluso podían generar un conflicto con la Constitución vigente de ese entonces. Así por ejemplo, el proyecto disponía que el presupuesto preparado por el ministerio de Hacienda no tenía necesidad de ser aprobado por el Consejo de ministros para remitirlo al Congreso. Los artículos 39 y 40 del proyecto limitaban

¹⁵⁶ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo X p. 138-139.

¹⁵⁷ Esta misión recomendó durante la crisis del 29, entre otras cosas, la libre convertibilidad del billete. La medida puesta en práctica duró poco más de un mes, ya que el Banco Central se estaba quedando sin oro y divisas.

¹⁵⁸ Castillo, Juan Lino, op. cit. p. 30.

¹⁵⁹ Banco Central de Reserva del Perú. "La misión Kemmerer en el Perú. Informes y propuestas. Lima, 1997.

expresamente la iniciativa al gasto del Congreso, salvo lo referido a su propio presupuesto. Finalmente el artículo 41 otorgaba un plazo de 90 días al Congreso para aprobar el proyecto. Vencido el plazo, sin aprobarse, éste *"entrará de hecho en vigencia el año fiscal siguiente como ley de presupuesto..."* con la exclusión de las nuevas partidas. Esto es un claro antecedente para el constituyente de 1978.

Durante el gobierno de Sánchez Cerro, de 1931 a 1933, se practicó la prórroga por dozavos, incluso algunos aprobados por el Congreso Constituyente.

Un hecho sin precedentes ocurrió bajo este régimen. Por Decreto Ley N° 7180, se creó la Comisión Central de Presupuesto con el objetivo de estudiar, revisar y eventualmente reducir los egresos públicos. Posteriormente por Decreto Ley N° 7197 se le confirió a la Comisión la atribución del control y distribución de fondos públicos. Afortunadamente, pocos meses después estas atribuciones fueron restablecidas al ministro de Hacienda.⁽¹⁶⁰⁾

El Congreso Constituyente, convocado por Sánchez Cerro, elabora la Constitución de 1933. En ella se vuelve a consignar en el capítulo de las garantías nacionales y sociales, conceptos financieros:

"Artículo 9: El Presupuesto General determina anualmente las entradas y gastos de la República. La ley regula la presentación, aprobación y ejecución del Presupuesto General. De cualquiera cantidad cobrada o invertida contra la ley, será responsable el que ordene la cobranza o el gasto indebido. También lo será el ejecutor, si no prueba su inculpabilidad.

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".

Como puede verse es una reproducción casi textual del mismo artículo 9 de la constitución anterior. Sin embargo tiene dos agregados importantísimos. El primero es el que establece que la ley regula la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto. Diferenciar estos momentos es fundamental para

¹⁶⁰ Basadre, Jorge, op. cit. Tomo X p. 144 y 146.

comprender la dinámica del presupuesto como se verá en el capítulo pertinente. El segundo agregado, es sobre la obligación no sólo de publicar la cuenta de gastos sino también la cuenta de entradas. Como las dos caras de una moneda, una va con la otra, se complementan y explican.

El artículo siguiente aparentemente se refiere a la Contraloría que por ese entonces se encontraba dentro del ministerio de Hacienda:

"Artículo 10: Un Departamento especial, cuyo funcionamiento estará sujeto a la ley, controlará la ejecución del Presupuesto General de la República y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas o bienes del Estado. El Jefe de este Departamento será nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros. La ley señalará sus atribuciones".

Otro aspecto importante de esta constitución consiste en disponer que por ley se establecerá el monto "mínimo de la renta destinada al sostenimiento y difusión de la enseñanza". Esta preocupación por la educación se verá precisada con cifras que destinan ingresos a este sector en la Constitución de 1979.

En cuanto al Poder Legislativo, la experiencia durante el gobierno de Piérola contribuyó a consignar los siguientes artículos:

"Artículo 115: Cada Cámara organiza su Secretaría, nombra y remueve a sus empleados, sanciona su Presupuesto y arregla su economía y Policía Interior; y concede conforme a la ley pensiones de cesantía, jubilación y montepío a sus empleados o a los deudos de éstos".

"Artículo 120: El Congreso no puede otorgar gracias personales que se traduzcan en gastos del Tesoro, ni aumentar el haber de los funcionarios y empleados públicos, sino por iniciativa del Poder Ejecutivo".

Pero como quiera que aparentemente no fueron suficientes razones para frenar la iniciativa parlamentaria para ordenar gastos, en 1939 Benavides vía plebiscito, modificó la última parte del artículo 115: *"Las pensiones de cesantía, jubilación y montepío a los empleados de las Cámaras o a los*

deudos de éstos serán otorgados por el Poder Ejecutivo conforme a ley".

El plebiscito modificó también las atribuciones del Congreso al agregar que *"para imponer contribuciones , suprimir las establecidas y votar y ordenar gastos fiscales se requiere la previa iniciativa del Poder Ejecutivo".*

Lamentablemente el Congreso de 1945 dejó sin efecto esta sana reforma, por declarar que la modificación a la Constitución no fue hecha de acuerdo al procedimiento que ella misma establecía. Así en adelante, en la medida que la Constitución no lo prohibía, se "institucionalizaron" las llamadas iniciativas parlamentarias en materia de gastos, cuya razón descansaba en la "soberanía" del Parlamento y en un impensable recorte de atribuciones, que fue a la larga "fuente de mayúsculo desorden presupuestal".⁽¹⁶¹⁾ Chirinos nos explica que *"consistían tales iniciativas en sumas que se consignaban en el presupuesto, que se distribuían equitativamente entre senadores y diputados, y que cada uno de éstos aplicaba a su antojo".*⁽¹⁶²⁾

En honor a la verdad, era una mala costumbre que ya se practicaba desde tiempo atrás. En efecto, Belaunde en su discurso sobre la crisis de 1914, señalaba como una de las características de la crisis parlamentaria de entonces *"la intervención financiera que desequilibra el presupuesto y produce desorden fiscal".*⁽¹⁶³⁾

Asesinado Sánchez Cerro en 1933, toma el poder el coronel Oscar R. Benavides hasta 1939. Los presupuestos de 1933, 1934 y 1935 arrojan superávit. De este último, el 18% del gasto se empleó en el ministerio de Gobierno y el 28% Hacienda, mientras que los ingresos más importantes fueron los monopolios (sal y tabaco principalmente) y contribuciones internas (gasolina, alcabala de enajenaciones y herencias, alcohol) y sobre todo derechos de importación (aduanas del Callao con 75%) y exportación. De un informe de la Contraloría General de la República del período mencionado,⁽¹⁶⁴⁾ apreciamos que la deuda pública estaba dividida en: externa, interna y flotante y corto

¹⁶¹ Chirinos Soto, Enrique, "Cuestiones constitucionales 1933-1990" Fundación M.J. Bustamante de la Fuente. Lima 1991 p. 135.

¹⁶² Idem, p. 135.

¹⁶³ Belaunde, Víctor Andrés, op. cit. p. 128.

¹⁶⁴ Balance y Cuenta General. Año 1935. Edición Oficial.

plazo. De este documento podemos extraer algunos puntos importantes: La deuda externa ascendía a S/. 473,602,043.72; cuatro operaciones en dólares y tres en libras esterlinas y; del total de ellas seis fueron contratadas durante el Oncenio y una, para la municipalidad de Lima, en 1911. En otras palabras, en 1936 la totalidad de la deuda externa peruana fue contratada por Leguía. Ese mismo año por Ley N° 8488 se crea la Dirección de Presupuesto como dependencia del ministerio de Hacienda.

En 1939, último año de Benavides, se aprobó un presupuesto equilibrado, recayendo la mayor parte de las rentas en los derechos de aduanas. Por el lado de los egresos, el presupuesto se organiza en nueve pliegos correspondientes a cada ministerio y un pliego del Poder Legislativo, quedando el Poder Judicial dentro del pliego del ministerio de Justicia y Culto. En este ejercicio, el ministerio de Hacienda acumula el 30.6% del presupuesto y de éste, casi la mitad corresponde al servicio de la deuda pública, siguiéndole en importancia los ministerios de Gobierno y Policía y el de Guerra.

Durante el primer gobierno de Manuel Prado (1939-1945) aumentan los gastos fiscales dejando un presupuesto tres veces más grande que el recibido y que absorbía casi el 20% de la renta nacional. Además, la deuda pública interna se había duplicado, que sumada con la deuda externa representaba casi el 55% de la renta nacional.⁽¹⁶⁵⁾ El circulante durante esos cinco años casi se había cuadruplicado, de las cuales 5/6 fueron para satisfacer demandas del Tesoro Público.⁽¹⁶⁶⁾

En la década de los 40 se presentaron dos proyectos para reemplazar la ley orgánica del 22. Un primer proyecto en 1940 que, a decir de Juan Lino Castillo, era inferior a la ley vigente, tenía como característica principal sustituir el sistema de ejercicio por el de gestión. El segundo proyecto data de 1947, y su principal característica es dividir al presupuesto en 3 secciones: una sobre los gastos corrientes y los ingresos necesarios para cubrirlos; otra parte correspondiente a las inversiones con sus recursos y una tercera parte de cuentas especiales. Ninguno se convirtió en ley.

¹⁶⁵ Ferrero Rebagliati, Rómulo, "La política fiscal y la economía nacional" págs. 8-10.

¹⁶⁶ Ferrero Rebagliati, Rómulo, op.cit. pág. 38

Sucede a Prado, José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948). Con él se inicia una etapa de plenas libertades políticas, pero también de inestabilidad. La oposición maniobra irresponsablemente para obstaculizar al gobierno.⁽¹⁶⁷⁾ La crisis política y económica se agudiza, y Bustamante se apoya cada vez más en ministros de la Fuerza Armada. Su último presupuesto tuvo que ser aprobado por "decreto del poder ejecutivo" ante la inacción del Congreso a pesar de haber presentado el proyecto a tiempo.⁽¹⁶⁸⁾ Finalmente es derrocado.

El general Manuel A. Odría asume el poder con una Junta de gobierno hasta 1950, en el que es elegido Presidente "Constitucional"⁽¹⁶⁹⁾ de la República hasta 1956. El régimen de Odría, conocido como el "Ochenio", se caracteriza por el gran impulso a la inversión extranjera, principalmente a través de incentivos tributarios. En 1950 se promulga el Código de Minería, en 1952 la Ley del Petróleo y 1955 la Ley de Electricidad. Esta última por ejemplo, establecía una tasa fija de beneficios a los inversionistas de este sector, mientras el Código de Minería redujo los impuestos de exportación y exoneró de impuestos la importación de equipos. El capital norteamericano de la postguerra encontró un lugar favorable para sus inversiones, experimentando el Perú un flujo de capitales como a comienzos de siglo.⁽¹⁷⁰⁾ Entre 1947-1949 los precios tuvieron un crecimiento anual de 30%, mientras que entre 1950-56 estuvo por debajo del 10% anual.⁽¹⁷¹⁾ Sin embargo la agricultura, con excepción del algodón y azúcar que se exportaban, se mantuvo estancada, entre otras cosas, por una política de subsidios vigente desde Bustamante. A su vez, esto impulsó la migración a las ciudades con el aumento de tensiones sociales en ellas. Para contrarrestarlas, Odría incrementó el gasto público -con déficit.⁽¹⁷²⁾ -emprendiendo grandes obras públicas. Amplió la seguridad social, otorgó el

¹⁶⁷ A pocos meses de instalado el nuevo gobierno, fue "censurado" el flamante ministro de Agricultura por desconocer el precio de los pallares en Ica. Ver Chirinos Soto, Enrique, "Historia de la República" Tomo II, Editores Importadores, Lima 1987, p. 138.

¹⁶⁸ Bustamante llega a sancionar el presupuesto para 1948 por Decreto Supremo con una larga e interesante parte considerativa. Ver Anexo N° 1.

¹⁶⁹ Fue el único candidato, ya que los que se presentaron o bien estaban presos, perseguidos o deportados. El Apra estaba fuera de la ley.

¹⁷⁰ Cotler, Julio, "Clases, estado y nación en el Perú". Instituto de Estudios Peruanos, 5ta edición Lima 1988, p. 273-274.

¹⁷¹ Cotler, Julio, op. cit. p. 283.

¹⁷² Con la guerra de Corea se incrementa el volumen de exportaciones y aumentan los ingresos fiscales, lo que hace manejable el déficit.

salario dominical e implantó una suerte de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, un antecedente de la comunidad industrial.⁽¹⁷³⁾ Su último año en el poder, se aprueba un presupuesto de S/. 3,885'473,412 veintidós veces más que el último presupuesto de Benavides en 1939. En éste de 1956, también destacaba en primer lugar las rentas de aduanas por importaciones y exportaciones. Por el lado de egresos, Hacienda y Comercio tenía asignado el 19.42% del presupuesto, seguido por el ministerio de Fomento y Obras Públicas y el de Educación Pública.

Regresa Prado en 1956 con el apoyo del APRA hasta 1962, en una etapa conocida como la convivencia. Permanece en el poder hasta que otro golpe militar, pocos días antes de terminar su mandato, interrumpe el proceso electoral para convocar a otro el año siguiente. La actitud del APRA y de Haya de la Torre hace pensar dentro del partido, por su alianza con el pradismo, en una traición a sus postulados originales. Haya sabe controlar la situación interna, pero deja espacio en la sociedad peruana para que surjan otros grupos como el Partido Demócrata-Cristiano, el Movimiento Social-Progresista y Acción Popular.⁽¹⁷⁴⁾ Este último de notoria importancia en el futuro.

Durante el período comprendido entre 1957 y 1962, principalmente por obra de Pedro Beltrán,⁽¹⁷⁵⁾ el presupuesto se duplica dentro de una economía sana, con crecimiento del producto y gran auge de las exportaciones. Con el desarrollo del capitalismo y la migración, nuevos sectores sociales o capas profesionales exigen vivienda, salud, educación, tierras, carreteras; una nueva cara del Estado. El gobierno responde creando la Comisión de Reforma Agraria y de la Vivienda.⁽¹⁷⁶⁾ Por otro lado, el APRA, como aliado del gobierno trata de apaciguar o por lo menos canalizar los reclamos sindicales.

En la década de los '60 con la asistencia de asesores y técnicos de la ONU, CEPAL, OEA y BID se extiende el sistema de los presupuestos por programas. El presupuesto por programas se implementa y se pone en práctica

¹⁷³ Cotler, Julio, op. cit. p. 293.

¹⁷⁴ Cotler, Julio, op. cit. p. 301.

¹⁷⁵ Hasta ese momento, Beltrán desde "La Prensa", había sido tenaz y agudo crítico de la política económica del Gobierno. En inusual gesto, Prado lo llamó para ocupar la cartera de Hacienda.

¹⁷⁶ Cotler, Julio, op. cit. p. 301-303.

en el Perú en 1962, por Decreto Ley N° 14260⁽¹⁷⁷⁾ y con las pautas que marcó se aprobó el presupuesto para el año 1963.⁽¹⁷⁸⁾ Años antes, desde 1958, se debatía en el Congreso de la República la adopción de un sistema funcional, aunque también habían sido estudiadas estas técnicas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y otros institutos económicos por esos años.⁽¹⁷⁹⁾

2.6 Desarrollo en el Perú. Sexta Epoca

Durante el primer gobierno del arquitecto Fernando Belaunde Terry (1963-1968) siendo ministro de Hacienda y Comercio Salazar Villanueva, se promulga la Ley N° 14816 Ley Orgánica del Presupuesto Funcional, modificada por la Ley N° 15257 en 1964, Ley N° 15682 en 1965, Ley N° 16360,⁽¹⁸⁰⁾ Ley N° 16567⁽¹⁸¹⁾ en 1967 y Decreto Ley N° 17129.⁽¹⁸²⁾

Esta ley tuvo muchos aciertos, entre ellos el de introducir el sistema de los presupuestos por programas. Lamentablemente esto fue opacado por una disposición dentro de la misma ley; el artículo 36. Dicho artículo regula las iniciativas parlamentarias, que disponían de no menos del 1% de los ingresos presupuestados, consignados en el pliego Hacienda y Comercio, subpliego "iniciativas parlamentarias".

En la práctica, todos los pliegos del presupuesto del Gobierno Central sufrían una reducción por el Consejo de Ministros del 1%, que como hemos dicho se destinaban a un subpliego determinado.⁽¹⁸³⁾ La ley establecía un mecanismo de distribución entre diputados y senadores. Aparentemente esto funcionaba como una cuenta de débito, a ser autorizada por el parlamentario de turno de acuerdo a su sano juicio.

¹⁷⁷ Vigente desde diciembre de 1962 a enero de 1964.

¹⁷⁸ Basurto, Rolando, op. cit. p. 7.

¹⁷⁹ Basurto, Rolando, op. cit. p. 17.

¹⁸⁰ Esta ley reunía normas que se repetían en las leyes anuales de presupuesto y se les quiso dar carácter permanente.

¹⁸¹ Por esta ley se modifica el año financiero, que sería desde el 1 de abril al 31 de marzo del año siguiente. Además el período complementario era del 1 de abril al 30 del mismo mes.

¹⁸² El gobierno militar establece que el año financiero coincide con el año calendario, como sucedía hasta 1967.

¹⁸³ Núñez Borja, Humberto, "Breve tratado de derecho administrativo del Perú" Coop. Editorial Universitaria, Arequipa 1972. Tomo I, p. 110.

Si a este artículo añadimos, que por el artículo 40 se permitía durante el debate parlamentario de un pliego, presentar modificatorias "manteniendo el equilibrio presupuestal", podemos concluir que existía una seria interferencia en el manejo de la hacienda pública por parte del legislativo. Así, no es aventurado afirmar que estas iniciativas parlamentarias y otras intervenciones en la política económica, contribuyeron a desestabilizar el régimen de entonces.

La ley 14816 elaborada con más criterio técnico que las anteriores leyes orgánicas, contenía las siguientes disposiciones:

1. Esta ley establece el proceso de programación, formulación, aprobación, ejecución, control financiero y control de resultados (art. 1).
2. La ley anual de presupuesto sanciona el Presupuesto Funcional de la República para cada año financiero, el que coincide con el año calendario (art. 2 y 45).
3. Para efectos presupuestarios el sector público se divide en: Gobierno Central, Sub Sector Público Independiente y Gobiernos Locales (art. 3). Cada uno constituye un volumen.
4. El Gobierno Central comprende los poderes públicos del Estado incluido el electoral. El Sub Sector Público Independiente está integrado por Corporaciones Departamentales, Universidades Nacionales, Superintendencia de Bancos, Banco Central de Reserva y demás entidades paraestatales o descentralizadas (art. 4).
5. La ley establece que es un presupuesto funcional o por programas (art. 6).
6. El volumen I contendrá además la exposición de motivos del proyecto y las conclusiones de las Comisiones de Presupuesto de ambas Cámaras (art 8).
7. El volumen I consigna en su título I los ingresos del Sector Público, dividiéndose a su vez en subtítulos, uno para el Gobierno Central, otro para el Sub Sector Público Independiente y otro para Gobiernos Locales. El título II comprende todas las unidades de asignación del Gobierno Central (art. 9).
8. La unidad programática es la unidad de asignación que está compuesta por un pliego, subpliego, programa o subprograma (art. 11).
9. Se consigna el valor bruto de los ingresos sólo en los volúmenes correspondientes al Gobierno Central y Sub Sector Público

- Independiente (art. 26).
10. Las disposiciones relativas a ingresos no pueden crear impuestos ni modificar leyes tributarias existentes y sólo podrán derogar aquéllas de escasa recaudación (art. 27).
 11. Las Comisiones de cada Cámara se reúnen en una sola vez por 20 días y posteriormente cada una prepara su dictamen (art. 34 y 35).
 12. Sólo puede haber prórroga de hasta tres dozavos a solicitud del ejecutivo en el año de elecciones generales.
 13. Unidad de caja (art. 46 y 67).
 14. Los egresos serán por dozavos, salvo lo correspondiente al servicio de la deuda pública (art. 50).
 15. Los créditos suplementarios y extraordinarios serán aprobados por ley o decreto supremo en caso de receso parlamentario (art. 53).
 16. Después del período complementario, los fondos no girados revierten al Tesoro automáticamente (art. 58).
 17. La Contraloría es un organismo autónomo con independencia administrativa y funcional. Es la autoridad superior de control presupuestario. El Tribunal Mayor de Cuentas es un organismo integrante de la Contraloría y expide fallos definitivos en vía administrativa (arts. 67, 82 y 85).
 18. Hay otras normas sobre cargos y empleos públicos, dotaciones, haberes básicos y asignaciones, sobre la creación de impuestos y liberaciones de aduana, incluso una autorización para modificar el número de los feriados cívicos y religiosos.

La ley N° 16360 complementó la ley orgánica, añadiendo disposiciones que se venían repitiendo. Dentro de su articulado destacaban los siguientes puntos:

1. Las autorizaciones para concertar operaciones de crédito externo o interno se separan del presupuesto (art. 2).
2. Se establece una multa equivalente a un día de haber básico, por cada día que demoren los funcionarios responsables en el envío de la documentación contable a la Contraloría (art. 17).
3. Las partidas del sub-plegado iniciativas parlamentarias no giradas, no revierten al Tesoro.
4. Varias normas sobre licitaciones públicas, remuneraciones y operaciones.

Corresponde también al primer gobierno de Belaunde, la creación del Banco de la Nación en reemplazo de la antigua Caja de Depósitos y Consignaciones; y la reforma tributaria a impulso del ministro Ulloa, que no fue tocada por el régimen militar subsiguiente.

El gasto público se incrementó de once mil millones de soles cuando se inicia el régimen, a cuarenta mil millones al finalizar. Entre este aumento, cabe destacar, que en 1965 el sector educación tenía una participación del gasto público del orden del 29.4% comparado al 14.8% de 1955, lo que representaba el 5.1% del producto bruto, proporción superior a la de otros países de la región. También sobresale el porcentaje asignado al sector fomento (obras públicas) que ascendía a 16.8% en comparación a 5.3% de 1955.⁽¹⁸⁴⁾

Por aquella época, la elección de Belaunde representaba una serie de reformas que demandaba la sociedad peruana.⁽¹⁸⁵⁾ Entre ellas la reforma agraria,⁽¹⁸⁶⁾ el problema con la International Petroleum Company y la satisfacción de necesidades de vivienda, salud y carreteras entre otras cosas. Lamentablemente, muchas de ellas quedaron trunca por intervención de la Coalición APRA-UNO en el Congreso. La censura parlamentaria fue una eficaz arma para dificultar el trabajo del Ejecutivo. Por otro lado, comenzó a sentirse la crisis económica derivada del déficit fiscal, el incremento del crédito interno y externo, y la tasa de cambio congelada desde 1959 que desalentó las exportaciones. En 1965 surge un movimiento guerrillero en La Convención, que afortunadamente fue aplastado por la Fuerza Armada sin mayores contratiempos. En 1967 el gobierno tuvo que devaluar la moneda 47% en relación al dólar. En abril de 1968 estalla un escándalo por el contrabando de ciertos artículos, supuestamente de propiedad de jefes de la Fuerza Armada. Todos estos acontecimientos contribuyeron a desestabilizar y desacreditar el régimen, dándose las condiciones para un golpe. Al final, Belaunde, sin el apoyo popular de antaño, sin haber podido satisfacer las expectativas de una población que exigía reformas; los militares toman el poder sin casi oposición,

¹⁸⁴ Cotler, Julio, op. cit. 367.

¹⁸⁵ Se hablaba de reformas estructurales.

¹⁸⁶ El proyecto de ley de reforma agraria presentado por el Ejecutivo al Congreso fue retaceada por la Coalición APRA-UNO hasta hacerla ineficaz. La reducción del presupuesto de la Oficina de Reforma Agraria y para el financiamiento de bonos para pagar las expropiaciones completaron el cuadro. Ver Cotler, Julio, op. cit. p. 358-359.

sin mayores protestas de la población. Y con Belaunde terminó también una época.

En 1968 el general Juan Velasco Alvarado (1968-1975) encabeza un golpe de estado, que llevaría a la Fuerza Armada a conducir al país durante los próximos 12 años⁽¹⁸⁷⁾. El Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, como se denominó, gobierna sin Congreso, lo hace por Decreto Ley y Decreto Supremo. En 1975 se inicia la segunda fase del gobierno militar, con el golpe de estado del general Morales Bermúdez (1975-1980).

"La triste y desesperante realidad es que en el Perú el poder real no se encuentra en el Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial o Electoral, sino en los latifundistas, exportadores, banqueros y en las compañías norteamericanas".⁽¹⁸⁸⁾ Sobre esto se hablaba en el CAEM allá por 1963, lo cual era además un sentimiento compartido con algunos sectores de la burguesía, con los nuevos partidos reformistas, nuevos profesionales y con el pueblo en general. Desarrollo y nacionalismo -romper con la dependencia- eran conceptos frecuentemente manejados en ese centro de estudios, y la conclusión era que le correspondía a la Fuerza Armada ser el agente dinamizador del cambio social y psicológico del país. Por eso, amplios sectores apoyaron la expropiación de la IPC, la reforma agraria, un nuevo rol del Estado en la economía y otras medidas "nacionalistas" y "anti-oligárquicas".⁽¹⁸⁹⁾ La incompetencia del Parlamento, los políticos y de los civiles era creencia generalizada en la Fuerza Armada.

Durante esos doce años el Perú cambia profundamente. El Estado peruano comienza a crecer sin ningún control. Aumenta el número de personas que dependen directamente del Gobierno. Diversas actividades consideradas estratégicas, son reservadas para el Estado, y algunas empresas nacionales y

¹⁸⁷ El Gobierno de la Fuerza Armada se entiende en parte por la situación social y económica que vivía el Perú hasta entonces y que hemos tratado de describir. Pero otro punto importante a tomar en cuenta es que a partir de los '50 surgen en el Perú otra clase de militares, más comprometidos con problemas nacionales que con las clases dominantes, y esto se explica por el CAEM bajo la conducción del General Marín.

¹⁸⁸ Villanueva, Víctor, "El CAEM y la Revolución de las Fuerzas Armadas", Instituto de Estudios Peruanos, Lima 1972, p. 87.

¹⁸⁹ Cotler, Julio. op. cit. p. 323-330.

extranjeras son expropiadas. Con inusual determinación se expropiaron los activos de la International Petroleum Co. y se reorganizó la Empresa Petrolera Fiscal, convirtiéndose en la gigantesca empresa estatal Petroperú. La Ley de Reforma Agraria expropió los complejos azucareros del norte desde 1969, extendiéndose a todos los grandes fundos particulares. Se creó la empresa Minero Perú encargada del monopolio de la comercialización de los minerales de exportación. En 1970, con la Ley de Reforma Industrial, se crearon las comunidades industriales con el objetivo de incrementar la participación de los trabajadores en la gestión y en las utilidades de las empresas manufactureras. Por esta ley debía reducirse la participación del capital extranjero, para que surgiera una empresa mixta con participación del Gobierno y de las cooperativas de trabajadores. Estas empresas serían conocidas como de "propiedad social". Más tarde estos conceptos se extendieron al sector pesquero y minero. En 1972 las reformas llegaron al sector educación.⁽¹⁹⁰⁾ Los conceptos nacionalismo e independencia fueron llevados a los hechos.

El Estado comienza a intervenir en la economía como nunca antes lo había hecho. En 1969 expropió la ITT, en 1970 el Chase Manhattan Bank, la Peruvian Corporation y la refinería de Conchán en 1972, la Cerro Corporation en 1974 y la Marcona Mining Company en 1975. Así, a mediados de los setenta, el Estado había intervenido en los sectores de minería, petróleo, teléfonos, electricidad, ferrocarriles, pesquero, bancos y seguros.⁽¹⁹¹⁾ El enfrentamiento con la oligarquía y con el capital foráneo, se consideraba paso necesario para limpiar de obstáculos el camino hacia el desarrollo.

Además de estos hechos, la política económica del gobierno establece nuevas condiciones. Por Decreto Ley se establece una política de cambios, que elimina la libertad cambiaria que gozaba el país; la posesión de moneda extranjera será incluso delito.

Desde 1974 se comienza a sentir la crisis. El modelo no había respondido según lo esperado. Se expande la masa monetaria sin respaldo real en la producción, el presupuesto arroja déficit preocupantes, se habla de déficit de apertura, la gasolina (los impuestos sobre ella) se convierte en el ingreso

¹⁹⁰ Thorp, Rosemary y otro. "Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta." Mosca Azul Editores, Lima 1985, p. 459-461.

¹⁹¹ *Idem* p. 461.

principal del Gobierno y en ella descansará el presupuesto hasta hace pocos años,⁽¹⁹²⁾ los gastos aumentan, la balanza de pagos repite déficit, en siete años los gastos se cuadruplican, la planificación cobra la mayor importancia pero no eficacia, la deuda externa aumenta con los años sin considerar la capacidad de pago, la producción se estanca, las reservas del Banco Central son negativas, no hay ahorro interno y las empresas estatales, en su mayoría, arrojan pérdidas.

En 1975 ocurre el relevo de Velasco por Morales Bermúdez. Éste intenta corregir la crisis en curso, maniobrando cuidadosamente entre colaboradores de la primera fase que permanecieron todavía algún tiempo en puestos claves. Entre las correcciones destaca la revisión a la ley de comunidades laborales y la de propiedad social que fueron perdiendo importancia.⁽¹⁹³⁾ Sin embargo la situación se presentaba bastante difícil. En 1978 el aumento de precios alcanza el récord de 74%.⁽¹⁹⁴⁾ Para regresar el poder a la civilidad, el binomio Silva Ruete-Moreyra hará esfuerzos para estabilizar la situación.

Por todos estos conocimientos, este gran proyecto de transformación de la sociedad peruana no dio los frutos deseados. Fue otra desilusión.

Estos acaecimientos económico-políticos se reflejan en el presupuesto, que aun cuando cambia de manera sustancial como cambió el país, nadie se tomó la molestia de sancionar una nueva ley orgánica. Entre los cambios destaca, el regreso al sistema de ejercicio bianual por Decreto Ley N° 18700 ley de presupuesto para el ejercicio fiscal 1971-72, pero en 1977 volvemos al ejercicio anual. De tres volúmenes en el presupuesto, pasamos a cuatro, por la importancia de nuevas instituciones estatales y el aumento, en número, de las empresas públicas. La cartera de Hacienda será llamada en el futuro, de "Economía".

¹⁹² Elevar el precio de la gasolina para aumentar los ingresos fiscales no fue invento de Velasco. Ya en 1959, Pedro Beltrán al asumir el ministerio, tuvo que aumentar su precio para equilibrar el presupuesto, aunque en cantidades irrisorias si las comparamos con las del gobierno militar y los gobiernos posteriores. Ver: Chirinos Soto "Historia de la República" Tomo II, p. 212-213.

¹⁹³ Thorp, Rosemary y otro, op. cit. p. 482-483.

¹⁹⁴ Chirinos Soto, Enrique, "Historia de la República" Tomo II p. 349.

El regreso a la civilidad y a la democracia debía pasar necesariamente por una Constituyente. El país había cambiado profundamente y la Constitución de 1933 ya no respondía a la realidad. El Gobierno convoca a elecciones y se instala el Congreso Constituyente en 1978, pero sin mayoría absoluta de ningún partido.¹⁹⁵ El APRA y el PPC llegan a un acuerdo para sacar adelante la Asamblea. Luego de un año de debates, queda lista una constitución que refleja en gran medida los cambios ocurridos durante la dictadura, tratando de darle una nueva forma jurídica al Estado y Nación peruana.

La Constitución de 1979, marca una clara diferencia con las anteriores cartas en cuanto a nuestro tema. La hacienda y el presupuesto reciben no sólo el lugar que merecen dentro de un texto constitucional, sino que son tratadas con un criterio mucho más técnico. Dentro de todas las disposiciones que contuvo esta carta, consideramos de particular importancia la autolimitación que impuso el constituyente al futuro legislador en materia de gasto público. Lamentablemente, el posterior parlamentario no respetó siempre este sano principio. También fue importante la disposición sobre la fecha límite para aprobar el presupuesto, como veremos a continuación.

El constituyente dedicó un capítulo al tema de la hacienda pública y otro al presupuesto, dentro de los cuales destacan las siguientes normas:

1. Se destina al sector educación no menos del 20% de los recursos ordinarios del presupuesto del Gobierno Central (art 39).
2. Canon para las regiones (art 121).
3. La administración económica y financiera del Gobierno Central se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. Las instituciones y personas de derecho público, así como los gobiernos locales y regionales se rigen por los respectivos presupuestos que ellos aprueban.
La ley determina la preparación, aprobación, consolidación, publicación, ejecución y rendición de cuentas de los presupuestos del Sector Público, así como la responsabilidad de quienes intervienen en su administración (art 138).
4. El gasto guarda proporción con el PBI, lo que en la práctica es ley de

¹⁹⁵ Acción Popular decide no participar. ¿Abstenerse es obrar?

- equilibrio financiero (art 140).
5. Ley de Endeudamiento Externo (art. 140).
 6. Atribución del Congreso de aprobar el presupuesto (art. 186 inc. 4).
 7. Principio del equilibrio (art 197).
 8. Sobre la Comisión Bicameral de Presupuesto (art 197).
 9. Ante la falta de sanción legislativa hasta el 15 de diciembre, el Ejecutivo puede poner en vigencia su proyecto por Decreto Legislativo (art. 198).
 10. Principio de especialidad, además se dispone que no pueden cubrirse gastos permanentes con empréstitos. Los representantes del Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos. Se dispone que las leyes tributarias se votan independientemente y antes que la ley de presupuesto (art. 199).
 11. Es atribución y obligación del Presidente de la República administrar la hacienda pública (art. 211 núm. 20).
 12. Fondo de compensación regional distribuido por el legislativo en la ley de presupuesto (art 262-263).
 13. Las municipalidades votan sus presupuestos.

Con esta nueva Constitución se estrena el segundo gobierno constitucional de Fernando Belaunde Terry (1980-1985). La crisis económica dejada por el gobierno militar se agudiza. Esta vez el gobierno cuenta con mayoría en las Cámaras, pero sólo intenta algunas reformas parciales al modelo dejado por los militares.⁽¹⁹⁶⁾

Sin embargo, sí se ocupa de dar forma jurídica a este Estado inmenso, casi omnipresente. En 1981 se dictan más de 220 Decretos Legislativos, para tratar de ordenar al Estado peruano que creció sin ningún control. Fueron normas de todo tipo. Prácticamente se dieron leyes orgánicas para todos los ministerios y para muchas empresas públicas. El sector productivo estatal se agrupó bajo la ley de la Actividad Empresarial del Estado. En ésta, se contemplaba cuatro formas jurídicas para estas sociedades: empresa estatal de derecho público, empresa estatal de derecho privado, empresa de economía mixta y empresa con accionariado del Estado. Esta ley no sólo se ocupó de las formas societarias, también trató el régimen laboral de cada una y su régimen

¹⁹⁶ Hay que recordar que muchos de ellos seguían en servicio activo.

económico-financiero.

Dentro de este paquete de normas legales, existieron algunas fundamentales para el desarrollo la nueva constitución y, otras para hacer operativas muchas de sus disposiciones e instituciones. Además se expidieron normas tributarias, penales, mineras, sobre la restitución de los medios de comunicación, fomento al empleo, cooperativas, etc. Fue el ordenamiento que rigió el Estado durante 10 años.

La mayoría, que extrañaba privilegios de antaño, ya no tiene iniciativa al gasto por disposición constitucional, pero se busca la forma de convertir la ley de presupuesto en ley "omnibus".⁽¹⁹⁷⁾

El Estado que dejó Belaunde en el 68 y el que recibió había cambiado tremendamente. Basta señalar, que la deuda externa había aumentado en 12 veces desde que dejó el poder, que su servicio anual demandaba casi el valor de la mitad de las exportaciones del país y que existían numerosas empresas públicas que arrojaban pérdidas. Paralelamente se manifiestan grupos terroristas que el gobierno no atina cómo enfrentar.⁽¹⁹⁸⁾ Como dice una metáfora de Maquiavelo⁽¹⁹⁹⁾ *"Sucede, en este particular, lo que los médicos dicen de la tisis, que, en los principios, es fácil de curar y difícil de conocer; pero que en lo sucesivo, si no la conocieron en su principio, ni le aplicaron remedio alguno, se hace, en verdad, fácil de conocer, pero difícil de curar"*.

Por lo demás, Belaunde debe enfrentar otras situaciones con firmeza. En enero de 1981 estalla un conflicto en la frontera norte con el Ecuador, en la zona de la Cordillera del Cóndor, que el gobierno sabe resolver con determinación al expulsar a los invasores. Más adelante, en 1983, el fenómeno del Niño ocasiona desastres climáticos y económicos en la zona norte del país,

¹⁹⁷ Para muestra un botón. El juego de apuestas deportivas "la polla del fútbol", se crea por combinación del artículo 133 de ley de presupuesto de 1981 y del decreto legislativo 255.

¹⁹⁸ En realidad el Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso se funda en Ayacucho en 1969. Ver Degregori, Carlos Iván, "El surgimiento de Sendero Luminoso. Ayacucho 1969-1979." Instituto de Estudios Peruanos, Lima 1990.

¹⁹⁹ Maquiavelo, Nicolás, "El príncipe". Espasa-Calpe. Madrid 1981, página 20.

al mismo tiempo que en el sur tenía lugar una fuerte sequía.⁽²⁰⁰⁾

El gobierno de Belaunde termina con una crisis económica nunca antes vista, hasta entonces. Los precios suben a un ritmo superior al 200% anual, con cambio de signo monetario y con escándalos de corrupción. Sin embargo, sucede una transición democrática entregando el poder a otro gobierno elegido por el pueblo, en limpias e indiscutidas elecciones.

En cuanto al presupuesto, se emplea la Comisión Bicameral de Presupuesto como método de trabajo parlamentario. La ley orgánica en la práctica a duras penas se respeta. Las modificaciones se introducen en las leyes anuales. Aparentemente no hay tiempo para elaborar una nueva ley orgánica, a la luz de los cambios producidos en el país durante los últimos años. Se respeta rigurosamente -en el papel- el equilibrio presupuestal. En la realidad, se suceden los créditos suplementarios, hasta llegar a degenerar en nuevos presupuestos. El primer presupuesto aprobado por este gobierno no llegaba a los dos billones de soles; el último pasaba los veinte billones.⁽²⁰¹⁾

En 1985, es elegido Presidente de la República un joven candidato del Apra, Alan García Pérez. Sobre su conducta y su gobierno, lo juzgarán no sólo los tribunales sino la historia, pero lo cierto y objetivo es que durante los 5 años de su gobierno se produjo una tasa de inflación superior a 2'500,000 %, acabando su último mes de gobierno con 50% de índice inflacionario. El empleo de políticas de enfrentamientos con sectores "oligárquicos" o "imperialistas", era discurso común que ya la historia, se había encargado de enseñarnos el perjuicio que causa a nuestra economía, pero que nosotros una vez más no aprendimos. El aparente éxito económico de sus dos primeros años quedaron enterrados por los siguientes. Con una moneda que se evaporó en 5 años -del Inti se pasó al Nuevo Sol- el presupuesto era una ilusión. Tanto es así, que incluso se propuso la tesis del presupuesto cero, o sin considerar la inflación. Lo cierto es que, no bien era aprobado, ya se encontraba desfinanciado. Los créditos suplementarios eran trimestrales, aunque hubiese sido mejor hacerlos mensuales. El déficit era inmanejable y el desorden fiscal mayúsculo. Los escándalos políticos, por otro lado, estaban a la orden del día.

²⁰⁰⁾ Belaunde Terry, Fernando, "La conquista del Perú por los peruanos". Editorial Minerva, tercera edición, Lima 1994, p. 257-310

²⁰¹⁾ Chirinos Soto, Enrique, "Historia de la República" Tomo II p. 362.

Para tener una idea del desorden fiscal -que se proyectó a los primeros meses del siguiente gobierno- por medio del Decreto Legislativo N° 608, que autoriza un crédito suplementario en el presupuesto del Gobierno Central para el ejercicio fiscal de 1990, se "coló" una curiosa disposición. Dentro de su articulado se autoriza, a los hoteles de turistas, a instalar máquinas recreativas "tragamonedas". Incluso se determina el impuesto al que estarán afectos. En otras palabras, estas máquinas llegan legalmente al Perú por primera vez, en virtud de una ley de presupuesto y no de una ley de promoción turística.

En 1990 es elegido el Ingeniero Alberto Fujimori Fujimori para dirigir un nuevo gobierno y tratar de satisfacer una vez más las expectativas de un pueblo. Su gestión no es historia, es crónica muy reciente.

3. Actualidad

La etapa que hemos denominado actualidad, no se inicia ni responde específicamente a una nueva ley orgánica como las anteriores, sino antes bien, a una experiencia personal. Sucede que tuvimos la suerte de trabajar en la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso de la República en el período comprendido entre agosto de 1990 a abril de 1992, pocos días antes del golpe de estado. Durante ese tiempo acumulamos algunas experiencias que pasaremos a reseñar.

Nuestro paso por la Comisión Bicameral, nos permitió observar de cerca el trabajo parlamentario. Dentro de esta mecánica, el primer acto fue elegir al presidente de la Comisión para el primer año, que por cortesía recayó en un miembro del partido de gobierno. Acto seguido, se procedió a repartir los pliegos y designar los ponentes de cada uno, agrupando dos o tres cada miembro. Así, cada parlamentario se ocupaba de los temas que más o menos conoce, o los temas considerados por él como los más importantes.⁽²⁰²⁾

Al poco tiempo llegó el proyecto de crédito suplementario, que finalmente fue sancionado por Decreto Legislativo. Al acercarse el fin del año,

²⁰² Lo primero que nos sorprendió fue la poca familiaridad de algunos integrantes con las finanzas públicas, aunque algunos veteranos parlamentarios ya tenían experiencia al respecto.

comenzaron los apuros para dictaminar el proyecto de presupuesto para 1991 que había remitido el Ejecutivo. Comienza el desfile de ministros,⁽²⁰³⁾ alcaldes, presidentes de regiones, y funcionarios del ministerio de economía. El Viceministro de hacienda y el director general de presupuesto son visitantes frecuentes. Las últimas semanas, la Comisión entró en sesión permanente, trabajando incluso los domingos en el local del directorio del Banco Central de Reserva.

Paralelamente cada parlamentario se reúne con los representantes de su pliego, principalmente para conocer sus necesidades y coordinar propuestas en pro de su institución. Recuerdo particularmente las coordinaciones con representantes del ministerio de Defensa y de una reunión a la que asistí, a mis 21 años, en el mismo ministerio con una docena de generales y almirantes.

Los gastos militares han sido considerados siempre como secretos,⁽²⁰⁴⁾ y en la ley de presupuesto sólo se consigna el monto global de ellos. De igual modo, estos gastos y consiguientes adquisiciones, son dispensados del trámite de licitación pública. Se efectúan invitaciones o licitaciones privadas. Es así, que en el artículo sobre exoneraciones a la obligación de convocar a licitaciones públicas, se hacía referencia al Decreto Supremo 003-DE/SG. Al pedir información sobre éste, nos enteramos que nunca fue publicado, a pesar de estar vigente desde 1989. Finalmente, obtuvimos una copia,⁽²⁰⁵⁾ de la que se deduce que casi cualquier tipo de bienes y servicios pueden caer bajo su amparo.⁽²⁰⁶⁾ No fue sino hasta pocos años después, que este dispositivo salió a la luz pública.

²⁰³ A los ministros de Economía y sus viceministros se les citaba y consultaba durante horas. A veces varios días seguidos. No era difícil notar cierto malestar por el tiempo perdido.

²⁰⁴ Cuando se tocaban estos temas en la Comisión, las sesiones eran reservadas. No quedaban de ellas ni las grabaciones que son normales en las sesiones de trabajo. Una vez asistió el jefe del Servicio de Inteligencia Nacional. En esa oportunidad me llamó la atención que sólo se le asignara el equivalente a un millón de dólares, cuando el gobierno públicamente le daba la máxima importancia. ¿Se darían transferencias secretas desde un pliego con mayores fondos?

²⁰⁵ Ver anexo N° 2.

²⁰⁶ En la actualidad, esto no tiene mucho sentido, ya que salvo se produzca tecnología propia, las adquisiciones de barcos, aviones o tanques son publicitadas por los propios productores. Existen incluso catálogos y revistas especializadas. Por ejemplo, es famoso en el ambiente marítimo el libro *Jane*, sobre la marina de guerra de todos los países. Por otro lado, el Perú informa a las Naciones Unidas sobre sus adquisiciones militares.

Llamó nuestra atención que en los dos años que funcionó esta Comisión, se discutieran las normas generales -poco más de 120 artículos- sin considerar la ley orgánica de 1964, ni trabajar algún proyecto para actualizarla. Así, el proyecto de ley de presupuesto contenía normas propias de una ley orgánica, las mismas que se repetían y aprobaban todos los años.

Las normas especiales eran un punto aparte. Sin considerar la prohibición constitucional sobre la iniciativa al gasto, se presentaban propuestas de artículos que doblaban e incluso triplicaban, el volumen de páginas del proyecto original. En ellas, las deudas públicas eran reconocidas, condonadas o pagadas; a normas inferiores se les daba fuerza de ley, se derogaban leyes o decretos supremos, en pocas palabras modificaban el ordenamiento legal vigente. Aumentaban los gastos, se disminuían los ingresos fiscales, se aumentaban o reducían las partidas, cambiaban la categoría y las remuneraciones de determinados empleados públicos, se otorgaban las famosas homologaciones o bonificaciones; las declaraciones de estado de emergencia -para evitar las molestias de una licitación- abundaban al igual que las exoneraciones de las normas de austeridad de la propia ley, al SENAMHI se le exoneraba del pago de tarifa postal; e incluso se presentó una propuesta para expropiar un inmueble a favor del Poder Judicial. Felizmente la mayoría de ellas fueron filtradas por la Comisión, pero estos ejemplos sueltos demuestran la intervención parlamentaria en el manejo de la hacienda y la distorsión que puede ocasionar.

Existía como constante en la ley, la obligación de remitir información a la Comisión Bicameral. Dicha información, por su propio volumen era inmanejable, no había personal calificado para procesarla, no era esencial para el trabajo de la Comisión y por último, no era raro que no se cumpliera con estas disposiciones.

Otro incidente importante de esos días fue la observación y promulgación parcial de la ley de presupuesto para el ejercicio 1991. Siendo sancionada la ley dentro del plazo constitucional -antes del 15 de diciembre- se envió la autógrafa al Ejecutivo para su promulgación. Aparentemente, ésta no llegó sino hasta el 26. Sin embargo, el mismo 15 aparecen en los periódicos⁽²⁰⁷⁾

²⁰⁷ Diario "El Comercio" del 15 de diciembre de 1990 página A-6.

declaraciones del ministro de Economía en el sentido de que existían 25 artículos que observarían, y de ellos, 13 establecían bonificaciones.⁽²⁰⁸⁾

El 31 de diciembre se publica en "El Peruano", la ley anual con las observaciones anunciadas y con el Congreso en receso. A través de los medios de comunicación, se inicia un debate nacional sobre la constitucionalidad de la medida al no estar expresamente prevista en la Constitución. Lamentablemente, en la mayoría de los casos eran opiniones dadas sin mayor estudio. En ese entonces se sostuvo que el presupuesto era una ley formal, que había que diferenciar el presupuesto, de la ley que lo aprueba, que simplemente era una ley, que era una ley *sui generis* e inobservable, etc. en general, opiniones para todos los gustos. El problema encontró a la comunidad jurídica desprevenida.

Paralelamente se discutía los artículos observados en sí, destacando un problema sobre el canon petrolero. Ante la sorpresa de todos, el Congreso se autoconvoca⁽²⁰⁹⁾ en legislatura extraordinaria en la primera quincena de enero y declara "nula" e írrita la ley promulgada, además de ordenar la publicación de la aprobada por ellos. En efecto, el 17 de enero aparece en "El Peruano" la ley de presupuesto, pero con errores, siendo publicada nuevamente el 18. El 25 de enero el Ejecutivo por Decreto Supremo 003-91-EF al amparo del artículo 211 inciso 20 de la Constitución vigente,⁽²¹⁰⁾ se deja en suspenso dos artículos de la ley de presupuesto, uno de ellos sobre el canon. El 31 de ese mismo mes, el Ejecutivo convoca a Legislatura Extraordinaria fijando entre los puntos de agenda, los artículos que fueron materia de observación. El Presidente de la República envía al Congreso un proyecto de ley acompañado de una exposición de motivos, que son devueltos por falta de refrendo ministerial. Subsanao el impasse, la Comisión Bicameral de Presupuesto estudió las observaciones, hizo su dictamen y finalmente, por Ley N° 25308, se modificaron algunos de los artículos originalmente observados.

²⁰⁸ Si se tenía la idea de observar la ley, si el ejecutivo esperó hasta el 31 de diciembre para promulgar, bien pudo en esos 15 días -complicados por las fiestas de fin de año- coordinar una legislatura extraordinaria para darle una salida que no ocasionase enfrentamientos.

²⁰⁹ Decreto Supremo 12-91-PCM

²¹⁰ Los que posteriormente han sido conocidos como decretos de urgencia por su reglamentación en la Ley N° 25397. Curiosamente esta ley que fue duramente cuestionada por el oficialismo, e incluso esgrimida como uno de los argumentos del golpe de estado del 5 de abril de 1992, continúa vigente.

Fueron momentos de tensión y, al margen de que el Ejecutivo tuviera razones técnicas o políticas suficientes para observar algunos artículos, era notoria su intención de enfrentamiento.

Capítulo III : Teoría del Presupuesto

115

1. Naturaleza jurídica 115
2. Las posiciones de la doctrina 117
 - 2.1 La ley de presupuesto es una ley formal 118
 - 2.2 La ley de presupuesto como ley material 126
3. Nuestra opinión 128

CAPÍTULO III

TEORÍA DEL PRESUPUESTO

"El presupuesto, monstruo enorme, admirable pez al que por todos los lados se le tira el anzuelo".

Víctor Hugo

1. Naturaleza jurídica

Tratadistas del derecho financiero han dedicado gran parte de sus trabajos a intentar establecer la naturaleza jurídica de la ley de presupuesto. Con entusiasmo, han ensayado teorías sobre lo que fue el punto más importante del derecho presupuestario, buscando construir un modelo coherente, lógico y riguroso frente a la doctrina. ¿Frente a qué tipo de ley nos encontramos? ¿Es una ley formal o una ley con contenido material?

Desde el siglo XIX hasta la actualidad, se han ensayado diferentes tesis sobre la ley de presupuesto. Algunas veces esas construcciones jurídicas obedecían a coyunturas políticas, a teóricos del régimen o a políticos no muy informados, que emiten opiniones en función de su situación frente al gobierno de turno.

La política y los políticos han influido en determinados momentos de la historia en la visión de la ley de presupuesto, ya que como hemos demostrado, el presupuesto es una herramienta de acción política.

De igual modo, la ley de presupuesto es un punto fundamental dentro de la vida del propio Estado. Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la organización política de un país se refleja, en cierta medida, en la concepción que tengamos sobre el presupuesto. Así, si es una ley formal, podemos sostener que se trata de un acto administrativo, que se le da la forma de ley, pero que en esencia no lo es y que por tanto, la participación de la representación parlamentaria es un mero trámite, ya que corresponde al Ejecutivo encargarse de estos menesteres. Incluso se puede afirmar, que su aprobación no es esencial. Por otro lado, si sostenemos que es una ley material, con contenido, que sólo tiene efectos desde su aprobación parlamentaria, otorgamos mucha importancia a la intervención legislativa hasta hacerla esencial; y se ha organizado el Estado de tal forma que exige una colaboración y coordinación entre poderes.

Muchas transformaciones constitucionales resultan a veces de problemas ligados a situaciones presupuestarias: En Inglaterra las crisis de la monarquía han estado ligadas a cuestiones financieras, como sucedió con la independencia de sus colonias americanas y el desarrollo del régimen parlamentario. En Francia, la situación de la finanzas públicas fue una de las causas inmediatas de la Revolución.⁽²¹¹⁾

Esto, *grosso modo*, nos da una idea de la importancia que puede tener, y ha tenido, determinar la naturaleza de esta ley. Dicho sea de paso, este debate contribuyó a trabajar más el valor de la ley, su concepto y sus características; y las relaciones entre los poderes del Estado.

Así, se han manejado distintas teorías que tratan de estudiar la naturaleza de las leyes, entre las que tenemos:

1. Interpretación Orgánica, que considera ley a todo acto emanado del Poder Legislativo sin examinar su naturaleza.
2. Además de lo anterior, algunos sostienen que deben tomarse en cuenta el haber observado las formas establecidas por la Constitución.
3. Prescindiendo de lo anterior, otros consideran ley a todo acto de ejecución inmediata de la constitución (Kelsen).

²¹¹ De Juano, Manuel. op. cit. p. 348

4. Parte de la doctrina alemana sostiene que es ley, el acto estatal que crea reglas de derecho, ya de carácter general, ya de alcance general (Laband, Jellinek).
5. La doctrina francesa se inclina por considerar leyes a los actos que, en atención al contenido y efectos, son generales o particulares. Según ellos la función legislativa es crear normas jurídicas generales -objetivas- y la función administrativa es crear actos jurídicos concretos -subjetivos- (Duguit, Jéze).⁽²¹²⁾

2. Las posiciones de la doctrina

En la doctrina financiera se manejan dos tesis fundamentales con respecto a la ley de presupuesto, que ya hemos adelantado. ¿Es una ley formal o es una ley material?

La tesis que sostiene que la ley de presupuesto es una ley formal, tiene origen en las disputas políticas entre el Parlamento alemán y el canciller Bismarck en la segunda mitad del siglo XIX. A partir de este problema político Paul Laband, plasmó en un libro, una construcción jurídica muy coherente para sostener la posición del Canciller. A continuación, juristas alemanes se plegaron a esta tesis, que con el tiempo pasó a Francia y de ahí al resto de Europa y América.

Junto con los que sostienen que la ley de presupuesto es una ley formal, surgieron algunos que defendieron lo contrario, es decir, que es una ley material. Ambas posiciones con algunos matices, con una infaltable posición ecléctica, son las más importantes y las que pasaremos a detallar. En esencia son posiciones extremas y antagónicas, pero interesantes e ineludibles. Consideramos que en la actualidad, la doctrina moderna se ha inclinado por no hacer esta distinción, entre otras cosas, por encontrarse en cuestionamiento clasificar las leyes de esta manera y por su inutilidad para explicar la naturaleza jurídica del presupuesto.

²¹² Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 76.

2.1 La Ley de Presupuesto es una Ley Formal

La tesis más difundida es, sin lugar a dudas, aquélla que sostiene que la ley de presupuesto es una ley formal, sin contenido material. Conocidos juristas como Jéze, Giannini, Baleeiro, Bielsa, Ahumada⁽²¹³⁾ y entre nosotros Juan Lino Castillo, sostuvieron que estamos frente a una ley formal sin mayor contenido.

La teoría de la ley formal tiene su origen en Alemania, pero para entenderla es necesario situarnos en el contexto histórico-político de la época.

En la segunda mitad del siglo XIX existía en este país una monarquía constitucional. Esta monarquía constitucional fue producto de tensiones dentro del Imperio Alemán, que llevaron al Emperador a la necesidad de hacer algunas concesiones políticas, y a efectuar algunas reformas democráticas en un intento por evitar mayores revoluciones, que a la sazón eran frecuentes en Prusia. En otras palabras, era una monarquía que no podía mantener su poder omnímodo, pero también existía una burguesía que no tenía fuerza suficiente para emprender un levantamiento.

La monarquía constitucional, a diferencia de la monarquía parlamentaria, implica que el Rey posee poder constituyente, tiene carácter originario y en un acto voluntario se somete a una limitación.⁽²¹⁴⁾ Se autolimita y otorga una constitución a sus súbditos, por la cual se compromete a ejercer el poder de acuerdo a lo establecido por ella.⁽²¹⁵⁾ Este tipo de constitución es conocida en la doctrina como una constitución otorgada.

Entonces, el Rey es el soberano, en él está el poder y decide ejercerlo en colaboración con los órganos señalados en la Constitución. Así, la potestad legislativa la ejerce junto con las Cámaras, a diferencia de la monarquía absoluta en la que es una atribución exclusiva de la Corona. De igual modo gobierna con el concurso de sus ministros, que de él dependen, porque no son como en Inglaterra, ministros de la mayoría parlamentaria. En pocas palabras,

²¹³ Villegas, Héctor, op. cit. p. 370 y 371.

²¹⁴ Podemos decir, que es casi un acto de gracia.

²¹⁵ Rodríguez Bereijo, Álvaro, estudio preliminar sobre el "Derecho presupuestario" de Paul Laband p. XXIII.

el Rey ya no reúne todo el poder, pero sí es el punto de partida y centro de unidad de todos los poderes del Estado⁽²¹⁶⁾ y todo lo que no está expresamente atribuido a otro órgano por la Constitución, sigue correspondiendo al Rey.⁽²¹⁷⁾ Como vemos es una solución intermedia, un intento de cambiar para que nada cambie.⁽²¹⁸⁾

En este contexto, ocurre un *impasse* entre el Canciller Bismarck y las Cámaras, con ocasión del incremento para el siguiente ejercicio fiscal, de los gastos militares. En efecto, en 1860, el Rey Guillermo I presenta a las Cámaras un proyecto de reformas del ejército que implicaban aumento en los gastos. Los liberales, que tenían mayoría, lo rechazan y pretenden introducir modificaciones. El Gobierno retira el proyecto, y durante el receso parlamentario lo pone en ejecución. Ante esta situación, en las sesiones de 1861 los representantes se niegan a consignarlos en el capítulo de gastos ordinarios del presupuesto para financiar la reforma militar. Ese mismo año hay elecciones en las que los liberales mantienen el control de las Cámaras. Al reanudarse las sesiones empieza a discutirse el presupuesto. Las Cámaras tratan y exigen el control del presupuesto. El Rey responde disolviendo el *Landtag*, convocando elecciones inmediatamente. En ellas, los liberales y progresistas logran una mayoría aplastante. El Rey vacila, los militares piensan en el golpe de Estado, la situación parecía no tener salida. Guillermo I, convencido de la reforma, nombra jefe de gobierno a Otto von Bismarck en setiembre de 1862.⁽²¹⁹⁾ Días más tarde, Bismarck retira el proyecto de presupuesto para 1863.

Así, lo que empezó como un problema administrativo, de organización del ejército, devino en un problema presupuestario y luego en un problema constitucional. El Canciller se enfrenta al *Landtag*, y en clara maniobra inconstitucional, hace aprobar el presupuesto por la Cámara Alta y clausura las sesiones. Al año siguiente, al reanudarse las sesiones, la lucha continúa.

En 1863 Bismarck argumenta con las Cámaras las atribuciones de ésta y de la Corona. La Cámara no cede y rechaza el presupuesto de 1863.

²¹⁶ Rodríguez Bereijo, Álvaro, Estudio preliminar, p. XXIV

²¹⁷ Esta frase resume de alguna manera el llamado principio monárquico.

²¹⁸ "Si queremos que todo siga igual, es necesario que todo cambie". Célebre frase de la no menos conocida novela "El Gatopardo" de Giuseppe Tomasi di Lampedusa

²¹⁹ Rodríguez Bereijo, Álvaro, estudio preliminar p. XXX y XXXI.

Nuevamente el Gobierno fija el presupuesto por Ordenanza Real.

"Pero ¿qué importa la teoría -concluía Bismarck- cuando la necesidad manda? El Estado existe, por tanto es preciso asegurar la marcha regular de los servicios públicos".⁽²²⁰⁾ Esta, la razón de que el Estado no puede paralizar los servicios a su cargo, fue una de las tantas razones que esgrimió el Canciller. A ciencia cierta, existía un vacío dentro de la Constitución prusiana de 1850 sobre estos casos. A la sazón, la Constitución establecía:

"Artículo 99: Todos los ingresos y gastos del Estado tendrán que ser previamente estimados para cada año y tendrán que figurar en el Presupuesto general del Estado. Este último se establece anualmente mediante ley".

Como se ha dicho, para aprobar leyes era necesaria la concurrencia de las Cámaras y de la Corona, pero no se había previsto que una ley esencial para la vida del Estado, no fuera objeto de este acuerdo, ni cómo salvar aquella situación.

En 1866 con ocasión de la guerra con Dinamarca y Austria, como en los años anteriores, la Cámara reduce los gastos de la guerra. Bismarck responde aprobando el presupuesto por Ordenanza Real con el asentimiento de la Cámara Alta, luego disuelve las Cámaras y convoca a elecciones. El mismo año Prusia derrota a Austria, el Gobierno gana popularidad y propicia un entendimiento. En setiembre de 1866, la Cámara acordó descargar de responsabilidad al Gobierno por los gastos efectuados desde 1862.⁽²²¹⁾

La doctrina alemana sobre el presupuesto tiene entre sus precursores a Gneist con su obra *"Budget und Gesetz"*, en la que sostenía que el presupuesto es un acto de alta administración, y que la intervención parlamentaria no constituye ejercicio legislativo. Pero fue Paul Laband, quien formula una doctrina que implica una brillante concepción jurídica y fue, a la larga, quien influyó en juristas franceses, italianos y de todo el mundo.⁽²²²⁾

²²⁰ Frase tomada del estudio preliminar del libro de Paul Laband antes citado, página XXXV, a su vez tomada de Gastón Jéze "Le Budget" p. 150-151.

²²¹ Rodríguez Bereijo, Álvaro, estudio preliminar p. XXXV-XXXVII.

²²² Rodríguez Bereijo, Álvaro, "El presupuesto del estado. Introducción al derecho

En 1871 Paul Laband publica el libro intitulado "*Das Budgetrechnach den Bestimmung der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*", que según su autor se trataba de una teoría fuera de toda influencia política, una suerte de teoría pura del presupuesto, pero lo cierto es que acabó siendo la doctrina oficial de la Alemania de Bismarck.⁽²²³⁾

La teoría de Laband giraba en torno a una cuestión fundamental. Si la ley de presupuesto le daba, al Gobierno, el derecho de recaudar ingresos y efectuar gastos; y si en ausencia de dicha ley, la continuidad de los servicios públicos era ilegal y contraria a la Constitución. ¿Qué sucedía con la administración, si el Parlamento no aprobaba la ley? ¿Todo quedaba paralizado? Se trataba, en otras palabras, de determinar el alcance del derecho constitucional del Parlamento en la aprobación de la ley de presupuesto, y la intervención de este órgano en la política y la administración del Estado.⁽²²⁴⁾ Por eso, todo análisis serio sobre la institución que nos ocupa, conlleva necesariamente un aspecto jurídico-político de las relaciones Legislativo-Ejecutivo.⁽²²⁵⁾

Para determinar este punto, Laband sostiene que efectivamente el presupuesto del Estado, según la Constitución, se aprueba por ley. ¿Pero qué clase de ley es ésta? Si la constitución establecía que por ley se aprobaba el presupuesto, era menester ante todo determinar qué tipo de ley, definir sus características, había que estudiar el concepto "ley" más detenidamente.

Posiblemente desde los primeros presupuestos que fueron aprobados en la historia, se adoptó la forma de ley como expresión del Parlamento. Con el tiempo esta costumbre prevaleció; pero ¿es en realidad una ley? ¿o sólo es un acto que tiene apariencia de ley?

Razonaba Laband indicando, que no era un componente esencial que la ley tenga un carácter general. Según él, hay innumerables leyes que se aplican

presupuestario". Editorial Tecnos, Madrid 1970, p. 56.

²²³ Rodríguez Bereijo, Álvaro, estudio preliminar p. XLVIII

²²⁴ Rodríguez Bereijo, Álvaro, estudio preliminar p. L.

²²⁵ Rodríguez Bereijo, Álvaro, "El presupuesto del estado. Introducción al derecho presupuestario", p. 41.

para determinadas categorías de personas, y que por tanto no es criterio suficiente ni característica propia. Por otro lado, tampoco es relevante que sea permanente, ya que existen ejemplos numerosos sobre disposiciones transitorias o leyes temporales; en consecuencia, tampoco es una característica importante. Concluye, que es el contenido lo que define a una ley, y que por tanto al margen del nombre que se le dé, dejando de lado la voluntad del legislador y su publicación en la gaceta oficial, será ley solamente aquélla que por su contenido merezca tal calificativo⁽²²⁶⁾. Así, aun cuando se apruebe una "ley" con acuerdo de las Cámaras y de la Corona, se debe considerar propiamente como tal, aquélla con contenido material, y las demás disposiciones como "leyes" que solamente han cumplido y guardado todas las formas que impone la formulación legislativa.⁽²²⁷⁾

Por lo anterior, partía Laband de un concepto dualista de la ley. Existe una ley formal y una ley con contenido material. Dentro de su concepción positivista de la norma, es ley propiamente dicha -material- la norma jurídica emanada del poder legislativo, que declara una regla de derecho aplicable a una determinada situación, y que además, esa norma jurídica sea permanente. En este sentido, son reglas de derecho, aquéllas que modifican, en cualquier medida, la situación jurídica de los gobernados, ya sea entre sus relaciones particulares o entre las relaciones de los gobernados con el Estado, sea creando o extinguiendo derechos u obligaciones.⁽²²⁸⁾ En consecuencia, toda norma que no contenga una relación bilateral -entre individuos o entre individuos y Estado- no es una norma de derecho, no tiene contenido jurídico. Por lo tanto, según este razonamiento, no toda manifestación del Estado es ley.

Seguidamente afirmaba que la ley de presupuesto no contiene una regla de derecho, ni privada ni pública, simplemente eran normas para la administración.⁽²²⁹⁾ La ley de presupuesto es una cuenta que estima ingresos y gastos futuros y una cuenta no es una regla; menos una regla de derecho. Consecuentemente era una ley formal, sin contenido material.

²²⁶ Laband, Paul, "Derecho presupuestario" Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1979, p. 10-11.

²²⁷ Laband, Paul, op. cit. p. 12.

²²⁸ Rodríguez Bereijo, Álvaro, estudio preliminar p. LII y LIII.

²²⁹ Laband, Paul, op. cit. p. 21.

Laband también distinguía la ley de aprobación del presupuesto, que podía contener normas jurídicas e incluso permanentes, y el presupuesto en sí, que era un anexo del primero.⁽²³⁰⁾

La intención de Laband era vaciar de contenido jurídico a la ley de presupuesto. Separar asuntos financieros de la esfera de poder de la representación, llegando a sostener que el establecimiento del mismo no satisface ninguna necesidad del derecho, sino que responde a una necesidad de la economía. En la práctica, se redujo a una cuestión de poder.

Entonces, ¿Para qué la intervención de la Cámaras? Esta intervención se limitaba a descargar, en las Cámaras, la responsabilidad financiera del Gobierno, lo que hoy podríamos llamar "control político del Parlamento". Esa, según Laband, era la razón de ser de la aprobación de la ley de presupuesto.

Un asunto que trató también Laband, para reforzar su teoría, fue el tema de la legislación vinculada. La ley de presupuesto es un ejemplo de legislación vinculada al ordenamiento legal vigente, condicionada por las instituciones y por el ordenamiento jurídico material preexistente. Con esto redondeaba la idea, que la representación no puede rechazar o denegar el presupuesto.

La doctrina alemana contó también con la opinión de Arndt y Bornhak, quienes sostenían que el presupuesto es un acto administrativo, un mandato dado a las autoridades administrativas. Von Martitz fue más allá al decir que era "*una monstruosidad jurídica llamarlo ley*".⁽²³¹⁾ Para Otto Mayer, conocido administrativista, el presupuesto es una cuenta, una estimación, un plan; pero criticando a Laband la poca importancia que da al derecho presupuestario.⁽²³²⁾

Con el pasar del tiempo, las ideas de Laband y la doctrina alemana en general, decantada la manifiesta intención política, pasaron a Francia e Italia. Así, los aportes fundamentales de la doctrina alemana fueron.⁽²³³⁾

²³⁰ Laband, Paul, op. cit. p. 28-29.

²³¹ Rodríguez Bereijo, Álvaro. "El presupuesto de..." p. 63 y 64.

²³² Mayer, Otto, op. cit. Tomo II p. 193 y 195.

²³³ Rodríguez Bereijo, Álvaro. "El presupuesto de..." p. 65 y 66.

1. La intervención del poder legislativo tenía como objetivo ejercer un control político sobre el gobierno, no siendo propiamente una labor legislativa.
2. Negación del carácter unitario del presupuesto al distinguir la ley de aprobación del presupuesto en sí.
3. El presupuesto es un acto administrativo, que no contiene normas jurídicas.
4. El presupuesto generaba una relación únicamente al interior del Estado, y en él se agota.
5. El presupuesto es una ley vinculada al ordenamiento jurídico vigente.

A principios de siglo, en Francia, Gastón Jéze, Duguit y Trotabas elaboraron y desarrollaron, inspirados en la teoría de la ley formal, el concepto del acto-condición. Los franceses definían -y distinguían- el acto-regla, como aquel que establece situaciones jurídicas generales e impersonales, a diferencia del acto-condición, que no crea ni modifica ni extingue una relación jurídica general, sólo condiciona su eficacia. Para ellos, la ley era un ejemplo del primero y el presupuesto del segundo, ya que constituía un acto de autorización del Parlamento en funciones de control jurídico-político. Entonces, al ser una autorización, *condiciona* el ejercicio regular, a la administración, de sus competencias en materia financiera, sea para percibir ingresos o para efectuar gastos. Por lo tanto, el presupuesto es un requisito de validez jurídica de dichos actos.⁽²³⁴⁾

Trotabas desarrolla aún más esta corriente doctrinaria al distinguir, la "decisión presupuestaria", que compete al Parlamento, y la "ejecución presupuestaria" propia del gobierno. El Parlamento interviene -decisión presupuestaria- como representante de los contribuyentes para autorizar la recaudación. El Gobierno (ejecución presupuestaria) hace uso de dicha autorización en el empleo de los recursos.⁽²³⁵⁾

Para explicar que en la práctica los presupuestos contenían normas jurídicas o materiales, que modificaban o derogaban el ordenamiento vigente,

²³⁴ Sainz de Bujanda, Fernando, "Lecciones de derecho financiero", Universidad Complutense. Madrid 1993, p. 463.

²³⁵ Citado por Rodríguez Berejio, Álvaro, "El presupuesto del Estado. Introducción al derecho presupuestario" p. 70 y 71.

Jéze -apoyándose nuevamente en Laband- sostenía que el presupuesto no es un acto unitario. Por el contrario, era un acto complejo. Esto significaba que se podían distinguir claramente dos actos separables: El presupuesto como estado de previsión de gastos e ingresos, que es un acto administrativo, y por otro lado, la ley de aprobación que es un acto de autorización del Parlamento que hace, del presupuesto, un acto de administración con forma legislativa.

Incluso llegaron a distinguir el presupuesto de gastos, como un acto administrativo, del presupuesto de ingresos, que en algunos casos, se constituye en ley material al contener normas tributarias. Duguit fue más allá aún, al sostener que el presupuesto era una complejidad de actos de naturaleza muy distinta e incluso opuestos.

Los aportes más importantes de la doctrina francesa los podemos resumir de la siguiente manera:

1. El presupuesto es un acto complejo.
2. La ley de presupuesto es una autorización al gobierno.
3. Se minimiza la participación del Parlamento.
4. El presupuesto puede contener una ley material.

La doctrina italiana por su parte, sostiene la tesis del presupuesto como acto administrativo propio del Ejecutivo, y que la intervención del Legislativo responde únicamente a un control político. Así, el Parlamento ejerce una suerte de vigilancia financiera, no una función legislativa. En ese sentido, el presupuesto es un acto de alta administración, cuya aprobación por razones históricas y políticas ha sido atribuida a las Cámaras, siendo el presupuesto formalmente una ley. Acorde con esta corriente, Giannini no vacila en clasificar al presupuesto entre las leyes puramente formales.⁽²³⁶⁾

Siendo el presupuesto una cuenta patrimonial sin contenido jurídico, no puede derogar ni modificar leyes creadoras de ingresos y de gastos, ni desconocer derechos subjetivos que tengan base en normas legales preexistentes, ni tampoco introducir nuevas normas jurídicas en el ordenamiento. La intervención del Parlamento era mínima.

²³⁶ Cf. Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 161.

Posteriormente los juristas italianos desarrollaron la teoría de las leyes de aprobación y de autorización. Esta teoría sostiene básicamente lo siguiente:

1. Una dualidad de competencias: El Ejecutivo participa de la formación del acto y el Legislativo lo aprueba. Son actos distintos. En la ley de presupuesto se distinguen dos actos separados independientes y de distinta naturaleza: El presupuesto como estado de previsión y la ley de aprobación, que es el texto articulado.
2. El órgano encargado de aprobar el acto no tiene competencia material, es decir, no puede determinar el contenido. Así, el Parlamento no puede más que aprobar o rechazar en bloque el proyecto.
3. Carácter limitado de la ley de presupuesto, a diferencia de la "vocación de eternidad" de cualquier otra norma jurídica.

2.2 La Ley de Presupuesto como Ley Material

Como ya se dijo líneas arriba, el mismo Laband definió lo que debe entenderse por ley material:

- Todo acto que establezca una regla de derecho.
- Toda disposición de carácter general y abstracto, impersonal; en cambio la decisión individual y concreta no es ley en sentido material.

Por eso no llama la atención, que fuera también en Alemania, donde surge una corriente contraria en viva reacción a la tesis de la ley formal. Sus principales exponentes fueron Myrbach-Rheinfeld y Haenel. Según ellos, no tenía mayor sentido la concepción dualista de la ley ya que, sostienen, toda ley por el simple hecho de haber seguido el "*iter legislativo*" previsto en la constitución, es ley en sentido material.⁽²³⁷⁾ Myrbach-Rheinfeld sostuvo que cuando el Parlamento deniega el presupuesto, no se opone al funcionamiento del estado, antes bien, se opone a la conducta de determinadas autoridades del gobierno.⁽²³⁸⁾ En consecuencia, Haenel sostiene que "*las disposiciones de la ley de presupuestos son reglas de derecho obligatorias para la Administración*

²³⁷ Rodríguez Bereijo, Álvaro, op. cit. p. 102.

²³⁸ Ver Mijangos Borja, María de la Luz, La naturaleza jurídica del presupuesto en "Boletín Mexicano de Derecho Comparado" p. 217, N° 82 enero-abril 1995. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mexico.

de la Hacienda, y como tales tendrían forzosamente efectos directos en pro y en contra de los sujetos interesados en los ingresos y gastos ordenados".⁽²³⁹⁾

Zorn también rechaza la concepción dualista sosteniendo, que el presupuesto es una ley ordinaria. Vitagliano dice que es ley material, todo acto de Estado en forma de ley que modifica para un caso particular, el derecho existente, siendo la condición de generalidad de la ley, una exigencia política y no jurídica. Mortara sostiene que la ley de presupuesto es una manifestación de la voluntad estatal, que ejercita según la Constitución, por el mismo órgano que tiene funciones legislativas. Esto quiere decir que la ley de presupuesto es una ley formal y material.⁽²⁴⁰⁾

Finalmente Ingrosso sostiene,⁽²⁴¹⁾ *"que la ley que aprueba el presupuesto es ley material, cuyo significado no es sólo contable, sino también jurídico, pues las consignaciones presupuestarias no designan solamente cifras, sino actos y relaciones jurídicas. La Ley de Presupuesto es, por tanto, fuente de facultades y de obligaciones de la Administración y produce efectos jurídicos también frente a los terceros..."*

En resumen, la ley de presupuesto para esta teoría, es una ley en sentido pleno, perfecto, con efectos jurídicos materiales. Esto se debe a que la ley de presupuesto es:

- a. Un acto unitario en que los actos de previsión (ingresos) y el articulado, forman un todo orgánico.
- b. La función del Parlamento no es excepcional, ni se limita a aprobar lo que propone el Ejecutivo. Las Cámaras no reciben un acto concluido, antes bien es un proyecto, que pueden rechazar o modificar.
- c. La ley de presupuesto no sólo autoriza o limita los gastos, sino que incluso puede obligar a la Administración a efectuar algunos.
- d. El Parlamento ejerce una función normal del poder creador de normas que tiene, tan es así, que la ley de presupuesto puede contener, como han contenido, disposiciones que afecten el ordenamiento preexistente.

²³⁹ Esto supone también la obligación de percibir ingresos.

²⁴⁰ Rodríguez Bereijo, Álvaro, "El presupuesto de..." p. 109.

²⁴¹ Idem p. 118.

Por tanto, no es un ejemplo típico de legislación vinculada.⁽²⁴²⁾

Finalmente, un sector de la doctrina italiana propuso una posición ecléctica, de no mucha aceptación actualmente. Para ellos, la ley de presupuesto es una ley *sui generis*, a diferencia de las leyes ordinarias. Dicha ley *sui generis* tiene contenido normativo para la administración, y con "relevancia jurídica" para los particulares. Esto sucede porque el presupuesto impone límites -ingresos o gastos- dentro del ordenamiento preexistente, de lo cual derivan obligaciones y derechos, tanto a la administración como a los particulares. Ruini, ponente de esta tesis, concluye su posición diciendo que "*la ley de presupuesto es en su letra y en su espíritu una ley de límites*".⁽²⁴³⁾

3. Nuestra opinión

Antes de exponer la posición que hemos adoptado, será conveniente repasar las definiciones del presupuesto hechas por diversos autores. Griziotti dice que el presupuesto es "*el documento jurídico contable en el que se enumeran los ingresos y los gastos del Estado en su cuantía por el período de un año, que tiene fuerza de ley por la aprobación del Parlamento*".

Gastón Jéze dice que "*el presupuesto es un acto administrativo-legislativo concretado en forma de ley anual, por el que se prevén, autorizan y reconocen los recursos con los cuales los gastos han de cubrirse*". De la misma corriente francesa, Trotabas afirma que el presupuesto es el "*acto legislativo por el cual se prevén y autorizan los gastos y los recursos del Estado*".⁽²⁴⁴⁾

El financista argentino Giuliani Fonrouge⁽²⁴⁵⁾ dice que el "*presupuesto es un acto de trascendencia que regula la vida económica y social del país, con significación jurídica, y no meramente contable; que es manifestación integral de la legislación de carácter unitario en su constitución fuente de*

²⁴² Sainz de Bujanda, Fernando, op. cit. p. 464-465.

²⁴³ Rodríguez Bereijo, Álvaro, "El presupuesto de Estado. Introducción al derecho presupuestario", p. 121.

²⁴⁴ De Juano, Manuel, op. cit. p. 343-344.

²⁴⁵ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 165

derechos y obligaciones para la administración y productor de efectos con relación a los particulares". Argumenta su posición señalando que no puede separarse el "acto de previsión o plan financiero -acto administrativo- del texto legal que lo aprueba -ley propiamente dicha-, porque ambos constituyen un todo orgánico. Señala también que la función legislativa en Argentina no se reduce a "aprobar" o "autorizar" lo que propone el Ejecutivo, las Cámaras reciben un proyecto a considerar. En ese sentido, la labor parlamentaria es normal y no excepcional, primordial y no secundaria, originaria y no derivada.

El profesor español Álvaro Rodríguez Berejio, magistrado del Tribunal Constitucional español, define el presupuesto como *"el acto legislativo mediante el cual, se autoriza el manejo máximo de los gastos que el gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos"*. En consecuencia para él, es un acto unitario, una autorización de gastos, un cálculo de ingresos públicos y una manifestación del control jurídico-político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.⁽²⁴⁶⁾ Fernando Sainz de Bujanda⁽²⁴⁷⁾ se refiere al presupuesto de Estado como *"la ley mediante la cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado, en las atenciones que detalladamente se especifican, y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos"*.

El constitucionalista español Francisco Fernández Segado⁽²⁴⁸⁾ sostiene que la ley de presupuesto tiene una triple naturaleza:

1. Es una institución política que afecta a los distintos poderes del Estado. Es un sistema de control de los ingresos y gastos públicos, control sobre el Ejecutivo que históricamente corresponde al Parlamento.
2. Es un plan de gestión y administración del ingreso y gasto público, obligatorio para el Ejecutivo y objeto de control político.
3. Es una ley especial; cuya iniciativa es exclusiva del Gobierno, tiene una duración de un año y está predeterminado su contenido por ciertos

²⁴⁶ Rodríguez Berejio, Alvaro, "El presupuesto del..." p. 19 y 21.

²⁴⁷ Sainz de Bujanda, Fernando, op. cit. p. 457.

²⁴⁸ Fernández Segado, Francisco, "Sistema constitucional español" Editorial Dykinson, Madrid 1992, p. 540.

límites como "consignar el servicio de la deuda pública", "no puede crear tributos", etc.

Concluye diciendo que a las Cortes competen, además del acto aprobatorio, el examen, la enmienda del documento presupuestario. El Congreso es titular de una auténtica competencia material, muy superior a una estrictamente formal limitada a aprobar un texto.⁽²⁴⁹⁾

Otro español, García Añoveros dice: "*es una ley plena, como cualquier otra ley, y por tanto con posibilidad de derogar las disposiciones generales precedentes con rango de ley*".⁽²⁵⁰⁾

Los mexicanos (Gabino Fraga, Ríos Elizondo, Valdez Abascal, de la Garza, Osornio, Acosta Romero y Serra Rojas) coinciden, al analizar el tratamiento constitucional del presupuesto en su país, que dicho ordenamiento contempla una legislación financiera dual y particular:

- 1.- La ley de egresos de la federación es una ley formal.
- 2.- La ley de ingresos es una ley material.
- 3.- El presupuesto es un acto complejo.
- 4.- La Cámara de Diputados aprueba la ley de egresos ejerciendo una función política, no legislativa. La ley de egresos es por tanto un acto administrativo, vinculado a la legislación vigente. La aprobación de la ley de ingresos se realiza por el Congreso .

Por lo dicho anteriormente, María de la Luz Mijangos, en reciente estudio, propone una reforma constitucional para dejar de lado la teoría dual por obsoleta.⁽²⁵¹⁾

Juan Lino Castillo⁽²⁵²⁾ sostuvo en 1950 que "*en el Perú, el presupuesto que es una ley desde el punto de vista formal, prevé todos los gastos, autoriza a hacer nacer la deuda a cargo del Estado, en los gastos discrecionales, y a*

²⁴⁹ Fernández Segado, Francisco, op. cit. p. 542

²⁵⁰ Rodríguez Bereijo, Álvaro, "El presupuesto de Estado. Introducción al derecho presupuestario", p. 138.

²⁵¹ Mijangos Borja, María de la Luz, op. cit. p. 225-228.

²⁵² Castillo, Juan Lino, op. cit. p. 12.

pagar los demás; prevé todos los ingresos y autoriza a cobrar los tributos".

Más recientemente Chávez Molina dice que *"es una ley con características especiales. Únicas y diferentes a todas las otras leyes. Tiene una estructura técnica y compleja"*.⁽²⁵³⁾

Tomando en cuenta todo lo dicho hasta el momento, podemos deducir que el presupuesto, en primer término, es un documento de fundamental importancia en la vida de la Nación. En éste se refleja meridianamente la acción política-económica del Gobierno, porque es un plan de acción de corto plazo. Como instrumento jurídico, representa las relaciones internas de los poderes de cualquier Estado ya que demuestra, cómo se distribuyen las competencias del Ejecutivo y del Legislativo.⁽²⁵⁴⁾ En efecto, cada ordenamiento por propia evolución histórica o siguiendo la corriente dominante, otorga tales o cuales facultades a cada uno. Por lo tanto, determinar la naturaleza jurídica del presupuesto no es una cuestión bizantina o de interés meramente académico; es finalmente una cuestión de poder.

Sobre la polémica de la naturaleza jurídica de la ley de presupuesto, no la consideramos ley formal, como tampoco una ley material. Sencillamente porque ninguna de las dos posiciones nos ayuda a comprender íntegramente la naturaleza jurídica del presupuesto y, antes bien, son fruto de interpretaciones políticas, que debemos dejar de lado dentro de este estudio. El presupuesto es simplemente una ley, como cualquier otra, surgida del órgano constitucionalmente competente. Bien es cierto, que usualmente tiene un trámite diferenciado o distinto, pero ello obedece a la importancia implícita de dicha norma o a su especial naturaleza, como por ejemplo lo puede tener una ley orgánica o una ley constitucional. Es por demás, una cuestión superada.⁽²⁵⁵⁾

²⁵³ Chávez Molina, Juan, op. cit. p. 47.

²⁵⁴ Cazorla Prieto califica de poder compartido a la colaboración que debe existir del Gobierno con las Cortes, en el examen, enmienda y aprobación. Ver Fernández Segado, Francisco, op. cit. p. 543.

²⁵⁵ Es ilustrativo que el Tribunal Constitucional español se ha referido en muchas oportunidades a este tema, señalando que es una polémica doctrinal ya superada. Ver Rodríguez Bereijo, Alvaro, Jurisprudencia constitucional y derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes, en "Revista Española de Derecho Constitucional" Mayo-Agosto 1995, núm 44.

Es pues, una ley distinta, con sus particularidades, las mismas que vamos a reseñar brevemente.

Internamente, el consignar los ingresos en la ley de presupuesto, cumple la función de dar sentido, explicar y justificar los gastos públicos⁽²⁵⁶⁾, es decir, está desconectada la parte tributaria de la sanción del presupuesto. En otras palabras, consignar los ingresos tiene un carácter declarativo mas no constitutivo, y no es necesaria la aprobación de la ley anual para su percepción. Basta que se cumplan las respectivas hipótesis de incidencia. Por parte de los gastos, en el Perú, indudablemente autoriza el empleo de fondos públicos y sin este documento, no es posible que el gobierno efectúe gasto alguno, como tampoco puede destinar fondos para usos distintos de los autorizados.⁽²⁵⁷⁾

Una característica propia de la ley de presupuesto, es su vigencia limitada y predeterminada. Tiene además una fecha tope para presentar el proyecto. Esto no aboga por ninguna de las posiciones sobre su naturaleza jurídica. Es una característica propia que la diferencia de otras leyes, pero recordemos también muchos ejemplos de normas que contienen disposiciones transitorias en su interior, es decir normas con vida limitada.

Otra característica propia de esta ley, es que sólo tiene iniciativa en su formulación el Poder Ejecutivo. En efecto, el Gobierno tiene iniciativa exclusiva en materia presupuestal. Como se verá en el capítulo siguiente y como lo ha demostrado la historia revisada anteriormente. Esto obedece a tratar de evitar desórdenes e interferencias en el manejo de las finanzas públicas, además de mayores facilidades técnicas con que cuenta el Ejecutivo para su elaboración. Recordemos que el Gobierno tiene presencia nacional a través de prefectos, subprefectos, gobernadores y tenientes gobernadores. Además cuenta con personal calificado, así como equipo moderno.

La ley de presupuesto, además, tiene una función específica y

²⁵⁶ Sainz de Bujanda, Fernando, op. cit. p. 469.

²⁵⁷ Caso peruano: artículo 389 del Código Penal (parte pertinente) modificado por la Ley N° 26198: "El funcionario o servidor público que da al dinero o bienes que administra, una aplicación diferente de aquélla a la que están destinadas, será reprimido con pena privativa de la libertad no mayor de tres años." Ver Paredes Pérez, Jorge Martín, "Para conocer el Código Penal". Editora jurídica Grijley, Lima 1994, p. 313-314.

constitucionalmente definida. Esto quiere decir que existen determinadas materias reservadas a esta ley, y la ley de presupuesto está reservada a estas materias. En otras palabras, tiene un contenido exclusivo y excluyente, ya que según la constitución, representa el medio adecuado para la orientación y dirección de la política económica del gobierno. Así, la ley de presupuesto tiene un contenido mínimo o necesario (las previsiones contables) y un contenido posible, impropio o eventual. A esto habría que añadir, que el parlamento normalmente tiene recortadas sus facultades de enmendar el proyecto del ejecutivo.⁽²⁵⁸⁾

Por lo dicho, consideramos a la ley de presupuesto como una ley plena y común. Sin embargo, la trascendencia que tiene para la vida nacional, y su importancia como herramienta económica del Gobierno, han hecho que se la distinga. Con un trámite especial, con una vigencia predeterminada y temporal, con limitaciones en su contenido: la ley de presupuesto afecta el universo jurídico de los particulares y del Estado.

²⁵⁸ Para mayor detalle ver, Jiménez Compareid, op. cit. Ver además punto tres, del capítulo IV de este trabajo.

Capítulo IV : Principios del Derecho Presupuestario	135
1. Principios generales	136
2. Principios propios	
2.1 Equilibrio	139
2.2 Principio de anualidad	141
2.3 Principio de unidad	146
2.4 Principio de universalidad	147
2.5 Principio de no afectación	148
2.6 Especialidad del crédito	149
3. Contenido del presupuesto. Limitaciones y restricciones	150

CAPÍTULO IV

PRINCIPIOS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

"Presupuestívora era la persona que sin merecerlo o sin aptitudes vive del presupuesto."

Ricardo Palma.

Diversos tratadistas han desarrollado y estudiado los principios que deben inspirar al derecho presupuestario. Como cualquier otra rama del derecho, algunos de estos principios no serán necesariamente propios de esta institución, otros sí lo serán. Algunos han sido establecidos constitucionalmente⁽²⁵⁹⁾, mientras que otros son consignados en la ley de la materia. Es de notar, sin embargo, que muchos de estos principios surgen con la creación del Estado constitucional del siglo XIX con la clásica división de poderes, por lo que algunos de ellos debemos tomarlos con cuidado por las transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas hasta nuestros días.⁽²⁶⁰⁾

²⁵⁹ La normativa constitucional presupuestaria regula las competencias de los órganos estatales y el contenido del presupuesto. Ver Sainz de Bujanda, Fernando, "Sistema de derecho financiero", p. 421

²⁶⁰ Algunos afirman la existencia de una crisis en la teoría jurídica del presupuesto o que, en todo caso, se está por hacer una moderna teoría. Para más detalle ver Martínez Lago, Miguel Angel "Manual de derecho presupuestario", Editorial Colex, Madrid 1992, p. 30 y siguientes.

Entre nosotros quizá el que más se dedicó al estudio presupuestal fue Juan Lino Castillo. Para él los principios son: unidad, universalidad, integridad, unidad de caja, especialidad, anualidad, veracidad y control. Por otro lado, en época más reciente Luciano Castillo los clasifica en integridad, unidad, veracidad, anticipación, publicidad y anualidad.

El maestro mexicano Sergio de la Garza divide a los principios en sustanciales y formales. Son los primeros el equilibrio y la anualidad. Serán principios formales la unidad, universalidad, no afectación de recursos, especificación de gastos y bajo el rubro de "otros" ubica el principio de la publicidad.

Manuel De Juano las menciona como "reglas" del equilibrio, especialidad, universalidad, unidad y la regla de la anualidad.

El jurista italiano G. Ingresso sostiene que son principios presupuestarios la anualidad, universalidad, integridad, unidad, especialización, veracidad, publicidad y claridad.

Para efectos de este trabajo hemos clasificado los principios en generales o comunes a otras ramas del derecho y los principios propios del derecho presupuestario.

1. Principios generales

El principio reconocido más antiguo, fundamental en el surgimiento del Derecho Presupuestario, es el principio de la legalidad. Por éste se establece, que sólo por ley se aprueban y autorizan la captación de los ingresos y a efectuar gastos del Estado.⁽²⁶¹⁾ En estricto, no es propio y exclusivo del derecho presupuestario, ya que es común a otras ramas del derecho como el Derecho Tributario.⁽²⁶²⁾

²⁶¹ Este es el sentido originario del principio, ya que como se ha dicho anteriormente, en muchos países el aspecto de los ingresos está desconectado del presupuesto.

²⁶² Sainz de Bujanda, Fernando "Lecciones de derecho financiero" Universidad Complutense, Madrid 1993 p. 456

En efecto, Sainz de Bujanda²⁶³ señala que en un primer momento, la autorización anual del presupuesto incluía la facultad de recaudar tributos. En otras palabras, los tributos eran exigidos merced a que así estaban considerados en la ley de presupuesto, la que los mismos representantes habían aprobado. Con el devenir del tiempo, y el crecimiento de las necesidades que debía satisfacer el Estado, fue menester crear un sistema de rentas permanentes. Esto determinó, que se desconectara la parte tributaria de la aprobación anual y por consiguiente, se bifurcó el principio de legalidad, con la consiguiente pérdida de significación jurídica del presupuesto, en el aspecto impositivo.

La importancia del principio de legalidad, radica en que es parte fundamental de cualquier Nación que vive en estado de derecho, el sometimiento de la actividad financiera a la ley. Giuliani Fonrouge lo resume en esta sentencia: Sin ley no hay actividad financiera. Para nosotros no es ajeno este concepto, tan es así, que ha sido consagrado constitucionalmente, como se ha visto, en todas nuestras cartas.¹²⁶⁴ Además, el derecho comparado lo contempla reiteradamente.

La Constitución española de 1978²⁶⁵ también lo consigna en su artículo 133.4:

"Artículo 133.4: Las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes".

La Constitución política de Colombia²⁶⁶ señala en su artículo 345 primer párrafo:

"Artículo 345: En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos".

²⁶³ Sainz de Bujanda, Fernando "Lecciones..." p. 455-456.

²⁶⁴ La constitución colombiana de 1991 en su artículo 345 y siguientes, diferencia el presupuesto de rentas de la ley de apropiaciones o gastos.

²⁶⁵ Fernández Segado, Francisco, op. cit. p. 538.

²⁶⁶ Henao Hidrón, Javier. "La constitución política de Colombia" Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá 1992

La Constitución argentina⁽²⁶⁷⁾ por su parte dice:

"Artículo 75: Corresponde al Congreso:

8) Fijar anualmente (...) el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas..."

La Constitución boliviana⁽²⁶⁸⁾ de 1967, señala dentro de las atribuciones del Poder Legislativo:

"Artículo 59.- Son atribuciones del Poder Legislativo:

3) Fijar, para cada gestión financiera, los gastos de la Administración Pública, previa presentación del Proyecto de Presupuesto por el Poder Ejecutivo".

En México, funciona el sistema de la aprobación anual de ingresos y gastos. En efecto, corresponde a la Cámara de Diputados, aprobar la Ley de Egresos de la Federación y al Congreso mexicano, la Ley de Ingresos. El principio de legalidad en materia presupuestaria está contenido en el artículo 126:

"Artículo 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior (...)"

La Constitución venezolana de 1961 dispone sobre este particular:

"Artículo 227.- No se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto".

La equidad como principio general del derecho, también se aplica a nuestro tema, incluso ha sido considerado en nuestra Constitución de 1993. Pero a diferencia de su acepción normal, como bien señala el constitucionalista

²⁶⁷ "Constitución de la Nación Argentina". Introducción de Néstor Pedro Sagüés. Editorial Astrea, Buenos Aires 1994.

²⁶⁸ Todos los textos constitucionales, salvo el colombiano y el argentino, han sido tomados de "El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las constituciones latinoamericanas" Tomo I y II. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994.

español Francisco Fernández Segado,⁽²⁶⁹⁾ este principio debe ser materialmente entendido. Este autor también nos señala que fue considerada en la constitución española:

"Artículo 31.2: El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos"

La publicidad en nuestro ordenamiento, más que un principio, es un elemento esencial de eficacia, que está especialmente considerado para el presupuesto. Es además, una regla general establecida en la Constitución peruana para cualquier norma. Sucede lo mismo en la constitución española.

Finalmente, la claridad más que un principio, es una cortesía del legislador para con los gobernados.

2. Principios propios

2.1 Equilibrio

Para las finanzas tradicionales o la hacienda clásica, el equilibrio contable-financiero o de cifras constituía prácticamente un axioma. En la doctrina clásica, tanto el déficit como el superávit, merecían la condena de los financistas, y en caso de existir en la vida real de los Estados, se le consideraba como un mal necesario, únicamente aceptable en condiciones excepcionales.⁽²⁷⁰⁾

Así como el principio del equilibrio presupuestario era la idea clave de la hacienda clásica, el déficit era uno de los monstruos que aterrorizaban la imaginación popular,⁽²⁷¹⁾ ya que estaba presente el peligro de la bancarrota y de la inflación.

A partir de la Primera Guerra Mundial, esta rigidez se ve superada por la realidad. Los gastos de guerra y la posterior reconstrucción, obligó a dejar de lado este principio, incurriendo frecuentemente en déficit. La crisis de 1929

²⁶⁹ Fernández Segado, Francisco, op. cit. p. 538.

²⁷⁰ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 168-169.

²⁷¹ Duverger, Maurice, op. cit. p. 211-212.

contribuyó aún más a apartarse del equilibrio.⁽²⁷²⁾ Para hacer frente a este fenómeno, Beveridge desarrolló la teoría del déficit sistemático.⁽²⁷³⁾ Por ella, y a partir de entonces, no eran condenables *a priori* los desequilibrios, en particular el déficit, sino se le debía considerar como una forma de estimular la economía en períodos de paro y recesión. Más adelante, con el rearme de las potencias en la década del 30, la Segunda Guerra Mundial y la posterior reconstrucción, hicieron imposible el equilibrio contable.

Entonces, sea por fenómenos económicos, sea por coyunturas internacionales, los Estados han tenido en las últimas décadas más presupuestos desequilibrados que equilibrados.⁽²⁷⁴⁾ El Perú no es ajeno a esa tendencia, pero generalmente por razones de políticas equivocadas, más que un por manejo conciente del déficit.⁽²⁷⁵⁾

La llamada teoría del déficit sistemático, surge frente a desórdenes económicos, entendiendo el déficit no con carácter general o absoluto, sino como una herramienta de acción política-económica, como una forma de poner la economía en movimiento, una forma de estimularla. Se trata de lograr, en realidad, el equilibrio de la economía nacional más allá de un simple equilibrio contable. Activar la economía dejando atrás la depresión, estimular a la actividad privada o sustituirla frente a su inacción.

Por eso, el principio del equilibrio presupuestal no debe constituir una regla inflexible, absoluta e intangible. Por el contrario, el déficit manejado responsable y técnicamente en forma transitoria según las circunstancias, es una herramienta más del gobierno.⁽²⁷⁶⁾ Por lo dicho, no queremos descartar el equilibrio completamente, pero es palpable su relativo abandono en las finanzas públicas, y por eso debemos tomarlo como una regla general, no absoluta ni rígida.⁽²⁷⁷⁾

²⁷² Duverger, Maurice, op. cit. p. 215-216.

²⁷³ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 171

²⁷⁴ Duverger, Maurice, op. cit. p. 216. Por otro lado, en Alemania de 1989 antes de la unificación, el déficit de los presupuestos públicos ascendía a 920.000 millones de marcos. En 1994 casi se ha duplicado esta cifra.

²⁷⁵ Ver Anexo N° 3.

²⁷⁶ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 172

²⁷⁷ Araneda Dörr, Hugo. "La administración financiera del Estado". Ed. Jurídica de Chile 1966 p. 86-87.

De igual forma, el déficit debe tomarse con cuidado, porque el gastar más de lo que se tiene, no hace sino poner en circulación dinero sin respaldo verdadero en la producción -hay más medios con qué adquirir bienes que productos por comprar- que manejado sin criterio, puede tener efectos devastadores, generando consecuentemente, pérdida de la capacidad adquisitiva de la población. En palabras de los hacendistas clásicos: es un impuesto invisible.

En el Perú, como ya se ha visto, la Constitución de 1979 consignaba el principio del equilibrio y la de 1993 repite prácticamente lo mismo.⁽²⁷⁸⁾ La ley orgánica de 1964, la Ley Marco y la reciente Ley de Gestión, también consignan este principio.⁽²⁷⁹⁾ Sin embargo, los últimos años han demostrado que este principio ha quedado en el papel por diversas circunstancias. No es de sorprender tampoco, que se haya presentado proyectos de presupuesto "artificialmente" equilibrados, y más tarde representantes del gobierno acepten públicamente déficit.

En consecuencia, la moderna doctrina se inclina por una economía equilibrada del presupuesto nacional, antes que un equilibrio contable del presupuesto del Estado o presupuesto financiero.

2.2 Principio de anualidad

Las leyes y las normas jurídicas en general, nacen sin determinado plazo de vigencia. Por el contrario, se conciben pensando que regirán hasta que otra norma, de igual jerarquía o mayor rango, la deje sin efecto. Sin embargo, existen otras normas que tienen un período de vida preestablecido.

La ley de presupuesto tiene como caracter distintivo de otras normas, su vigencia determinada, usualmente a un año. Así, por el principio de la

²⁷⁸ En la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático se planteó originalmente usar el término "verazmente equilibrado" pero a propuesta de César Fernández Arce se cambió por "efectivamente equilibrado" que es como ha quedado en la Constitución. Ver "Actas de la Comisión de Constitución y Reglamento del CCD", Edición Oficial, Lima s/f.(¿1994?) p. 229

²⁷⁹ La constitución colombiana permite sancionar presupuestos con déficit mientras se crean las rentas necesarias para cubrirlas (art. 347). Ver Henao Hidrón, op. cit. p. 192

anualidad, se entiende que el presupuesto prevé los recursos y los gastos de un año, a cuyo término la ley pierde su vigencia.⁽²⁸⁰⁾ La regla de anualidad -hoy casi universal- se establece en Inglaterra desde el siglo XVII, y su principal razón de ser, era el poder mantener un control regular de la hacienda por parte del Parlamento. Esto responde a que si la aprobación se otorga por un período corto, al término del cual debe ser renovado, el Parlamento adquiere fuerza y por consiguiente más poder.

Actualmente la mayoría de los países adoptan el término de un año, usualmente coincidente con el año natural, como ejercicio financiero. Esto ocurre porque sencillamente, responde al ritmo principal de la vida social, administrativa, mercantil⁽²⁸¹⁾ y laboral, y a la división fundamental del tiempo adoptado por los hombres.⁽²⁸²⁾ La Comunidad Europea,⁽²⁸³⁾ salvo Inglaterra, adoptó el año natural; en América la mayoría de países siguen ese criterio, destacando entre las excepciones, los Estados Unidos de América que tiene un año fiscal que se inicia en octubre. Incluso la Cuba de Fidel Castro, tiene un presupuesto anual coincidente con el año natural.⁽²⁸⁴⁾ Nosotros hemos adoptado el ejercicio anual coincidente con el año natural, aunque en determinados períodos, como en Francia o Panamá, se trabajó con ejercicios bianuales y muy excepcionalmente, no coincidentes con el año natural. Además, la inflación que han sufrido diversos países obligaron a pensar a corto plazo. Las tasas de inflación altas, hicieron imposible proyectarse más allá de un año.

La Ley Gestión del Presupuesto dispone que el presupuesto tiene vigencia anual y que coincide con el año calendario. En consecuencia, queda prohibido contraer compromisos y obligaciones de gasto, con posterioridad a la fecha de vencimiento de la ley anual. El artículo 75, inciso 8 de la Constitución argentina, dispone la anualidad del presupuesto. El artículo 346 de la Constitución colombiana, dispone lo propio, aunque en esta Nación también se trabajen presupuestos plurianuales para efecto de los planes de

²⁸⁰ De Juano, Manuel, op. cit. p. 397.

²⁸¹ Ya desde el siglo XIX se adoptó en las empresas el término de un año para la apertura y cierre de la contabilidad.

²⁸² Duverger, Maurice, op. cit. p. 225-227.

²⁸³ El artículo 134, apartado 2 de la constitución española dice: "Los Presupuestos Generales del Estado tendrán el carácter anual..."

²⁸⁴ Diario "Gestión" del 21 de diciembre de 1994.

desarrollo, que a la sazón tienen significativa importancia dentro del articulado del texto fundamental.

La aplicación de este principio de la anualidad, puede tener el problema de determinar en qué momento se imputan los gastos o los ingresos. Esto ocurre -además del factor de la autorización temporal- tomando en cuenta, que los momentos presupuestarios están claramente diferenciados y separados: aprobación, ejecución, control, etc. Sobre el particular, existen dos métodos o sistemas. El llamado presupuesto del ejercicio, en el que no importa cuando el gasto o ingreso se hace efectivo. Lo importante es determinar el momento en el cual se ubica el acto que le dio origen.⁽²⁸⁵⁾ También es conocido como presupuesto de competencia, ya que predomina el aspecto jurídico porque importa el acto que compromete un gasto o computa un ingreso, prescindiendo cuando se materializan.⁽²⁸⁶⁾ En otras palabras, significa que no coincide el tiempo de autorización presupuestaria, con el de gestión del mismo presupuesto, ya que no se cierra hasta la extinción de las obligaciones nacidas a su amparo; lo que puede durar varios años. Por otro lado, el sistema de presupuesto de caja o de gestión, atiende al momento en que los ingresos o erogaciones se hacen efectivas. Es así que las cuentas se cierran indefectiblemente al término del ejercicio financiero, que coincide con el año financiero, facilitando enormemente el manejo de las cuentas. No hay residuos y si algún compromiso no se realizó, pasa al siguiente ejercicio. La mayoría de países adoptan este sistema por su simplicidad y fácil manejo, aunque no en forma pura. Hay que llamar la atención que en este sistema coinciden la duración de la autorización y la gestión presupuestaria en sí.

Otra dificultad práctica del principio de anualidad consiste en lograr que el Congreso, apruebe dentro de los plazos constitucionales o legales, la ley de presupuesto. Para superar este obstáculo, existen distintos métodos:

a. Créditos provisionales: Son una especie de anticipo parcial del presupuesto en debate. También son conocidos como dozavos provisionales. En estricto, los dozavos provisionales se diferencian de los créditos provisionales, en que estos últimos son sumas globales y los primeros son

²⁸⁵ Duverger, Maurice, op. cit. p. 228.

²⁸⁶ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 175 y Villegas, Héctor, op. cit. p. 385-386.

autorizaciones mensuales. Gran Bretaña y Bélgica lo utilizan. En Italia en caso de no aprobarse a tiempo el presupuesto, se autoriza por ley y por plazo no mayor de cuatro meses el proyecto del Ejecutivo.

b. Prórroga o reconducción: El presupuesto en ejecución se prorroga por dozavos hasta la sanción del nuevo presupuesto. En España, su Constitución y su Ley General Presupuestaria⁽²⁸⁷⁾ optan invariablemente por este método. La ex-Alemania Occidental en parte y la Argentina han utilizado este método. En la República Argentina por la ley de Contabilidad, se establece que la prórroga obedece a la continuidad de los servicios y no alcanza a los créditos sancionados por una sola vez, cuya finalidad hubiese sido satisfecha. Para nosotros no ha sido extraño su uso y abuso, ya que su práctica deja fuera la intervención parlamentaria.

En el caso particular de España, de no aprobarse a tiempo el presupuesto, o de rechazarse éste, procede la prórroga automática del que esté en vigencia.⁽²⁸⁸⁾ En efecto, en el entendido que el presupuesto es el resultado del ejercicio condicional del poder (Ejecutivo y Legislativo), en caso de contar con la intervención aprobatoria de ambos, uno de ellos no puede irrogarse dicha prerrogativa. Ante esta situación, la constitución ha previsto la prórroga automática. Pero esta prórroga sólo puede entenderse respecto de los créditos que se refieran al normal y regular funcionamiento de los servicios públicos. En la práctica, esta prórroga se ha hecho efectiva mediante decretos leyes, es decir no ha sido automática, ya que ha sido ocasión, mediante esta norma legal, de introducir normas de contenido presupuestal discutido.⁽²⁸⁹⁾

c. Aprobación del presupuesto por parte de Ejecutivo: Como se ha visto ya, en el siglo XIX el Emperador de Prusia ante el rechazo de su proyecto por las Cámaras, aprobó el presupuesto por Ordenanza. En nuestro país, el constituyente de 1978, adoptó por primera vez este esquema para que

²⁸⁷ Artículos 134.4 y 56 respectivamente.

²⁸⁸ Para más detalle ver Escribano, Francisco, "La disciplina constitucional de la prórroga de presupuestos" en Revista Española de Derecho Constitucional, número 50, mayo-agosto de 1997, páginas 103-123.

²⁸⁹ Este autor hace una interesante diferencia entre la función legislativa y la función presupuestaria, siendo ésta última distinta ya que importa el ejercicio condicional del poder, es decir, la necesaria e indefectible intervención de Ejecutivo y Legislativo.

en caso no fuera aprobado el presupuesto antes del 15 de diciembre de cada año, pudiera entrar en vigor el proyecto del Ejecutivo vía decreto legislativo.⁽²⁹⁰⁾ La carta de 1993 repite esta solución, variando las fechas límite.

La V República francesa ha desarrollado un interesante método, para enfrentar el incumplimiento de los plazos para aprobar la ley anual. Si el atraso es imputable al Parlamento, el Gobierno pone en vigor el presupuesto mediante Ordenanza. Esto no es posible si el proyecto fue rechazado por ambas Cámaras. Si fue el Ejecutivo el que no alcanzó el proyecto a tiempo, debe pedir autorización al Parlamento para percibir ingresos, luego por decreto abre créditos dentro de los límites del proyecto y para los "servicios votados".⁽²⁹¹⁾ Colombia dispone que de no ser aprobado el presupuesto regirá el proyecto del Ejecutivo, pero aparentemente por ley del Congreso. De no existir tal proyecto regirá el del año anterior (artículo 348).

En otros países, la unidad de tiempo no ha sido la anualidad. Los presupuestos plurianuales son votados con el propósito deliberado, de cubrir un período que abarque dos años o más, sin responder a un concepto económico.⁽²⁹²⁾ Usualmente se emplean pensando en inversiones a largo plazo, lo que ha hecho que en algunos países, devengan en leyes especiales, independientes del presupuesto.

El presupuesto cíclico contempla prescindir de los presupuestos anuales considerados aisladamente, y antes bien, con mayor criterio económico, los presupuestos deben extenderse en el tiempo, para ajustarse a los ciclos económicos, es decir, a los períodos de expansión y depresión.⁽²⁹³⁾ Esto supone crear fondos que reciban sobrantes del presupuesto en períodos de crecimiento y prosperidad. En otras palabras, la teoría de los presupuestos cíclicos consiste en financiar, durante los períodos de prosperidad, el déficit de los presupuestos en época de depresión, lo que implica desequilibrios o déficit en algunos años

²⁹⁰ Se recuerdan en el Perú las historias sobre el reloj detenido en el hemicycle al filo de la medianoche. En la fecha límite continuaba la discusión sobre el presupuesto con un reloj detenido durante horas o días.

²⁹¹ Duverger, Maurice, *op. cit.* p. 231.

²⁹² Giuliani Fonrouge, Carlos, *op. cit.* p. 179.

²⁹³ Giuliani Fonrouge, Carlos, *op. cit.* p. 181.

y excedentes en otros.⁽²⁹⁴⁾

En la práctica sólo Suecia ha utilizado plenamente este método y con diversa intensidad en Dinamarca, Finlandia, Bélgica y Suiza.⁽²⁹⁵⁾

Para terminar este punto, debemos entender que la anualidad debe ir acompañada de planes de mediano y largo plazo. En Alemania por ejemplo, la Federación y los estados tienen la obligación de elaborar planes presupuestarios con una proyección de varios años, fijándose ingresos y gastos por un período de 5 años. Los gastos irán armonizándose de acuerdo a la coyuntura.

2.3 Principio de unidad

Por el principio de unidad se entiende, que todos los recursos y los gastos del Estado deben estar reunidos en un solo documento⁽²⁹⁶⁾ o en conjunto de documentos, fusionados en un todo orgánico.⁽²⁹⁷⁾ Posiblemente su origen se deba, a tratar de evitar el ocultamiento de gastos a través de partidas secretas o presupuestos paralelos.

Los financistas coinciden en sostener que la aplicación del principio de la unidad tiene las siguientes ventajas:

- a. Se aprecia si el presupuesto está equilibrado.
- b. Dificulta la simulación de economías u ocultar cuentas especiales. Permite claridad y orden en las cuentas.
- c. Se aprecia la magnitud del presupuesto y el volumen de erogaciones; y la carga del contribuyente.
- d. Facilita el control parlamentario.⁽²⁹⁸⁾

El artículo 77 de nuestra Constitución que define el presupuesto, no se refiere explícitamente a este principio, pero sí se encuentra claramente

²⁹⁴ Duverger, Maurice, op. cit. p. 238-239.

²⁹⁵ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 183.

²⁹⁶ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 184.

²⁹⁷ Castillo, Juan Lino, op. cit. p. 12.

²⁹⁸ De Juano, Manuel, op. cit. p. 395-396; Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 184-185, Duverger, Maurice, op. cit. p. 259 y Dörr, op. cit. p. 82-83.

establecido en la norma II del título preliminar de la Ley de Gestión Presupuestaria.

Indudablemente que en el mundo moderno, la expansión de la actividad del Estado y otras reformas, han hecho del presupuesto en la práctica un documento que consta de una ley y voluminosos anexos.⁽²⁹⁹⁾ En algunos países, la actividad empresarial o de servicios constituirían presupuestos autónomos, como en Francia con la *Régie Renault* o *Segurité et Social*.⁽³⁰⁰⁾ Estas excepciones han sido conocidas en la doctrina como los presupuestos múltiples. También ha sido práctica colocar en presupuestos extraordinarios los gastos excepcionales.

Entre nosotros a pesar de haber contado con un Estado muy comprometido con la actividad empresarial, se ha mantenido la unidad. Entendida tal, como que todos los ingresos y gastos constan en un solo documento, aun cuando no se rijan con las mismas normas. Así, aun bajo la tutela de la Corporación de Desarrollo -CONADE- o la extinta Corporación Nacional Financiera -CONAFI- y con excepciones o regímenes especiales, el legislador podía apreciar todo el conjunto. La nueva Ley de Gestión, como indicamos, recoge el principio al establecer que todos los ingresos y gastos deben figurar en el presupuesto.

Las excepciones a este principio, entre nosotros, son las modificaciones al presupuesto, como las leyes de crédito suplementario o los decretos de urgencia, pero son modificaciones que ocurren durante el ejercicio fiscal, es decir en momentos distintos a la aprobación del presupuesto.

2.4 Principio de universalidad

Este principio también es conocido como del producto bruto, ya que

²⁹⁹ La Ley General Presupuestaria española de 1977 dispone en su artículo 50 que integran los Presupuestos Generales del Estado: El presupuesto del Estado y los presupuestos de los organismos autónomos (administrativos, comerciales, industriales, financieros o análogos); el presupuesto de la Seguridad Social, los presupuestos de las Sociedades estatales; y los presupuestos del resto de Entes del Sector público estatal. Los Entes territoriales tienen sus propios presupuestos sujetos a un régimen de tutela.

³⁰⁰ Duverger, Maurice, op. cit. p. 264.

exige que no exista compensación o confusión entre gastos y recursos. Esto quiere decir que deben constar en el presupuesto todos los ingresos y todos los gastos, sin que exista compensación entre ellos,⁽³⁰¹⁾ que ambos sean consignados por su importe bruto.⁽³⁰²⁾ Por consiguiente, no cabe realizar ningún tipo de deducciones por gastos que se produzcan por recaudación de ingresos, o en cualquier momento del proceso presupuestario.

Aun cuando Castillo⁽³⁰³⁾ sostiene que no tiene importancia contemporánea "pues invariablemente se opta por el presupuesto bruto", otros autores cuestionan su aplicación para las entidades que desarrollan actividad industrial o comercial, sosteniendo que debe dejarse de lado este principio.⁽³⁰⁴⁾ Coincidimos con Duverger en el sentido de que esta regla está sujeta a discusión.

2.5 Principio de no afectación

Principio muy próximo a la universalidad. Esta regla también conocida como de la "Unidad de Caja" o "No Asignación de recursos", propone que los recursos del Estado deben formar una masa única sin distinguir su origen, y deben aplicarse para cubrir la totalidad de los gastos.⁽³⁰⁵⁾ Lo que implica que se prohíbe que ingresos determinados sirvan para cubrir gastos determinados. Como dice Duverger "*la no afectación impide las relaciones jurídicas entre ingresos y gastos*".

Entre nosotros se conoce como caja única, la que fue implantada por ley de presupuesto de 1991, al crear el Comité de Caja debido al desorden fiscal en que nos encontrábamos al terminar el período 1985-1990. La doctrina ha sostenido y la práctica lo ha demostrado, que cuando creamos impuestos o tasas que financien ciertas actividades o que constituyan fondos es, a la larga, imposible controlar su empleo y destino. Consideramos que constituir un fondo para financiar una obra o servicio no es *a priori* dañino, ya que en el

³⁰¹ Sainz de Bujanda, Fernando, "Lecciones..." p. 479

³⁰² Duverger, Maurice, op. cit. p. 288 y Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 192

³⁰³ Castillo, Luciano, op. cit. p. 23.

³⁰⁴ Villegas, Héctor, op. cit. ps. 373-374

³⁰⁵ De Juano, Manuel, op. cit. p. 391-392; Castillo, Juan Lino, op. cit. p. 13 y Villegas, Héctor, op. cit. p. 374.

presupuesto siguiente las partidas pueden variar, hasta ser eliminadas. Lo que sucede es que la proliferación de éstas ocasiona siempre mayúsculo desorden. El Gobierno no tiene una idea clara de lo recaudado, se dificulta la fiscalización y el contribuyente se ve envuelto en una maraña de impuestos. Fruto de la experiencia, este principio ha sido considerado en el artículo 79 de la Constitución peruana y en la norma V del título preliminar de la Ley de Gestión Presupuestaria.

2.6 Especialidad del crédito

El principio de la especialidad de los créditos significa que la autorización del Parlamento no se da en forma global, no vota una suma global. De ocurrir así, el Ejecutivo contaría con las manos completamente libres para asignar los recursos, con una consiguiente falta de control político. En cambio, por este principio, se busca que el Parlamento autorice un gasto o crédito para determinada necesidad y por lo tanto queda afectado específicamente con ese objeto.⁽³⁰⁶⁾

La aplicación de este principio supone dos aspectos:

1. La capacidad material de poder autorizar cada gasto. La vida de los Estados se ha vuelto tan compleja que hace imposible verificar en los voluminosos anexos cada crédito.
2. Es una forma de medir la libertad con que cuenta el Gobierno en materia financiera.

En cuanto al primer punto, Duverger nos cuenta que en Francia se votaba cada capítulo, lo que daba más o menos 2,000 votos. Actualmente es por títulos y por ministerios lo que asciende a 150 votos.⁽³⁰⁷⁾

En nuestro país cuando el proyecto llega al Pleno, presupone un debate pormenorizado en la Comisión de Presupuesto con lo que, salvo maniobras dilatorias de por medio, se efectúa un debate general y se procede a aprobar en conjunto el proyecto, pero con conocimiento del detalle de cada gasto.

³⁰⁶ Castillo, Juan Lino, op. cit. p.13

³⁰⁷ Duverger, Maurice, op. cit. p. 293

Asimismo, la norma IV del título preliminar de la Ley de Gestión Presupuestaria dispone el detalle de los ingresos y egresos del presupuesto.

El principio de la especialidad del crédito tiene dos aspectos importantes:

a. El principio de especialidad cualitativa: Por éste se entiende, que los créditos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que han sido autorizados por la ley de presupuesto o sus modificatorias. Las excepciones entre nosotros son las transferencias y habilitaciones de partidas y las transferencias de asignaciones.

b. El principio de especialidad cuantitativa: Significa que no pueden contraerse compromisos por encima de los montos máximos autorizados. Es excepción de este principio los créditos suplementarios.

3. Contenido del presupuesto. Limitaciones y restricciones

Como se ha señalado en el capítulo anterior, la historia nos ilustra que el legislador siempre ha estado tentado de interferir en el manejo de la hacienda, sea por la preocupación natural de sus circunscripciones, sea por afanes electorales. Lo cierto es que uno u otro no eran recomendables. No era buena política legislativa utilizar las leyes anuales para introducir reformas, pero dada su naturaleza de ley ordinaria, sólo queda el método de las limitaciones constitucionales para que el control no quede sólo en buenos deseos.⁽³⁰⁸⁾ Por esta razón, fruto de nuestra historia republicana y de la historia universal, el contenido del presupuesto está delimitado o restringido.

La Carta de 1993 establece algunas restricciones fundamentales:

1. Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (art. 79).⁽³⁰⁹⁾ En el Perú, recién con la Constitución de 1979, el legislador

³⁰⁸ Martínez Lago, Miguel Ángel, op. cit. p. 57.

³⁰⁹ El artículo aprobado en la Comisión de Constitución del CCD decía que "El Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos salvo en lo que se refiere al presupuesto del Congreso". Esta redacción es en realidad la tercera versión que suprime el inicio de la

renuncia expresamente a la iniciativa al gasto. Anteriormente en la medida que no estaba prohibido constitucionalmente, e incluso al contar con un subpliego a su disposición, el parlamentario cedía ante tan apetecible tentación.

Los legisladores que sucedieron al constituyente no estaban plenamente concientes de esta restricción, e intentaron ejercer este "derecho", algunos con éxito, pero sin llegar a los niveles de antaño. Ha sido práctica de estas dos últimas décadas, que el proyecto fuera aprobado por el Congreso o en ocasiones por el Ejecutivo vía decreto legislativo, y las modificaciones introducidas a través de la Comisión de presupuesto o del Pleno, no han tenido mayor significación económica, aunque sí algunas importantes innovaciones en el ordenamiento legal.

Como señala Duverger⁽³¹⁰⁾ la doctrina tiende a prohibir el aumento de los gastos y la disminución de ingresos. Sobre la disminución de gastos o aumento de ingresos no hay corriente definida. Hace ya más de dos siglos, el Parlamento inglés renunció al derecho de iniciativa en materia de gastos. Igualmente por el *standing order* de 1713 se les prohibió disminuir o suprimir los ingresos.⁽³¹¹⁾ En la práctica, el Parlamento inglés aprueba o rechaza el presupuesto en bloque.

La Constitución colombiana en su artículo 351 establece claramente, que el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestos por el gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo. Por otro lado, el Congreso sí puede eliminar o reducir gastos, salvo los necesarios para el servicio de la deuda pública, otras obligaciones contractuales del Estado, los servicios ordinarios de la administración o las inversiones contempladas en el plan nacional de desarrollo. El aumento de ingresos o su disponibilidad por mayores recursos, requiere para su empleo en otras inversiones, del visto bueno del ministro del ramo (artículos 349 y 351).

segunda cuyo tenor era: "La Comisión de Presupuesto ni los congresistas tienen...". A su vez la segunda versión suprime de la primera la palabra "ni modificar". Ver "Actas de la Comisión de Constitución y Reglamento del CCD", p. 230, 271 y 383.

³¹⁰ Duverger, Maurice, op. cit. p. 278

³¹¹ Duverger, Maurice, op. cit. p. 281

La Constitución francesa de 1958 en su artículo 40 establece que “*No se admitirán a trámite las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviere como consecuencia, bien una disminución de los recursos públicos, bien la creación o el aumento de las cargas públicas*”. La Constitución española en su artículo 134.6 prohíbe, salvo conformidad del Gobierno, el aumento de los gastos o disminución de ingresos.⁽³¹²⁾ La Constitución argentina permite modificar el presupuesto -aumento de gastos- si se determinan los recursos correspondientes. En Estados Unidos de América no hay restricciones sobre este punto, aunque las modificaciones tienden al detalle o en todo caso practican la demagogia de las economías.

La Constitución venezolana permite a las Cámaras alterar las partidas presupuestarias, pero no podrán autorizar gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto (artículo 228).

En nuestro país, el parlamentario podría disminuir gastos, aumentar los ingresos -en normas distintas al presupuesto- o disminuir los ingresos no por exoneraciones porque necesitaría la opinión, hasta cierto punto favorable, del ministro de economía, sino por vía de la derogación. Como señala Chirinos Soto, ha debido prohibirse también las iniciativas parlamentarias que disminuyan los recursos públicos.⁽³¹³⁾

2. No se puede aprobar tributos con fines predeterminados salvo por solicitud del Ejecutivo (artículo 79). Esta regla tiene mucho que ver con el principio de no afectación de recursos, la que hemos tratado en extenso.

3. No pueden cubrirse con empréstitos, gastos de carácter permanente (art. 78). Idéntica disposición existía en la carta del 79 fruto, seguramente, de la experiencia del Gobierno de la Fuerza Armada.

4. No puede aprobarse presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública (art. 78). La Constitución de 1979 disponía lo

³¹² Fernández Segado, Francisco, op. cit. p. 543

³¹³ Chirinos Soto, Enrique, "Constitución 1993. Lectura y Comentario", Lima 1993, p. 133.

mismo. A su vez ésta la tomó de otras constituciones como la española. Es de notar que este concepto incluye también la deuda interna.

5. Los préstamos del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal (art. 78). Esta figura también se conoce como adelantos o préstamos de tesorería. Disposición nueva que trata de evitar que el Banco Central o el Banco de la Nación financien al Tesoro Público, lo que algunos llamaban las emisiones inorgánicas. Sin embargo, esta rigidez puede atentar, por ejemplo, contra algún ejercicio en el que se cuente con déficit de apertura, pero que se sabe se contarán con recursos en pocas semanas. El Gobierno deberá buscar, en este caso, otro financiamiento.

6. Las leyes de presupuesto no pueden contener normas sobre materia tributaria (art. 74). Lamentablemente ha desaparecido el precepto constitucional, más general, sobre la no inclusión de normas ajenas a la materia presupuestaria en las leyes anuales⁽³¹⁴⁾ quedando como única referencia la mencionada.

Ahora bien, en cuanto a su contenido, la ley de presupuesto es una ley exclusiva y excluyente en estas cuestiones financieras. Esto quiere decir que la materia presupuestal está reservada a la ley anual, y la ley anual está reservada a estas materias. En otras palabras, la ley anual de presupuesto no debe contener normas ajenas al ordenamiento del gasto público. En efecto, la carta de 1979 señalaba lo siguiente:

Artículo 190: “En la ley de presupuesto no pueden constar disposiciones ajenas a la materia presupuestaria ni a su aplicación”.

La nueva constitución de 1993 sólo indica, en su artículo 74, que “*las leyes de presupuesto no pueden contener normas sobre materia tributaria. No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que*

³¹⁴ Era el artículo 199 de la Constitución de 1979. Por otro lado, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático aprobó el mismo principio por unanimidad. Aparentemente cuando se debatió en el pleno fue modificado. Ver “Actas de la Comisión de Constitución y Reglamento del CCD”, p. 230. Posteriormente se incluyó esta restricción en la Ley de Gestión.

establece el presente artículo". En este sentido, pero de manera más general, la recientemente modificada Ley de Gestión Presupuestaria³¹⁵ Ley N° 26703 señala en la norma VI, referida a los principios generales, que "*la ley de presupuesto contiene, exclusivamente, disposiciones de orden presupuestal*". Es entonces voluntad del constituyente y del legislador, que la ley de presupuesto no se convierta en un vehículo para la realización de modificaciones o innovaciones al ordenamiento legal vigente. Sin embargo, en la práctica, el legislador no ha seguido frecuentemente estos principios, llegando a excesos, que han ocasionado que se denomine a la ley anual como una ley ómnibus.

Frente a estas injerencias concretas, es menester plantearnos la interrogante sobre la validez de estas disposiciones ajenas al quehacer presupuestal. Es entonces, cuando se plantea la pregunta sobre el contenido de las leyes de presupuesto. A la sazón, la doctrina ha diferenciado un contenido mínimo o indisponible, un contenido probable, eventual o no necesario y un contenido impropio. El contenido mínimo se configura con las previsiones contables de ingresos y las autorizaciones de gastos, lo que la jurisprudencia constitucional española ha denominado el núcleo duro. El contenido eventual o probable son aquellas disposiciones que colaboran en el entendimiento del aspecto contable, son normas de carácter procedimental y que forman parte de la política económica del gobierno, las mismas que están estrechamente ligadas al presupuesto, ayudando en su mejor y eficaz ejecución. En el otro extremo encontramos, las normas impropias como aquéllas que quizá representen gastos o economías, pero que no tienen relación con la materia presupuestaria. Considerando los tipos de normas señalados y las limitaciones legales y constitucionales, podemos decir que contamos una ley de contenido constitucionalmente definido, lo que da, y debe dar, certeza y seguridad a los operadores del derecho.

Por otro lado, al analizar una ley anual podemos apreciar que todas estas normas están contenidas en un todo orgánico, en una ley plena, la misma que ha recorrido el iter legislativo que establece la constitución para tener

³¹⁵ Lamentablemente hemos pasado de una antigua ley de 1963, a duras penas cumplida durante las décadas del 80 y 90 por su desfase con la realidad, a una desordenada actualización normativa con Ley Marco de 1992, Ley Marco de 1993, Ley de Gestión de 1996 y modificatorias a la Ley de Gestión en 1997

validez. Entonces, lo primero que podemos deducir es que aquellas normas impropias, aun cuando no deseadas, aun cuando no deberían estar allí, tienen plena vigencia legal, salvo la nulidad establecida claramente en la constitución para aquellas referidas a tributos. Por lo demás, en tanto no sean dejadas sin efecto por otra ley, o por el ejercicio del control difuso de algún juez o por sentencia del Tribunal Constitucional, las normas que hemos denominado impropias, tienen plena validez.

Sería impensable suponer que por el solo hecho de considerar una norma ilegal o inconstitucional, simplemente no tenga ninguna validez. Suponer esto significaría una enorme inseguridad jurídica. Por lo tanto, mientras no sea declarada derogada o inaplicable por el órgano constitucionalmente competente, estas disposiciones tienen plenos efectos.

Un problema más complicado supone conjugar la anualidad, con estas disposiciones impropias. Las normas contenidas en la ley de presupuesto están pensadas y diseñadas para tener una vigencia determinada. Esto significa que las normas que hemos llamado propias o eventuales dejan de tener efectos al término del ejercicio presupuestal. El problema radica en las normas impropias, que no siguen esta misma suerte y no tienen la misma naturaleza que las demás disposiciones presupuestales. Esto puede llevarnos a sostener que una disposición ajena a la materia presupuestal, pierde vigencia al término del año. En la práctica, para evitar su derogatoria, ha sucedido que el legislador la repetía año tras año, en el entendido de que no hacerlo significaba automáticamente su derogatoria. ¿Es entonces una disposición impropia derogada por la sola presencia en el mundo jurídico de una nueva ley anual? Visto de otro modo ¿Pierden vigencia, al término de un año, todas las disposiciones no relacionadas al presupuesto contenidas en la ley anual? A nuestro entender no. Es una cuestión fundamental: orden jurídico.

Estas disposiciones impropias han regulado las más diversas situaciones jurídicas, amén de haber creado en más de una oportunidad instituciones estatales.⁽³¹⁶⁾ Suponer que estas disposiciones han creado

³¹⁶ Lo dicho no es un problema sólo del Perú, en España "llego a ser necesaria e inexcusable para todos los operadores jurídicos la lectura a fondo de un texto normativo al que sólo le faltaba a veces modificar leyes orgánicas o introducirse en campos tan ajenos al derecho presupuestario como el civil o procesal" Torres Muro, Ignacio, en *Revista Española de*

instituciones sólo para tener vida durante un año no tiene ningún sentido. Regular relaciones jurídicas, sólo durante el ejercicio, para luego quedar todo como estaba, tampoco resiste el menor análisis. En consecuencia, si bien son disposiciones indeseadas, son normas que no deben estar, ante la intromisión conciente del legislador sólo queda entender que son normas con plena vigencia, en tanto no sean derogadas.

En general, consideramos que el presupuesto no debe modificar el ordenamiento vigente, en especial el tributario,⁽³¹⁷⁾ por las razones expuestas y por una razón práctica: El presupuesto urge siempre, se aprueba contra el tiempo y esa celeridad no propicia ningún debate serio.

7. Ni la ley de presupuesto, ni las normas presupuestarias en general pueden ser materia de referendo. Así lo dispone el artículo 32 de nuestra Constitución como el 170 de la colombiana.

Finalmente, por el lado del Gobierno, la ley de presupuesto implica siempre una limitación: una limitación cuantitativa porque constituye el monto máximo de las obligaciones que puede contraer y para modificarla, necesitará de una nueva autorización. Una limitación temporal porque los gastos se autorizan por el tiempo que dure el ejercicio presupuestal; y una limitación cualitativa porque los dineros públicos habrán de gastarse, sólo en aquellos conceptos para los que fueron autorizados.⁽³¹⁸⁾

Derecho Constitucional" año 17, número 49, enero-abril 1997, página 314.

³¹⁷ El Tribunal Constitucional español expidió una sentencia el 20 de julio de 1981 en la que descarta que la ley de presupuesto cree o modifique tributos. Sin embargo establece como constitucional, que en dicha ley se "adecue a las circunstancias o a la realidad económica" determinado tributo. Ver Falcón y Tella, Ramón, op. cit., p. 52-56.

³¹⁸ Sainz de Bujanda, Fernando, "Lecciones..." p. 473.

Capítulo V : Dinámica del Presupuesto	157
1. Elaboración	158
1.1 El presupuesto por programas	162
2. Aprobación	164
3. Ejecución	169
3.1 Compromiso	170
3.2 Liquidación	171
3.3 Libramiento	171
3.4 Pago	172
4. Control	172

CAPÍTULO V

DINÁMICA DEL PRESUPUESTO

*Señores, saluden esta cifra porque
no la volverán a ver.*

Villéte.

Por este último capítulo intentaremos conocer cómo funciona en la administración, el presupuesto desde su concepción en las células básicas del Estado, hasta que concluye la ejecución del mismo. Recorreremos el camino que transita esta institución desde que se elabora el proyecto de presupuesto, pasando por su consolidación en el Ministerio de Economía y Finanzas, su aprobación por el Ejecutivo, su sanción por el Congreso, su ejecución por los órganos encargados, hasta su posterior control. Esta parte del Derecho Presupuestario tiene mucha cercanía con el Derecho Administrativo, como en el capítulo III lo tuvimos con el Derecho Constitucional. Por esa razón trataremos de delimitar nuestro estudio, a los puntos que tengan estricta relación con el tema que nos ocupa.

Asimismo, aun cuando nos referiremos a la nueva ley de Gestión Presupuestaria, la tercera ley de la materia en cinco años, no la discutiremos en detalle. Esta ley promulgada en diciembre de 1996, reemplaza la ley marco de 1993, generando importantes cambios que será preciso evaluar con un poco más de distancia en el tiempo. De igual forma, la cuenta general y la evaluación presupuestaria, temas que generarían de por sí amplios estudios, no son

abordados como materia de análisis en este trabajo.

La doctrina reconoce determinadas fases dentro de la dinámica del presupuesto, que han sido plasmadas en los distintos ordenamientos de los países. Las cuatro fases diferenciadas por los autores y la doctrina, permiten observar principalmente la distribución de las competencias según cada esquema constitucional. Dos fases -aprobación y control- son dominadas por el Parlamento⁽³¹⁹⁾ y otras dos -elaboración y ejecución- son dominadas por el Ejecutivo.⁽³²⁰⁾ Así, esta distribución de competencias implica necesariamente una separación de funciones, ya que están constitucionalmente reconocidas unas al Legislativo y otras al Ejecutivo, trayendo de la mano una coordinación casi inevitable, entre ambos, dentro de las distintas fases del ciclo presupuestario y una irrenunciabilidad de competencias⁽³²¹⁾ al mismo tiempo, por lo menos, en principio.⁽³²²⁾

Esta división de funciones se explica porque permite tener claridad y exactitud de las operaciones, distinguir cada fase presupuestaria, determinar cuándo es exigible una obligación para el Estado y administrativamente, confiar decisiones en distintos funcionarios⁽³²³⁾ dentro del aparato estatal. Evidentemente, también responde a criterios técnicos y de la disponibilidad de recursos de uno u otro órgano del Estado.

1. Elaboración

La palabra "*budget*" proviene al parecer de la antigua voz inglesa "*bouget*", que significaba bolsa o cartera de cuero, en la que el tesorero del Rey -más tarde *Chancellor of the Exchequer*- llevaba los documentos financieros. Su uso se extendió con el tiempo al contenido de la cartera misma. Pero este término, seguramente quedó consolidado, por un panfleto satirizante en la que atacando la política de Wallpole, bajo el título de *The Budget opened*, se

³¹⁹ Existe también un control interno administrativo en el Ejecutivo.

³²⁰ Sainz de Bujanda, Fernando, "Lecciones..." p. 489.

³²¹ Idem p. 490.

³²² Excepcionalmente el Ejecutivo aprueba el presupuesto del Estado, pero sería impensable hoy en día que el Parlamento elabore el presupuesto.

³²³ Duverger, Maurice, op. cit. p. 301.

describía al Canciller del Tesoro como un *clown* abriendo la cartera con tretas y engaños. Así, la expresión *Opening the Budget*, quedó como lenguaje oficial del Parlamento inglés, para describir el inicio de la discusión del presupuesto.⁽³²⁴⁾ En francés también presupuesto se escribe "*budget*" y se vincula con la expresión francesa "*bougett*", usada antiguamente como equivalente de "*pochette*", bolsillo o bolso de cuero.⁽³²⁵⁾

La doctrina distingue dentro de la fase de elaboración tres momentos. La planificación en la que se eligen e identifican los objetivos; la programación en la que se determinan los medios económicos y humanos necesarios para alcanzar dichos objetivos, y la formulación en la que se concretan en términos económicos y monetarios los programas elegidos.⁽³²⁶⁾

Conocido es que el Poder Ejecutivo tiene en materia económica tres funciones perfectamente distinguibles: la planificación económica y social, el manejo de la hacienda pública, y el control a nivel administrativo.⁽³²⁷⁾ Dentro del manejo de la hacienda pública está contenida la responsabilidad de elaborar el presupuesto. Por tanto, es el Ejecutivo quien -usualmente- tiene la facultad exclusiva de elaborar el presupuesto aunque esto no haya sido siempre así. Examinemos cómo funciona esta fase en otros países.

En los Estado Unidos de América por el *Budget and Accounting Act of 1921*, se crea la oficina del presupuesto o *Bureau of the Budget*, como integrante del Departamento de Tesorería, dejando el seno del Congreso norteamericano. Luego de varias reorganizaciones durante el período de 1935 a 1945, se transformó en 1952 en una entidad autárquica, dependiente directamente del Presidente. En la actualidad es un organismo de primera importancia, que tiene a su cargo el estudio permanente de las necesidades presupuestarias de la Nación, y la formulación del plan anual de gastos y recursos para lo cual cuenta con abundante personal.⁽³²⁸⁾

³²⁴ Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 366-367.

³²⁵ De Juano, Manuel, op. cit. p. 351.

³²⁶ Edo Hernández, Valentín, de Pablos Escobar, Laura y Valiño Castro, Aurelia, "El presupuesto como instrumento de control del gasto público". Centro de Estudios sobre Economía Pública. Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao s/f ;1994?, p. 9.

³²⁷ Seminario Dapello, Arturo, "Temas de derecho financiero" Universidad de Lima 1991, p. 79

³²⁸ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 240-241.

Así como en Estados Unidos, durante un tiempo en Francia, la elaboración del presupuesto estaba en manos de las Cámaras.⁽³²⁹⁾ En Inglaterra, la iniciativa financiera exclusiva de la Corona quedó establecida frente al Parlamento en el *standing order* de los Comunes de 1713.⁽³³⁰⁾

En España el anteproyecto de presupuesto se trabaja de febrero a setiembre, fecha en la que se convierte en proyecto al aprobarlo el Gobierno. Desde los inicios de esta fase, trabaja la Comisión Funcional del gasto público, conformada por el secretario de Hacienda y secretarios de Estado y subsecretarios de todos los ministerios. En esta comisión se les informa sobre las prioridades del gasto, lo que les permite orientarse en sus peticiones para el ejercicio fiscal.⁽³³¹⁾ A continuación, el ministerio de Hacienda hace una previsión presupuestaria en base al último presupuesto ejecutado, que incluye correcciones por inflación, sentencias judiciales y planes extraordinarios de gasto. Mediante la Orden Ministerial de Instrucciones Presupuestarias, se dan las intrucciones específicas a cada departamento para la elaboración de sus presupuestos. Cada departamento remite su propuesta a la Dirección General de Presupuestos, siendo ésta la que finalmente elabora el anteproyecto.⁽³³²⁾

Cuando se confecciona el presupuesto, importa sobremanera cómo se determinan los ingresos y los gastos. El cálculo de los gastos, a diferencia de los ingresos, no representa mayores dificultades técnicas. Es más una cuestión de sinceridad política. Mientras que el cálculo de los ingresos dependerá en gran medida de la situación económica general del país en cuestión.⁽³³³⁾ Un método para evaluar los ingresos es el método del penúltimo año que fue empleado en Francia desde 1823 con Mr. Villéle. Este método consiste, en evaluar los ingresos sobre la base de los resultados del último presupuesto ejecutado en el

³²⁹ Ver capítulo II.

³³⁰ "This House will receive no petition for any sum relating to public service or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue...unless recommended from the Crown. Ver E.C.S Wade and A.W. Bradley, op. cit. p. 211.

³³¹ Vale decir que en la península existe estrecha relación entre los planes a mediano y largo plazo y el presupuesto anual estando normado detalladamente en su Ley General Presupuestaria.

³³² Edo Hernández, Valentín y otros, op. cit. p. 8 y 9.

³³³ Como dice Trotabas: "El presupuesto es un acto de previsión; las cifras de gastos y recursos que él contienen no son en verdad, cifras ciertas que corresponden a una situación existente, se trata de cifras probables". Ver De Juano, Manuel, op. cit. p. 431.

momento en que se prepara el proyecto presupuestario y, como está en preparación durante el ejercicio del presupuesto anterior, para el cálculo sirve de base el penúltimo.⁽³³⁴⁾ Aunque se puede mejorar su exactitud aplicando determinados porcentajes cada año, ya no es muy utilizado en la actualidad. Desde 1930 se ha ido abandonando este método para aplicar paulatinamente la evaluación directa.⁽³³⁵⁾ En la actualidad, la fase de la elaboración es especialmente compleja y la más técnica de todo el proceso.

Según nuestra Ley de Gestión, el proceso presupuestario se inicia con la programación,⁽³³⁶⁾ que es la previsión de ingresos y gastos⁽³³⁷⁾ a cargo de la Dirección Nacional de Presupuesto Público para ser orientados prioritariamente a la realización de obras, prestación de servicios públicos y satisfacción de las metas nacionales. Establecido esto, cada organismo, a través de su Oficina de Presupuesto, formula su presupuesto al definir sus objetivos y metas institucionales, las que han sido establecidas con anterioridad por el titular del pliego, en función a los lineamientos y prioridades dictadas durante la etapa de programación y dentro de los límites de asignación presupuestaria aprobada por el ministerio de Economía y Finanzas. El titular de cada pliego distribuye la asignación y aprueba este presupuesto (aprobación institucional) elaborado por la Oficina de Presupuesto y lo remite al ministerio mencionado para su evaluación y consolidación.⁽³³⁸⁾ Este consolidado constituye un anteproyecto que es sometido al Consejo de Ministros el que, aprobado y con la firma del Presidente de la República, se remite al Congreso dentro de los plazos constitucionales.

En el Consejo de Ministros ocurre un debate en torno al proyecto. Si bien no hay ministros con prerrogativas legales especiales,⁽³³⁹⁾ la asignación de

³³⁴ Duverger, Maurice, op. cit. p. 249-250.

³³⁵ De Juano, Manuel, op. cit. p. 433-435.

³³⁶ Señalamos nuestra preferencia por el término elaboración, porque el presupuesto no se programa sino se hace y se trabaja de acuerdo a criterios "programáticos". Por esa razón la programación forma parte de la elaboración junto con la planificación y formulación.

³³⁷ En nuestro ordenamiento, por resolución directoral se clasifican los ingresos y los gastos.

³³⁸ Usualmente "consolidar" significa "recortar", porque se entiende que los presupuestos ya vienen inflados y esperan un recorte en la D.G.P.P.

³³⁹ Aun cuando existían algunas asignaciones mínimas en la Constitución del '79, éstas no se cumplían completamente.

cada uno de sus sectores dependerá en gran medida de su "peso político". Naturalmente, la última palabra la tendrá el Presidente y el ministro de Economía y Finanzas.

1.1 El Presupuesto por Programas

Cornejo⁽³⁴⁰⁾ sostiene que el origen de la técnica del presupuesto por programas se debe a las recomendaciones de la Comisión Hoover. En 1949 Herbert Hoover, presentó sus recomendaciones en un informe que reflejaba el estudio de la administración pública en los Estados Unidos de América. Sin embargo, fueron los organismos de las Naciones Unidas las que promovieron este sistema. Hasta ese momento *"en el presupuesto tradicional, se ponía énfasis en las compras y adquisiciones, con lo cual el presupuesto resultaba una lista de ingresos y de gastos sin vincularse con las realizaciones para los cuales eran asignados(...). El presupuesto por programas está organizado en función de los logros físicos que el gobierno espera obtener de su gestión"*.⁽³⁴¹⁾

El presupuesto por programas se implanta, como ya se dijo, en el Perú por Decreto Ley N° 14260 en diciembre de 1962, y puesto en práctica en el presupuesto de 1963.⁽³⁴²⁾ La Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República de 1964, derogó el mencionado Decreto Ley recogiendo y ampliando sus conceptos. Con ocasión del presupuesto de 1969, por primera vez se emiten directivas para la formulación del presupuesto, se efectúa una evaluación de la ejecución presupuestaria y se implantó el Calendario de Gastos. Pero para el ejercicio fiscal de 1973-1974, se reemplaza el Calendario de Gastos por el Calendario de Compromisos y el Calendario de Pagos.⁽³⁴³⁾

³⁴⁰ Cornejo Klaschen, Roberto, op. cit. p. 65

³⁴¹ Cornejo, op. cit. p. 72

³⁴² Años antes, el entonces senador Juan Chávez Molina, sostenía que *"el presupuesto nos debe decir qué finalidad persigue el régimen gobernante, a qué puerto nos lleva, por qué carta de navegación nos vamos a guiar, qué rumbo vamos a llevar, qué se propone: ¿lograr la ocupación plena en el desarrollo económico? ¿Cerrar las brechas en las diferencias de los niveles de vida de los sectores sociales? etc., etc. Es decir: los fines y propósitos que persigue el presupuesto, son tan o más importantes que los del equilibrio presupuestal"*. Intervención del senador Chávez Molina en el debate del presupuesto general de la República en 1960. Ver Chávez Molina, op. cit. p. 47.

³⁴³ Basurto, Rolando, op. cit. p. 7-9.

Hasta ese momento, el criterio orgánico nos indicaba quién gastaba y cuánto se gastaba, pero no nos daba información suficiente sobre los objetivos y finalidades del programa financiero del Gobierno, ni en qué medida se cumplían.⁽³⁴⁴⁾ Por otro lado, desde el punto de vista del control parlamentario, lo más importante no es saber quién gasta sino en qué se gasta, y si el empleo de los fondos públicos era adecuado y óptimo,⁽³⁴⁵⁾ al margen de ceñirse al marco legal. Complemento de estos conceptos, es una adecuada Cuenta General, que lamentablemente no se ha presentado de forma regular durante los últimos años.⁽³⁴⁶⁾

Un presupuesto por programas supone la existencia de planes y metas de mediano y largo plazo, porque el presupuesto es un plan de acción de corto plazo, que debe ser encadenado con los planes nacionales de mayor alcance. Profundicemos un poco más estos conceptos. En principio, un programa o plan implica determinar objetivos y los medios con qué alcanzarlos. A su vez, estos planes pueden ser de corto, mediano o largo plazo. La programación presupuestaria es un plan de corto plazo, en el que se determinan acciones concretas y se les asignan los recursos necesarios. No es una previsión de las operaciones financieras del año; debe ser un plan de trabajo que exprese en términos de metas, lo que el Gobierno va a hacer. Por eso, puede decirse que el presupuesto es la parte operativa de los planes del Sector Público. Hay que notar, sin embargo, que el presupuesto por programas tiene el inconveniente, que no todos los gastos pueden ser analizados por funciones u objetivos concretos, y en algunos casos no pueden cuantificarse adecuadamente.⁽³⁴⁷⁾

Debemos indicar para terminar con este tema, que no hemos hallado indicios que puedan llevarnos a afirmar que los presupuestos anuales en la

³⁴⁴ La ONU sostuvo que *"una clasificación del presupuesto por programas es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte etc. no son naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones"*. Ver Castillo, Luciano, op. cit. p. 24.

³⁴⁵ Sainz de Bujanda, Fernando, op. cit. p. 459.

³⁴⁶ Por Decreto Legislativo N° 789, el Gobierno aprobó sus gastos de 1993 en 1995. En 1996, mediante Decreto Legislativo N° 884 el poder ejecutivo aprobó los gastos del ejercicio fiscal de 1994.

³⁴⁷ Duverger, Maurice, op. cit. p. 270.

actualidad, en nuestro país, respondan a algún tipo de planificación, sea a mediano o largo plazo en cuanto a por ejemplo, necesidades de la población en los próximos años en salud, vivienda o comunicaciones. Tampoco refleja objetivos políticos, diplomáticos o poblacionales. Entendemos que en las Fuerzas Armadas sí existe este tipo de planeamiento para sus requerimientos.

2. Aprobación

En los sistemas bicamerales, usualmente es Diputados quien tiene preferencia en la discusión del presupuesto. Entre nosotros hasta 1992, con un sistema bicameral, correspondía a la Comisión Bicameral de Presupuesto del Congreso -reconocida constitucionalmente- ser la encargada de efectuar el estudio del proyecto y luego de dictaminado éste, se presentaba al Congreso. Allí la votación de Diputados y Senadores se computaba por separado antes del 15 de diciembre.

Hoy, la nueva Constitución también establece una Comisión de Presupuesto dentro de un sistema unicameral. Pero, además del trabajo que ésta pueda realizar, todos los ministros deben presentarse al pleno para sustentar sus gastos, incluido el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones. El ministro de Economía debe además sustentar los ingresos. Hay aparentemente una duplicidad de funciones o una sustitución en el mejor de los casos, porque era la Comisión la encargada de escuchar a todos los titulares. Esto, sin duda, ha restado mucha fuerza al trabajo de la Comisión de Presupuesto, con respecto a la antigua Comisión Bicameral.⁽³⁴⁸⁾

En este punto coincidimos con Chávez Molina al señalar que es un retroceso el nuevo trámite parlamentario. Si nos detenemos en el nuevo reglamento del Congreso, apreciaremos el detalle del trámite parlamentario. Éste se inicia con una exposición del ministro de Economía y Finanzas y del Presidente del Consejo de Ministros, las cuales son seguidas de un debate.

³⁴⁸ ¿Paso previo a su eliminación? No le falta razón a Chávez Molina al decir que "volveremos al régimen anterior de 1956. Aprobación por el Pleno en tiempos angustiosos, siguiendo muchas veces la ficción de parar el reloj para no exceder los plazos inexorables de la anualidad...". Ver Chávez Molina, op. cit. p. 48.

Posteriormente se publica el proyecto de ley de presupuesto y la Comisión de presupuesto se aboca a su estudio. El debate presupuestario en el pleno se inicia el 15 de noviembre. En éste se incluye la sustentación del dictamen de la comisión de presupuesto por su presidente. Luego tiene la palabra el Presidente de Consejo de Ministros quién expresará sus puntos de vista sobre el dictamen. Interviene a continuación el ministro de Economía y Finanzas para sustentar el pliego de ingresos y todos los ministros, además del Fiscal de la Nación, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, el Presidente de la Corte Suprema y el Defensor del Pueblo, para sustentar su egresos. Concluido esto se inicia el debate del Pleno. Finalmente antes de votar el Presidente del Consejo expresa, en representación del Poder Ejecutivo, su aceptación o disconformidad con el proyecto de ley de Presupuesto. Como se aprecia a primera vista, se ha trasladado el debate pormenorizado al Pleno, en contra de todas las tendencias modernas. ¿Para qué entonces, la labor de la Comisión?

Revisando la legislación comparada, encontramos que se distinguen dos sistemas en la aprobación del presupuesto:

1. El Poder Legislativo puede modificar el proyecto del Ejecutivo.
2. El Poder Legislativo acepta o rechaza en bloque el presupuesto.⁽³⁴⁹⁾

En España, el *íter* legislativo comienza en Diputados por lo menos tres meses antes de que concluya el año financiero. Es importante destacar, que ocurre una publicación del proyecto en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Aprobado por esta Cámara, pasa al Senado. En ambas Cámaras el trámite es muy parecido. El proyecto goza de preferencia sobre cualquier otro, hay ciertas limitaciones en cuanto a las enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos. Para proceder las primeras, deberán proponerse bajar otros créditos de la misma sección para no aumentar el gasto; en el caso de los segundos, necesitarán la conformidad del Gobierno.⁽³⁵⁰⁾ Si el presupuesto no se aprueba antes del 31 de diciembre, funciona un mecanismo de prórroga automática.⁽³⁵¹⁾

³⁴⁹ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 243.

³⁵⁰ Sainz de Bujanda, Fernando, "Lecciones..." p. 494-495.

³⁵¹ Edo Hernández, Valentín y otros, op. cit. p. 10.

En Inglaterra cada año, usualmente en febrero o marzo, se presenta el cálculo de gastos estimados -para el año que comienza el 1 abril-⁽³⁵²⁾ al Parlamento y son posteriormente publicados. Estos cálculos han sido preparados durante el otoño por los propios departamentos; siendo posteriormente revisados y consolidados por el Tesoro de acuerdo a la política del Gobierno.⁽³⁵³⁾ En Inglaterra toda la asamblea se enfrenta al proyecto sin examen previo de una comisión.⁽³⁵⁴⁾ El papel de la Cámara de los Lores es casi nulo. El presupuesto y todas las leyes financieras se envían a los Lores después de su adopción por los Comunes para su conocimiento.⁽³⁵⁵⁾ Hay que notar que algunos gastos son votados una vez y para siempre, como el servicio de la deuda pública o los sueldos, pero hay otros que deben ser votados anualmente (*supplice service*).

En Francia y EE.UU. el proyecto se discute previamente en comisiones. Así, en Francia el debate parlamentario se abre sobre el texto del proyecto gubernamental, y no sobre un texto modificado por la Comisión, ya que ésta se debe limitar a proponer enmiendas. En los Estados Unidos, la Cámara de Representantes lo examina y vota, posteriormente se presenta al Senado, que tiene los mismos derechos de enmienda que la Cámara Baja.

En nuestro ordenamiento, conjuntamente con la aprobación de la ley anual de presupuesto, por mandato constitucional, se aprueba la Ley de Endeudamiento Externo del Sector Público y la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público. La primera norma refleja la atribución constitucional de la representación, de autorizar el endeudamiento del Estado. En sentido estricto, autoriza al Gobierno Central a endeudarse y a garantizar a los Gobiernos Locales hasta cierto monto, además de establecer normas relativas al endeudamiento de otros organismos y empresas del Estado. Esta autorización, este monto, se incluye en la ley anual. Esto se debe a que, como ya se ha visto, antiguamente se autorizaba cada operación crediticia. En la actualidad se aprueba un monto global, desagregado en algunos puntos o criterios para que el Gobierno apruebe y concrete, por Decreto Supremo, con

³⁵² En cuanto a los gastos; el 6 de abril en cuanto a impuestos o income taxes.

³⁵³ E.C.S. Wade and A.W. Bradley, op. cit. p. 212.

³⁵⁴ Duverger, Maurice, op. cit. p. 277-278.

³⁵⁵ Duverger, Maurice, op. cit. p. 284-285.

el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, cada operación. Esta ley determina además, el monto máximo de operaciones de endeudamiento mayores a un año. Para este caso, corresponde a la Dirección General de Crédito Público ser el agente financiero del Estado. Por su lado, la ley de equilibrio financiero establece los criterios, fuentes y recursos para lograr el equilibrio del presupuesto. Esta norma determina en términos globales los egresos del Gobierno Central y su financiamiento. Además trata del endeudamiento interno.

Las normas sobre el trámite de aprobación han variado ligeramente con la Ley de Gestión y la carta de 1993, respecto a la de 1979. El proyecto debe ser enviado al Congreso antes del 30 de agosto de cada año junto con los proyectos de endeudamiento y equilibrio financiero. Además, como se ha señalado, todos los ministros sustentan ante el pleno sus egresos y el ministro de Economía y Finanzas los ingresos de todos los pliegos. Aprobado el proyecto, la autógrafa debe ser emitida antes del 30 de noviembre,⁽³⁵⁶⁾ en caso contrario entra en vigencia el proyecto del Ejecutivo que es promulgado por decreto legislativo. Todo esto lo analizaremos en detalle más adelante.

Como hemos señalado en el capítulo anterior, según nuestro ordenamiento los representantes no tienen iniciativa al gasto, por lo que no pueden aumentarlo o modificarlo. En la práctica, se proponen las conocidas "disposiciones especiales" que bajo el término "autorícese" tratan de introducirse, dentro del articulado, injerencias parlamentarias.⁽³⁵⁷⁾ También se acostumbra hacer coordinaciones a nivel ministro de Economía o Viceministro de Hacienda, para que sean ellos los que modifiquen tal o cual partida.

Consideramos que el Parlamento debe coordinar el presupuesto, rechazarlo o aprobarlo en bloque. No cabe un proyecto sustitutorio porque sería inconstitucional, además que es técnicamente imposible y poco serio. Sería invadir el campo de las atribuciones exclusivas del Ejecutivo. Cualquier modificación del proyecto presupuestario que implique aumento del gasto o disminución de los ingresos⁽³⁵⁸⁾ es inadmisibles a trámite. Sólo caben las

³⁵⁶ Como vimos en su oportunidad, la Constitución de 1979 hablaba del "proyecto" pero el problema del presupuesto de 1990 debe haber influenciado un cambio de términos.

³⁵⁷ Hay que admitir que en las últimas leyes anuales se han reducido significativamente.

³⁵⁸ El artículo 74 de la constitución prohíbe que las leyes de presupuesto contengan materia tributaria, sea creando, modificando o eliminando tributos. En cuanto a los ingresos no

modificaciones de orden procedimental o administrativo, que colaboren en el mejor entendimiento de la norma y tengan estrecha relación con ella. Una disminución de gastos o aumento de ingresos sería una seria interferencia en la política económica del gobierno, quien constitucionalmente tiene esa responsabilidad. El proyecto por mandato legal, debe contener una exposición de motivos y cuadros resúmenes explicativos de los ingresos y gastos; la parte normativa propiamente y anexo de los detalles cuantitativos. La ley se publica en el Diario Oficial, mientras que los anexos los publica la Dirección Nacional de Presupuesto Público.

Las modificaciones presupuestarias a la ley anual en ejecución, tienen un trámite particular de acuerdo a las competencias atribuidas a cada órgano y que se sujeta al siguiente mecanismo. Los créditos suplementarios (gastos) por mayores ingresos que los previstos y las habilitaciones y transferencias entre partidas -movimiento de fondos de un pliego a otro-, sólo pueden ser autorizados por ley o normas con rango de ley, como los decretos legislativos o decretos de urgencia. El traslado de recursos dentro de un programa o entre programas de un mismo pliego se efectúa por resolución titular del pliego. Cabe también la posibilidad de anular asignaciones presupuestarias consideradas no prioritarias durante la ejecución presupuestal

La aprobación de una ley por el Congreso, implica también la posibilidad de ejercer el derecho de veto o de observación por parte del Presidente de la República, en situaciones, por ejemplo, de las interferencias parlamentarias de que hablamos. En el Perú, la única ley que no puede ser observada es la ley de reforma constitucional. Es así porque lo establece la misma constitución (artículo 206), y porque el Congreso está ejerciendo el poder constituyente derivado.⁽³⁵⁹⁾ Ahora bien, ¿observaciones en todo o en parte? Las observaciones pueden versar sobre el todo o sobre algún artículo en especial. La constitución es muy clara al permitir la observación total o parcial en su artículo 108. Sobre el particular, el maestro argentino Giuliani Fonrouge al estudiar la observación de la ley de presupuesto, sostiene que el Presidente

tributarios no existe norma expresa aunque consideramos que entorpecería la administración de la hacienda pública este tipo de injerencias. Hay que recordar que la ley de gestión excluye otras materias ajenas al presupuesto en las leyes anuales.

³⁵⁹ García Belaunde, Domingo, "El presupuesto idas y venidas". En "El Jurista" N° 3, Lima 1991.

de la Nación Argentina tiene el derecho de veto, consistente en la facultad de desechar "en todo o en parte" el proyecto sancionado, devolviéndolo con sus objeciones a la Cámara de origen para su reconsideración (artículo 72 de la constitución argentina).⁽³⁶⁰⁾

Sin embargo, el verdadero problema radica en la promulgación parcial, tal como ocurrió en la ley anual de presupuesto para el ejercicio fiscal de 1991. La promulgación parcial es materia de discusión en la doctrina constitucional. Incluso existen legislaciones que la permiten como la Constitución de la provincia de Santa Fe, Argentina.⁽³⁶¹⁾ En nuestro país tal situación no está contemplada en nuestra carta de 1993. La experiencia reciente demostró que fue una salida "práctica" -dejando de lado la intencionalidad política- frente a la necesidad de contar con presupuesto al inicio del año fiscal. Había otras posibilidades, pero se optó por la promulgación parcial. El problema escapa al marco de nuestro tema. Sin embargo, consideramos que el Presidente al recibir una ley aprobada por el Congreso puede o bien observarla -en todo o en parte- o bien promulgarla simple y llanamente, sin recortes. De no hacerlo, atentaría seriamente contra la unidad y organicidad de la norma.

Finalmente, tanto la Constitución de 1979, como la vigente, han previsto el mecanismo de la aprobación por decreto legislativo, en caso que el Parlamento no apruebe el presupuesto dentro de los plazos constitucionales. En sentido estricto, la nueva Carta establece que si la autógrafa -ya no habla de proyecto aprobado- no se remite al Presidente de la República antes del 30 de noviembre, entra en vigencia por Decreto Legislativo, el proyecto del Ejecutivo. La condición, es pues, que la autógrafa llegue a Palacio de Gobierno antes del plazo señalado.

3. Ejecución

La ejecución presupuestal es competencia propia y exclusiva del Poder Ejecutivo. Para ello expide reglamentación a dos niveles. Decretos Supremos que son complementos de la ley anual, y resoluciones ministeriales o

³⁶⁰ Giuliani Fonrouge, Carlos op. cit. p. 245.

³⁶¹ De Juano, Manuel, op. cit. p. 472-473.

directorales que son directivas para resolver los problemas que genera la ejecución práctica del presupuesto día a día.⁽³⁶²⁾ La ejecución presupuestaria se realiza dentro del ejercicio fiscal que se inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre, período dentro del cual se realizan las operaciones generadoras de ingresos y gastos. Hay además un período de regularización presupuestaria que se determina en cada ley anual.⁽³⁶³⁾

Por el lado de ingresos, el Estado estima trimestralmente la recaudación y captación de recursos por parte de la Administración tributaria y otras entidades que obtienen recursos.

Por el lado de los egresos, la doctrina reconoce dentro de la ejecución del gasto, cuatro momentos: compromiso, liquidación, ordenamiento y pago. Analicemos cada uno de ellos.

3.1 Compromiso⁽³⁶⁴⁾

Por el compromiso (*impegno, engagement*) sostiene Ingrosso, la administración está obligada a una prestación pecuniaria hacia persona determinada. Para él, éste no es un acto creador de la obligación; pero sí condición para la legitimidad del mismo, con el efecto jurídico de tornar

³⁶² Seminario Dapello, Arturo, op. cit. p. 79.

³⁶³ Existe además un Comité de Caja creado por Decreto Supremo N° 227-90-EF, complementado por Ley N° 25388 y modificado por Ley N° 25572. Está conformado por el Viceministro de Hacienda y el Viceministro de Economía, el Director Nacional de Presupuesto Público, el Gerente General del Banco Central de Reserva y el Gerente General del Banco de la Nación. Su función principal radica en cuidar por el equilibrio fiscal.

³⁶⁴ Para Sainz de Bujanda esta fase se denomina ordenación del gasto, que define como aquella etapa encaminada a contraer la obligación de pago. Dentro de ella distingue la autorización o aprobación del gasto, como el acto en virtud del cual la autoridad competente, para gestionar un gasto, acuerda realizarla. Un segundo acto es la disposición o compromiso del gasto que consiste en concretar la obra, el servicio, etc. Por este acto se vincula la Administración jurídicamente con terceros y es el acto más significativo. Un tercer acto sería la verificación concreta de la contraprestación que merece el pago definitivo; esto es llamado la liquidación o reconocimiento de la obligación. Con estos actos sucesivos nace la obligación de pago. A la obligación de pago suceden los actos de propuesta del pago, la orden del pago y la realización material del pago. La realización material del pago se hace mediante la transferencia bancaria respectiva.

indisponible esa misma suma a pago distinto.⁽³⁶⁵⁾ En la misma tendencia, otros lo consideran un acto de administración interno porque no crea, extingue o modifica nada.⁽³⁶⁶⁾ En otras palabras, el compromiso afecta recursos para atender determinados gastos, pero no genera obligaciones o derechos a los acreedores del Estado.⁽³⁶⁷⁾ El compromiso no origina la deuda, ésta ya existe y es anterior.⁽³⁶⁸⁾ Por lo demás, al Derecho Financiero no le interesa la regulación de las fuentes de las obligaciones de la Hacienda, sino su exigibilidad.⁽³⁶⁹⁾

El compromiso supone por tanto lo siguiente: La existencia de un crédito presupuestario, el acto de una autoridad competente que lo autoriza, inmovilizar o afectar fondos y originar la obligación de pagar una suma líquida.⁽³⁷⁰⁾ Así, la ley de gestión define al compromiso como “*un acto emanado de la autoridad competente, que afecta total o parcialmente las Asignaciones Presupuestarias, para el pago de obligaciones contraídas de acuerdo a ley, contrato o convenio...*”.

3.2 Liquidación⁽³⁷¹⁾

La liquidación es el momento en el que se fija la cuantía exacta en dinero de una deuda del Estado, es decir, el compromiso se hace deuda líquida. Según Bielsa no es un acto jurídico sino un acto de mera administración.⁽³⁷²⁾ Añadiríamos que es un acto de verificación contable.

3.3 Libramiento

De Juano dice que la orden de pago o libramiento en sentido lato “*es*

³⁶⁵ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 249.

³⁶⁶ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 249.

³⁶⁷ Según el artículo 37 de la directiva de ejecución presupuestaria para 1995, los convenios y contratos no constituyen por sí solos, documentos de compromisos de gastos.

³⁶⁸ De Juano, Manuel, op. cit. p. 477.

³⁶⁹ Martínez Lago, Miguel Ángel, op. cit. p. 62

³⁷⁰ Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 250. Por otro lado, la obligación de pagar una suma líquida, es un momento diferenciado del compromiso, el cual se ha denominado devengado. Ver artículo 36 de la Ley de Gestión.

³⁷¹ En la ley de gestión, ni la liquidación ni el libramiento están diferenciados del pago.

³⁷² De Juano, Manuel, op. cit. p. 477.

el acto por el cual se dispone la entrega de una suma de dinero al acreedor del Estado".⁽³⁷³⁾ Es la orden de pago para hacer efectivas las erogaciones comprometidas y liquidadas. También es conocida como orden de pago, la orden dada por la autoridad administrativa (ordenador u *ordonnateurs*).⁽³⁷⁴⁾ Por ella se ordena la entrega de dinero o títulos a quienes corresponde el crédito aprobado en el presupuesto. Finalmente, el libramiento se traduce en autorizaciones de giro.⁽³⁷⁵⁾

3.4 Pago

La orden de pago (*ordinazione, ordonnance*) o pago propiamente es la parte final del proceso, dispuesta por autoridad distinta a la que decidió dicho pago (libramiento). La orden de disposición de fondos implica que el Poder Ejecutivo pone los créditos o fondos a disposición de los jefes de servicios. Es el medio extintivo de la obligación.

El pago consiste en una operación material: la entrega de dinero, pero también es un acto jurídico porque se ejerce control de la regularidad jurídica de la orden de pago.⁽³⁷⁶⁾

4. Control

La palabra "revisión" proviene de "*revidere*" que significa volver a ver. En francés existe la expresión verificación; en italiano "*sorveglianza*"; en inglés "*audit*" o "*checking*". Desde antiguo, en todos los Estados, que cuenten con algún tipo de organización administrativa, han existido mecanismos de control. Siempre ha sido importante controlar el empleo de los fondos públicos y el manejo del patrimonio del Estado en general. En el Perú precolombino, existían los "Tucuyricoc" -el que mira todo- que eran funcionarios que andaban en secreto por los distritos del Imperio⁽³⁷⁷⁾ ejerciendo, entre otras labores, una

³⁷³ De Juano, Manuel, op. cit. p. 478.

³⁷⁴ Duverger, Maurice, op. cit. p. 303-304.

³⁷⁵ Hasta la década de los 60 se llamaban libramientos.

³⁷⁶ Duverger, Maurice, op. cit. p. 304-305.

³⁷⁷ Castillo, Luciano, op. cit. p. 111 y 113.

función de control.

La necesidad de efectuar un control es incuestionable y se basa en una premisa: la desconfianza. Para poder llevarlo eficientemente a cabo, y que responda a un presupuesto por programas, es necesario conocer los objetivos intermedios y últimos del gasto, los medios disponibles para realizarlos y los resultados alcanzados a la fecha así como los alcanzables. En la organización de los Estados, esta información se conoce a través de los presupuestos y de las cuentas generales.

Dentro del proceso presupuestario existen diferentes tipos de control, atendiendo al órgano que lo realiza y al objetivo deseado.

El primer tipo de control es el control de la legalidad. Por éste se busca conocer si el gasto realizado se ajusta al mandato contenido en la Ley de Presupuesto, es decir, se verifica la cuantía y el destino de los dineros públicos. No se efectúa ningún juicio de valor, tan sólo se verifica la actuación de la administración dentro del marco de la ley anual. Puede realizarse "a priori" o "a posteriori". Siendo el primero el que mejor velaría por el cumplimiento de la legalidad, tiene que coexistir con el inconveniente también de que es el que confiere mayor rigidez al sistema. El control "a posteriori" puede parecer menos efectivo, pero se puede complementar con un adecuado mecanismo de sanciones y recompensas que lo haga más confiable. Es además mucho más flexible que el control "a priori".⁽³⁷⁸⁾ Hay que considerar que el control posterior ocurre una vez realizado el gasto, con lo cual no puede modificarlo ni volver a una situación anterior.

Otro tipo de control es el de carácter económico. Este divide por un lado el control financiero o de costos y el control de resultados. El control financiero es el más antiguo y el de uso más extendido. Es fundamentalmente un control de caja. Es un sistema que busca la correcta administración de los recursos.⁽³⁷⁹⁾ Se preocupa por la cantidad disponible para gastar y de lo que cuesta la actuación pública, sin llegar al empleo de calificativos. En el mejor de los casos, el control de costos buscará alternativas más baratas y emitirá un

³⁷⁸ Edo Hernández, Valentín y otros, op. cit., p. 18.

³⁷⁹ Labor encomendada al Comité de Caja.

juicio sobre la comparación de costos alternativos.⁽³⁸⁰⁾

El control de resultados puede ser de eficiencia, de eficacia y de calidad. Un presupuesto por programas puede contar con este tipo de control, haciendo notar que, en algunos casos, tiene dificultades de medidas o de cuantificación. El control de eficacia busca verificar si se cumplen o no los objetivos que se propusieron al iniciar el ejercicio. El grado de realización de dicho objetivo sería la medida de eficacia, si por supuesto se puede medir. El control de eficiencia es un criterio más amplio. Busca determinar si el sector público ha logrado el máximo beneficio de los recursos puestos a su disposición, o si por el contrario, despilfarra dichos recursos. El control de calidad es un paso más avanzado dentro de la administración pública. Conceptos del sector privado son usados para el análisis. Los bienes y servicios deben satisfacer a los consumidores o clientes que son identificados como el público en general o la sociedad y el gobierno.⁽³⁸¹⁾

Desde un punto de vista sobre quién realiza el control, existen diversos organismos. El primer control es el administrativo. Si esto es realizado por la propia unidad que tiene a su cargo el gasto, estamos frente a un autocontrol. Si lo es por un órgano distinto del que realiza el gasto, pero dentro de la misma administración, estamos frente a un órgano de control interno. En ambos casos, puede darse preferencia a verificar el gasto realizado o por realizar, dependiendo del criterio del Gobierno.⁽³⁸²⁾

Si el control se realiza por órganos independientes, y fuera de la administración, estamos frente a un control externo. A este tipo pertenecen el control del Parlamento -político- y el Tribunal de Cuentas⁽³⁸³⁾ o Contraloría.

El artículo 40 de la ley de gestión señala tres organismos que realizan las labores de control presupuestario: La Dirección Nacional de Presupuesto

³⁸⁰ Edo Hernández, Valentín y otros, op. cit., p. 18 y 19.

³⁸¹ Idem, p. 19 y 20.

³⁸² En España por ejemplo, La Intervención General de la Administración del Estado (I.G.A.E.) realiza un control anterior al acto del gasto.

³⁸³ El Tribunal de Cuentas español tiene el deber constitucional de ser el órgano supremo fiscalizador de cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público. Depende directamente de las Cortes Generales.

Público, la Contraloría General de la República y el Congreso de la República.

La Dirección Nacional de Presupuesto Público hace las veces de órgano de control interno a que nos referíamos. Según la ley de gestión, le corresponde el control presupuestal, el mismo que esta norma define como “*el seguimiento de los niveles de ejecución de los ingresos y de los gastos respecto al presupuesto autorizado y sus modificatorias*”.

La Contraloría actual es el resultado de la evolución de instituciones nacionales y extranjeras. En el Perú durante la colonia, se instaló el Tribunal Mayor de Cuentas, como institución traída de la península, que tuvo vigencia -reorganizaciones de por medio- hasta entrado este siglo. El Tribunal tiene origen en la Real Orden expedida en Burgos en 1605 para llevar la cuenta general de los ingresos y egresos, examinar las cuentas y juzgar la de las Cajas Reales que funcionaban en el Perú.⁽³⁸⁴⁾ Este Tribunal tuvo competencia jurisdiccional y administrativa hasta que se desdobló con la Contraloría como dependencia del Ministerio de Hacienda. Finalmente, dejó de existir.

Pero quizá donde mayor importancia y desarrollo ha tenido esta institución es en Francia. Al comenzar el siglo XII, el Rey se percató de la necesidad de realizar un control de los ingresos y los gastos del reino; por lo que al interior de su *curia regis* (Consejo) surge, poco a poco, un órgano especializado en esta labor. Este órgano se conoció después como la Cámara de Cuentas de París.⁽³⁸⁵⁾

La revisión de las cuentas se establece, por primera vez, por medio de una ordenanza de San Luis en 1256. En 1303, la Cámara se instala en el Palacio de Cité, teniendo como labor primordial, el vigilar los ingresos del reino. En 1464, nuevamente mediante ordenanza, se califica a la Cámara de Cuentas como “*soberana, principal, primera y singular de última instancia en todo lo que atañe a las cuentas de las finanzas*”.

La llegada de la revolución, trae otra institución, en reemplazo de la Cámara: La Oficina de Contabilidad como un auxiliar de la Asamblea Nacional.

³⁸⁴ Ver Basurto Acevedo, Rolando, op. cit. p. 16.

³⁸⁵ Ver Raynaud, Jean, “El tribunal de cuentas”, Fondo de Cultura Económica. México 1986.

Esta oficina es competente para examinar las cuentas, recayendo en la Asamblea, la intervención y descargo del contador, y en los tribunales civiles la competencia jurisdiccional. Posteriormente a esta oficina le siguió la Comisión de Contabilidad, compuesta por cinco comisarios elegidos por el Consejo de Ancianos. En 1807, bajo el Imperio, se conforma el Tribunal de Cuentas. En su creación se dispone que sus miembros son inamovibles luego de pasados cinco años. Asimismo el Tribunal es competente para juzgar las cuentas de los contadores principales del Estado, de los departamentos y de las ciudades importantes. El fallo del tribunal constituía título ejecutivo contra el contador. En esta primera época el informe anual del Tribunal estaba destinado al Emperador, hasta 1832, en que el informe se comienza a distribuir entre los miembros del Parlamento, y en 1938, dicho documento comienza a ser publicado en el Diario Oficial, quedando a disposición de la ciudadanía. Desde 1941 se confirma que todos los contadores de fondos públicos están sometidos a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas. Con el tiempo, el control del Tribunal se extendió, llegando a órganos y empresas públicas, sociedades nacionales e incluso a sociedades particulares que recibían ayuda financiera del gobierno.

En el Perú la Contraloría General de la República está contemplada en el artículo 82 de la Constitución. El Decreto Ley N° 26162 regula el Sistema Nacional de Control encabezado por la Contraloría General de la República. Dicha norma nos dice claramente de qué tipo de control se encarga:

"Artículo 1°.- Esta Ley regula el Sistema Nacional de Control, con el objeto de supervisar la correcta, útil, eficiente, económica y transparente utilización de los bienes y recursos públicos y el ejercicio de las funciones de los servidores y funcionarios públicos, en relación a los resultados obtenidos y al cumplimiento de la normatividad.(...)"

De igual forma, el artículo 40 de la ley de gestión, dispone que la Contraloría ejerza el control gubernamental del presupuesto, comprendiendo el control de la legalidad y el de gestión, alcanzando incluso a la actividad empresarial del Estado.

Finalmente el Congreso de la República tiene una función fiscalizadora de la ejecución del gasto público, así como la no menos importante revisión y aprobación de la cuenta general.

ANEXO N° 1

DECRETO DEL PODER EJECUTIVO N° 1

Presupuesto General de la República para 1948

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA:

CONSIDERANDO:

Que el artículo 9° de la Constitución estatuye que anualmente se determinará las entradas y gastos de la República en la respectiva ley de Presupuesto;

Que para tal fin y de conformidad con el artículo 177° de la Carta Política el Poder Ejecutivo remitió oportunamente al Congreso, el correspondiente proyecto y propuso igualmente a su debido tiempo, los diversos proyectos hacendarios complementarios del mismo;

Que el Poder Ejecutivo ha hecho insistentes gestiones para obtener su aprobación;

Que a pesar de ello y por circunstancias de pública notoriedad el Congreso no ha llegado a sancionar el Presupuesto para 1948;

Que la Constitución del Estado no contiene disposición expresa para una situación de esta naturaleza;

Que no es concebible que por falta de ley presupuestal o de disposición

constitucional al respecto, se deje de atender a los gastos de la Administración Pública.

Que la inacción del Poder Ejecutivo implicaría la paralización de las funciones de todos los Poderes del Estado, el licenciamiento de las fuerzas armadas y de policía, la suspensión de todos los servicios públicos, la clausura de las escuelas y hospitales, la cesación de todos los empleados y servidores públicos, y en fin, la detención de la vida misma de la Nación;

Que, por consiguiente, el Poder Ejecutivo se encuentra ante una situación de hecho que no puede dejar de afrontar sin incurrir en seria responsabilidad;

Que la Constitución encarga al Poder Ejecutivo de mantener el orden interno y la seguridad exterior de la República, y de administrar la Hacienda Pública y lo faculta para dictar reglamentos y decretos, según los incisos 2), 8) y 9) del artículo 154° de la misma;

Que el Poder Ejecutivo debe adoptar, por lo tanto, las disposiciones necesarias para mantener la continuidad de la Administración Pública;

Que en los casos de deficiencia de la ley debe resolverse conforme a los principios del derecho (artículo 23° del título preliminar del Código Civil);

Que el artículo 18° de la Ley Orgánica del Presupuesto N° 4598 faculta al Poder Ejecutivo para abrir créditos extraordinarios cuando el caso reclame en forma impostergable la inmediata acción del Gobierno, lo que implica que también puede adoptar medidas parecidas, por lo extraordinarias, frente a situaciones de emergencia;

Que el artículo 199° de la Constitución, al tratar de los Consejos Departamentales, dispone que si sus proyectos de Presupuesto no fueren aprobados por el Congreso hasta el 31 de diciembre, se empezarán a ejecutar;

Que el artículo 199° antes citado establece, de este modo, un principio o fuente de derecho aplicable en otros casos no previstos por la Constitución, como es el caso de que se trata;

Que la prórroga del Presupuesto de 1947 implicaría la extensión de una ley, lo que no se puede hacer sino por otra ley;

Que tal prórroga resultaría materialmente impracticable y causaría serios trastornos en el movimiento administrativo y en la contabilidad fiscal;

Que procede, por todo lo expuesto, regir el movimiento económico y financiero de la Nación en el año de 1948 por el proyecto de Presupuesto enviado al Congreso conforme a ley, para tal fin, en 27 de agosto del presente año;

Que los ingresos fiscales han de ser en 1948 los que se recauden conforme a las leyes vigentes que, según las previsiones arrojarán en 1948 un total de S/. 927'000,000.00;

Que por lo mismo, el proyecto de Presupuesto antes referido, cuyo balance ascendía a S/. 1,120'911,301.00, sólo puede ejecutarse haciendo una reducción de S/. 193'911,301.00 en sus Pliegos de Ingresos y Egresos, en vista de no haberse aprobado por el Congreso las leyes tributarias en que se sustentaban los mayores gastos;

Que con estas economías el proyecto de Presupuesto que se comienza a ejecutar implicará un menor gasto de S/. 19'000,000.00 en comparación con los egresos aprobados para 1947;

Que el artículo 17° de la Ley Orgánica de Presupuesto N° 4598 faculta al Ejecutivo para hacer transferencias de partidas, pudiendo inclusive hacerse de un Capítulo a otro del mismo Pliego durante el receso del Congreso;

Que la ley antes citada no autoriza la división del presupuesto en varias secciones diferentes; y

Que la ejecución del nuevo Presupuesto constituye un acto administrativo y no legislativo producido por causa de fuerza mayor, y ha sido aprobado por el Consejo de Ministros con cargo de dar cuenta al Congreso;

DECRETA:

1°.- El proyecto de Presupuesto para 1948 presentado por el Ejecutivo al Congreso en 27 de agosto del presente año, comenzará a ejecutarse a partir del 1° de enero de 1948, reduciendo sus ingresos y egresos en la suma de S/. 193'911,301.00 y consolidando en un solo Presupuesto todas sus secciones.

2°.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, el balance del Presupuesto que comenzará a regir el 1° de enero de 1948, será el siguiente:

INGRESOS:

Rentas de Impuestos Directos	S/.	188'800.000.00
Rentas de Impuestos Indirectos	S/.	350'852.810.00
Rentas de Monopolios y Explotaciones	S/.	105'050,000.00
Rentas y Productos del Dominio del Estado	S/.	38'116,640.36
Rentas y Productos Diversos	S/.	124'151,971.59
Rentas Extraordinarias	<u>S/.</u>	<u>120'028,578.05</u>
	<u>S/.</u>	<u>927'000.000.00</u>

EGRESOS:

Legislativo	S/.	10'291,241.38
Presidencia de la República	S/.	1'812,360.00
Poder Judicial	S/.	12'248,406.00
Gobierno y Policía	S/.	139'552,251.50
Relaciones Exteriores y Culto	S/.	17'899,939.52
Justicia y Trabajo	S/.	17'491,193.40
Educación Pública	S/.	143'422,584.12
Hacienda y Comercio	S/.	189'524,950.52
Guerra	S/.	110'340,326.88
Marina	S/.	35'600,537.21
Aeronáutica	S/.	52'680,728.44
Fomento y Obras Públicas	S/.	99'392,211.24
Agricultura	S/.	24'637,090.72
Salud Pública	<u>S/.</u>	<u>72'106,179.07</u>
	<u>S/.</u>	<u>927'000,000.00</u>

3°.- Cada Ministerio hará en sus respectivos Pliegos las rebajas y transferencias de partidas necesarias para ajustarse a las cifras antes indicadas, lo que será aprobado por Decreto Supremo, con acuerdo del Consejo de Ministros.

4°.- Los Ministerios procederán a revisar la organización de sus reparticiones eliminando las plazas que resulten excedentes e innecesarias y propondrán las transferencias de partidas necesarias para aplicar las economías que de ellos resultaren a inversiones de fomento o de saneamiento de la economía nacional.

5°.- El Presupuesto de 1948 se sujetará en su movimiento administrativo a las reglas que para el Presupuesto de 1947, fijó la ley respectiva.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, en primero de enero de mil novecientos cuarenta y ocho.

J.L. BUSTAMANTE R.
Luis Echeopar García

ANEXO N° 2

DECRETO SUPREMO N° 003-DE/SG

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 45° de la Ley N° 16360 ampliatoria de la Ley N° 14816 – Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, exceptúa del requisito de Licitación Pública las obras y adquisiciones que efectúan los Ministerios de la Defensa Nacional, en los casos que tengan carácter de “Secreto Militar”;

Que, el artículo 46° de la citada Ley, dispone que por Decreto Supremo, se especificará el tipo de obras y adquisiciones que tengan carácter de “Secreto Militar”;

Que, el inciso c), del artículo 39° de la Ley N° 24977 Ley del Presupuesto de los Organismos del Sector Público para el año 1989 dispone que por Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros se determinarán los bienes y servicios que se califiquen como “Secreto Militar”;

Que, en consecuencia, es necesario determinar las obras y/o adquisiciones que tienen dicho carácter y cuya ejecución u obtención por Licitación Pública revelaría información secreta sobre efectivos, doctrina, procedimientos tácticos, organización, grado de alistamiento y capacidad operativa;

De conformidad con el inciso (11) y el inciso (20) del artículo 211° de la Constitución Política del Perú:

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,
Con cargo a dar cuenta al Congreso de la República.

DECRETA:

Artículo 1°.- Tienen el carácter de “Secreto Militar” y “Están exceptuados del requisito de Licitación Pública, Concurso Público de Precios y Concurso Público de Méritos” los siguientes Bienes y Servicios:

BIENES:

- Todo tipo de Armas y Sistemas de Armas Terrestres, Navales y Aéreas, municiones, explosivos, bombas, cohetes, misiles, minas y otros dispositivos, vehículos y embarcaciones, unidades navales y adquisiciones de aeronaves y sus plantas propulsoras, simuladoras, repuestos, motores para ambos casos y componentes para los mismos, equipo de línea de prueba, de laboratorio y maquinaria de mantenimiento de material de guerra, carros cisternas y tanques de jebe para combustibles, carros portabombas y carros contraincendio, grúas, vehículos y trailers para salvataje de aeronaves; material, repuestos e instrumento de fotografía, cinematografía, de video, observación y control de tiro y bombardeo; equipos, repuestos y accesorios aerofotográficos; materias primas para fabricación o confección de material de guerra, de apoyo y de equipo personal de utilización militar; material y equipo de supervivencia; combustibles, carburantes y lubricantes.
- Herramientas y talleres transportables especiales para preparación, y mantenimiento de naves, aeronaves, vehículos y equipos.
- Herramientas portátiles de campaña, equipo de demolición de campaña, equipos de puentes, pontones, equipos e instalación de cocinas y comedores permanentes, equipo de captación y purificación de agua, equipo de perforación de pozos para campaña; plantas propulsoras y maquinarias auxiliares, calderas y máquinas para plantas de fuerza de buques; accesorios para sala de máquinas y calderas, material para

- submarinos, manuales y publicaciones técnicas, mapas, cartas aéreas y formularios de carácter reservado; plantas y motores para producción de energía eléctrica, equipos y máquinas para plantas de poder.
- Equipo individual de campaña, material de campamento; equipo de almacenamiento y de distribución de lubricantes y combustibles en campaña y en instalaciones militares y de reabastecimientos marítimos y aéreos, cocina de campaña, equipo de lavandería en campaña; material y equipo especial para paracaidistas, comandos y personal de desembarco, tripulaciones aéreas y navales, de defensa aérea y de apoyo, de buceo y andinismo; equipos y vestimentas contraincendios y de protección personal.
- Equipo y material de comunicaciones y electrónica, de sistema de radares, de guerra electrónica, de inteligencia, de cómputo, de detección y de identificación.
- Material y equipo meteorológico, hidrológico, topográfico, geofísico, astronómico, cartográfico, de ayudas a la navegación, incluyendo accesorios y repuestos.
- Equipos, materiales y repuestos para barreras de contención.
- Equipos para talleres de sistemas de armas.
- Equipos para sistema de detección y de desactivación.
- Materiales para ejercicio de tiro (terrestre, naval y aéreo superficie, submarino, de bombardeo terrestre, naval y aéreo y antiaéreo).
- Material y equipo para actividades subacuáticas.
- Maquinaria y equipo para ingeniería.
- Materiales de instrucción de carácter militar.
- Equipo para sistema de búsqueda y rescate.
- Equipo e instrumental de sanidad y veterinaria para campaña y dotación y equipo instrumental hospitalario.
- Equipo para sistema de protección y seguridad de instalaciones militares, u otras de servicio público.
- Equipos y materiales para construcciones aeronáuticas y navales y reparaciones de aeronaves, buques y vehículos terrestres, tales como plantas de acero, motores de propulsión, grupos electrógenos, bombas, equipos electrónicos, cables eléctricos, tuberías, anclas, cadenas y sus respectivos repuestos.
- Adquisición de pintura, anticorrosivos, productos químicos y aditivos para la reparación y mantenimiento del material de guerra.

- Repuestos de armamento, equipos, herramientas, vehículos, naves, aeronaves, material y maquinaria en general, no considerados en los párrafos anteriores.
- Construcción y/o adquisición de inmuebles (terrenos y/o departamentos, habitaciones, casas, edificios para ser destinados al funcionamiento de dependencias militares) de locales militares, cuarteles, bases campamentos, instalaciones logísticas y administrativas, incluyendo las obras de ingeniería requeridas para los diversos sistemas relacionados con su eficiente funcionamiento.

SERVICIOS:

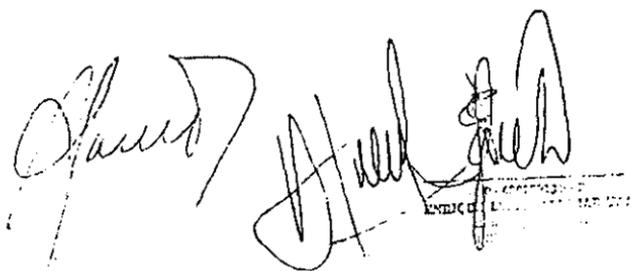
- Asesoría, consultoría y asistencia técnica relacionadas con la operatividad.
- Mantenimiento de equipos de cómputo y conservación de instalaciones militares.
- Transferencia de tecnología.

Artículo 2°.- La adquisición, construcción de los bienes y prestación de servicios, enumerados en el artículo 1° que se efectúen por el procedimiento de Licitación Privada, Concurso Privado de Precios y/o de Méritos, serán aprobados por el Titular del Sector mediante Resolución Ministerial; así como la exoneración de las mismas en cumplimiento de las disposiciones especiales que regulan éstas, por tener la característica de "Secreto Militar".

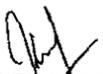
Artículo 3°.- La adquisición de repuestos, partes accesorios de bienes; así como reparación de obras concluidas y que están consideradas dentro de los planes de empleo por las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, aprobadas para el año presupuestal, tendrán el mismo tratamiento, prescrito en el artículo 2° tanto para la adjudicación como para la exoneración.

Artículo 4°.- El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y Ministro del Interior y por el Ministro de Defensa.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima a los cuatro días del mes de abril de mil novecientos ochentinueve.



ES COPIA



O-540307956-0
LEWIS WENS REDA
Grat. B1g
Sub-Secretario General Ejecutivo
Ministerio de Defensa

1950 1956



Manuel A. Odría

1957 1962



Manuel Prado

1963 1968



Fernando Belaúnde T.

1969 1975

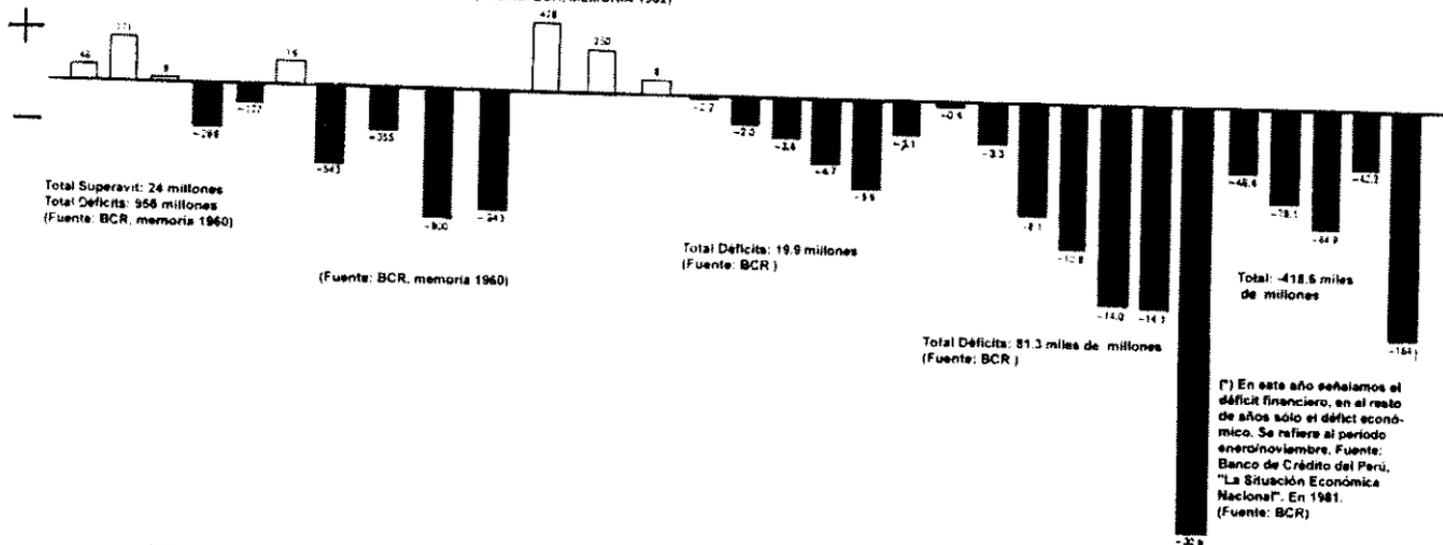


Juan Velasco Alvarado

1976 1980



Morales Bermúdez



Total Superavit: 24 millones
 Total Déficit: 956 millones
 (Fuente: BCR, memoria 1960)

(Fuente: BCR, memoria 1960)

Total Déficit: 19.9 millones
 (Fuente: BCR)

Total Déficit: 81.3 miles de millones
 (Fuente: BCR)

Total: -418.6 miles de millones

(*) En este año señalamos el déficit financiero, en el resto de años solo el déficit económico. Se refiere al periodo enero/noviembre. Fuente: Banco de Crédito del Perú, "La Situación Económica Nacional". En 1981. (Fuente: BCR)

NOTA: De 1950 a 1959 se trata de Presupuesto de la República. En los otros años de Presupuestos Ejecutados del Gobierno Central

ANEXO N° 4

ANEXO DE NORMAS FINANCIERAS

1. Ley del 27 de marzo de 1848. Ley de presupuesto anual para 1848 y 1849
2. Ley Orgánica de Presupuesto de 1874
3. Ley Orgánica de Presupuesto de 1893
4. Ley de Contabilidad de los Ministerios de 1895
5. Ley Orgánica de Presupuesto de 1922 Ley N° 4598
Modificatorias Ley N° 5591
 Ley N° 6475
 Ley N° 6784
 Ley N° 8488
 Ley N° 10800
 Ley N° 11539
 Ley N° 12676
6. Reglamento Orgánico del Tribunal Mayor de Cuentas del 30 de abril de 1908. Complementado por el Decreto Supremo de 21 de mayo de 1941
7. Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del Perú Decreto Ley No. 14260
8. Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del Perú Ley N° 14816.

Complementada y modificada por:

Ley N° 15682

Ley N° 16360

Ley N° 16547

Ley N° 17129

9. Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas
Decreto Legislativo N° 183. modificado por el
Decreto Legislativo N° 325.
10. Ley N° 24680 Ley del Sistema Nacional de Contabilidad
11. Decreto Supremo N° 019-89-EF Reglamento de organización y funciones
del sistema nacional de contabilidad y de sus órganos rectores.
12. Ley del Sistema Nacional de Presupuesto de la Actividad Empresarial del
Estado. Decreto Legislativo 513.
13. Ley Marco del Proceso Presupuestario Decreto Ley N° 25875
14. Ley del Sistema Nacional de Control Decreto Ley N° 26162
15. Comité de Caja Decreto Supremo 227-90-EF y modificatorias
16. Ley de Control Parlamentario sobre los Actos Normativos del Presidente
de la República Ley N° 25397.
17. Ley Marco del Proceso Presupuestario para el Sector Público
Ley N° 26199.
18. Reglamento del Congreso Constituyente Democrático
19. Resolución Ministerial N° 034-95-EF/15 Sobre la Oficina de Instituciones
y Organismos del Estado.
20. Ley de Gestión Presupuestaria Ley N° 26703. modificada por
Ley N° 26884.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Ahumada, Guillermo
Tratado de las finanzas públicas. Tomo I
Editorial Plus Ultra, Buenos Aires 1969
- 2.- Araneda Dörr, Hugo
La administración financiera del estado
Editorial Jurídica de Chile, 1966
- 3.- Arce Meza, Fernando
La cuenta general: resultado de gestión
Serie Investigaciones N° 6 CIESUL, Lima 1991
- 4.- Arce Meza, Fernando
El presupuesto gubernamental en el Perú. Historia y perspectivas.
Universidad Mayor de San Marcos. Lima, 1990
- 5.- Autores Varios
El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX.
Las constituciones latinoamericanas.
Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994
Tomo I y II
- 6.- Bacacorzo, Gustavo
Derecho administrativo del Perú
Cultural Cusco Editores, Lima 1992

- 7.- Bach, Juan René
Presupuesto
Enciclopedia Jurídica Omeba
Tomo XXII, Buenos Aires 1980
- 8.- Banco Central de Reserva del Perú
La misión Kemmerer en el Perú. Informes y propuestas.
Lima, s/f ¿1997?
- 9.- Bardella, Gianfranco
Setenta y cinco años de vida económica del Perú
Banco de Crédito del Perú
Lima, 1964
- 10.- Basadre, Jorge
Historia de la República del Perú
Editorial Universitaria, Lima 1983
XI tomos
- 11.- Basadre, Jorge
Perú: Problema y posibilidad y otros ensayos
Biblioteca Ayacucho
Venezuela 1992
- 12.- Basurto Acevedo, Rolando
Legislación presupuestaria
Editorial OSBAC S.C.R.L., Lima 1986
- 13.- Belaunde Diez Canseco, Víctor Andrés
La crisis presente 1914-1939
Luis Alfredo Ediciones, Lima 1994
- 14.- Belaunde Guinasi, Manuel
Instituciones del derecho tributario
Pontificia Universidad Católica del Perú
Lima, 1967

- 15.- Belaunde Terry, Fernando
La conquista del Perú por los peruanos
Editorial Minerva. Tercera edición actualizada
Lima, 1994
- 16.- Bourricaud, François
Poder y sociedad en el Perú
Instituto de Estudios Peruanos
Lima 1989
- 17.- Casares, Julio
Diccionario Ideológico de la Lengua Española
Editorial Gustavo Gili S.A.
Barcelona, 1979
- 18.- Castillo, Juan Lino
El derecho presupuestario en el Perú
Editorial PTCM, Lima 1950
- 19.- Castillo, Luciano
Finanzas públicas
Edición Pirhua, Lima 1992
- 20.- Centro Interamericano de Asesoría Técnica
Administración gubernamental 1993
Lima 1993
- 21.- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz
El régimen financiero del estado en las
constituciones latinoamericanas.
Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas
México, 1973.
- 22.- Chirinos Soto, Enrique
Historia de la República. Tomo II
Editores Importadores S.A., Lima 1987

- 23.- Chirinos Soto, Enrique
Cuestiones constitucionales 1933-1990
Fundación M.J. Bustamante de la Fuente, Lima 1991
- 24.- Chirinos Soto, Enrique
Constitución de 1993: Lectura y comentario
Editorial Nerman, Lima 1993
- 25.- Comisión Andina de Juristas
Del golpe de estado a la nueva constitución.
Lima 1993
- 26.- Congreso Constituyente Democrático
Comisión de Constitución y de Reglamento.
Actas de las sesiones
Publicación oficial, Lima s/f ¿1994?
- 27.- Congreso Constituyente Democrático
Actas de las sesiones del Plenario
Publicación oficial, Lima s/f ¿1994?
- 28.- Constitución de la Nación Argentina
Texto según la reforma de 1994. Prólogo de Néstor Sagüés
Editorial Astrea, Buenos Aires 1994
- 29.- Cornejo Klaschen, Roberto
El presupuesto gubernamental por programas
Editorial Universitaria, Lima 1970
- 30.- Cotler, Julio
Clases, estado y nación en el Perú
Instituto de Estudios Peruanos, 5ta edición.
Lima 1988
- 31.- De Juano, Manuel
Curso de finanzas y derecho tributario
Ediciones Molachino, Rosario 1972 - Tomo III

- 32.- De la Garza, Sergio Francisco
Derecho financiero mexicano
Editorial Porrúa, México 1976
- 33.- Degregori, Carlos Iván
El surgimiento de Sendero Luminoso. Ayacucho 1969-1979
Instituto de Estudios Peruanos
Lima 1990
- 34.- Dromi, José Roberto
Presupuesto y cuenta de inversión
Editorial Astrea
Buenos Aires 1988
- 35.- Duverger, Maurice
Hacienda pública
Bosch Casa Editorial S.A., Barcelona 1980
- 36.- Edo Hernández, Valentín, de Pablos Escobar, Laura y
Valiño Castro, Aurelia
El presupuesto como instrumento de control de gasto público.
Centro de Estudios sobre Economía Pública
Fundación Banco Bilbao Vizcaya
Bilbao s/f (1994)
- 37.- Faya Viesca, Jacinto
Finanzas públicas
Editorial Porrúa S.A., México 1986
- 38.- Ferreiro Lapatza, José Juan
Curso de derecho financiero español
Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A.
Madrid, 1991
- 39.- Ferrero Rebagliati, Rómulo
La política fiscal y la economía nacional
Editorial Lumen S.A., Lima 1946

- 40.- Flores Polo, Pedro
Derecho financiero y tributario peruano
Ediciones Justo Valenzuela V. E.I.R.L., Lima 1986
- 41.- García Belaunde, Domingo
Las constituciones del Perú
Edición Oficial Ministerio de Justicia, Lima 1993
- 42.- García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco
La constitución peruana de 1993
Editorial Jurídica Grijley, Lima 1994
- 43.- García Calderón, Francisco
Diccionario de la legislación peruana
París 1879, segunda edición
Tomo II
- 44.- Giannini, Massimo Severo
Derecho Administrativo, Vol. I
Ministerio para las Administraciones Públicas
Madrid, 1991
- 45.- Giuliani Fonrouge, Carlos M.
Derecho financiero
Ediciones Depalma, Buenos Aires 1993
Tomo I
- 46.- González García, Eusebio
Introducción al derecho presupuestario. Concepto, evolución
histórica y naturaleza jurídica.
Editorial de Derecho Financiero.
Madrid, 1973
- 47.- Gordillo, Agustín A.
Teoría general del derecho administrativo
Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1984

- 48.- Griffith, Ernest S.
El sistema de gobierno de los Estados Unidos de América.
Editorial Fraterna, Buenos Aires 1986
- 49.- Henao Hidrón, Javier
Constitución política de Colombia (comentada)
Editorial Temis, Santafé de Bogotá 1992
- 50.- Jarach, Dino
Finanzas públicas y derecho tributario
Editorial Cangallo SACI
Argentina, 1993
- 51.- Laband, Paul
Derecho presupuestario
Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1979
- 52.- Martínez Lago, Miguel Angel
Manual de derecho presupuestario
Editorial Colex
Madrid 1992
- 53.- Masías Astengo, Javier
La planificación y el presupuesto general de la república
Serie Documentos N° 6 CIESUL Universidad de Lima, Lima 1990
- 54.- Mayer, Otto
El derecho administrativo alemán. Tomo II
Ediciones Depalma, Buenos Aires 1982
- 55.- Núñez Borja, Humberto
Breve tratado de derecho administrativo del Perú.
Tomo I
Cooperativa Editorial Universitaria, Arequipa 1972

- 56.- Ortiz-Alvarez, Luis y Lejarza, Jacqueline
Constituciones latinoamericanas
Academia de Ciencias Políticas y Sociales
Caracas, 1997
- 57.- Oviedo, Juan
Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú.
Desde 1821 hasta el 31 de diciembre de 1859. Tomo 15.
Manuel A. Sifuentes, Lima 1860
- 58.- Partido Aprista Peruano
Autopsia del presupuesto civilista
Editado por el Comité Aprista Peruano en Buenos Aires 1936.
- 59.- Paredes Pérez, Jorge Martín
Para conocer el Código Penal
Editora Jurídica Grijley
Lima 1994
- 60.- Pereira M., Antonio Carlos
El ejemplo constitucional de Inglaterra.
Universidad Complutense de Madrid
Madrid 1992
- 61.- Raynaud, Jean
El Tribunal de Cuentas
Fondo de Cultura Económica
México, 1986
- 62.- Ribiero Bastos, Celso
Curso de direito financeiro e direito tributário
Editora Saravia, Sao Paulo 1994
- 63.- Rodríguez Bereijo, Álvaro
El presupuesto del estado. Introducción al derecho presupuestario.
Editorial Tecnos, Madrid 1970

- 64.- Rodríguez Bereijo, Álvaro
Introducción al estudio del derecho financiero
Instituto de Estudios Fiscales
Madrid 1976
- 65.- Romero, Emilio
Historia económica del Perú
Editorial Sudamericana
Buenos Aires 1949
- 66.- Rubio Llorente, Francisco y Daranas Peláez, Mariano
Constituciones de los Estados de la Unión Europea
Editorial Ariel S.A.
Barcelona, 1997
- 67.- Sainz de Bujanda, Fernando
Lecciones de derecho financiero
Universidad Complutense-Facultad de Derecho
Madrid 1993
- 68.- Sainz de Bujanda, Fernando
Sistema de derecho financiero. Tomo I, Vol. 1 y 2
Facultad de Derecho de la Universidad Complutense
Madrid 1975-1977
- 69.- Seminario Dapello, Arturo
Temas de derecho financiero
Universidad de Lima, Lima 1991
- 70.- Simón Acosta, Eugenio
El derecho financiero y la ciencia jurídica
Publicaciones del Real Colegio de España
Bologna, 1985
- 71.- Thorp, Rosemary y Bertram, Geoffrey
Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas de una economía abierta.
Mosca Azul Editores, Lima 1985

- 72.- Villanueva, Víctor
El Caem y la revolución de las Fuerzas Armadas
Instituto de Estudios Peruanos
Lima 1972
- 73.- Villegas, Héctor
Curso de finanzas, derecho financiero y tributario
Ediciones Depalma, Buenos Aires 1972
- 74.- Ugarte, César Antonio
Bosquejo de la historia económica del Perú
Banco Central de Reserva del Perú, Lima 1980
- 75.- Wade, E.C.S. and Bradley, A.W
Constitutional and Administrative Law, 11ma edición
Longman, London 1993

TESIS UNIVERSITARIAS

- 1.- Castillo Montero, Jorge Isaac
Significación, importancia y orientación de las finanzas públicas en el mundo de hoy.
Tesis para optar el grado de bachiller en derecho
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1969

- 2.- Mogrovejo González, Dámaso
La ley de presupuesto público y la cuenta general de la república.
Tesis para optar el grado de licenciado en Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Lima 1992

- 3.- Zárate Guevara, Otto
El presupuesto público dentro del ordenamiento legal peruano.
Tesis para optar el grado de bachiller en derecho
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1977

REVISTAS

- 1.- Apoyo al Congreso
Servicio de asesoría económica
Año III número 7
- 2.- Basadre, Jorge
El crecimiento de los presupuestos en el Perú
En "Revista de ciencias jurídicas y sociales" N° 3
Lima noviembre 1927
- 3.- Belaunde Guinasi, Manuel
Prontuario de la legislación financiera del Perú
En "Derecho" N° 8 Año V, Lima 1948
- 4.- Castillo, Juan Lino
El derecho presupuestal en el Perú
En "Derecho" N° 5 Año III, Lima 1946
- 5.- Chávez Molina, Juan
El presupuesto funcional por programas
En "Gaceta Jurídica" Tomo 15
Lima marzo 1995
- 6.- De Althaus, Miguel
Los presupuestos funcionales por programas y su aplicación en el Perú.
En "Derecho" N° 26 Año XXIV, Lima 1968