

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 condomial 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 condomial 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 constituían 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.