

<b>Capítulo V : Dinámica del Presupuesto</b>	<b>157</b>
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<sup>(319)</sup> y otras dos -elaboración y ejecución- son dominadas por el Ejecutivo.<sup>(320)</sup> 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<sup>(321)</sup> al mismo tiempo, por lo menos, en principio.<sup>(322)</sup>

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<sup>(323)</sup> 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

---

<sup>319</sup> Existe también un control interno administrativo en el Ejecutivo.

<sup>320</sup> Sainz de Bujanda, Fernando, "Lecciones..." p. 489.

<sup>321</sup> Idem p. 490.

<sup>322</sup> Excepcionalmente el Ejecutivo aprueba el presupuesto del Estado, pero sería impensable hoy en día que el Parlamento elabore el presupuesto.

<sup>323</sup> 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.<sup>(324)</sup> 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.<sup>(325)</sup>

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.<sup>(326)</sup>

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.<sup>(327)</sup> 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.<sup>(328)</sup>

---

<sup>324</sup> Ahumada, Guillermo, op. cit. p. 366-367.

<sup>325</sup> De Juano, Manuel, op. cit. p. 351.

<sup>326</sup> 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.

<sup>327</sup> Seminario Dapello, Arturo, "Temas de derecho financiero" Universidad de Lima 1991, p. 79

<sup>328</sup> 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.<sup>(329)</sup> En Inglaterra, la iniciativa financiera exclusiva de la Corona quedó establecida frente al Parlamento en el *standing order* de los Comunes de 1713.<sup>(330)</sup>

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.<sup>(331)</sup> 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.<sup>(332)</sup>

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.<sup>(333)</sup> 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

---

<sup>329</sup> Ver capítulo II.

<sup>330</sup> "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.

<sup>331</sup> 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.

<sup>332</sup> Edo Hernández, Valentín y otros, op. cit. p. 8 y 9.

<sup>333</sup> 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.<sup>(334)</sup> 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.<sup>(335)</sup> 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,<sup>(336)</sup> que es la previsión de ingresos y gastos<sup>(337)</sup> 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.<sup>(338)</sup> 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,<sup>(339)</sup> la asignación de

---

<sup>334</sup> Duverger, Maurice, op. cit. p. 249-250.

<sup>335</sup> De Juano, Manuel, op. cit. p. 433-435.

<sup>336</sup> 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.

<sup>337</sup> En nuestro ordenamiento, por resolución directoral se clasifican los ingresos y los gastos.

<sup>338</sup> Usualmente "consolidar" significa "recortar", porque se entiende que los presupuestos ya vienen inflados y esperan un recorte en la D.G.P.P.

<sup>339</sup> 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<sup>(340)</sup> 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*".<sup>(341)</sup>

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.<sup>(342)</sup> 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.<sup>(343)</sup>

---

<sup>340</sup> Cornejo Klaschen, Roberto, op. cit. p. 65

<sup>341</sup> Cornejo, op. cit. p. 72

<sup>342</sup> 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.

<sup>343</sup> 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.<sup>(344)</sup> 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,<sup>(345)</sup> 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.<sup>(346)</sup>

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.<sup>(347)</sup>

Debemos indicar para terminar con este tema, que no hemos hallado indicios que puedan llevarnos a afirmar que los presupuestos anuales en la

---

<sup>344</sup> 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.

<sup>345</sup> Sainz de Bujanda, Fernando, op. cit. p. 459.

<sup>346</sup> 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.

<sup>347</sup> 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.<sup>(348)</sup>

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.

---

<sup>348</sup> ¿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.<sup>(349)</sup>

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.<sup>(350)</sup> Si el presupuesto no se aprueba antes del 31 de diciembre, funciona un mecanismo de prórroga automática.<sup>(351)</sup>

---

<sup>349</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 243.

<sup>350</sup> Sainz de Bujanda, Fernando, "Lecciones..." p. 494-495.

<sup>351</sup> 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-<sup>(352)</sup> 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.<sup>(353)</sup> En Inglaterra toda la asamblea se enfrenta al proyecto sin examen previo de una comisión.<sup>(354)</sup> 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.<sup>(355)</sup> 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

---

<sup>352</sup> En cuanto a los gastos; el 6 de abril en cuanto a impuestos o income taxes.

<sup>353</sup> E.C.S. Wade and A.W. Bradley, op. cit. p. 212.

<sup>354</sup> Duverger, Maurice, op. cit. p. 277-278.

<sup>355</sup> 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,<sup>(356)</sup> 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.<sup>(357)</sup> 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<sup>(358)</sup> es inadmisibles a trámite. Sólo caben las

---

<sup>356</sup> 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.

<sup>357</sup> Hay que admitir que en las últimas leyes anuales se han reducido significativamente.

<sup>358</sup> 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.<sup>(359)</sup> 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.

<sup>359</sup> 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).<sup>(360)</sup>

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.<sup>(361)</sup> 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

---

<sup>360</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos op. cit. p. 245.

<sup>361</sup> 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.<sup>(362)</sup> 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.<sup>(363)</sup>

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<sup>(364)</sup>

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

---

<sup>362</sup> Seminario Dapello, Arturo, op. cit. p. 79.

<sup>363</sup> 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.

<sup>364</sup> 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.<sup>(365)</sup> En la misma tendencia, otros lo consideran un acto de administración interno porque no crea, extingue o modifica nada.<sup>(366)</sup> En otras palabras, el compromiso afecta recursos para atender determinados gastos, pero no genera obligaciones o derechos a los acreedores del Estado.<sup>(367)</sup> El compromiso no origina la deuda, ésta ya existe y es anterior.<sup>(368)</sup> Por lo demás, al Derecho Financiero no le interesa la regulación de las fuentes de las obligaciones de la Hacienda, sino su exigibilidad.<sup>(369)</sup>

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.<sup>(370)</sup> 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**<sup>(371)</sup>

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.<sup>(372)</sup> 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*

---

<sup>365</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 249.

<sup>366</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit. p. 249.

<sup>367</sup> 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.

<sup>368</sup> De Juano, Manuel, op. cit. p. 477.

<sup>369</sup> Martínez Lago, Miguel Ángel, op. cit. p. 62

<sup>370</sup> 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.

<sup>371</sup> En la ley de gestión, ni la liquidación ni el libramiento están diferenciados del pago.

<sup>372</sup> 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".<sup>(373)</sup> 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*).<sup>(374)</sup> 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.<sup>(375)</sup>

### 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.<sup>(376)</sup>

## 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<sup>(377)</sup> ejerciendo, entre otras labores, una

---

<sup>373</sup> De Juano, Manuel, op. cit. p. 478.

<sup>374</sup> Duverger, Maurice, op. cit. p. 303-304.

<sup>375</sup> Hasta la década de los 60 se llamaban libramientos.

<sup>376</sup> Duverger, Maurice, op. cit. p. 304-305.

<sup>377</sup> 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".<sup>(378)</sup> 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.<sup>(379)</sup> 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

---

<sup>378</sup> Edo Hernández, Valentín y otros, op. cit., p. 18.

<sup>379</sup> Labor encomendada al Comité de Caja.

juicio sobre la comparación de costos alternativos.<sup>(380)</sup>

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.<sup>(381)</sup>

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.<sup>(382)</sup>

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<sup>(383)</sup> 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

---

<sup>380</sup> Edo Hernández, Valentín y otros, op. cit., p. 18 y 19.

<sup>381</sup> Idem, p. 19 y 20.

<sup>382</sup> En España por ejemplo, La Intervención General de la Administración del Estado (I.G.A.E.) realiza un control anterior al acto del gasto.

<sup>383</sup> 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.<sup>(384)</sup> 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.<sup>(385)</sup>

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.

---

<sup>384</sup> Ver Basurto Acevedo, Rolando, op. cit. p. 16.

<sup>385</sup> 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.