

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gobierno de turno.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Se le llamaba "ley omnibus".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sayán, marzo de 1995.