

REFLEXIONES A MODO DE PRÓLOGO

Pedro Planas

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

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

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

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

1. El derecho presupuestario en el Perú

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Ejecutivo y Legislativo en la dinámica presupuestal

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

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

Estados Unidos, en cambio, suprimió deliberadamente la presentación

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

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

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

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

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

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

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

3. ¿Es observable el presupuesto?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Magdalena del Mar, 1º de abril de 1998