

V. EL PRESUPUESTO SI ES OBSERVABLE (*)

En días pasados, el Parlamento promulgó el presupuesto público para el presente año (Ley 25388). Esta vez no ha sufrido los avatares del año pasado —explicables, en parte, por la anárquica configuración del Parlamento—, pero el problema, en sustancia, se ha repetido. Esto es, una situación tal que el año empezó sin presupuesto, el Presidente de la República envió sus observaciones y el Parlamento, tardíamente, promulgó el texto y, como tal, aparece publicado en *El Peruano*.

CONCEPCION TRADICIONAL

Lo que es realmente nuevo es la tesis —absurda, a mi entender— de que el Presidente de la República no puede observar el Presupuesto, interpretación que no se desprende de ningún artículo expreso de la Constitución. En efecto, lo que podríamos —más bien— poner en debate para una eventual reforma, es si el Parlamento debe modificar el Presupuesto; esto es, si debe introducir enmiendas, como hace anualmente. Hoy en día, se considera que la aprobación del Presu-

(*) *Expreso*, Lima, 16 de enero de 1992.

puesto por parte del Parlamento es, tan sólo, un acto ritual, pues en el fondo se trata de una proyección de gastos e ingresos que va a hacer el Poder Ejecutivo y no, precisamente, el Legislativo.

Con la declinación del Parlamento —por lo menos, en su concepción tradicional—, no es concebible que un Presupuesto, que es un documento técnicamente elaborado —pues, como se sabe, la Comisión Bicameral de Presupuesto ni siquiera tiene cifras con qué armarlo—, sea modificado por el Legislativo. Lo que sí se acepta, hoy en día, es que el Parlamento puede, más bien, aceptar o rechazar en bloque el proyecto de presupuesto, que es un instrumento del Ejecutivo y no de las Cámaras.

VETO SUSPENSIVO

Tampoco es dable sostener que el presupuesto es una ley especial, distinta a todas las demás; aspecto importante, pero no definitorio. En efecto, también las leyes que regulan las acciones de garantía son distintas a todas las demás, pero eso no significa que no sean observables por el Ejecutivo. En principio, la prohibición de la observación presidencial no puede surgir del afán constructorista de algunos, sino de una lectura llana del texto.

En efecto, la única ley que no puede ser observada es la de reforma constitucional, por una razón de fondo: se está ejerciendo el poder constituyente derivado. Pero, después, no hay nada más. Si se quiere que así sea, habrá que introducirlo en el texto positivo, y no confiarlo a las veleidades del momento.

Es bueno tener presente que, por un lado, está el presupuesto en sí mismo que, como se sabe, es una misma cosa con la ley que lo sanciona; por otro, la capacidad de veto del Presidente de la República, que tiene —en la actualidad— la variante de ser veto suspensivo y no absoluto, como lo era en la monarquía.

Una adecuada comprensión del *iter* legislativo nos lleva a la irremediable conclusión de que el Presidente de la República forma parte del proceso legislativo: en él recae la sanción y la promulgación, fase de integración de la norma. Por eso mismo, por ser parte del proceso legislativo, es que puede observar la ley, porque él también

responde por las leyes que promulga si son infractorias de la Constitución. Así sucede en las principales constituciones del mundo y así lo enseña la doctrina dominante. No hacerlo es volver a la teoría del Parlamento como primer poder del Estado, tesis anacrónica que sólo mencionamos como parte del anecdotario político.

CRISIS CONSTITUCIONAL

Hagamos un poco de historia y recordemos qué pasó en otras épocas. En 1946, se gastó ríos de tinta para negar el derecho de veto al Presidente de la República. Al mandatario de aquella época se le quiso arrinconar por todos los medios. Ya sabemos en qué terminó la historia. Claro está, en aquella época era más que discutible la existencia del veto en la Carta de 1933 (en rigor, no existía); pero, como Basadre puso en claro en un luminoso ensayo que publicó al terciar en la polémica, el veto presidencial es parte de nuestra idiosincrasia, de nuestra tradición, de la necesidad de nuestro medio político y, sobre todo, de una enseñanza permanente del derecho comparado.

Hace ya algún tiempo, el actual decano del Colegio de Abogados, Andrés Aramburú Menchaca, nos decía que la crisis del Perú es, entre otros aspectos, constitucional. Creo que tiene razón y quien debe dar el ejemplo en ayudar a superarla es, precisamente, el Congreso Nacional.