

La naturaleza jurídica del presupuesto público: La importancia del equilibrio presupuestal

Jenny Diaz Grados^{1*}

¹ Escuela de Posgrado. Universidad César Vallejo. Perú.

*Autor para correspondencia: Jenny Diaz Grados, jdiazg711@gmail.com

(Recibido: 20-08-2023. Publicado: 21-09-2023.)

DOI: 10.59427/rcli/2023/v23cs.1855-1859

Resumen

En el presente artículo el autor nos describe la naturaleza jurídica del presupuesto público con principal incidencia, haciendo un análisis pormenorizado del principio del equilibrio presupuestal y probando como a la fecha el mencionado principio viene siendo infringido en los procedimientos de negociación colectiva. La metodología de investigación fue de enfoque cualitativo, basada en una revisión sistemática de la literatura científica relacionada con la naturaleza del presupuesto público. Los resultados sugieren que, Ningún derecho es absoluto, pues en la metodología constitucional viene aparejada el régimen de restricción a través de la ley, bajo este contexto si bien es cierto el Estado reconoce el derecho al trabajo y dentro de este el derecho de negociación colectiva este tiene un régimen de restricción fijado por la ley, específicamente por la ley de presupuesto público, pues de no respetarse el equilibrio presupuestario los procesos de negociación colectiva consumarían un ejercicio abusivo de los mencionados derechos pactándose beneficios laborales ilegales. Todas las acciones que impliquen el uso de fondos públicos están sujetas a la existencia de procedimientos de aprobación presupuestaria, ya que tienen un contenido esencial y constitucionalmente protegido.

Palabras claves: Presupuesto público, principio del equilibrio presupuestal, negociación colectiva.

Abstract

In this article the author describes legal nature of the public budget with its main impact, making a detailed analysis of principle of budget balance and proving how to date the aforementioned principle has been violated in collective bargaining procedures. The research methodology was qualitative in approach, based on a systematic review of scientific literature related to the nature of public budget. The results suggest that, No right is absolute, since in the constitutional methodology the restriction regime is accompanied by the law, under this context, although it is true the State recognizes the right to work and within this the right to collective bargaining. . This has a restriction regime established by law, specifically by the public budget law, since if the budget balance is not respected, the collective bargaining processes would consummate an abusive exercise of the aforementioned rights, agreeing on illegal labor benefits. All actions that involve the use of public funds are subject to the existence of budget approval procedures, since they have an essential and constitutionally protected content.

Keywords: Public budget, principle of budget balance and collective bargaining.

1. Introducción

El Estado desde su creación se ha hecho dentro del contexto de ser garante de los derechos fundamentales, los cuales constituyen las condiciones mínimas para asegurar la dignidad de la persona. La vía bajo el cual se garantiza esos derechos es el servicio público, cuya herramienta o instrumento para que se pueda efectuar lo constituye el presupuesto público. A efectos de delimitar conceptualmente el alcance de los servicios públicos podríamos identificarlo como aquella prestación al servicio del Estado que persigue como finalidad la satisfacción de las necesidades por parte de determinada sociedad o población, siendo así constituye motor de progreso y por ende a la vez un promotor de desarrollo económico y civil de un Estado.

Sin embargo, la ejecutabilidad del servicio público está supeditado a los recursos económicos fuentes del Estado, los cuales en aras de la verdad no son ilimitados, consecuentemente el texto constitucional ampara como un instrumento constitucional de gestionar el servicio público al presupuesto del Estado una herramienta de gestión constitucional, que si bien es cierto cuenta con normas de regulación en cuanto a su aprobación, el texto constitucional sin embargo no ha puesto hasta la fecha un serio candado constitucional respecto a la administración del presupuesto y sobre todo a los compromisos derivados de los procedimientos de negociación colectiva. Si bien es cierto, en el Artículo 39 de la Constitución reconoce que todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación, los mencionados operadores del Estado son sujetos de derechos fundamentales, entre ellos el del trabajo, regulado en el artículo 2 de la Carta Magna, cuyo alcance se complementa con el derecho constitucional de la negociación colectiva regulado en el Artículo 28 de la norma fundamental; procedimiento que demanda toma de acuerdos entre el estado empleador y los trabajadores respectos a beneficios laborales que tienen incidencia directa en el presupuesto público. De la mencionada regulación constitucional se evidencia una seria omisión respecto de condicionar la legalidad de los mencionados acuerdos de la negociación Colectiva a la no afectación al equilibrio presupuestal de la entidad, siendo únicamente la ley la que se reserva dicha exigencia.

Esto ha ocasionado que so pretexto de fortalecer el derecho fundamental al trabajo vía negociaciones colectivas, muchos funcionarios y servidores públicos, y es más la justicia arbitral vienen aprobando acuerdo o convenio de negociación colectiva que afectan la estructura presupuestaria de las entidades públicas por ende del Estado. En tal sentido, este artículo analizará la naturaleza jurídica del presupuesto público como herramienta de gestión, describiéndose los argumentos bajo los cuales se vienen emitiendo laudos arbitrales, que obligan al Poder Ejecutivo a atender que cumplir acuerdos arbitrales pese a que está comprobado que no se cuenta con la capacidad económica financiera para ello. Bajo este contexto, corresponde analizar las principales fuentes teóricas y jurisprudenciales relacionadas a esta problemática con principal incidencia a la posición que ha asumido el Tribunal Constitucional sobre el equilibrio presupuestal del Estado. Describiendo y argumentando la necesidad de una reforma constitucional sobre esta materia.

2. Metodología

El enfoque de este artículo científico es cualitativo, el camino metodológico permite al investigador recopilar datos, la interpretación de los datos se utilizará para el análisis en profundidad. Para Hernández-Sampieri y Mendoza (2018) el enfoque cualitativo permite un análisis en profundidad de trabajos previos. Por su parte, la investigación cualitativa de Baena (2017) se ocupa del proceso investigativo que aborda el investigador y permitirá el análisis del problema de investigación de la forma más completa posible. En esta línea, la búsqueda de aquellos trabajos previos se concreta en búsqueda de datos relacionados con el presupuesto público y su efecto sobre el principio del equilibrio presupuestario y negociación colectiva, palabras claves que han sido identificados a la hora de seleccionar publicaciones académicas en los últimos 05 años. Por lo tanto, la literatura bibliográfica referenciada fue filtrada y luego analizada para contribuir a este artículo. Los criterios de publicación se determinaron mediante la búsqueda en las bases de datos de artículos científicos publicados, que son provenientes de internet, se seleccionó revistas académicas como Dialnet, Redalyl, Scielo, Wos, de igual forma se utilizó la literatura bibliográfica examinada como libros jurídicos, normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia.

3. Resultados

El Estado es responsable como garante de los derechos fundamentales, la dignidad de la persona forman parte de los criterios de validez de la norma jurídica y de la propia Constitución, el concepto de servicio público ha cobrado importancia para el Estado se establece como una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a traer beneficios y herramientas que garantizan el derecho del presupuesto público.

Peña (2020), señala que la dignidad humana es un valor, es un derecho innato de la persona, es un derecho fundamental y un valor inherente sólo por su condición humana básica. Así mismo, Peña señala que la estudiosa dominicana Rosalía Sosa Pérez, refiere que, “la dignidad de la persona humana refleja el verdadero valor único del individuo, que es inalienable, inviolable y encarna su verdadera naturaleza de la persona. Es deber del Estado

asegurar que cada individuo sea tratado con respeto y promover el respeto de todos”, cuyas acciones privan a las personas de su dignidad humana y se debe tratar de no privarles de este derecho. El Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia sobre el derecho invocado: “[...] la dignidad de la persona humana constituye un valor, los principios constitucionales aportan valor. Pero la dignidad también es generadora de derechos fundamentales. Por ello, es un parámetro fundamental del funcionamiento del Estado y la sociedad, así como el origen de los derechos básico. De este modo, la dignidad no se muestra sólo en defensa o negativa ante autoridades y particulares, pero también los principios de acción positiva para el libre desarrollo del hombre y derechos” (STC 10087-2005-PA) .Analizando la opinión de la jurista Sosa Pérez, sostiene que el Estado es garante de promover el respeto de la dignidad de la persona, condenando toda acción abusiva de este derecho, calificados como in- violables. En esta línea, el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución y define como fundamento la dignidad de la persona como un valor jurídico fundamental que, debe ser respetada. El Tribunal Constitucional (TC) y todos los jueces son los garantes de los derechos fundamentales de las personas que tienen el deber de interpretar y aplicar las normas y disposiciones teniendo como parámetro la dignidad de la persona.

Según el artículo 39 de la Constitución Política del Perú: “Todos los funcionarios y servidores públicos están al servicio del Estado” . Tal como se puede apreciar en la Sentencia 0008-2005-PI/TC, este Tribunal sostuvo lo siguiente: [...] la finalidad esencial del servicio a la Nación radica en prestar los servicios públicos quienes ejercen estos deberes, es decir a los ciudadanos, están sujetos a la primacía de la Constitución, los derechos fundamentales, los principios democráticos, los valores derivados de la Constitución y el poder democrático y civil en el ejercicio de la función pública. Por ello, la finalidad esencial del “servicio a la Nación” los realizan quienes prestan servicios al Estado peruano, se encuentra recogido en nuestra carta Magna fundamental de 1993. Por estas razones, el Estado es el garante del bienestar de los servidores públicos, así también como la gestión de los servicios públicos debe basarse en la buena administración. El servicio público es un servicio técnico que se presta de una manera eficiente. La administración pública debe respetar la estabilidad del presupuesto público para evitar el desequilibrio presupuestario, afirmando que el equilibrio presupuestario va en contra de los intereses de los servidores.

El presente artículo, busca analizar la naturaleza jurídica del presupuesto público como una herramienta de gestión, el presupuesto debe contener información detallada de las fuentes de recaudación de los ingresos y su uso. El presupuesto garantiza la disponibilidad de los recursos requeridos para ejecutar las actividades planificadas. La Ley de Presupuesto es una de las normas jurídicas básicas por las que se instrumenta la gestión pública y que es inevitablemente vinculante para los funcionarios y servidores públicos, aprobada para cada Año Fiscal, que contiene exclusivamente disposiciones de orden presupuestal y con vigencia anual para la administración económica y financiera del Estado, asignando equitativamente los recursos públicos cuya planificación y ejecución respondan a las necesidades sociales básicas y criterios para la efectividad de la descentralización.

4. Discusión

Desde esta perspectiva, encontramos la visión de Chamochumbi (2021), quien argumentó que “el presupuesto nacional es la herramienta más importante de la gestión pública”. El autor afirma que la Dirección General de Presupuesto del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas es el órgano administrativo del proceso presupuestario. Además, la Presidencia del Consejo de Ministros y las autoridades regionales y municipales participan en la elaboración del presupuesto a través de otros mecanismos como el informe presupuestario, la estimación de costos y su ejecución. A su vez, el Congreso de la República participa en la elaboración del dictamen y de la ley de presupuesto a través de la comisión de presupuesto. Finalmente, la Contraloría General es la encargada de evaluar y controlar el presupuesto. En este sentido, el propósito de la planificación presupuestaria es considerar resultados alcanzables y medibles al preparar el presupuesto. De esta forma podemos monitorear la efectividad del gasto público en la producción de productos y servicios y tomar decisiones basadas en la rentabilidad de los programas presupuestarios. Desde el punto de vista del Estado, el presupuesto es uno de los instrumentos esenciales de su control. Es un documento financiero que equilibra los ingresos y gasto del país. Así, dicho autor considera que el presupuesto público tiene vigencia todos los años y es aprobado por el Congreso de la República a propuesta del ejecutivo. El artículo 78 de la Constitución Política del Perú establece que el plazo para presentar el proyecto de presupuesto nacional finaliza el 30 de agosto de cada año. La ejecución del presupuesto estatal comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año.

El autor argumenta que a pesar del artículo 79 de la Constitución Política, el Congreso no tiene iniciativa de gasto, pero el Congreso tiene un papel político central a través del Comité de Presupuesto: Decide sobre el proyecto de presupuesto nacional y sus miembros pueden hacer propuestas adicionales sobre gastos o prioridades durante la fase de aprobación del presupuesto. Además, el autor sustenta su posición y concluye que el presupuesto del Estado es la herramienta más importante de la administración pública para lograr un gasto de calidad del sector público en diversas actividades destinadas a atender las áreas prioritarias del país. En este contexto, considero que el presupuesto público puede ser definido como un instrumento mediante el cual se asignan recursos públicos sobre la base de una priorización de las necesidades de la población. De este modo, la importancia del presupuesto público constituye un instrumento de programación económica que posibilita al Estado el

cumplimiento de sus funciones. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC señala que el presupuesto público es un instrumento jurídico con el cual el sector público organiza periódicamente sus actividades y proyectos de acuerdo con sus fines y objetivos.

Eslava et al. (2019) argumenta que los presupuestos nacionales se basan en un conjunto de principios que los hacen compatibles. En este sentido, existe un principio material: el equilibrio, lo que significa que los gastos no pueden ser superiores a los ingresos. El nivel de ingresos y gastos debe generar equilibrio económico y crecimiento para estabilizar la economía nacional y tener un impacto positivo en la sociedad. Al respecto, el autor señala que en lo que se refiere a la sociedad, el presupuesto del Estado debe cumplir con los estándares de justicia e igualdad social para garantizar el bienestar de todos los ciudadanos. Los autores concluyen que el presupuesto estatal es un instrumento a través del cual se implementan los programas de desarrollo económico y social del estado en la construcción social y democrática. Así mismo, refieren que el presupuesto público va de la mano con la planificación presupuestaria para orientar las medidas de política a largo plazo, equilibrando los recursos disponibles y los programas asignados para obtener buenos resultados. Cuando hablamos de buenos resultados, nos referimos no solo a la asignación de recursos, sino también a la gestión pública de los recursos para mejorar la eficiencia económica del país. De otro lado, los autores afirman que la planificación presupuestaria se ha convertido en una actividad de análisis y discusión con el objetivo de crear presupuestos nacionales que optimicen los recursos en beneficio de la sociedad. En ese sentido, los presupuestos públicos se rigen por un conjunto de principios presupuestarios para asegurar su cumplimiento y evitar contradicciones financieras o contables.

En este contexto, creo que el desarrollo del presupuesto debe ir de la mano con los principios del presupuesto, cuyo propósito es asegurar el manejo de los fondos del Estado y establecer el dogma de la fijación de ingresos y la distribución de gastos. Los principios presupuestarios que el Estado debe tener en cuenta son el equilibrio esencial y la anualidad, la unidad formal, la universalidad, la no asignación de recursos y la especificidad y legalidad de los gastos. Por tanto, el principio de equilibrio determina que el importe del gasto público debe financiarse con los ingresos en la medida de lo posible. Arévalo (2022), argumenta que las relaciones laborales se basan en el supuesto de que el empleador debe proveerse de mano de obra para desarrollar efectivamente su proceso de producción, y que el trabajador debe cumplir con sus demandas utilizando la mano de obra que demanda. El autor, describe una diferencia fundamental entre la presunción legal y la presunción de razonabilidad de que el derecho laboral entiende las necesidades del trabajador como factor determinante en el ejercicio de la función de ejercer su rol de protector, ya que ambas son una misma, porque los sujetos de la relación laboral tratan siempre de mejorar las condiciones establecidas en el contrato de trabajo. Sin embargo, es importante señalar que el artículo 22 de la constitución política del Perú establece que el trabajo es un deber además de un derecho. Es la base del bienestar social y el medio de realización individual. Cabe recalcar que el derecho al trabajo humano y la Constitución establece que es tanto un deber como un derecho y la base del bienestar social, porque a través de él todos podemos tener la vida y el progreso que deseamos.

Sobre el particular, en la Sentencia recaída sobre el Expediente 1124- 2001-AA, el Tribunal Constitucional determina cuál es el contenido del derecho al trabajo; El derecho al trabajo está reconocido por el artículo 22º de la Constitución. Este tribunal considera que el contenido esencial de este derecho constitucional consta de dos aspectos. Por un lado, es el derecho al trabajo y, por otro lado, el derecho a no ser despedido salvo por causas justificadas. Si bien la resolución de este caso es irrelevante, cabe señalar que el derecho al trabajo en el primer caso exige que el Estado adopte políticas encaminadas a involucrar a la población en el trabajo; aunque hay que aclarar que la vigencia de este aspecto de estos derechos constitucionales significa progresiva y acorde a las capacidades del Estado. El segundo aspecto de la ley es el que se ocupa de la adjudicación de casos. Estamos hablando del derecho al trabajo, que se entiende como la prohibición de despedir por causa justificada. Sin embargo, vale la pena señalar que el derecho al trabajo está definido en los estándares básicos de los derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Carta Social Europea y el Protocolo de San Salvador, la Carta Africana sobre el Hombre y los Pueblos. El texto nacional de las leyes y constituciones de muchos países. Por otra parte, se enfatiza la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales y se configuran las garantías procesales como mecanismos de protección de ambos. Los derechos fundamentales limitan todos los poderes públicos no sólo porque derivan de textos normativos, que son normas fundamentales. Por otra parte, el autor señala que la situación antes mencionada es la base del derecho a la negociación colectiva, es decir, los empleados tratan de mejorar las condiciones laborales y salariales a través del auto compositivo ya que el empleador utiliza el concepto de productividad como moneda de cambio. Por ello, el derecho a la negociación colectiva ha sido reconocido por diversos convenios y recomendaciones de la OIT.

El autor sostiene que la Constitución Política de 1993 regula la negociación colectiva de la siguiente manera: Artículo 28.- Derechos colectivos del trabajador. Derecho de sindicación, negociación colectiva y derecho de huelga. El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: 1. Garantiza la libertad sindical. 2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado. 3. Regula

el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones. El mencionado autor considera que en el ordenamiento jurídico de nuestro país, el artículo 28 de la constitución política garantiza el derecho a celebrar convenio colectivo de trabajo y establece que es deber del Estado promover la coordinación colectiva de los conflictos y la solución pacífica de los mismos. Por otro lado, la inobservancia del principio de equilibrio presupuestario del Estado afecta claramente las normas de la Ley de Presupuesto del Sector Público.

Como hemos visto, las disposiciones constitucionales antes mencionadas no permiten establecer restricciones ni excepciones en el ejercicio de la libertad sindical de los servidores públicos. Entre ellos, la negociación colectiva va más allá de lo claramente mencionado en el texto constitucional y claramente reconocido según los estándares internacionales. En este contexto, argumento que ningún derecho es en realidad absoluto y que el Estado de derecho social y democrático protege el derecho fundamental de la persona a participar activamente en el bienestar y en el desarrollo humano. Sin embargo, el presupuesto se ajusta a un presupuesto equilibrado, lo que significa que el uso de las reglas como la negociación colectiva, la legislación, y acuerdos con el poder ejecutivo promete dar más dinero. Porque la celebración de un convenio colectivo dará lugar al abuso de los citados derechos al aceptar los beneficios del trabajo ilegal si no se respeta el equilibrio presupuestario.

5. Conclusiones

Ningún derecho es absoluto, pues en la metodología constitucional viene aparejada el régimen de restricción a través de la ley, bajo este contexto si bien es cierto el Estado reconoce el derecho al trabajo y dentro de este el derecho de negociación colectiva este tiene un régimen de restricción fijado por la ley, específicamente por la ley de presupuesto público, pues de no respetarse el equilibrio presupuestario los procesos de negociación colectiva consumirían un ejercicio abusivo de los mencionados derechos pactándose beneficios laborales ilegales. Todas las acciones que impliquen el uso de fondos públicos están sujetas a la existencia de procedimientos de aprobación presupuestaria, ya que tienen un contenido esencial y constitucionalmente protegido. Resulta preciso entender que cualquier eventual incremento económico resultante de una negociación colectiva llevada a cabo con entidades del Estado, debe ser cubierto con recursos provenientes de ingresos propios, previamente incluidos en el presupuesto de la entidad. Lamentablemente los procesos de negociación colectiva que cumplen a la fecha son materia de acuerdo deliberadamente tomados con plena infracción del esquema presupuestario del Estado, lo que conlleva a la necesidad de constitucionalizar, que para los fines del proceso de negociación colectiva el esquema presupuestario no solo es importante si no determinante y condicionante.

6. Referencias bibliográficas

Baena, P. G. M. E. (2017). Metodología de la investigación (3a. ed.).

Bohórquez, A. F. V. (2022). Javier Arévalo Vela. El derecho colectivo del trabajo y sus fuentes. Revista Oficial del Poder Judicial, 14(18), 405-410.

Chamochumbi, M. (2021). Como se elabora el presupuesto público en el Perú puntos clave a conocer en el 2021.

Eslava-Zapata, R.A. Chacón-Guerrero y González-Júnior, H.A. (2019), "Gestión del Presupuesto Público: alcance y limitaciones". Visión Internacional, vol. 2, no.1, 18-24. <https://doi.org/10.22463/27111121.2603>

Hernández-Sampieri, R. & Mendoza, C (2018). Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta, Ciudad de México, México: Editorial Mc Graw Hill Education, Año de edición: 2018, ISBN: 978-1-4562-6096-5, 714 p.

Peña, J. La dignidad Humana en el Estado Social y Democrática.