

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNAN - LEÓN



MONOGRAFÍA

T E M A

"EL DERECHO PRESUPUESTARIO EN NICARAGUA".

PREVIO A OPTAR AL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

**AUTORES:**

**LENOZCA MERCEDES VARGAS DÁVILA  
EVELING DEL MILAGRO SÁENZ ANTÓN  
ROSA FÁTIMA ROMERO REAL.**

T U T O R

MSc. MAURICIO CARRIÓN MATAMOROS

## DEDICATORIA

*Yo, ROSA FÁTIMA ROMERO REAL, dedico este trabajo Monográfico con amor a:*

*Dios: Nuestro Padre Celestial, por darme entendimiento y sabiduría y adquirir los conocimientos necesarios para la culminación de mis estudios Universitarios.*

*Mi Padre: Manuel Romero Castillo por brindarme su apoyo en todo lo que necesité económicamente y por sus consejos brindados a lo largo de la Carrera.*

*Mi Madre: Juana Consuelo Caballero Real. Quien es la persona que medió la vida, y que siempre ha estado conmigo apoyándome en las decisiones que he tomado para poder llegar a culminar mis estudios.*

*Mi Hijo: Flavio Gabriel Jiménez Romero: Por ser mi principal alegría, es la razón de mi vivir, por que él es el ser que más quiero y amo y por él he luchado para poder alcanzar mi meta.*

*Mis tíos: Enma e Isabel Caballero Real e Isabel Gutiérrez. Porque siempre me brindaron su ayuda en los momentos que más los necesité*

*A mis amistades especiales: Ernesto Medina Sandino, Rosario Mendieta de Medina, Domingo Pichardo y María Inés Gómez, por haberme brindado su apoyo incondicional en los momentos que más necesité.*

## **DEDICATORIA**

*Yo, Lenozka Mercedes Vargas Dávila, dedico este trabajo monográfico fruto de tantos esfuerzos a:*

***Dios:** Por darme la sabiduría, fuerza de voluntad y motivación para culminar mis estudios universitarios.*

***Mi Madre:** Mayra Dávila de Vargas, quién es y será por siempre mi amiga, mi guía, mi confidente y mi refugio; por ser quién llora mis penas, quien goza mis triunfos y quién perdona mis errores.*

***Mi Padre:** Carlos Vargas Por darme su apoyo incondicional y económico; pero sobre todo por su presencia a lo largo de mi vida.*

***Mi Hijos:** Aleska y Jerson Treminio Vargas Por ser la principal razón de mi existir. Por llenar mi vida de felicidad.*

***Mi Esposo:** Yader Treminio por su amor, apoyo, paciencia y comprensión.*

***A mis Familiares:** por brindarme su amor y comprensión. ¡Gracias!.*

## **DEDICATORIA**

*A nuestro Padres Celestial: Jehová Dios*

*"Aquel que te dice: No tengas miedo. Yo mismo ciertamente te ayudaré".*

*(Isaías 41:13)*

*A mi Madre: Josefina Antón Romero, todo mi amor y gratitud por este logro alcanzado, ya que significó sacrificio y esfuerzo, que no han sido en vano, sin su apoyo jamás hubiese logrado esta meta.*

*A mis Hermanos: Mariela y José Luis por su ayuda y comprensión.*

*Eveling del Milagro Sáenz Antón*

## AGRADECIMIENTO

*A ese ser Omnipotente que nos dio el existir y nos brinda las oportunidad de seguir viviendo, que nos llena de sabiduría y nos muestra el camino hacia las estrellas.*

*A las dos personas que más nos aman en este mundo, que nos dieron su apoyo moral y económico para lograr coronar nuestra carrera y ver realizados nuestro gran sueño de llegar a ser un profesional, a:*

- *Carlos M. Vargas Vanegas y Mayra M. Dávila de Vargas.*
- *Manuel Romero Castillo y Consuelo Caballero Real*
- *Josefa Antón Romero*

*A nuestros maestros por compartir con nosotros sus conocimientos y experiencias de sus vidas de profesional, por todos y cada uno de esos valiosos consejos que nos transmitieron.*

*A nuestros compañeros y amistades que hemos cultivado a lo largo de nuestros años como universitarios por compartir con nosotros sus experiencias, por sus palabras de aliento, por su ayuda mutua, por su apoyo en todas las luchas juntas que emprendimos y por disculpar nuestros errores.*

*A nuestro tutor Dr. Mauricio Carrión Matamoros a quien tuvimos el gran honor de conocer como maestro, por guiarnos en el camino del conocimiento y por sus consejos para lograr ser exitosos profesionales.*

*A nuestras familias por el apoyo incondicional, paciencia y tolerancia para con nosotros. A las madres de todas las Universidades. UNAN-LEÓN*

## INDICE

|  | Pág.     |
|--|----------|
| <b>I. INTRODUCCIÓN:</b>  | <b>1</b> |
| <b>CAPITULO I. Nociones Generales del Derecho financiero</b>                   |          |
| 1. Introducción a la actividad financiera                                      | 2        |
| 2. El Derecho Financiero como ordenamiento de la Hacienda Pública.             | 6        |
| 3. Contenido del Derecho Financiero  | 7        |
| a. Los Ingresos Públicos. El Derecho Tributario.                               | 7        |
| b. Los Gastos Públicos. El Derecho Presupuestario                              | 8        |
| 4. Evolución del Concepto de Presupuesto                                       | 10       |
| 5. El Derecho del Gasto Público  | 14       |
| 6. Función y Significado del Presupuesto                                       | 17       |
| 7. Conceptos de Presupuesto  | 18       |
| 8. Definición Jurídica del Presupuesto   | 20       |
| 9. Naturaleza Jurídica del Presupuesto del Estado                              | 22       |
| 10. Contenido del Derecho Presupuestario.                                      | 23       |
| 11. El Presupuesto como expresión jurídica del plan de la Actividad Financiera | 26       |
| 12. Contenido de la Ley de Presupuestos  | 30       |
| 13. Efectos de la Ley de Presupuestos con relación a los Gastos públicos.      | 31       |
| 14. Efectos de la Ley de Presupuesto con relación a los ingresos Públicos.     | 33       |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 15. | Estructura del Presupuesto General del Estado | 34 |
|     | a. Clasificación Orgánica                     | 35 |
|     | b. Clasificación Económica                    | 36 |
|     | c. Clasificación Funcional                    | 37 |
| 16. | Estructura del Presupuesto de Ingresos        | 39 |
| 17. | Estructura del Presupuesto de Egresos         | 39 |

## **CAPITULO II PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS**

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1.</b> | <b>INTRODUCCIÓN.</b>                        | <b>41</b> |
| 2.        | Principios Doctrinarios                     | 41        |
|           | a. Principios Políticos                     | 42        |
|           | b. Principios Contables                     | 42        |
|           | 1. Principios de Ejercicio Cerrado          | 42        |
|           | 2. Principios de Unidad de Caja             | 42        |
|           | 3. Principios de Presupuestos Bruto         | 42        |
|           | 4. Principio de Especificación              | 43        |
|           | c. Principios Económicos                    | 43        |
|           | 1. Principios de Nivelación del Presupuesto | 43        |
|           | 2. Principio de Gestión Mínima              | 43        |
| 3.        | Principios Jurídicos                        | 43        |
| 3.1       | Principio de Unidad                         | 45        |
| 3.2       | Principios de Universalidad                 | 47        |
| 3.3       | Principio de Especialidad de los Créditos   | 50        |
| 3.4.      | Principio de Equilibrio                     | 52        |

|  |  |           |
|--|--|-----------|
| 3.5.   | Principio de Anualidad                                 | 56        |
| <br>   |  |           |
| <b>CAPITULO III. EL CICLO PRESUPUESTARIO .</b> |  |           |
| <b>I.</b>                                      | <b>INTRODUCCIÓN.</b>                                   | <b>61</b> |
| 2.   | Elaboración e Iniciativa del Presupuesto               | 65        |
| 1.   | Actuación de los Ministerios                           | 67        |
| 2.   | Actuación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público | 69        |
| 3.   | Actuación del Presidente                               | 71        |
| 3.   | Aprobación del Presupuesto                             | 73        |
| 1.   | Discusión del Presupuesto                              | 73        |
| 2.   | Sanción Legislativa                                    | 73        |
| 4.   | Ejecución del Presupuesto                              | 75        |
| 5.   | Control de la Ejecución del Presupuesto                | 78        |
| 5.1.   | Introducción.  | 78        |
| 6.   | Finalidades del Control                                | 80        |
| 7.   | Contenido del Control Presupuestario                   | 82        |
| 8.   | Objeto del Control                                     | 82        |
| 9.   | Clases de Control                                      | 83        |
| a.   | Control Administrativo                                 | 84        |
| b.   | Control Jurisdiccional                                 | 86        |
| c.   | Control Parlamentario o Legislativo                    | 87        |
| <br>   |  |           |
|  | <b>CONCLUSIÓN</b>                                      | <b>90</b> |
|  | <b>BIBLIOGRAFÍA</b>                                    | <b>91</b> |
| <br>   |  |           |
|  | <b>ANEXOS</b>  |           |

# A N E X O S





## INTRODUCCIÓN

El Presente trabajo Monográfico tiene como propósito optar al título de Licenciado en Derecho y de ser posible en contribuir como un material bibliográfico a los estudiantes de la carrera de Derecho, que se acercan por primera vez al estudio de las instituciones del Derecho Presupuestario y por ende del Derecho Financiero, ya por ser el Derecho Presupuestario una de las dos ramas en que se divide el Derecho Financiero. Hemos procurado, satisface en alguna medida las necesidades de consultas que puedan plantearse en el ámbito del estudio.

De conformidad con este propósito fundamental han sido diseñados dos elementos fundamentales del trabajo de campo: En Primer Lugar, la claridad y en Segundo lugar, la sencillez en la expresión de los conceptos. Claridad y Sencillez no significa, por supuesto, renuncia al rigor y precisión. En todo caso hemos pretendido realizar un trabajo monográfico con dimensiones razonables, sin dejar de exponer, pese a ello, todas las cuestiones o temas que consideramos de interés para el público estudiante a los que como decíamos al principio se dirige fundamentalmente la misma. Con nuestro trabajo monográfico tratamos de reflejar los elementos importantes de esta rama del Derecho Público, por ello su contenido es el siguiente: Una introducción al Derecho Financiero, surgimiento del Derecho Presupuestario, su concepto, definición, naturaleza jurídica, contenido, clasificación principios, aprobación, ejecución y control. Este análisis lo realiza apoyándonos en bibliografía de diversos autores, utilizando la Constitución Política de Nicaragua, la Ley de Régimen Presupuestario, Ley Anual del Presupuesto de la República de Nicaragua, y consultando diversas revistas diarios y otros métodos y medios investigativos, con los cuales logramos culminar y concluir nuestro trabajo monográfico.



## CAPITULO I

### NOCIONES GENERALES DEL DERECHO PRESPUESTARIO

#### 1. INTRODUCCIÓN A LA ACTIVIDAD FINANCIERA

Lo primero que hay que decir, al comenzar el estudio del Derecho Financiero, es que su concepto, por lo que se refiere al adjetivo, no se corresponde con el sentido en que mayoritariamente se usa este término en el lenguaje usual. En éste, el adjetivo financiero suele ser empleado para referirse al mundo de los negocios, fundamentalmente aquellos relacionados con operaciones de capital distintas de las inversiones real: el mundo de los bancos, la Bolsa, los seguros, etc. Así lo recogen también los diferentes diccionarios del uso del castellano, los cuales admiten el empleo del término en una segunda acepción (que en las últimas ediciones de la Academia ha pasado a ser la primera,) que es la que nos interesa, reservada para las finanzas públicas, para la Hacienda Pública.

Como hemos dicho, este segundo es el sentido que nos interesa destacar para delimitar el concepto y contenido de nuestra disciplina, la cual se relaciona, no con la ordenación del mundo de las finanzas privadas, sino con la de las finanzas públicas. Las primeras se encuentran reguladas o por el Derecho Privado ( fundamentalmente el Derecho Mercantil) o, en aquellos aspectos que registran una intervención pública, por el Derecho Administrativo.



El Derecho Financiero, en cambio, regula la actividad financiera pública (o simplemente actividad financiera) o, si se quiere expresar de otra forma constituye el ordenamiento jurídico de la Hacienda Pública.

Llamamos actividad financiera aquélla que desarrolla el Estado y los demás Entes Públicos para la realización de los gastos inherentes a las funciones que les están encomendadas, así como para la obtención de los ingresos necesarios para hacer frente a dichos gastos. Abreviadamente podemos identificar la actividad financiera como la relativa a ingresos y gastos públicos.

De lo que acabamos de decir se pueden deducir fácilmente las notas que caracterizan a la actividad financiera:

- a) En primer lugar, se trata de una actividad pública, lo es tanto por el sujeto (el Estado u otro ente público) como por el objeto, que se relaciona con la satisfacción de necesidades colectivas.
- b) En segundo lugar y éste suele destacarse como el rasgo diferencial con otras actividades o funciones públicas, se trata de una actividad medial o instrumental en segundo grado. Como es sabido, las actividades públicas pueden ser clasificadas en finales o instrumentales, según que satisfagan o no de manera inmediata una necesidad pública.

Así por ejemplo, la actividad de la enseñanza tiene carácter final, al igual que sucede, en general, con el conjunto de servicios públicos. En cambio, la actividad relacionada con el régimen de los funcionarios públicos tiene carácter instrumental: con ella no se da satisfacción inmediata a ninguna necesidad colectiva, sino que simplemente se



atiende a uno de los instrumentos necesarios para el desarrollo de las funciones sustantivas o finales.

En el caso de la actividad financiera estamos ante una actividad instrumental en segundo grado, es decir, que lo es, no sólo respecto de las finales, sino también respecto de las instrumentales de primer grado, como la que hemos indicado. Esto es lo que se intenta expresar con el calificativo de medial; se trata de una actividad que tiene por objeto los medios financieros o dinerarios para el desarrollo de las restantes funciones públicas.

- c) En tercer lugar, hay que decir que la actividad financiera es una actividad jurídica, es decir, sometidas a normas y principios jurídicos, cuyo análisis constituye precisamente el objeto de nuestra disciplina, el Derecho Financiero.

<sup>1</sup>En otras palabras podemos expresar que el Estado realiza diversas actividades para el cumplimiento de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales. Siendo esto así: es lógico que la administración de un Estado como la de cualquier otra entidad pública o privada, tenga que utilizar medios personales materiales y jurídica para lograr el cumplimiento de sus fines. De donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa está constituida precisamente por la gestión de intereses económicos.

---

<sup>1</sup> Carrión Matamoros, Mauricio. Manual Elemental de Derecho Financiero y Tributario. 2da. Edición Editorial. BITECSA 2002.



En el Estado moderno esta actividad recibe el nombre de "Actividad Financiera, la cual según Giannini, la cumple el Estado "para administrar el patrimonio y para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas" y se distingue de todas las demás en que no se constituye un fin en sí misma, o sea en que no atiende directamente a la satisfacción de una necesidad colectiva, sino que cumple una función instrumental de fundamental importancia siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las restantes actividades.

La actividad financiera del Estado tiene tres momentos fundamentales:

1. La obtención de ingresos, los cuales obtiene el Estado de los Institutos de Derecho Privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), de los institutos de Derecho Público; por ejemplo, los diversos tipos de tributos, o de institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos;
2. La gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente; y.
3. La realización de un variadísimo conjunto de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos, la realización de otras actividades y gestiones que el Estado moderno está obligado a cumplir.

En Nicaragua la realización de esta actividad financiera se regula por medio de la Ley de Régimen Presupuestario que tiene por objeto establecer los procedimientos que regulan la formación, aprobación, ejecución, control y



evaluación del Presupuesto General de la República; la Ley Anual del Presupuesto de la República que tiene por objeto regular los ingresos y egresos anuales ordinarios y extraordinarios de la Administración Pública; y la Constitución Política de la República de Nicaragua que atribuye funciones al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo.

## 2. EL DERECHO FINANCIERO COMO ORDENAMIENTO DE LA HACIENDA PÚBLICA

Desde otro punto de vista complementario del anterior, podemos igualmente definir al Derecho Financiero como el conjunto de reglas y principios jurídicos que disciplinan la Hacienda Pública.

¿ Qué es la Hacienda Pública? Desde una perspectiva jurídica el concepto de Hacienda Pública puede ser entendido en un doble sentido, según que se atienda al aspecto o a las determinaciones subjetivas del mismo.

Desde el punto de vista objetivo o estático, se entiende por Hacienda Pública, el conjunto de Derechos y Obligaciones de contenido económico del Estado (o de otras Administraciones públicas)

Desde el punto de vista subjetivo o dinámico, en cambio, hablamos de Hacienda Pública como el sujeto titular de las funciones públicas encaminadas a la actuación de dichos derechos y obligaciones. Es decir como titular de la actividad financiera.

En esta segunda acepción se emplea el concepto cuando se dice, por ejemplo, que la Hacienda Pública tiene prelación para el cobro de tales o cuales derechos, o que existe el deber de comunicar a la Hacienda Pública tales o cuales datos con relevancia tributaria, etc.



Pues bien, el conjunto de normas y principios jurídicos relativos al ordenamiento de la Hacienda Pública - Entendida en la doble acepción que se acaba de explicar - es lo que forma el contenido del Derecho Financiero.

### 3. CONTENIDO DEL DERECHO FINANCIERO.

Pasando a la descripción del contenido del Derecho Financiero, es necesario advertir, como ya hemos señalado, que en la Hacienda Pública, o en la actividad financiera se pueden distinguir dos vertientes o ámbitos de actuación: el ingreso y el gasto público, que constituyen, las dos grandes ramas en que podemos dividir el Derecho Financiero.

---Derecho Tributario. (Los Ingresos Públicos)

---Derecho Presupuestario. (Los Gastos Públicos)

#### a. INGRESOS PÚBLICOS. EL DERECHO TRIBUTARIO.

En cuanto a los ingresos público, pueden ser de varias clases. En primer lugar, los tributarios, exigidos de manera coactiva o unilateral, existen también los ingresos que el estado y los restantes Ente públicos obtienen mediante el recurso al crédito: La deuda pública y, en general, los ingresos resultantes de operaciones de crédito. Están, en tercer lugar, los ingresos patrimoniales, que el Ente Público obtiene en su condición de propietario de bienes de su patrimonio o de accionistas de empresas públicas o privadas. Existen otros ingresos de Derecho Público no tributarios, como por ejemplo, los precios públicos. Aún habría que añadir, como categoría impropia, el producto de multas y sanciones pecuniarias. Decimos categoría impropia por que la función



de estas instituciones no es la de obtener ingresos, sino la de corregir conductas, lo que repercute sobre su régimen jurídico.

De entre todas las categorías citadas, sin duda la fundamental es la correspondiente a los tributos. No solamente por razones cuantitativas (la casi totalidad de los impuestos de las Entidades públicas se financian con tributos propios o con transferencias del producto de tributos de otros entes), sino, sobre todo, por razones cualitativas, relativas al fundamento del ordenamiento jurídico de los ingresos públicos y de su conexión con el de los gastos públicos, necesidades colectivas que es necesario financiar y que en un Estado Moderno deben ser cubiertas precisamente mediante prestaciones coactivas o tributos. No sólo por razones de hecho, sino también por respeto a los valores que inspiran el Estado de Derecho y más aun el Estado Social de Derecho, que consagra nuestra Constitución Política de Nicaragua.

Debemos resaltar que el fundamento de la idea principal que rige el conjunto del Derecho Financiero, que es la idea de control, tanto en lo que se refiere a los ingresos como en lo relativo a los gastos, se basa precisamente en la naturaleza coactiva de la más importante categoría de ingresos, los tributos.

b. **LOS GASTOS PÚBLICOS. EL DERECHO PRESUPUESTARIO.**

En relación a los gastos públicos como objeto del Derecho Financiero, es necesario resaltar lo siguiente: Nuestra disciplina se ocupa de los gastos públicos únicamente en lo concerniente a los mecanismos o procedimientos formales que gobiernan la asignación, desembolso y control del empleo de los recursos públicos. La mayor parte del régimen



sustantivo de los gastos públicos escapa, en cambio, a nuestro estudio y entra en la teoría del servicio público.

Pensemos, por ejemplo, en los servicios públicos de la sanidad, la enseñanza, la defensa, la Seguridad Social. El análisis de la regulación sustantiva de estos servicios entra en lleno en el ámbito de otras disciplinas. Generalmente en la parte especial del Derecho Administrativo, que es el ámbito adecuado para la teoría del Servicio Público.

Al Derecho Financiero interesa, en cambio, el estudio de las normas que regulan la asignación de los recursos públicos a esas atenciones, la decisión sobre cuánto gastar en Educación, en Defensa, en Sanidad, etc., así como las normas que rigen la efectiva realización de esas decisiones (la ejecución del gasto Público) y, por último, el control de la correspondencia entre la asignación de recursos y su puesta en práctica. En resumen: los procesos jurídicos de asignación, ejecución y control del empleo de los recursos públicos establecidos en la Constitución Política de Nicaragua y la Ley de Presupuesto General de la República de Nicaragua.

Todos los procesos que acaban de ser aludidos giran en torno a una institución fundamental del Derecho Financiero: el presupuesto (del Estado). El Presupuesto es la pieza básica que establece la asignación de los recursos públicos a las diversas necesidades colectivas, de acuerdo con las preferencias (políticas, en última instancia) de la representación popular al correspondiente nivel. La ejecución por la Administración correspondiente de dichas decisiones, así como el control de la misma, son las fases que de manera lógica se suceden en el ciclo.



De manera que de forma abreviada podemos identificar la ordenación jurídica del gasto público, en el aspecto que nos interesa, con el concepto de Derecho Presupuestario, comprendiendo bajo el mismo el conjunto de los principios y normas que rigen la institución a lo largo de todo el ciclo a que hemos hecho referencia.

#### 4. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PRESUPUESTO

Para explicar la evolución del concepto de presupuesto, escribe <sup>2</sup> Giuliani Fonrouge que la evolución de las ideas acerca de la función del Estado en la actividad económica, singularmente acelerada en lo que va corrido del siglo, ha determinado modificaciones substanciales en el concepto del presupuesto. Así como aquél ha mudado su calidad de espectador transformándose en actor del proceso vital de la Nación, así también el presupuesto ha dejado de ser un mero documento de carácter administrativo y contable, para asumir la significación de elemento activo con gravitación primordial sobre las actividades generales de la comunidad. Podría decirse que ha adquirido una condición dinámica de que antes carecía, en su concepción tradicional el presupuesto equilibrado no era forzosamente neutral en sus repercusiones sobre la economía, la diferencia radica en que el efecto admitido es ahora deliberado, internacional, de modo tal que ha pasado a ser un instrumento mediante el cual el Estado actúa sobre la economía.

Dista mucho la noción actual del presupuesto, de la que hallamos en los autores del comienzo del siglo, II quienes lo concebían como un acto que contiene la aprobación previa de los ingresos y gastos públicos, y

---

<sup>2</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero. Volumen I. Segunda Edición. Pag. 125..



que, pese a la transformación de el concepto, ha ejercido considerable influencia en la enseñanza de la materia. En aquella época predominaba el aspecto político, relacionado con el ejercicio de la soberanía por el parlamento, heredado de la tradición británica originada en los siglos XVII y XVIII; y el financiero, vinculado con la ordenación de la hacienda; más tarde se consideró el aspecto jurídico, pero nunca habíase concebido el presupuesto como instrumento de acción directa sobre la economía.

El impacto producido en las concepciones tradicionales y las nuevas condiciones económicas y sociales y también, justo es reconocerlo, por la acción de nuevos economistas, ha conducido a lo que ha dado en llamarse "profunda crisis" del Derecho Presupuestario. Ha sido un sacudimiento conceptual con secuelas de intensas reacciones y que explica la subsistencia de divergencias que, en parte, tienen su raíz en la diferente manera de considerar la actividad financiera del Estado, según sea la posición de cada uno en la cuestión de las relaciones entre las finanzas y la economía. Creemos no obstante, que el estudio del Presupuesto desde el punto de vista del Derecho Financiero, no es incompatible con un planteo previo aclaratorio de posiciones, sin el cual nuestra exposición aparecería inactual y desprovista de contenido viviente, ya que no estamos en presencia de situaciones antagónicas sino, por el contrario, complementarias y correlativas.

La ampliación conceptual del presupuesto y su vinculación con la actividad general de la Nación, no sólo con la economía, es una realidad apreciable en todos los países después de la Segunda Guerra Mundial.



Como dice<sup>3</sup> "MYRDAL", "Los problemas de las finanzas públicas están ahora inseparablemente mezclados con los problemas del comercio y los pagos internacionales de los salarios y los ingresos, de la moneda y del crédito", y "el instrumento técnico organizador es el Presupuesto Nacional ,concebido como control de la contabilidad central al servicio de una red general de previsión y planificación económicas del Estado".

Por otra parte, abundan los estudios sobre las vinculaciones entre el presupuesto y la economía, ya como expresión o medio de realización, ya como contribución al equilibrio y a la contabilidad de la economía y también como forma de propiciar la expansión de ésta.

"Según las nuevas ideas, la acción estatal debe cumplirse conforme a un plan, del cual es manifestación esencial el presupuesto, cuya noción tradicional se amplía en el tiempo (presupuesto plurianual o ciclo) y en el espacio (Presupuesto Económico o Presupuesto Nacional), con alteración de ciertos principios considerados básicos por la ortodoxia financiera".

A las ideas expuestas por el profesor argentino, conviene agregar las expresadas por el distinguido profesor mexicano, Rafael Mancera, cuando en su obra "El presupuesto fiscal y la Economía Nacional", afirma: "El papel activo que durante los últimos cincuenta años han tomado los gobiernos de casi todos los países, en la vida social y económica, ha traído como consecuencia un cambio profundo en la concepción de lo que es el Presupuesto fiscal, en su estructura, en su manejo y en su influencia en la marcha general de la economía de una nación.

"Cuando, en circunstancias económicas relativamente estables, el Estado asumía únicamente responsabilidades limitadas tales como mantenimiento de la soberanía, relaciones exteriores, enseñanza, justicia,

---

<sup>3</sup> Sáinz de Bujanda, Fernando. Notas de Derecho Financiero. Tomo I, Volumen 3, pág. 38.



seguridad interior y construcción de algunas obras públicas, etc., el problema presupuestario consistía, esencialmente, en allegarse el monto de ingresos indispensables para cubrir en el mínimo posible estos gastos en la ausencia de un programa de desarrollo económico a largo plazo, la regla ortodoxa aceptada era la de lograr un presupuesto anual reducido y equilibrado.

"En las épocas actuales, caracterizadas por una creciente participación del Estado en la economía general, el presupuesto tiene dos tendencias nuevas y fundamentales.

- a) El equilibrio y ajuste de la economía general por medio de intervenciones financieras de mayor o menor magnitud y,
- b) La Redistribución del ingreso nacional, tendiente a corregir desigualdades sociales por medio de los gastos para la seguridad social, pensiones, etc.

En nuestra Constitución Política, de una u otra manera a sido incorporado el Criterio de las nuevas ideas sobre el presupuesto, al señalar que le corresponde al Presidente de la República y a la Asamblea Nacional la elaboración del Plan Económico Social, que taxativamente se expresa así:

**Artículo 138.** Son atribuciones de la Asamblea Nacional: Inciso 21. Conocer y hacer recomendaciones sobre las políticas y planes de desarrollo económico y social.

**Artículo 150.** Son atribuciones del Presidente de la República, los siguientes Inciso 13. Dirigir la economía del país, determinando la política y el programa social. Crear un Consejo Nacional de Planificación Económica Social que le sirva de apoyo para dirigir la política económica y social del país. En el Consejo estarán representadas las organizaciones empresariales, laborales, cooperativas, comunitaria, y otras que determina el Presidente de la República y luego, la ley de Régimen Presupuestario hace conexión entre la Ley de



Presupuesto y el Plan Económico Social y con ello da las pautas para que el Presupuesto tenga su influencia en la Economía y en la Sociedad.

### 5. DERECHO DEL GASTO PÚBLICO.

En el Derecho Financiero como regulación jurídica de la actividad financiera, es el conjunto de normas jurídicas que disciplinan dicha actividad, puede escindirse en dos polos, constituidos por el examen jurídico del ingreso y del gasto público. En definición del <sup>4</sup> Profesor Sainz de Bujanda, "El Derecho Financiero es la rama de Derecho Público interno que organiza los recursos constitutivos de la Hacienda del Estado y de las restantes entidades públicas territoriales e instituciones, y regula los procedimientos de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos con tales sujetos destinan al cumplimiento de sus fines.

El análisis de ese gran sector en que aparece dividida la actividad financiera realizada por el Estado y demás entes públicos, y que puede denominarse ordenación jurídica del gastos público y del control de la Hacienda Pública" que gira entorno a una institución fundamental del Derecho Público como es el presupuesto, y de los procedimientos administrativos para gestionar los gastos autorizados en el mismo. Ese deber del Estado, sería la contrapartida del derecho (poder) a la imposición de los tributos, constituyendo el contenido esencial del Derecho Presupuestario.

Estructuralmente, los sujetos activos de esa relación jurídica de gastos serían la generalidad de los contribuyentes considerados en su conjunto; sujetos pasivos serían el Estado y demás entes públicos dotados de poder tributario; y el contenido esencial de la relación se concretaría en el derecho de los ciudadanos a que la totalidad de los ingresos públicos se destinen

---

<sup>4</sup> Martínez Lago, Miguel Angel, Manual de Derecho Presupuestario S. E. . pág. 24-26



efectivamente a los gastos públicos, así como en el derecho a una correcta gestión de los medios públicos. Se trataría, en una palabra, de una relación jurídica inversa a la tributaria, que permitiría conexionar el Derecho Tributario y el Derecho Presupuestario.

También para<sup>5</sup> Igrosso podría el gasto público configurarse en términos de relación jurídica (obligacional): dicha relación surge y se desenvuelve a partir del momento en que la Administración compromete, en todo o en parte, las cantidades consignadas en los capítulos de los estados de previsión del Presupuesto para el pago de determinados bienes, obras o servicios públicos.

A partir de ese momento (Compromiso del gastos) surgiría una relación jurídica obligacional cuyo sujeto activo sería la persona que haya prestado una obra o servicio, o resulte beneficiario de una concesión de subvenciones. El sujeto pasivo sería el Estado o ente Público con cargos a cuyos fondos hubieran de financiarse dichas obras o servicios. Y el objeto de la relación sería la prestación por parte del Estado u otro ente público de una cierta cantidad de dinero consignada en los capítulos de su Presupuesto.

Según el Profesor Pérez Rayos<sup>6</sup>, nuestra disciplina se ocupa de los gastos públicos únicamente en lo concerniente a los mecanismos o procedimientos formales que gobiernan la asignación, desembolso y control del empleo de los recursos públicos. La mayor parte del régimen sustantivo de los gastos públicos escapa, en cambio, a nuestro estudio y entra en la teoría del servicio público. Pensemos, por ejemplo, en los servicios públicos de la sanidad, la enseñanza, la defensa, la Seguridad Social. El análisis de la regulación sustantiva de estos servicios entra de lleno en el ámbito de otras

<sup>5</sup> Pérez Royo, Fernando, Derecho Financiero y Tributario. Tercera Edición 1993. pág 27.

<sup>6</sup> Pérez Royo, Fernando, Derecho Financiero y Tributario, Tercera Edición, 1993, pág 28, 29.



disciplinas. Generalmente en la parte especial del Derecho Administrativo, que es el ámbito adecuado para la teoría del Servicio Público.

Al Derecho Financiero interesa, en cambio, el estudio de las normas que regulan la asignación de los recursos públicos a esas atenciones, decisión sobre cuánto gastar en Educación, en Defensa, en Sanidad, etc., así como las normas que rigen la efectiva realización de esas decisiones (la ejecución del gasto público) y, por último, el control de la correspondencia entre la asignación de recursos y su puesta práctica. En resumen: los procesos jurídicos de asignación, ejecución y control del empleo de los recursos públicos.

Todos los procesos que acaban de ser aludidos giran en torno a una institución fundamental del Derecho Financiero: El Presupuesto (del Estado o de otros entes públicos). El Presupuesto es la pieza básica que establece la asignación de los recursos públicos a las diversas necesidades colectivas, de acuerdo con las preferencias políticas, en instancia de la representación popular al correspondiente nivel. La ejecución por la administración correspondiente de dichas decisiones, así como el control de la misma, son las fases que de manera lógica se suceden en el ciclo.

De manera que de forma abreviada podemos identificar la ordenación jurídica del gasto público, en el aspecto que nos interesa, con el concepto de Derecho presupuestario, comprendiendo bajo el mismo el conjunto de los principios y normas que rigen la institución a lo largo de todo el ciclo a que hemos hecho referencia.

<sup>7</sup>El Profesor Bayona de Perogordo, partiendo de una sistematización paralela a la efectuada por Sainz de Bujanda en relación con el Haber de la Hacienda (recursos, derechos e ingresos), propone una triple perspectiva para

---

<sup>7</sup> Bayona de Perogordo, Juan José y María Teresa Soler Roch. Compendio de Derecho Financiero Primera Edición pág. 171, 172



la consideración del fenómeno jurídico del gasto público: en el primer nivel, el gasto debe analizarse como un conjunto de institutos jurídicos, en su manifestación de necesidades públicas: el segundo de los niveles propuestos es el de las diversas relaciones jurídicas de gastos público, partiendo de la consideración, como objeto central de análisis, de la función financiera de gastos públicos, esto es, del conjunto de potestades atribuidas al ente público en materia de gasto, cuyo ejercicio le es necesario por mandato de la ley; y, finalmente, en el tercer nivel, el gasto público se presenta como una salida de fondos de las cajas públicas. Desde esta perspectiva, deben ser estudiados los órganos competentes en la materia, así como el procedimiento a seguir para disponer de los fondos y, singularmente, el Plan de disposición de fondos del Tesoro público.

### 6. FUNCIÓN Y SIGNIFICADO DEL PRESUPUESTO.

Sin perjuicio de referirnos posteriormente al concepto podemos decir, que el presupuesto es el plan de gastos y previsión de Ingresos del Estado (o de las administraciones y entes públicos) para un determinado ejercicio económico.

El presupuesto es en primer lugar, un instrumento de racionalización y organización de la actividad financiera y en general, de la actuación económica del sector público. En cuanto tal instrumento de racionalización, podemos decir que existe en todas las unidades económicas de una cierta complejidad.

El Presupuesto tiene en el caso de los entes Públicos, sometidos a reglas y criterios imperativos en su actuación una importante significación jurídica que es la que motiva nuestro análisis. En este sentido, el presupuesto desarrolla efectos precisos en cuanto a la realización de los gastos públicos



los cuales deben estar autorizados en el Presupuesto, que señala al propio tiempo, los límites de dichos gastos.

Mas allá de este valor o efecto jurídico, el Presupuesto cumple una importantísima función. El documento presupuestario al presentar de forma unitaria el plan de actuación económica del sector público al correspondiente nivel (estatal y local) permite emitir un juicio razonado sobre dicha actuación. "dadme un presupuesto bien hecho y os diré" cómo el país está gobernado", decía Cavour .

El Presupuesto es, desde el punto de vista político, el instrumento principal de control de la acción de Gobierno. En este sentido podemos decir, que el concepto mismo de la Institución va unido el nacimiento y desarrollo de las formas democráticas de gobierno, al estado constitucional; el cual, en todas sus formas, incluidas las más imperfectas o embrionarias incluyen la prerrogativa del legislativo de aprobar el presupuesto. Se trata de un elemento esencial en el esquema de la división de poderes y presenta matices diversos según el balance que en cada sistema constitucional se establezca respecto de esta división y según las tradiciones políticas de cada país.

## 7. CONCEPTO DEL PRESUPUESTO

### 1. Concepto

El Presupuesto del Estado<sup>8</sup> en su sentido más amplio, como plan es ordenación racional de la actividad financiera del Estado, abarca el ciclo financiero completo, que comienza en el momento en que el Estado detrae la riqueza de las economías de los particulares convirtiéndola en ingresos para cubrir los gastos inherentes a su finalidad de satisfacción de las necesidades

<sup>8</sup> Sainz de Bujanda, Fernando. Notas de Derecho Financiero, Tomo I. Volumen 3, Madrid, 1975, pág. 579



públicas, y termina cuando los ingresos se han transformado en servicios públicos o en rentas entregadas por el Estado a las economías privadas.

Desde ésta perspectiva amplia, el Presupuesto se presenta como un acto de previsión y de autorización de todos los ingresos y gastos del Estado para un período de tiempo determinado.

2. **Concepto.** Para el Tratadista Fernando Pérez Royo<sup>9</sup> el Presupuesto es el acto a través del cual el parlamento establece la cifra máxima que la administración está autorizada a gastar durante el ejercicio, desglosada convenientemente en cada una de las diferentes atenciones o líneas de gastos y acompañada de la previsión de los ingresos que se espera obtener mediante la aplicación de las leyes tributarias y demás normas concernientes a los ingresos públicos.
3. **Concepto** <sup>10</sup>Nuestra Constitución Política de Nicaragua no recoge expresamente el concepto de Presupuesto pero configura el contenido esencial de este instituto cuando dispone en el artículo 112. La ley de Presupuesto General de la República tiene vigencia anual y su objeto es regular los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública. La Ley determinará los límites de gastos de los órganos del Estado y deberá mostrar las distintas fuentes y destinos de todos los ingresos y egresos.
4. **Concepto.** <sup>11</sup>En la Ley de Régimen Presupuestario igual que en la Constitución Política no expresa un concepto claro pero si su objeto y contenido en el Capítulo II. **ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO**, artículo 6 dice "El Presupuesto General de

---

<sup>9</sup> Pérez Royo, Fernando, Derecho Financiero y Tributario. Tercera Edición, Madrid 1993. pág. 113.

<sup>10</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua. Artículo 112., Primera Edición 2000 pág.31.

<sup>11</sup> Ley de Régimen Presupuestario de la República de Nicaragua. Ley No.51. artículo 6. La Gaceta. Pág. 1663.



la República tiene por objeto regular los ingresos y egresos de la Administración Pública".

### 8. DEFINICIÓN JURÍDICA DEL PRESUPUESTO

Podemos definir el presupuesto del Estado como el acto Legislativo mediante el cual se autoriza el monto máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican, y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos.

#### Definición:

<sup>12</sup>Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

- a) Las obligaciones, que como máximo, pueden reconocer el Estado y sus organismos autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.
- b) La totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social, tanto en el régimen general como en sus regímenes especiales y los ingresos previstos para el ejercicio correspondiente.
- c) Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Sociedades estatales.
- d) La totalidad de los gastos e ingresos del resto de Entes del Sector Público estatal a que se refiere el artículo 2 de la Ley de Régimen Presupuestario."Queden sometidas a la presente Ley toda las instituciones de cualquier naturaleza, cuyo funcionamiento total o parcial provenga de fondos del Presupuesto General.

---

<sup>12</sup> Martínez Lagos, Miguel Ángel. Manual de Derecho Presupuestario. S. E. Pág. 34.



- e) La expresión cifrada de las obligaciones que la Hacienda debe satisfacer, como máximo, en un año, en relación con los servicios que hayan de mantenerse en el mismo, y el cálculo de los recursos o medios que se consideren realizables para cubrir aquellas atenciones.

De estas definiciones legales del Presupuesto se pueden deducir las siguientes características:

- a) Es un acto de previsión contable, por cuanto el presupuesto se concibe como la expresión cifrada de las obligaciones y derechos del Estado y el Cálculo de los recursos que se prevén para cubrir las.
- b) El Presupuesto constituye la ordenación racional del ciclo financiero, por ser expresión conjunta y sistemática de las obligaciones y derechos del Estado.
- c) Es un acto de autorización en un triple sentido:

Temporal: el presupuesto se refiere a las obligaciones que hayan de satisfacerse dentro de un período de tiempo determinado generalmente un año.

Cualitativa: La administración sólo puede gastar en las atenciones específicas en el estado de gastos del Presupuesto, pero no en otras distintas.

Cuantitativa: Por cuanto las cifras consignadas en el Presupuesto constituyen el máximo que la administración puede gastar dentro del ejercicio presupuestario.



### 9. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

Según el <sup>13</sup>Profesor Fernando Pérez Royo en su libro Derecho Financiero y tributario parte General, Tercera Edición afirma que la Ley de Presupuesto no es una Ley en sentido material, contenedora de un mandato o regla de conducta general y abstracta, sino que se trata de una Ley en **sentido puramente formal**: su contenido es el propio de un acto de gobierno y el voto del Parlamento tiene únicamente el sentido de descargar de responsabilidad al Gobierno en la ejecución de dicho acto; en ausencia de voto parlamentario, el Gobierno puede, sin embargo, actuar bajo su propia responsabilidad.

El profesor<sup>14</sup> Fernando Sainz de Bujanda, en su libro notas de Derecho Financiero, parte general Volumen 3, sostiene que el Presupuesto formalmente es una ley (ley de aprobación), pero materialmente es un acto administrativo. Se trata, pues, en opinión de los autores, (Gascón y Marín, García Oviedo, Guaita, Villar Palasi) de una ley de aprobación, meramente formal, en el sentido de que su eficacia general frente a otras leyes materiales es mínima, pues no puede derogar ni modificar los derechos subjetivos de los particulares, ni tampoco las leyes materiales preexistentes en las que se establezcan ingresos o se creen gastos públicos.

<sup>15</sup>Para Miguel Ángel Martínez Lago en su libro Manual de Derecho Presupuestario. Expresa, en la actualidad, el tema de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Estado (o, si se prefiere, de su Ley de aprobación) ha perdido la dosis de polemicidad que le caracterizaba hace tiempo, dado que

---

<sup>13</sup> Pérez Royo, Fernando. Derecho Financiero y Tributario. Tercera Edición, Madrid 1993. pág. 316-317

<sup>14</sup> Sainz de Bujanda, Fernando. Notas de Derecho Financiero. Tomo I. Volumen 3 Madrid 1975, pág. 594, 595.

<sup>15</sup> Martínez Lagos, Miguel Ángel. Manual de Derecho Presupuestario, 1992 S. E. Pág. 50-51



afirma que la Ley de Presupuesto es una Ley como otra cualquiera, que no se distingue formal ni materialmente de otras leyes; salvo en aspectos secundarios, que no afectan a la naturaleza de dicha Ley.

En Nicaragua tanto en la Constitución Política en su artículo 112 y en la Ley de Régimen Presupuestario en su artículo 1 expresa que la ley Anual de Presupuesto de la República de Nicaragua es una ley sin hacer una distinción sobre si es ley formal o ley material sobreentendiéndose que es ley formal, pues manifiesta la voluntad del Estado emanada del Poder Legislativo siguiendo el procedimiento establecido en la Constitución independientemente de su contenido, o sea que contenga una normación general de conductas futuras o una decisión sobre un caso concreto.

### 10 CONTENIDO DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

La ordenación de los gastos públicos constituye una parte muy específica y sobresaliente del Derecho Presupuestario, porque a partir del momento en que los recursos aparecen regulados en Leyes permanentes, la significación del Presupuesto respecto a los mismos es muy reducida, representando una mera previsión de los ingresos. Sin embargo, respecto de los gastos, el Presupuesto retiene y conserva el valor de una autorización cuantitativa, cualitativa y temporal.

Para el profesor <sup>16</sup>Rodríguez Bereijo, "en los ordenamientos jurídicos en que el sistema tributario es de carácter permanente y no rige el principio de anualidad del impuesto, puede decirse que no tiene mucho sentido, en rigor - desde el punto de vista de los efectos y del valor jurídico del Presupuesto hablar de Derecho Presupuestario", entendido como

---

<sup>16</sup> Martínez Lago, Miguel Ángel. Manual de Derecho Presupuestario 1992 pág 29. S.E.



ordenación jurídica de la actividad financiera del Estado y demás entes públicos dirigida a la obtención de los ingresos y a la erogación de los gastos para atender al funcionamiento de los servicios públicos y a la satisfacción de las demás necesidades colectivas. Y esto porque hoy, en nuestro ordenamiento, el presupuesto institución jurídica fundamental del Derecho Público, no constituye una ordenación jurídica, sino contable, de los ingresos públicos (tributos), por cuanto él ni crea ni disciplina el régimen de su establecimiento y exacción".

Sin embargo, el contenido del Derecho Presupuestario no se reduce a la ordenación de los gastos públicos, pues como lo define el profesor Sainz de Bujanda, aquél es la "rama del Derecho Financiero integrada por el conjunto de normas y principios que determinan el régimen jurídico temporal de gestión, empleo y contabilidad de los caudales que derivados de la aplicación de los recursos, alimentan el Tesoro Público". La definición transcrita comprende, como el propio autor se encarga de señalar:

- 1) La gestión, empleo y contabilidad de los ingresos públicos;
- 2) El régimen jurídico de los gastos públicos;
- 3) El régimen jurídico del Tesoro Público; y
- 4) La conformación de la institución presupuestaria; y viene a aceptar la advertencia formulada por el profesor García de la Mora frente a concepciones reduccionistas del Derecho Presupuestario, al indicar que éste existe una amplia normativa referida "a la contabilidad, fiscalización previa, intervención de ingresos, tesorería, rendición de cuentas" y algunas otras que afectan, sin lugar a dudas, a los ingresos.



En este mismo orden de consideraciones debe mencionarse el planteamiento del profesor Bayona de Perogordo, quien reivindica "la existencia de un sector del ordenamiento jurídico-financiero con entidad propia, diferenciado del Derecho presupuestario, que es el Derecho de los gastos públicos, susceptible de una cierta autonomía didáctica y que se configura de este modo como una de las ramas del Derecho Financiero". Esta idea ya había sido juzgada como lo preferible, años antes, por los profesores Cortes Domínguez y Rodríguez Bereijo, y ha recibido las simpatías de otros autores, por considerarla como la meta del trabajo científico y de la labor legislativa. Sin embargo en el estado actual de la doctrina, nos sigue pareciendo preferible la exposición conjunta del Derecho Presupuestario y del gastos público, dada la íntima conexión entre uno y otro; pudiendo mantener en el marco de un Derecho Presupuestario entendido en sentido amplio, la autonomía didáctica del llamado Derecho de los gastos públicos, pero como parte específica y sobresaliente el primero.

Justamente, si los diversos aspectos de la actividad financiera no aparecen como elementos inconexos o independientes entre sí es porque se centralizan en el Instituto Jurídico del Presupuesto, que constituye el plan de la actividad financiera en su conjunto.

Por último, quizás no esté demás una referencia a la inclusión del Derecho de la Contabilidad Pública en el Derecho Presupuestario. Como afirma Corral Guerrero, el Presupuesto, como plan que es de la actividad financiera, precisa para su acto vital, y en especial, para su ejecución y control, de un instrumento auxiliar: la contabilidad. De tal forma, que racionalmente no se concibe un Presupuesto sin contabilidad. Por tanto, si la contabilidad es algo unido al Presupuesto, y unido con vínculo de subordinación, pues la contabilidad existe por la gestión financiera de bienes



encuadrados en el Presupuesto, y no al revés, las normas jurídicas sobre contabilidad, que constituye el Derecho de la Contabilidad Pública, guardarán el mismo ligamento lógico con el Derecho Presupuestario. De aquí que se pueda añadir al contenido del Derecho Presupuestario (Derecho de la Institución sustancial) el Derecho de la Contabilidad Pública (Derecho del instrumento auxiliar).

En conclusión la ordenación jurídica del gasto público, en sus aspectos financieros ( asignación de recursos, ejecución del proceso de gasto, control del mismo ) se desarrolla en torno al Presupuesto, que es el acto del Legislativo mediante el cual se aprueba al plan de gastos, estableciendo límites precisos a la acción del ejecutivo, que es a quien corresponde su realización.

### 11. PRESUPUESTO COMO EXPRESIÓN JURÍDICA DEL PLAN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.

El presupuesto, tal como lo conocemos hoy en día, es (como sucede con muchas otras instituciones) el resultado de una larga evolución cuyo punto de partida se encuentra en la idea difusa, que palpitaba en la conciencia medieval, según la cual el impuesto debía ser consentido por quienes debían pagarlo. Este principio, consagrado en las Cortes Medievales con la admisión de la burguesía a la Curia Regia, llevará a que la petición de ayuda exija la indicación de la finalidad en que se va a emplear aquella; pudiendo verse en esa indicación de la finalidad el germen de las actuales competencias financieras de las Asambleas parlamentarias.

El Presupuesto en un sentido más actual, no surge hasta el siglo XIX, como creación del Estado Constitucional, en el que se consagra la división de poderes y se concibe la institución que analizamos como autorización del



Legislativo a Poder Ejecutivo. Perfectamente puede concebirse la idea moderna del Presupuesto como producto de la combinación de tres factores proyectados sobre la materia financieras: la teoría de la división de poderes que, obviamente, da sentido a la limitación del Poder Ejecutivo por el Legislativo; la centralización del Poder político, que permitirá la posibilidad de llevar a planificación financiación presupuestaria; y finalmente, la racionalidad que de esto último derivará, también, para la actividad de la Hacienda Pública.

Si, inicialmente, el Presupuesto era un acto de autorización de ingresos y gastos, andando el tiempo se producirá la llamada bifurcación del principio de legalidad financiera, consistente en que si originariamente los presupuestos autorizaban tanto los tributos como los gastos a realizar, progresivamente las leyes tributarias fueron adquiriendo carácter permanente y por esto, los Presupuestos pasaron a ser una mera previsión de los ingresos públicos.

Evidentemente, la realidad actual demuestra que, las leyes tributarias son permanentes y que las cifras que el presupuesto posee en orden a los ingresos resultan ser una mera previsión de recaudación. De forma esquemática puede decirse, siguiendo a García Añoberos, que el Presupuesto se ha formado inspirándose en las ideas políticas que informaron al Estado liberal de Derecho:

1. Predominio de la representación popular en cuanto depositaria de la Soberanía, de acuerdo con la concepción política propia del siglo XIX. De aquí surge por ejemplo el sistema de voto anual del Presupuesto, así como el principio de especialidad.
- 2) Desconfianza frente al Poder Ejecutivo. De aquí derivan los principios de equilibrio, unidad y universalidad, para que todos los gastos e ingresos se reflejen en un presupuesto, figurando por su importe bruto y sin que, por tanto, aparezcan cifras netas en el documento presupuestario.



- 3) Control riguroso, ligado a las ideas anteriores, lo que propiciará la aparición de tribunales de Cuentas, así como la necesidad de aprobación por la Asamblea de la cuenta General del Estado.

Las anteriores, en síntesis, son expresión de una idea claramente liberal que ha depositado notable influjo en el documento presupuestario: "el mejor impuesto es el que no existe". Reflejo fiel de esta idea son los principios de equilibrio, unidad y universalidad, como instrumento de contención del aumento de gasto público.

Pero las importantes transformaciones económicas, sociales y políticas experimentadas desde el Estado liberal de Derecho hasta nuestros días han sumido en crisis la teoría jurídica tradicional de Presupuesto, poniendo en cuestión las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en proceso de aprobación de aquél.

Hoy en día no puede hablarse ya de relaciones de desconfianza, sin más bien de una relación de cooperación en materia presupuestaria entre los distintos poderes que intervienen en la aprobación del Presupuesto. Tampoco sirven ya determinadas reglas, directamente inspiradas en el principio de separación de poderes, para identificar la naturaleza de dichas relaciones, pues en la sociedad moderna el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido sustituido por otros, caracterizado por un partido político que obtiene el Gobierno y ocupa una posición mayoritaria en la Asamblea Nacional y las demás fuerzas políticas representadas en la misma. Tampoco principios directamente vinculados con esa preocupación de contener el gasto son operativos en la actualidad, ni sirven para definir un Presupuesto que ha pasado de ser un instrumento con peso relativamente importante de bienes públicos tradicionales, a otro en el que las transferencias sociales ocupan un destacadísimo lugar.



En definitiva, una teoría jurídica moderna del Presupuesto está en cierta medida por hacer, para adecuar este instrumento a los objetivos políticos y sociales que diseña la Constitución, así como lograr un escenario donde las diferentes alternativas existentes puedan obviamente plantearse, lo cual llevará inevitablemente a establecer nuevas reglas de procedimiento y hasta de estructura del Presupuesto.

La institución presupuestaria puede ser considerada desde muy diversas perspectivas, y así, por ejemplo, para un economista lo fundamental del Presupuesto es que presenta el plan económico de la actividad financiera, esto es: la ordenación de las necesidades públicas en virtud de la adopción de una serie de decisiones sobre recursos que son escasos. Igualmente, desde un exclusivo punto de vista político, el Presupuesto constituye el instrumento en el que se concretan las decisiones adoptadas que afectan, de manera muy especial, a la marcha del Estado en su conjunto, así como de sus diferentes instituciones y, como no, a sus respectivas relaciones.

Al margen de aspectos económicos, políticos, contables, etc., que, no obstante, resulta muy difícil de obviar en el tratamiento de este sector de la actividad financiera, lo cierto es que el Presupuesto, tal y como señaló el profesor Rodríguez Bereijo, se nos presenta como una institución jurídica que tiene carácter normativo: "Constituye la expresión jurídica del plan financiero del Estado -esto es, el programa racional y ordenado de las necesidades del ente público y de los medios económicos con que cuenta para cubrirlas- para un período de tiempo determinado".

De lo anterior se deriva que el Presupuesto representa el plan de la actividad financiera, siendo necesario algo más para alcanzar a ver porque constituye la expresión jurídica de dicho plan. Una profundización rigurosamente jurídica es la que nos llevará a concebir que cuando caracterizamos de esa



manera al Presupuesto, lo que se está queriendo decir, sencillamente, es que dicha institución no es únicamente una relación contable de las cantidades que el Estado u otro ente público prevén que se realizarán en concepto de ingresos y de gastos en un período de tiempo dado, sino que, sobre todo, como ha señalado Rodríguez Bereijo, "el Presupuesto constituye la expresión jurídica de las obligaciones y de los derechos, de las potestades y de los deberes que competen a la Administración en materia financiera. El Presupuesto es, pues, una norma jurídica o, si se prefiere, un conjunto de normas jurídicas que dan efectividad y relevancia jurídica al plan financiero del ente público. Normas jurídicas que consisten primordialmente en una técnica de autorizaciones o habilitaciones de medios y una técnica de limitaciones".

### 12. CONTENIDO DE LA LEY DE PRESUPUESTO.

Dentro de la Ley de Presupuesto se debe distinguir un contenido complejo: por un lado los estados de gastos e ingresos, que contienen la autorización o límite debidamente detallados de los primeros y la previsión de los segundos, por otro, el articulado de la Ley, que contiene normas de variada materia.

Es precisamente respecto del articulado donde ha existido controversia acerca del posible alcance del mismo vehículo para modificaciones normativas. Como ha señalado la doctrina (Aguallo Avilés), se pueden registrar en torno a este punto dos posturas extremas: una primera, de quienes entienden que el articulado de la Ley de Presupuestos debe limitarse estrictamente a la aprobación de los estados de gastos e ingresos y a las normas relacionadas con la gestión o ejecución de los créditos presupuestarios; otra, la de quienes consideran que, aparte de la limitación expresamente establecida en la



Constitución en cuanto a las modificaciones tributarias, la ley de Presupuesto es apta para regular todo tipo de materias.

Según la Constitución Política de la República de Nicaragua en su Capítulo III de las Finanzas Públicas, artículo 112 la Ley de Presupuesto General de la República debe de contener los Ingresos y Egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública, determinará los límites de gastos de los órganos del Estado y deberá mostrar las distintas fuentes y destinos de todos los ingresos y egresos, los que serán concordantes entre sí:

Según la Ley del Régimen Presupuestario en su capítulo I. Disposiciones Generales, la ley de Presupuesto debe contener como establecer los procedimientos que regulan la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto General de la República.

## 12. EFECTOS DE LA LEY DE PRESUPUESTO CON RELACIÓN A LOS GASTOS PÚBLICOS.

El presupuesto cumple la función de autorizar la realización de los gastos públicos. De lo que se trata ahora es de examinar la función que tiene dicha autorización en el Régimen jurídico de las obligaciones que constituye la causa del gasto en cuestión. A este respecto es necesario distinguir entre el nacimiento de la obligación y su exigibilidad.

En cuanto al nacimiento de las obligaciones de la Hacienda Pública, la norma básica dice "las obligaciones económicas del Estado y de sus organismos autónomos nacen de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según Derecho, las generen". Se trata de una fórmula que guarda un evidente paralelismo, relativo a las fuentes de las obligaciones, pero la regulación sustantivas de estas fuentes no es objeto de estudio en el Derecho Financiero.



Lo que sí entra dentro del objeto del Derecho Presupuestario es la cuestión de la exigibilidad. Las obligaciones de pago sólo son exigibles de la Hacienda Pública cuando resulten de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, de sentencia judicial firme o de operaciones de tesorería legalmente autorizadas.

Según esto, la existencia de crédito en cuantía suficiente para atender una concreta obligación es condición de su exigibilidad, en los supuestos que podemos considerar normales. Si no existe crédito presupuestario, la obligación, nacida de la fuente correspondiente, será válida, pero no exigible, siendo de pleno derecho los actos administrativos y disposiciones generales de rango inferior a la ley que establezca el compromiso de gasto.

En cuanto a las obligaciones declaradas en sentencia judicial firme, son exigibles. Sin embargo, con relación a la ejecución de esta obligación, es necesario tener presente, en primer lugar, el privilegio de inembargabilidad de la Hacienda Pública; en segundo lugar, el privilegio de autoejecución, según el cual corresponden a la propia administración el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a su cargo; por último y esto es lo que nos interesa subrayar dicho cumplimiento no puede llevarse a cabo sino es dentro de los límites del respectivo Presupuesto, y en el caso de que no exista crédito presupuestario o no sea suficiente el consignado.

En caso de que sea necesario una modificación, la Ley de Régimen Presupuestario en el Capítulo IV Ejecución, artículo 34 dice "Las modificaciones al Presupuesto originadas en gastos extraordinarios, que son los que se financian con recursos provenientes de crédito externos, serán sometidos para su aprobación a la Asamblea Nacional, de conformidad con el Artículo 112 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.



### **13. EFECTOS DE LA LEY DE PRESUPUESTO CON RELACIÓN A LOS INGRESOS PÚBLICOS.**

Los Presupuestos incluyen la cifra de los Derechos que se prevé liquidar durante el correspondiente ejercicio por cada uno de los diferentes conceptos de ingreso, el efecto de dicha inclusión es el de un simple cálculo contable, desprovisto de significado o vinculación jurídica.

Donde reside el valor jurídico del Presupuesto de ingresos?. La respuesta debe buscarse en la naturaleza de la Ley de Presupuestos que es a nuestro parecer una Ley de organización dirigida a la administración. Es en el ámbito de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo donde debe buscarse la eficacia del Presupuesto en relación con los ingresos públicos y dicha eficacia consiste en el establecimiento de un límite jurídico a las disponibilidades del gobierno.

La consignación Presupuestaria de los ingresos públicos representa el límite dentro del cual el Ejecutivo podrá desempeñar su competencia financiera sin tener que recurrir a la demanda de nuevas disponibilidades.

Por otro lado, puede añadirse que si el estado de ingresos tuviera un mero valor de cálculo, nada impediría que el tesoro pusiera a disposición de la administración el total de ingresos presupuestados, pero esto no parece posible y, en una hipotética situación de superávit el tesoro público no está autorizado para someter a la disponibilidad de el exceso sin una norma especial que lo autorice.

En cuanto al efecto de la ley de Presupuesto con relación a los ingresos la Ley de Régimen Presupuestario en su Capítulo II Estructura y Organización del Régimen Presupuestario, artículo 7. señala "El Presupuesto de Ingresos deberá mostrar sus distintas fuentes, distinguiéndose los tributarios, no



tributarios, las rentas con destino específico, las transferencias y los préstamos y donaciones. Incluye además las existencias en el tesoro al 31 de Diciembre, no comprometidas en el respectivo ejercicio presupuestario. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público adoptará la estructura y clasificación que más convenga, a los efectos de facilitar el análisis Económico y fiscal.

### 14. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO.

Puede decirse que el contenido de la Ley del Régimen de Presupuesto del Estado es "complejo", ya que cabe distinguir los estados de Previsión" o numéricos (de ingreso y gastos) de la "parte dispositiva" o texto articulado de la Ley. Sin embargo, no nos parece correcto hacer una total diferenciación entre una y otra esfera, ya que "el contenido de los presupuestos Generales del Estado integra, junto con sus articulado, la Ley de Presupuesto Generales del Estado y, por lo que se refiere a los estados de autorización de gastos, cada una de las Secciones Presupuestarias- que contienen los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado - adquiere fuerza de Ley a través de la norma de aprobación del Presupuesto. Y no pierde tal carácter por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración, sea preciso acudir a otros preceptos, tal como ocurre con muchas normas jurídicas".

No obstante, los estados numéricos se prestan a unos análisis y consideraciones de contenido más económico, mientras que el articulado merece una valoración esencialmente jurídica, dado que traduce en mandatos concretos para la administración y para los ciudadanos, los objetivos de política económica a cubrir mediante la gestión de los ingresos y gastos públicos.

La estructura del Presupuesto la establece el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien adopta la estructura que más convenga. Esta estructura



se encuentra predeterminada por los sistemas de clasificación de los Presupuesto, dichos sistemas persiguen asegurar una presentación de los Presupuestos que permita su comprensión, haciendo posible su adecuado examen por el Poder Legislativo.

Aparte de esta finalidad de facilitar el control del Legislativo en la fase de aprobación del Presupuesto, los sistemas, de clasificación tienen una importante relevancia en la fase de ejecución. Los sistemas de clasificación son los siguientes:

- \* Clasificación Orgánica
- \* Clasificación Económica
- \* Clasificación Funcional

### a. **CLASIFICACIÓN ORGÁNICA.**

El criterio tradicional de clasificación de los ingresos y gastos en el presupuesto atendía casi exclusivamente a una descripción orgánica administrativa de los mismos, agrupándolos en función del órgano de la gestión y administración de los ingresos. Esta clasificación orgánica de los ingresos y de los gastos públicos tiene la ventaja de que facilitaba económicamente la elaboración del Presupuesto.

Este criterio orgánico nos indica quien gasta y cuanto se gastaba, pero no suministraba suficiente información respecto a los objetivos y finalidades del programa financiero del Gobierno y, sobre todo, respecto al costo económico de dicho programa y a las repercusiones que su realización produce en la Economía Nacional.

Además, desde el punto de vista del control Legislativo del Presupuesto y su ejecución, lo que interesa realmente no era saber quien gastaba, sino en qué se emplea los fondos públicos y si este empleo era el



óptimo: la clasificación orgánica o administrativa no contribuye por sí sola a facilitar un rápido conocimiento en este sentido.

Las virtudes de la clasificación orgánica o administrativa, resultan insuficientes para atender a las nuevas funciones que el presupuesto debe desempeñar en la economía nacional, por las siguientes razones:

- a) La ineptitud del presupuesto administrativo para analizar y comprobar los efectos de los ingresos y gastos públicos sobre la liquidez del sistema económico.
- b) La imposibilidad de utilizar el Presupuesto administrativo para apreciar los efectos económicos ocasionados por los programas de ingresos y gastos públicos sobre las distintas partidas que integran la contabilidad nacional de un país y el nivel de su actividad económica.
- c) Las dificultades que el Presupuesto administrativo origina para fundamentar la realización de elecciones financieras racionales entre los distintos programas y alternativas de gastos públicos.

Esta tendencia hacia la consecuencia de una estructura presupuestaria que permita asegurar una previsión adecuada de los ingresos y gastos públicos, establecer un orden de prioridad en las obligaciones e inversiones del estado y apreciar si un determinado gasto es oportuno (rentable) y si el empleo que se ha hecho a los recursos disponibles es el más productivo, trae consigo que a la tradicional clasificación orgánica se le añada: una clasificación económica y una funcional

### b. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

Esta clasificación económico establece como técnica agrupar los ingresos y gastos en dos grandes apartados:



1. Cuenta de renta, que incluye los ingresos y gastos corrientes o de administración o funcionamiento.
2. Cuenta de Capital, que comprende los ingresos extraordinarios y los gastos de inversión.

El objeto de la clasificación económica es conocer el costo y rentabilidad de los servicios o funciones a que se destinan los créditos presupuestarios, al mismo tiempo establecer una cierta prioridad en los gastos de inversiones públicas, de modo que no existan contradicciones entre el presupuesto y el programa de inversiones del plan de desarrollo económico. Por otra parte, el conocimiento más preciso de la importancia y repercusión de los ingresos de los gastos públicos de inversión y el incremento de la Renta Nacional permite la conexión del Presupuesto con la Contabilidad Nacional .

### c. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

La clasificación funcional tiene como técnica agrupar los gastos, no por órganos o servicios de la administración a que se destinan los créditos concedidos (grandes instituciones del Estado, departamento Ministeriales, etc.) como es propio de la clasificación orgánica o administrativa, si no atendiendo a la naturaleza de las funciones a realizar, lo que supone que se agrupen los gastos que realizan por cada servicio (departamento ministerial, órgano del Estado) que concurren a la realización de una misma función administrativa.

Como hemos indicado, la clasificación funcional refleja la naturaleza del gasto desde el punto de vista de su finalidad; y se profundiza o vincula con el Sistema de Presupuesto por Programas o Clasificación por Programas, representa un cambio sustancial en la metodología Presupuestaria tradicional, al integrar el sistema de Presupuesto en términos monetarios o "Presupuesto



de Medios" con un presupuesto de programas u objetivos. Estos objetivos en la forma más acabada de Presupuesto por programas, deberían expresarse en magnitudes físicas. Este sistema de programación permite, junto con una adecuada contabilidad analítica, medir más adecuadamente que el Presupuesto tradicional la eficiencia en la asignación de recursos, estos programas pueden ser gestionados por uno o por diversos centros gestores de gasto (Servicios en la terminología de la clasificación orgánica) dentro de un mismo departamento Ministerial.

En el actual modo de presentación de los Presupuestos, los estados de gastos integran de manera combinada la clasificación orgánica, la económica y la de programas. De esta manera, dentro de cada sección (ministerio) se distinguen los diferentes servicios (direcciones generales, organismos autónomos) y, a continuación, los créditos de cada servicio aparecen clasificados por programas, agrupando los créditos que en cada capítulo de la clasificación económica dicho servicio gasta en el cumplimiento de un determinado programa. El mismo puede estar dotado también con créditos gestionados por otros servicios, por lo que, para obtener la cifra global del programa habrá que sumar los créditos correspondientes al mismo distribuidos entre los diferentes servicios...

. En cuanto a la estructura del Presupuesto es la Constitución Política Capítulo III. De las Finanzas, artículo 112 y en la Ley de régimen presupuestario otorga facultad discrecional, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para adoptar la estructura y clasificación presupuestaria al señalar en el artículo 7 lo siguiente: "El Presupuesto de ingresos deberá mostrar sus distintas fuentes, distinguiéndose los tributarios, no tributarios, las rentas con destino específicos, transferencias, los préstamos y donaciones. Incluye además las existencias en el Tesoro al 31 de diciembre no comprometidas en



el respectivo ejercicio presupuestario El Ministerio de Hacienda y Crédito Público adoptará la estructura y clasificación que más convenga, a los efectos de facilitar el análisis económico fiscal.

La Ley No.136 Reformas y adiciones a la "Ley del Régimen Presupuestario" establece en su artículo 1. Disposiciones Generales en su segundo párrafo. "El Presupuesto General de la República, que en lo sucesivo se llamará por brevedad,"El Presupuesto", es una ley. Regula los ingresos y egresos anuales de la administración Pública. Se divide en dos partes denominadas respectivamente "Presupuesto de Ingreso" y "Presupuesto de Egresos".

### 16. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS.

En el Capítulo II. Estructura y Organización del Régimen Presupuestario, artículo 7 de la misma ley expresa, que el Estado de ingreso del Presupuesto del Estado será elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estructura y clasificación que más convenga, a los efectos de facilitar el análisis económico y fiscal. El Presupuesto de Ingresos deberá mostrar sus distintas fuentes, distinguiéndose los tributarios, no tributarios, las rentas con destinos específicos, las transferencias y los préstamos y donaciones. Incluye además las existencias en el tesoro al 31 de Diciembre, no comprendidos en el respectivo ejercicio presupuestario.

### 17. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

La estructura del presupuesto de Egresos establece anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que adopta la estructura y clasificación que más convenga, (clasificación detalladamente) esté deberá reflejar los objetivos que persiguen los organismos, expresados en metas



dentro de los programas y proyectos a ejecutarse durante el año especificando los respectivos recursos físicos y financieros necesarios; todos ello, en concordancia con los planes y programas económicos aprobados por el Gobierno.

Contemplará además, los recursos necesarios para financiar el servicio de la deuda pública, los subsidios y aporte a los organismos públicos y privados.



## CAPITULO II

### PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

#### 1. Introducción:

<sup>17</sup>Llamamos principio presupuestario a una serie de reglas que resumen la disciplina de la Institución presupuestaria y cuyo respeto asegura el cumplimiento de la finalidad básica de dicha institución: permitir el control del proceso de asignación de los recursos públicos, así como la correspondencia entre dicha asignación y su ejecución.

Dentro de los principios de carácter jurídico, podemos partir del reconocimiento de los siguientes: unidad, universalidad y especialidad; el principio de competencia debe considerarse de carácter político-jurídico y el de equilibrio presenta connotaciones de tipo económico.

No obstante, el reconocimiento y delimitación de estos principios no siempre ha sido unánime en la doctrina.

En relación con el ámbito temporal del Presupuesto, hay autores que se refieren a la anualidad como expresión típica del principio de temporalidad, ya que el Presupuesto suele aprobarse con carácter anual.

#### 1.2. PRINCIPIOS DOCTRINARIOS.

El presupuesto, como plan u ordenación racional de la actividad financiera del Estado, ha de configurarse, a lo largo de todas sus fases, con arreglo a unos criterios generales o principios, a los que debe quedar sometida su formación, gestión y control.

---

<sup>17</sup> Pérez Royo, Fernando. Derecho Financiero Tributario. Tercera Edición. Pág. 325



<sup>18</sup>La doctrina suele distinguir tres tipos de principios que se corresponden con los aspectos más relevantes del Presupuesto:

- a. **PRINCIPIOS POLÍTICOS:** Atañen a la formación y control del Presupuesto. Se concreta en el principio de competencia presupuestaria, que determina el órgano del Estado al que incumbe la aprobación del presupuesto y el control de su cumplimiento; esta tarea corresponde, en los sistemas presidenciales al Poder Legislativo, que es similar al Parlamentarios.
- b. **PRINCIPIOS CONTABLES:** Se refieren tanto a la forma como al contenido del presupuesto, dando fundamento a las técnicas que hacen posible la realización del mismo. Se corresponden con los principios jurídicos que más adelante analizaremos.

Los más importantes principios contables son:

1. **PRINCIPIOS DE EJERCICIO CERRADO:** La contabilidad presupuestaria queda enmarcada dentro del plazo de vigencia del presupuesto. Este principio es la aplicación contable del principio de temporalidad que generalmente es la anualidad del presupuesto.
2. **PRINCIPIO DE UNIDAD DE CAJA:** Como aplicación del principio de unidad presupuestaria implica la concentración en una sola caja de todos los caudales públicos.
3. **PRINCIPIO DEL PRESUPUESTO BRUTO:** Que implica la contabilización de todos los ingresos y de todos los gastos sin ningún tipo de minoración por cortes producidos. Es la aplicación del principio de universalidad.

---

<sup>18</sup> Sáinz de Bujanda, Fernando. Notas de Derecho Financiero. Tomo I, Volumen Tercero, pág. 615-618



4. **PRINCIPIO DE ESPECIFICACIÓN:** Que corresponde con el principio de especialidad e implica la aplicación de los créditos para realizar los concretos gastos para lo que fueron destinados.
- c. **PRINCIPIOS ECONÓMICOS.** Partiendo de la idea del presupuesto como instrumento al servicio de la política económica, se señala algunos principios que marcan la finalidad última del presupuesto, que se puede resumir en la consecución de la estabilidad económica, financiera y en la equitativa redistribución de la renta nacional. Se pueden indicar los siguientes principios económicos.
  1. **Nivelación del Presupuesto:** Se corresponde con el Principio de equilibrio, del que abordaremos posteriormente, como principio jurídico, pero analizando sus implicaciones económicas.
  2. **Gestión Mínima:** Responde a la idea de que los gastos sean lo más reducidos posibles. Y supone la no influencia del Presupuesto en el Juego de las fuerzas económicas.
  3. **Principios Jurídicos**

En la lección anterior se ofrece una definición jurídica del Presupuesto del Estado como "el acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado, en las atenciones que detalladamente se especifican, y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos".

Pues bien, tal actividad, en nuestro entender, debe quedar sometida a estrictas reglas de derecho. La actividad financiera del Estado y la actividad presupuestaria como parte de ella presenta diferentes aspectos que ya han quedado señalados: los aspectos políticos, contables y económicos. El enfoque jurídico comporta la integración de



todos ellos, por cuanto supone el sometimiento de la entera actividad presupuestaria a normas jurídicas que garanticen que la actuación de los poderes públicos en cuanto a la formación, gestión y vigilancia del presupuesto, no podrá producirse arbitrariamente, sino conforme a unas reglas previamente establecidas en texto legales.

Los principios políticos del presupuesto según la terminología más usual han tenido su consagración en los textos constitucionales de todos los países, aunque con validez más o menos completa según las diferentes situaciones históricas y políticas. Se incluye generalmente en las Constituciones el principio de competencia, que viene atribuido tradicionalmente al Poder Legislativo. La competencia queda referido tanto a la aprobación de los presupuestos como al control de los resultados de su ejecución. A veces se incluye el principio del equilibrio financiero. Incluso, en algunas constituciones, se han llegado a regular aspectos muy concretos de la actividad presupuestaria, cuya regulación se debe ciertamente en correspondencia a las leyes ordinarias.

Independientemente de su regulación por normas constitucionales u ordinarias, vamos a señalar, siguiendo a Sáinz de Bujanda, el ámbito material que ha de regular el derecho presupuestario, propone lo siguiente:

1. El Derecho Presupuestario, considerado como una parte del Derecho Financiero del Estado, comprende, fundamentalmente, las reglas jurídicas según las cuales deben ser formados, aprobados y fiscalizados los actos de previsión de los Poderes públicos destinados a fijar para cada ejercicio el importe de los gastos necesarios al sostenimiento de los servicios públicos y el origen y cuantía de los ingresos de que podrá disponer con este fin.



2. Derecho Presupuestario puede comprender también las leyes de programa que fijen las cantidades globales destinadas a sufragar los gastos que de origen la realización de obras de gran envergadura cuyo costo deba repartirse en una pluralidad de ejercicio.
3. El presupuesto y los impuestos deben ser reglamentados jurídicamente, teniendo en cuenta, de un modo primario, la función que cumplen en la vida financiera del Estado, abstracción hecha-dentro del marco del Derecho Financiero de los objetivos económico-sociales que puedan eventualmente estar enderezados.

Giuliani Fonrouge divide los principios jurídicos en dos categorías:<sup>19</sup>

1. De carácter sustancial: por referirse al concepto general del presupuesto. Incluimos los principios de equilibrio y de anualidad.
2. De carácter formal: por relacionarse con su estructura interna. Entre los de tipo formal encontramos: de unidad, de universalidad, de no afectación de recursos y de especialidad.

Los principios jurídicos del Presupuesto que han sido aceptados generalmente por la doctrina son: los de unidad, universalidad, especialidad, equilibrio y anualidad.

### 3.1. Principios de Unidad.

Este principio está íntimamente relacionado con el de universalidad, y traduce la exigencia de un único documento presupuestario para poder conocer con claridad y rapidez el agregado de toda la actividad financiera y valorar la situación.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero. Volumen I. 2da. Edición, pág. 147.

<sup>20</sup> Martínez Lagos, Miguel Ángel. Manual de Derecho Presupuestario. S.E. pág. 113.



Según Giuliani Fonrouge, el principio de unidad presupuestaria consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único.<sup>21</sup>

El principio de unidad significa, según Duverger, que todos los ingresos y todos los gastos deben incluirse en un único presupuesto; es decir, que prohíbe los ingresos y gastos fuera del Presupuesto y la multiplicidad de presupuestos.

El presupuesto estatal debe estar integrado en un único documento y debe comprender todos los ingresos y todos los gastos del Estado. Se han producido discrepancias en cuanto al alcance de este principio. García Añoveros distingue dos diferentes aspectos de la unidad presupuestaria:

1. En cuanto a la forma de presentación del presupuesto: el documento presupuestario debe ser uno. Este sería el principio de unidad presupuestaria en sentido propio.
2. En cuanto al aspecto contable: debe existir una única caja.

Sin bien es cierto que todos éstos hacen referencia a la unidad presupuestaria, es preciso distinguir con claridad el significado de cada uno de estos principios. La unidad presupuestaria estricta debe quedar referida solamente a la presentación de un único documento presupuestario, lo cual necesariamente implica la inclusión en él de todos los gastos e ingresos del Estado. El principio de universalidad no sería meramente una faceta del unidad, sino que tiene un significado propio: no basta con incluir en el Presupuesto todos los ingresos y todos

---

<sup>21</sup> Giuliani Forounge, Carlos M. Derecho Financiero. Volumen I 2da. Edición pág. 167.



los gastos, sino que es preciso que se inserten sin realizar ningún tipo de compensación entre los mismos.

Al mismo tiempo, el principio de la no afectación de los ingresos lo tendríamos que considerar como una consecuencia del principio de universalidad.

Se han de insertar en el presupuesto todos los ingresos pero indistintamente, como masa global indefinida que no está adscrita a ningún gasto determinado.

El principio de la unidad no aparece en forma expresa en la Constitución nicaragüense; pero sí aparece en la Ley de Régimen Presupuestario, en el artículo 1 párrafo 3 que dice: La Ley del Presupuesto deberá ser única, esto es, que el Estado no tendrá más de una Ley de Presupuesto.

### 3.2 PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD.

Lo que se pretende con este principio es no solamente que en el Presupuesto se incluyan la totalidad de los gastos e ingresos de los diferentes agentes que integran el sector público estatal (principio de unidad en sentido estricto), sino que dichos gastos e ingresos se consignen por su importe bruto, sin compensaciones entre ellos.<sup>22</sup>

Este principio se materializa bajo las reglas: Del Producto Bruto y de la No Afectación de los Ingresos.

#### REGLA DEL PRODUCTO BRUTO.

El principio de universalidad propugna que queden incluidos en el Presupuesto todos los ingresos y todos los gastos, sin que se realicen compensaciones entre ellos. Por consiguiente, no cabe realizar ningún

---

<sup>22</sup> Pérez Royo, Fernando. Derecho Financiero y Tributario. Tercera Edición. Pág. 330.



tipo de minoración por gastos que se produzcan en la recaudación de ingresos o en cualquier fase del proceso presupuestario. Las cifras de ingresos y de gastos se insertan íntegramente. Por ello se llama también a esta regla la del producto bruto, porque no se establece ningún saldo o producto neto por compensaciones.

Tiene el mismo fundamento que el principio de unidad: procurar el control completo y, sobre todo, el evitar que se pueda falsear el verdadero volumen de los ingresos y de los gastos públicos. Ha de evitarse la existencia de recursos ocultos que puedan procurarse los servicios fuera de las dotaciones inscritas en el presupuesto.

Se han presentado crítica de importancia a este principio, principalmente basándose en la idea de que observando tal principio resultaría imposible que los servicios realizaran una buena gestión sobre los criterios de productividad y rentabilidad. No habría espíritu de iniciativa en cuanto a la economía de gestión, ya que en último término todos los resultados habrían de revestir al Presupuesto General del Estado y no favorecería en nada a los propios servicios.<sup>23</sup>

### LA REGLA DE LA NO AFECTACIÓN DE LOS INGRESOS

En la aplicación contable del principio de universalidad se prohíbe que unos ingresos determinados sirvan para cubrir unos gastos determinados.

Esta regla indica la necesidad de que todos los ingresos se destinen a financiar indistinta y globalmente los gastos públicos, sin que se

---

<sup>23</sup> Sáinz de Bujanda, Fernando. Notas de Derecho Financiero. Tomo I. Volumen 3, pág. 633-634.



produzca reconocimiento de prioridad de un determinado gasto respecto de una fuente concreta de financiación.<sup>24</sup>

Los fundamentos de esta regla pueden ser políticos y financieros. En cuanto a los primeros, se dicen que de no aplicarse se perdería el sentido de la colectividad y la idea de solidaridad. Todos los recursos han de estar libremente disponibles para emplearlos en cualquier gasto. No se pueden adscribir ingresos a gastos determinados. Se promovería el egoísmo de los ciudadanos gravados.

Deben siempre privar los intereses generales. El ciudadano debe sentir la necesidad de contribuir al levantamiento de las cargas del Estado sin que haya de percibir algo inmediato por su contribución, aunque es legítimo que espere unos beneficios de la acción general del Estado.

En cuanto a los fundamentos de carácter financiero, se dice que si afectarían ingresos, se produciría que el Estado siempre cargaría con el déficit si esos ingresos resultaran insuficientes para el servicio al que quedaron afectados, y que, por el contrario, si hubiera superávit raramente sería devuelto al Estado.

Las críticas que se han dirigido a este principio son de bastante importancia. por otra parte, desde un punto de vista práctico, la afectación permite conseguir recursos que difícilmente se conseguirían de otro modo.

Parece indudable la necesidad de mantener esta regla en la medida de lo posible. Su no observancia, en la mayoría de los casos, supondría una grave infracción de un principio de justicia innegable, como lo es el principio de igualdad de los ciudadanos ante el empleo de los recursos

---

<sup>24</sup> Martínez Lagos, Miguel Ángel. Manual de Derecho Presupuestario S.E. pág. 116.



públicos: su disponibilidad indeterminada para todos los miembros de una comunidad.

En cuanto al principio de universalidad la Constitución Política de Nicaragua expresa claramente en su art.112, que el Presupuesto General de la República contendrá todos los ingresos y egresos lo que serán concordantes entre sí. La Ley del Régimen Presupuestario establece en su artículo 1 párrafo 3, que la Ley del Presupuesto es universal, esto es que enumere todos los ingresos y detalle todos los gastos autorizados; y en el artículo 19 Inc. 3 dice lo siguiente: Determinada las asignaciones para cada organismos y estimados los ingresos, se procederá a formular el anteproyecto de Presupuesto General de la República, para su presentación al Presidente de la República.

Además, existen otras disposiciones en la Ley de régimen presupuestario en donde se desprende la aplicación de este principio tanto en la regla del producto bruto como es la de incluir todo los ingresos y egresos como la regla de la no afectación que significa la no utilización de los ingresos por las instituciones (Ministerios) para cubrir determinados gastos.

### 3.3. PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD DE LOS CRÉDITOS.

Mediante el Presupuesto el Poder Legislativo no simplemente autoriza la cuantía del gasto a realizar por el Ejecutivo, sino que esta autorización se hace con una conveniente desagregación, indicando las líneas concretas de gastos.

Las habilitaciones para gastar, contenidos en las Leyes de Presupuestos, no consisten en unas autorizaciones globales o



genéricas, sino especiales y condicionadas, esto es, para gastos concretos y determinado, totalmente especificados, por una cantidad concreta máxima y no con carácter indefinido, sino por tiempo limitado, íntimamente ligada al principio de temporalidad o anualidad.<sup>25</sup>

El principio de especialidad de los créditos presupuestarios propugna que la autorización del Poder Legislativo de los gastos no se dé de una manera global, sino de manera detallada para cada crédito. Por consiguiente, el crédito autorizado para un gasto determinado no puede utilizarse más que para cubrir ese gasto.

La justificación del principio tiene carácter político. Es claro que si el voto parlamentario fuese de carácter general para un monto determinado de gastos, quedaría a la elección no sólo del Gobierno, sino incluso de un Ministro, la aplicación de los créditos para realizar los gastos que ellos determinasen. En consecuencia, el presupuesto no podría garantizar en modo alguno los principios de igualdad y equidad en la distribución que de él cabe esperar. El Poder Legislativo debe descender en su aprobación al máximo de concreción. De esta manera quedará limitado el Poder Ejecutivo a su verdadera función, que es la de ejecutar del Presupuesto.

En cuanto al principio de especialidad, la Ley del Régimen Presupuestario establece, en el artículo 1 en su párrafo 3 lo contempla y lo reafirma en su artículo 8 cuando dice: "El presupuesto de Egresos deberá reflejar los objetivos que persiguen los organismos, expresados en metas dentro de los programas y proyectos a ejecutarse durante el año especificando los respectivos recursos físicos y financieros necesarios; todo ello, en concordancia con los planes y programas

---

<sup>25</sup> Martínez Lagos, Miguel Ángel. Manual de Derecho Presupuestario S.E. pág. 118.



económicos aprobados por el gobierno. Contemplará además, los recursos necesarios para financiar el servicio de la deuda pública, los subsidios y aportes a los organismos públicos y privados."

También lo encontramos plasmado en el artículo 19 Inc. 1, que dice: "Revisar por la Dirección General de Presupuesto, los cálculos de Egresos de los Organismos en función de su naturaleza y fines, verificando el grado de cumplimiento de la política presupuestaria". Significa que para cada objeto del presupuesto se aprueba un monto específico.

### 3. PRINCIPIO DE EQUILIBRIO

La Hacienda Pública, a imitación de las economías familiares, aceptó la idea de que no se puede gastar más de lo que se tiene. El principio de equilibrio supone que el volumen del gasto público ha de quedar limitado al montante de los recursos que se consideran normales, básicamente los ingresos tributarios y los rentas de los servicios que explota el Estado. Quedarían excluidos los recursos provenientes del empréstito o de medidas monetarias.

### LA PERSPECTIVA ECONÓMICA.

<sup>26</sup>El principio presupuestarios en la teoría clásica, para la Hacienda Pública clásica, el equilibrio presupuestario consiste en que el total de los gastos públicos no sea superior al total de los recursos públicos normales que ha obtener. No se admite, ni déficit ni superávit.

---

<sup>26</sup> Sáinz de Bjunada, Fernando. Notas de Derecho Financiero. Tomo I. Volumen III, pág. 640-642.



Se produce déficit cuando los gastos son superiores a los recursos obtenidos por impuestos y rentas del Estado. El déficit se ha de financiar mediante empréstitos, por operaciones de Tesorería o mediante la emisión de dinero. Los empréstitos sobrecargan los gastos de posteriores presupuestos, que han de financiar la amortización y los intereses de aquellos. El riesgo de que en el futuro no se pueda hacer frente a tales pagos es evidente cuando la situación se conjuga con un estado de grave depresión económica. En el caso límite de que no se encontraran nuevos suscriptores tanto del principal como de sus intereses, se produciría la bancarrota.

Por otra parte, la emisión de dinero sin que se produzca un aumento paralelo de la producción, origina un proceso inflacionario que sólo podría detenerse si el Estado pudiera aumentar sus recursos por vía impositiva sin aumentar los gastos públicos. Esta posibilidad es muy reducida. La realidad nos presenta frecuentemente situaciones inflacionarias crónicas.

El déficit, para la teoría clásica, no puede ocasionar más que el debilitamiento cuando no el derrumbe de la economía.

En cuanto a la condena del superávit, la teoría clásica se fundamenta en que los excedentes comportan riesgos de tipo político y económico. Políticamente, no es raro que un gobierno hiciera un uso demagógico de los sobrantes sin atender razones más sólidas de interés políticos y económico general.

Económicamente, el no empleo de los sobrantes supondría un freno a la actividad económica. El no emplear recursos disponibles supone un deterioro del mercado, limitando el poder de compra y, por consiguiente, reduciendo la demanda global.

Ha habido autores dentro de la teoría clásica que no han condenado la existencia del superávit, basándose en la idea de que todo ahorro es positivo.



En realidad todo es diferente según la aplicación que se diera a los excedentes.

En resumen, para la teoría clásica el ideal es que el Presupuesto represente un equilibrio completo de la situación financiera del país.

### LA NUEVA DOCTRINA

Esta doctrina plantea: Equilibrio presupuestario y equilibrio económico. Partiendo de la idea de que los problemas financieros son inseparables de la vida económica y social, la doctrina Moderna considera que en determinadas circunstancias el equilibrio de conjunto de la economía nacional sólo puede lograrse mediante el déficit presupuestario, y de aquí su denominación de teoría del déficit sistemático, sin que ello signifique pretender que el presupuesto siempre deba estar en déficit, ni que éste siempre resulte conveniente se trata, únicamente, de propiciar un método activo para estimular la economía y combatir las crisis, por oposición al Método pasivo de deflación de gastos preconizado antiguamente y de resultados inoperantes.

En resumen: La teoría del déficit sistemático no tiene un carácter general y absoluto, ni pretende reemplazar permanentemente el concepto de equilibrio presupuestario, que para ella debe ser la norma general, el desequilibrio presupuestario es la excepción. Su diferencia con la posición clásica, es que ahora el equilibrio no constituye una regla absoluta e intangible sino una norma flexible, susceptible de excepciones según las circunstancias coyuntura y presupuesto teoría del déficit sistemático - Adaptación del presupuesto a la evolución dinámica los presupuestos cíclicos.

La aplicación de las ideas de Keynes a la política presupuestaria ocasionó un cambio importante respecto a los principios de la teoría clásica. Se ha dicho en efecto, que los peligros que los autores clásicos veían en el



déficit no eran tales si se sabe utilizar el déficit como un instrumento más de la política económica. Es preciso abandonar la idea del equilibrio financiero para adoptar el equilibrio económico. Así, por ejemplo, la existencia de un déficit cubierto mediante empréstitos podría suponer un aceleramiento de la actividad económica, con efectos multiplicadores. El incremento que se produciría en la renta nacional sería suficiente para cubrir las amortizaciones y los intereses del empréstito, ya que por una parte, se podría conseguir un aumento de los recursos fiscales y, por otra, reducción de la deuda pública. Planificando la actividad económica resultaría posible conseguir el equilibrio económico en plazos naturalmente superiores a los que se han establecido como medida del equilibrio financiero.

En cuanto a las emisiones de dinero, no tendrían que producir necesariamente la inflación, por que conseguido un nivel aceptable de demanda, las economías particulares seguirían una marcada orientación al ahorro. De este modo, la liquidez que se produjera en el sistema afluiría al Tesoro, que tendría en sus manos la aplicación de la más adecuada política de crédito. Esto supone, naturalmente, un alto grado de intervención estatal en todo el sector financiero, principalmente en la Banca Privada.

Respecto a la aplicación de los superávits, también se señala en las nuevas formulaciones económicas que su no utilización podría influir muy desfavorablemente en el desarrollo económico general. Quedaría reducida la actividad productiva, de manera que disminuiría el volumen de exportaciones y aumentaría el de importaciones, peligrando gravemente el equilibrio de la balanza de pagos.

Esta nueva situación ha exigido la formulación de nuevos procedimientos para conseguir que el Presupuesto pueda realmente ser utilizado como instrumento de la política económica.



Para el logro del equilibrio económico se ha formulado también la teoría de los presupuestos cíclicos. Se basa en la idea de los ciclos económicos. Se ha comprobado la existencia de crisis generales que sobrevienen con una frecuencia aproximada de siete a Diez años. Un ciclo económico no constituye la sucesión alternada de un período de depresión y de otro de expansión.

En consecuencia y considerado que el Presupuesto es un instrumento al servicio de la política del Estado, se podrían estructurar los presupuestos en función de los ciclos económicos. Cada presupuesto anual habría de ser considerado en relación con los anteriores y los posteriores, en función de la evolución económica cíclica. Se utilizará el presupuesto de manera diferente según se estuviera en época depresiva o expansiva.

Esencialmente, el procedimiento consistirá en financiar durante los períodos de prosperidad los déficit de los períodos de depresión.

En cuanto al principio de equilibrio presupuestario, la Ley de Régimen presupuestario en su artículo 9 inc. 4 señala lo siguiente: "velar por el equilibrio presupuestario hasta donde sea compatible; con el cumplimiento de los fines, objetivos y metas del Estado." Esta disposición adopta la nueva doctrina y se aparta en gran medida de la doctrina clásica.

### 3.5. PRINCIPIO DE ANUALIDAD.

<sup>27</sup>Las leyes, y toda norma jurídica en general, nacen sin un período de vigencia predeterminado. Su efecto en el tiempo se alarga indefinidamente hasta la posterior derogación por otra norma de igual o superior rango. no obstante, existen normas que tienen un período determinado de vigencia, ya

---

<sup>27</sup> Sáinz de Bujanda, Fernando. Notas de Derecho Financiero. Tomo I Volumen III. Pág. 645-647.



por venir tal período determinado en la misma norma, por referirse la misma a ciertos hechos, situaciones o circunstancias limitadas en el tiempo.

La Ley de Presupuesto es el prototipo de norma que nace con un alcance temporal limitado, por determinarse con carácter general que su vigencia solamente abarcará un período de tiempo concreto. El voto anual de la Ley de Presupuesto supone la limitación temporal de su vigencia al correspondiente ejercicio.

Dentro del principio de anualidad, es necesario distinguir dos vertientes: una es la correspondiente a la anualidad en la aprobación, a la necesidad de someter anualmente al poder Legislativo el presupuesto para el próximo ejercicio; la otra es la relativa a la anualidad en la ejecución, es decir, en lo concerniente a los gastos e ingresos que se imputan al ejercicio presupuestario.<sup>28</sup>

### FUNDAMENTO.

Esta vigencia temporal de los presupuesto ha sido fundamento de uno de los principios clásicos sobre lo que se cimentaba la teoría del Presupuesto tradicional.

El principio de temporalidad tuvo, en consecuencia, un origen claramente político, resultado de la pugna de las Monarquías absolutas con el Parlamento en orden a la obtención de la supremacía del Poder Financiero. Los Parlamentos consiguieron obtener la votación anual del impuesto, controlando a través de este principio del consentimiento las fuentes de ingresos de las monarquías. Los monarcas se someten a las Cámaras en solicitud de la autorización para recaudar los impuestos de un modo periódico,

---

<sup>28</sup> Pérez Royo, Fernando. Derecho Financiero y Tributario. 3ra. Edición pág. 325-326.



así como tendrán también que someterse para la erogación de recursos extraordinarios.

Se deduce claramente que este principio es de origen político, y se ha llamado la atención sobre ello, que el principio es un asunto de la desconfianza que regirá por varios siglos las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Este último tratará de limitar al Poder Ejecutivo, restringiendo la concesión de créditos a breves plazos anuales, evitando e imposibilitando así la acción del Ejecutivo más allá de la vigencia del Presupuesto. De este modo se ejercen por el Poder Legislativo su competencias, y tiene la ocasión de decidir todos los años sobre la conveniencia del mantenimiento o la supresión de los servicios, e incluso de decidir sobre la confianza puesta por el Legislativo en el Poder Ejecutivo que presenta el Presupuesto.

Junto a este fundamento de tipo político el principio de temporalidad tiene una serie de fundamento socioeconómicos, jurídicos y técnicos de carácter vario, que se predicen ya de modo más concreto de la anualidad o del término elegido por cada sistema como plazo ideal de vigencia de los Presupuestos Generales del Estado.

### **ECONÓMICO.**

El plazo del año, que es plazo casi universal, se elige por diversas razones. En primer lugar, es un plazo que responde a una medida social del tiempo aceptada usualmente, y que suele utilizarse como plazo determinado por el ritmo de la vida Administrativa, Mercantil y Laboral. Más aún, en el Siglo XX se adopta definitivamente el término del año como tiempo que debe transcurrir entre la apertura y el cierre de la contabilidad de las empresas.

De este modo se coordinan los ritmos de la contabilidad pública con las Contabilidades Privadas.



Por otra parte, para el Ejecutivo el plazo de un año es prudencial para poder determinar, con la mayor exactitud posible, el monto de las obligaciones del Estado que deben satisfacerse en el período con cargo al Presupuesto. Los plazos más largos provocan inevitablemente una divergencia entre previsiones y resultados, obligando a acudir a medios extraños al Presupuesto para poder satisfacer las obligaciones que vayan surgiendo.

### **JURÍDICO.**

Desde el punto de vista jurídico, el período de un año parece igualmente adecuado para determinar los pasos sucesivos del funcionamiento de los servicios. Así, cada año el Presupuesto define lo que son gastos ordinarios del Estado y ordena jurídicamente la legalidad de los mismos. El período del año es igualmente útil para deslindar los gastos ordinarios de los extraordinarios, hasta el punto de que cuando el Estado se convierte en inversionista, para estos gastos extraordinarios de inversión se formulaban presupuestos extraordinarios.

### **POLÍTICO**

Finalmente, vuelve aquí aparecer la motivación política, el Poder Legislativo se asegura su control sobre las actividades gubernamentales limitado a plazos breves sus posibilidades de acción legítima, y manteniendo, como se decía en una gráfica frase inglesa, "sujeto los cordones de la bolsa".

La Constitución establece que la Ley de Presupuesto de la República tiene vigencia anual, y así lo remarca cuando señala en su artículo 138 Inc. 6 que dice: conocer, discutir y aprobar el proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, y ser informada periódicamente de su ejercicio conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la Ley.



La Ley del Régimen Presupuestario en su artículo 1 en su párrafo tercero dice: La Ley del Presupuesto deberá ser anual, es decir, válida para todo y sólo el ejercicio presupuestario para el cual sea dictada, y el artículo 24 dice: El Poder Ejecutivo deberá enviar a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto a más tardar el 15 de Octubre, y la Asamblea Nacional deberá aprobarla antes de la clausura de la Legislatura. El Presupuesto entrará en vigencia el Primero de Enero del año siguiente. Esta disposición manifiesta claramente que tiene una vigencia temporal, es decir, como vida jurídica que va del Primero de Enero al 31 de diciembre.



### **CAPITULO III**

## **EL CICLO PRESUPUESTARIO**

#### **1. INTRODUCCIÓN:**

El objeto del presente Capítulo es el análisis de las diferentes fases que integran el ciclo Presupuestario. Se entiende con esta denominación la sucesión de los diferentes momentos u operaciones que afectan al Presupuesto: Preparación, Aprobación, Ejecución y Control.

La característica más saliente de la regulación del ciclo presupuestario está representada por la atribución de competencias para cada una de ellas, que viene establecida por la propia Constitución y refleja la importancia central que, como hemos señalado en un Capítulo anterior, tiene el presupuesto en el esquema constitucional de división de poderes. Según esto, podemos decir que las diferentes fases del ciclo se desarrollan con una casi perfecta alternancia entre los protagonistas de las mismas: Ejecutivo y Legislativo. El Gobierno prepara el Presupuesto, sometido al Legislativo el proyecto de ley; el Legislativo examina este proyecto, y lo aprueba, aprobada la Ley de Presupuestos, la Administración es responsable de su ejecución; por último el Legislativo controla esa ejecución, comprobando la correspondencia entre la autorización y las operaciones desarrolladas en base a la misma.

Como hemos dicho, estas fases son sucesivas, alternándose en ellas la competencia de ejecutivo y el Legislativo, así lo expresa taxativamente La Constitución Política de la República de Nicaragua en su Artículo 138. Son atribuciones de la Asamblea Nacional: Inciso 6. conocer, discutir y aprobar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, y ser informada periódicamente de su ejercicio conforme el procedimiento



establecido en la Constitución y en la Ley. Y el artículo 150. Son atribuciones del Presidente de la República, los siguientes; inciso 5) Elaborar el proyecto de Ley del Presupuesto General de la República y presentarlo a consideración de la Asamblea Nacional para su aprobación, y sancionarlo y publicarlo una vez aprobado.

El Derecho Presupuestario tiene una parte orgánica, de indudable Interés, que suele ser el eje de los problemas suscitados por doctrina que estudia el Presupuesto del Estado. La exposición de este aspecto orgánico del Presupuesto se efectúa desde los manuales clásicos en torno al llamado ciclo presupuestario, o suma de fases y períodos a lo largo de los cuales se desarrolla la vida de un Presupuesto. El ciclo presupuestario comprende cuatro fases fundamentales:

1. Preparación del proyecto,
2. Aprobación de la Ley
3. Ejecución del Presupuesto, y
4. Control de esa Ejecución

Esta parte orgánica compuesta por las cuatro fases permite analizar los Problemas de estructura y ordenación de las competencias. La trascendencia política y jurídica del Presupuesto hace que estos problemas de competencia se planteen de modo muy vivo, pues a lo largo de las cuatro fases participan los principales órganos del Estado, en lucha por un predominio de las competencias a ejercer.

El Derecho Presupuestario en Nicaragua queda así enmarcado formalmente dentro de un esquema constitucional, del que es imposible prescindir en el planteamiento de los aspectos orgánicos. Más aún, se ha dicho



que los problemas presupuestarios penetran en el corazón de los temas constitucionales. El centro de la cuestión lo constituye fundamentalmente el estudio de las relaciones Legislativo- Ejecutivo en materia financiera. Sobre este tema se construye un panorama armónico de competencias administrativas.

Ordinariamente, de las cuatro fases a las que antes se hacía referencia, dos de ellas están dominadas por el Ejecutivo y las otras dos por el Legislativo, distinguiéndose con relativa claridad las funciones de decisión y las funciones de control.

Los principios fundamentales sobre los que puede montarse el esquema de las competencias presupuestarias son:

1. Separación de funciones
2. Coordinación de funciones
3. Irrenunciabilidad de competencias

**1. Separación de funciones:** Dado que la aprobación del presupuesto determina, al menos en teoría, la residencia de la supremacía del Poder político, y que la consignación de créditos en el presupuesto permite, la actualización legítima de los diferentes órganos y servicios del Estado, se comprende que el primero de los principios competenciales sea el de separación de funciones, que responde pura y simplemente a la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del Poder Político. Aprobar el Presupuesto es legislar, y de ahí la necesidad de la intervención de la Asamblea. La ejecución parece entrar de lleno en la función administrativa.



2. **Coordinación de funciones:** El juego entre los diferentes titulares de las funciones del Estado supone que las distintas fases del ciclo no quedan independizadas entre sí, sino que están íntimamente entrelazadas. Las separaciones en el tiempo entre una fase y otra no suponen ruptura de colaboración orgánica.
3. **Irrenunciabilidad de competencias:** Los órganos del Estado no pueden hacer dejación general de sus funciones. Ni el Legislativo ni el Ejecutivo pueden renunciar, a priori, al ejercicio de las competencias que constitucionalmente les corresponden. De este modo, ni el Ejecutivo puede "encargar" al Legislativo la preparación del Presupuesto, ni éste puede abandonar en aquél, de modo más o menos directo, las competencias que le corresponden en orden a la aprobación de la Ley del Presupuesto.

Estos principios se reflejan en nuestra Constitución Política de forma General en sus artículos 112 "La ley de Presupuesto General de la República tiene vigencia anual y su objeto es regular los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública. La ley determinará los límites de gastos de los órganos del Estado y deberá mostrar las distintas fuentes y destinos de todos los ingresos y egresos, los que serán concordantes entre sí.

La Asamblea Nacional podrá modificar el proyecto de Presupuesto enviado por el Presidente de la República, pero no se puede crear ningún gastos extraordinario sino por ley y mediante creación y fijación, al mismo tiempo, de los recursos para financiarlos. La ley de Régimen Presupuestario regulará esta materia.

Toda modificación al Presupuesto General de la República que suponga aumento o disminución de los créditos, disminución de los ingresos o transferencias entre distintas instituciones, requerirá de la aprobación de la



Asamblea Nacional. La ley Anual de Presupuesto no puede crear tributos. Y artículo 113. "Corresponde al Presidente de la República la formulación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, el que deberá someter para su discusión y aprobación a la Asamblea Nacional, de acuerdo con la Ley de la materia.

El Proyecto de Ley Anual de Presupuesto deberá contener, para información de la Asamblea Nacional, los presupuestos de los entes autónomos y gubernamentales y de la empresa del Estado".

Y de forma particular en los artículos 138, Inciso 6 que dice: "Son atribuciones de la Asamblea Nacional: 6) Conocer, discutir y aprobar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, y se informará periódicamente de su ejercicio conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la Ley.

Y artículo 150. Inciso 5) que expresa: "Son atribuciones del Presidente de la República, las siguientes: 5) Elaborar el proyecto de ley del Presupuesto General de la República y presentarlo a consideración de la Asamblea Nacional para su aprobación, y sancionarlo y publicarlo una vez aprobado. En donde se establecen las funciones que le corresponde al Poder Legislativo y las que le corresponde al Poder Ejecutivo.

## 2. ELABORACIÓN E INICIATIVA DEL PRESUPUESTO.

La iniciativa en el proceso presupuestario corresponde de manera exclusiva al gobierno. Así lo establece de manera expresa la Constitución Política en su capítulo III de las Finanzas Públicas, artículo 113 "corresponde al Presidente de la República la formulación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, el que deberá someter para su discusión y aprobación a la Asamblea Nacional, de acuerdo con la Ley de la materia. El Proyecto de Ley



Annual de Presupuesto deberá contener, para información de la Asamblea Nacional, los Presupuestos de los entes autónomos y gubernamentales y de las empresas del estado.

La iniciativa del Gobierno en este caso tiene perfiles propios. Se trata de una iniciativa obligada, no facultativa y que, además, debe llevarse a cabo siguiendo determinadas pautas en cuanto tiempo y a los modos de desarrollo. La Ley de Régimen Presupuestario establece al respecto normas precisas que resumimos a continuación.

El Proceso de preparación del presupuesto se desarrolla bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que tiene las funciones siguientes, formula y prepara la política presupuestaria de cada ejercicio en función de los planes y programas de Gobierno. Prepara anualmente el Proyecto de Presupuesto, dicta normas y procedimientos de ejecución y control del Presupuesto, Velar por el equilibrio presupuestario, Evaluar la ejecución de Ingresos y Egresos del Presupuesto, informar sobre la liquidación del Presupuesto.

La Dirección General de Presupuesto como dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene las siguientes funciones.

Participar en la elaboración de la política presupuestaria previa, asesorar a los organismos en las etapas del proceso presupuestario, nombrar delegados presupuestarios en los organismos, analizar los anteproyectos de Presupuestos de los organismos, elaborar el anteproyecto de Presupuesto, todo esto en lo referente a la preparación del Presupuesto General; pues cada Ministerio debe preparar un ante proyecto parcial y cada uno de los organismos autónomos adscritos al mismo, igualmente preparan sus propio anteproyecto los órganos del Estado y demás agentes presupuestarios. Todos estos anteproyecto deberán ser presentados a la Dirección General de Presupuesto en la



fecha que esté fije y de conformidad con las directivas y técnicas que les establezca.

Con base de los anteproyectos parciales, la Dirección General de Presupuesto presentará al Gobierno el anteproyecto de Ley de Presupuesto General del Estado. Dicho proyecto tendrá en cuenta los ingresos previstos y las previsiones de evolución de la economía.

El Gobierno, a continuación, debatirá el anteproyecto que le ha sido sometido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y aprobará o no el Proyecto de Ley de Presupuestos.

La última fase en la elaboración del Presupuesto es la presentación al Poder Legislativo. La Constitución Política establece en su Capítulo III DE LAS FINANZAS PÚBLICAS artículo 113 que corresponde al Presidente de la República la formulación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, el que deberá someter para su discusión y aprobación a la Asamblea Nacional; a más tardar el quince de Noviembre del corriente año según las Reformas y adicciones a la "Ley del Régimen Presupuestario en su disposiciones transitorias.

En la elaboración e iniciativa del Presupuesto encontramos la participación de los distintos órganos administrativos en la elaboración del anteproyecto y que a continuación detallamos:

### 2.1. ACTUACIÓN DE LOS MINISTERIOS

<sup>29</sup>Cada departamento ministerial, administrador de una sección del Presupuesto, influye en cierto grado en la preparación del proyecto. Cada órgano o servicio titular de un concepto presupuestario efectúa los

---

<sup>29</sup> Carrión Matamoros, Mauricio Manual Elemental de Derecho Financiero y Tributario. Primera Edición 2000. Pág. 60-73



cálculos precisos para señalar el monto de los créditos necesarios. Al centralizarse a nivel departamental el conjunto de gastos atribuibles a una misma sección elaborar un anteproyecto parcial del Presupuesto. Este anteproyecto solamente afecta a los gastos, ya que los ingresos no afectan a los gastos en particular, ya que la política de ingresos se dirige por un sólo departamento ministerial.

La actuación de los distintos Ministerios varía mucho, según se trate de departamentos "administradores" simplemente, o departamentales "inversores", ya que es diferente el cálculo, de la consignación de los gastos de servicios que, de gastos de inversión, y de créditos estimativos o créditos limitativos.

La Ley de Régimen presupuestario regula la actuación de los Ministerios o dependencia del Ejecutivo o Administración Central, al señalar en su Capítulo I Disposiciones Generales, artículo 2: Quedan sometidas a las presente Ley todas las instituciones de cualquier naturaleza cuyo financiamiento total o parcial provenga de fondos del Presupuesto General.

Las instituciones referidas en el artículo señalado, deberán cumplir con las normativas que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público oriente a través de su departamento especializado en su rama; así lo establece, el artículo 4 cuando dice: Los organismos regidos por la presente ley, están obligados a usar la metodología del Régimen presupuestario que establezca y divulgue el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Presupuesto.

La Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el organismos que tiene la atribución de asesorar y analizar las propuestas de anteproyecto de presupuesto de los



Ministerios y demás entes administrativos del Gobierno Central; así lo expresa el Capítulo II Estructura y organización del Régimen Presupuestario, artículo 10.2 que dice: "Asesorar a los organismos en las etapas del proceso presupuestario".

Artículo 10.3 que dice: "Nombrar delegados presupuestarios en los organismos"

Artículo 10.4. que dice: "Analizar los anteproyectos de presupuesto de los organismos sobre todo en lo concerniente a la aplicación de la política presupuestaria".

Cuando los Ministerios o entes administrativos no envían su anteproyecto de Presupuesto; la ley establece que se tendrá por aceptado lo propuesto por la Dirección General de Presupuesto, **en Capítulo III. Formulación del Presupuesto**, artículo 18 que dice: "Si a la fecha fijada por la Dirección General de Presupuesto, una o más dependencia no hubieran remitido el anteproyecto, se entenderá que están de acuerdo con las asignaciones presupuestarias estimadas. En tales casos se procederá a incorporarlas en el proyecto del Presupuesto del siguiente ejercicio.

### 2.2. ACTUACIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Tienen atribuido fundamentalmente 3 tareas:

1. Centralizar los proyectos de presupuestos
2. Preparar el Presupuesto de ingresos
3. Redacta la exposición de motivos de la Ley.

En muchos países, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público queda relegado a segundo término, como consecuencia de que a través del



presupuesto se dirige la política económica del país, corresponde al Poder Legislativo la fijación de las líneas directrices que han de tenerse en cuenta en la elaboración del Presupuesto. Naturalmente, el tema queda íntimamente ligado a la estructura política, no cabiendo consideraciones de tipo general.

De acuerdo con la Ley No.290 (Ley de organización, competencia y procedimiento del Poder Ejecutivo), al Ministerio de Hacienda y Crédito Público le corresponde proponer al Presidente de la República el anteproyecto de Ley del Presupuesto General de la República y (art. 21.a). y en el Reglamento de la Ley No. 290 (Decreto No. 71-98), en su artículo 96 dice:

Dirección de Presupuesto Corresponde a esta Dirección:

1. Formular políticas, normas y procedimientos para la elaboración, Programación, ejecución, seguimiento, supervisión y control del Presupuesto Nacional.
2. Formular y proponer el anteproyecto de Ley de Presupuesto General al Presidente de la República.
3. Coordinar y controlar las transferencias y desembolsos de recursos financieros corrientes y de capital dentro de la ejecución del Presupuesto General.
4. Administrar el Registro de Inversiones públicas del Estado (R.I.P.E.).

La actuación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la elaboración del Presupuesto tiene una naturaleza técnica por cuanto la Ley de Régimen presupuestario en su artículo 9.1. dice: "Corresponde al Ministerio de



Hacienda y Crédito Público, en materia de Presupuesto las siguientes funciones;

1. Formular y preparar en coordinación con la Secretaría de Planificación y Presupuesto, la política presupuestaria de cada ejercicio en función de los planes y programas de gobierno".

Artículo 14 dice: "El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizará la estimación de los ingresos del Gobierno para cada ejercicio presupuestario, en lo que sea pertinente se coordinará con el Banco Central de Nicaragua, Secretaría de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Cooperación Externa y otras Instituciones.

### 2.3. ACTUACIÓN DEL PRESIDENTE

Al Poder Ejecutivo corresponde el ejercicio de la iniciativa Legislativa. En el seno del mismo se debate el proyecto de Presupuesto y se deciden en torno a su definitiva redacción.

Las diferencias de la iniciativa del presupuesto con respecto a las de cualquier otra ley son evidentes.

En primer lugar no se trata de una iniciativa voluntaria, sino obligada. La necesidad constitucional de aprobar periódicamente el Presupuesto obliga sin duda a presentar el proyecto correspondiente, por lo que su iniciativa constituye una obligación jurídica para el Ejecutivo.

En Segundo lugar se somete a unas reglas especiales de presentación del proyecto.

La iniciativa de la Ley anual del presupuesto General de gastos le corresponde al Presidente de la República así lo establece claramente el Artículo 113 Constitución. "Corresponde al Presidente de la República la formulación del Proyecto de la Ley anual del Presupuesto, el que



deberá someter para su discusión y aprobación a la Asamblea Nacional, de acuerdo con la Ley de la materia y lo reafirma la **Constitución Política, en su Capítulo III. Poder Ejecutivo**, artículo 150.5. Que establece: "Elaborar el proyecto de Ley del Presupuesto General de la República y presentado a consideración de la Asamblea Nacional para su aprobación, y sancionarlo y publicarlo una vez aprobada".

La iniciativa de la Ley anual de Presupuesto la Ley de Régimen Presupuestario en el **Capítulo III Formulación del Presupuesto**, artículo 21 reformada por la Ley No. 136 Reformas y adiciones...que establece: "El Presidente de la República presenta el proyecto de presupuesto a la Asamblea Nacional en cumplimiento de los artículos 113 y 132 Inciso 6 de la Constitución Política de Nicaragua.

La presentación del proyecto deberá hacerse a más tardar el 15 de Octubre antes de iniciarse el nuevo ejercicio presupuestario y deberá contener:

- a. Exposición de motivos que contemple:
  1. La política fiscal en el contexto del programa económica anual; evaluación perspectivas.
  2. Un análisis de los ingresos por sus principales fuentes y de los egresos según su distribución principal.
    - b. Información estadística de ingresos y egresos y otras que se consideren de interés.
    - c. El proyecto de Ley Anual del Presupuesto
    - d. Otros aspectos relevantes.



### **3. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO**

Le corresponde al Poder Legislativo aprobar la Ley de Presupuesto por las siguientes razones: El Parlamento históricamente ha controlado la política de ingresos y gastos y se sigue con ello una tradición inveterada.

Por otra parte, se dice que el presupuesto es materia de Ley. El tema ha sido objeto de una amplia discusión doctrinal y se ha llegado a mantener que el Parlamento al aprobar el Presupuesto, no Legislaba, sino que ejercían una función administrativa..

#### **3.1. DISCUSIÓN DEL PRESUPUESTO.**

El Presupuesto se aprueba por el Poder Legislativo, no tanto porque su contenido sea materia reservada a la Ley, sino en cuanto que constitucionalmente se atribuye al Poder Legislativo el Poder Supremo de aprobar la ordenación de los gastos y el sistema previsto para las enmiendas de gastos

#### **3.2. SANCIÓN LEGISLATIVA**

La sanción se produce del mismo modo formal y tiene el mismo alcance material que en otra ley cualquiera.

Le corresponde a la Asamblea Nacional la aprobación de la Ley Anual del Presupuesto, la que tiene la facultad de modificar la iniciativa presentada con la limitación que no puede crear nuevos gastos o capítulos presupuestarios, ni modificar los gastos propios, si hace este tipo de modificaciones (adicionar gastos) deberá crear al mismo tiempo los recursos para financiamiento así lo establece claramente, la



Constitución Política en el Capítulo III DE LAS FINANZAS PUBLICAS, artículo 112 en su segundo párrafo que dice: "La Asamblea Nacional podrá modificar el proyecto de Presupuesto enviado por el Presidente de la República, pero no se puede crear ningún gastos extraordinario sino por ley y mediante creación y fijación, al mismo tiempo, de los recursos para financiarlos. La Ley de Régimen Presupuestario regulará esta materia.

La discusión y aprobación de la Ley de Presupuesto se hace de acuerdo al procedimiento que establece la Constitución en su **Capítulo II PODER LEGISLATIVO** en el artículo 141: "Toda iniciativa de Ley deberá ser presentada con su correspondiente exposición de motivos en Secretaría la Asamblea Nacional".

"Todos las iniciativas de Ley presentadas, una vez leídas ante el plenario de la Asamblea Nacional, pasarán directamente a comisión". Y el Estatuto General de la Asamblea Nacional" en su artículo 80 dice: Recibido por la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Anual de Presupuesto, previa exposición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Presidente de la Asamblea Nacional lo remitirá a la comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuestos para su dictamen correspondiente y a los representantes para su conocimiento.

Artículo 81. las mociones de modificación al proyecto de Ley deberá ser introducidas por los representantes en la instancia de la comisión, por escrito y debidamente fundamentadas, durante los primeros veinte días de este período establecido para su dictamen en la Ley de Régimen Presupuestario.

Artículo 82. El dictamen de la comisión deberá pronunciarse sobre cada una de las mociones de modificaciones al proyecto de la Ley Anual de



Presupuesto que hubieren sido presentadas en el período señalado, pudiendo consignarse las reservas expresadas. Las mociones no acogidas en el dictamen, podrán ser interpuestas en el plenario por sus respectivos proponentes.

Artículo 83. Antes de discusión en lo particular, el plenario deberá pronunciarse sobre cada una de las mociones dictaminadas, salvo sobre aquellas, que no habiendo sido acogidas en el dictamen, no sean retomadas por el proponente, podrá haber dictamen de minoría. Según las reformas y adiciones. La ley de Régimen presupuestario en su Capítulo III Formulación del Presupuesto, artículo 21 expresa "El Poder Ejecutivo deberá enviar a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto a más tardar el 15 de octubre, y la Asamblea Nacional deberá aprobarla antes de las clausuras de la legislatura. El Presupuesto entrará en vigencia el primero de Enero del año siguiente.

#### **4. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.**

Puesto en vigencia el Presupuesto a raíz de la aprobación y Promulgación, comienza la fase de su ejecución, que aparece dominada por la idea de control y que llevada a sus extremos puede conducir a la lentitud exagerada de los actos de fiscalización, con efectos paralizantes sobre la administración, disminuyendo su rendimiento y determinando una mala utilización de los fondos. Ejecutar el Presupuesto significa, realizar los ingresos previstos.



1. <sup>30</sup>Según Profesor Bayona de Perogordo dice que la ejecución del presupuesto consiste en el pago o cumplimiento de las obligaciones reconocidas y en la liquidación y recaudación de los ingresos previstos. En cuanto a la obtención de los ingresos derivados de la liquidación y recaudación de los derechos económicos, se lleva a cabo con arreglo al procedimiento que en cada caso corresponda. La ejecución del Presupuesto consiste en la realización por la administración de los ingresos y gastos públicos, conforme a lo ordenado o autorizado por la Ley presupuestaria.<sup>31</sup>

Es conveniente realizar algunas precisiones entorno al concepto expuesto. En primer lugar, como es sabido, no sólo es la Ley presupuestaria quien marca la pauta de actuación de la Administración, sino otras leyes de naturaleza financiera que pueden ser anteriores a la presupuestaria, como los de Concesión de Créditos Extraordinarios o Suplementarios sin olvidar que también en esta materia la Administración se desenvuelve dentro del marco del conjunto del ordenamiento.

Por otra parte la Administración no es mera ejecutora de un plan rigurosamente preestablecido, del cual no pueda salirse en absoluto, sino que esto sólo es cierto para una parte de su actuación en esta fase presupuestaria. Evidentemente, deben recaudarse los ingresos tributarios siempre que se produzcan los oportunos hechos imposables y no se dé ninguna de las causas que imposibilitan la culminación de la relación jurídica-tributaria, pero incluso dentro del ámbito de los ingresos, no todos

---

<sup>30</sup> Bayona de Perogordo Juan José . y María Teresa Soler Rech. Compendio de Derecho Financiero. Primera Edición 1991. pág. 398.

<sup>31</sup> Sáinz de Bujanda, Fernando. Notas de Derecho Financiero. Tomo I. Volumen III, Madrid, 1975. pág. 685,686.



son de naturaleza tributaria. Considerando el aspecto correspondiente al gastos público, la Administración posee en la mayoría de los casos un amplio poder discrecional en cuanto apreciar y decidir la oportunidad de su realización.

En todos estos casos cabe decir que la Administración puede decidir sobre todos los elementos que implican la realización del gasto, con limitaciones principalmente centradas en la cuantía máxima y en la naturaleza de tales gastos.

La ejecución del Presupuesto supone, en síntesis, el empleo por parte de la administración de los créditos que el parlamento le ha autorizado a gastar para el desarrollo de sus funciones.<sup>32</sup> En base a dichos créditos, la administración podrá, por un lado, contraer nuevas obligaciones (por ejemplo, contratar la realización de una obra, conceder una subvención) y, por otro, dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de relaciones nacidas con anterioridad (por ejemplo, pagar los sueldos de los funcionarios o las pensiones de las clases pasivas) o simplemente derivadas de la directa ejecución de una Ley.

La última fase en la ejecución del Presupuesto es la liquidación o cierre del ejercicio, se trata de una operación contable que establece el resultado de la gestión presupuestaria o de la ejecución del Presupuesto en términos de caja. Es decir, la contabilización final de los pagos e ingresos realizados con cargo a los créditos autorizados y a las previsiones de ingresos consignadas en el Presupuesto.

La ejecución del presupuesto es una atribución que tiene la administración pública central y otras entidades de la Administración Pública en General, la Ley del Régimen Presupuestario establece la forma de llevar a

---

<sup>32</sup> Pérez Royo, Fernando. Derecho Financiero y Tributario. Tercera Edición. Madrid 1993.pág. 342, 343.



efecto dicha ejecución, de donde se desprende que el sometimiento que tiene la administración es en cuanto al monto que tiene asignado cada concepto o capítulo presupuestario y a la naturaleza del gastos. **Artículo 27 De la Ley Reformas y Adiciones a la Ley Régimen Presupuestario Capítulo V. Ejecución. Dice:** Los Presidentes de los Poderes Legislativo, Judicial y Electoral, Rectores de Universidades, el Contralor General de la República y demás funcionarios responsables de los Órganos e Instituciones del Estado, son responsables personales y directo de la ejecución de sus respectivos presupuestos". Será facultad de las autoridades de los poderes del Estado y de la Contraloría General de la República la distribución del total de sus presupuestos, de acuerdo a su propio criterio".

El Poder Ejecutivo, en la ejecución de su presupuestario deberá realizar La cancelación de las obligaciones contraídas por los organismos bajo su ámbito de acción, a través de pagos directos o entregas de fondos. Para tales efectos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecerá los mecanismos y condiciones correspondientes, en su Artículo 29 dice. De la Ley de Régimen Presupuestario Capítulo IV Ejecución. "Todo gasto o compromiso requiere la existencia del crédito presupuestario correspondiente". "Todas las instituciones que gozan de autonomía en la Administración de su presupuesto deberán presentar a la Contraloría General de la República un informe trimestral de la ejecución de los mismos, con copia fiel al Ministerio de Hacienda y Crédito Público".

## 5. EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

### 5.1. INTRODUCCIÓN.

La idea de control es inseparable del propio concepto de Presupuesto.



Toda concepción del régimen presupuestario se halla presidida por la preocupación de que la actuación del ejecutivo se halle sometida, en cuanto a sus repercusiones financieras, al control y vigilancia del Legislativo. En este sentido, la aprobación del Presupuesto cumple ya una función de control preventivo de esta actuación.

Aparte de esto, hablamos de control presupuestario en el sentido estricto del término para referirnos a la actividad que tiene por objeto específico comprobar la correspondencia entre la ejecución del Presupuesto por parte de la administración y el mandato o autorización contenido en la Ley de Presupuesto y, en general, en las normas que rigen la realización de los gastos y la obtención de los ingresos públicos.<sup>33</sup>

Esta cuarta fase del ciclo que se abrió con la preparación del Presupuesto es la de control de su ejecución, fase en la que se ejercen competencias por distintos órganos administrativos y legislativos, organizándose un sistema plural de control.

La función de control no ha sido definida con precisión utilizándose ordinariamente el término sólo como expresión de una potestad de vigilancia jerárquica ejercida por el superior sobre el subordinado. En materia financiera, sin embargo, la función alcanza un significado preciso, la idea de verificación, de comprobación de que algo responde a sus principios normativos o a sus declaraciones previas. Si a toda actividad administrativa ejercida debe existir necesaria institución de un control, con mayor motivo en materia de finanzas, ya que el control asegura el funcionamiento regular de todo el bloque de la vida estatal.

El control de la actividad financiera de la administración cumple una serie de funciones diversas.

---

<sup>33</sup> Pérez Royo, Fernando. Derecho Financiero y Tributario. Tercera Edición, Madrid. 1993 pag. 345.



1. Una función de carácter jurídico, de asegurar el respecto al principio de legalidad de la actividad administrativa, empezando por la legalidad presupuestaria.
2. Una función de naturaleza, política, dentro del esquema de división de poderes tal como el mismo se refleja en el ciclo presupuestario.
3. Una función de racionalización, de corrección de abusos e inercias que inevitablemente se producen en una actividad tan compleja como es la ejecución del Presupuesto.

### 6 FINALIDADES DEL CONTROL.

<sup>34</sup>El control de la ejecución del Presupuesto tiene, desde luego, una finalidad técnico - Legal vinculada con la regularidad de los actos de gestión y el adecuado manejo de los fondos públicos; además, persigue un objetivo más amplio, de tipo político, lo cual es la apreciación de la orientación general del Gobierno del Estado, costo y eficiencia de los organismos oficiales, y adecuación de la actividad desarrollada a los planes de acción económica social.

Las diferencia entre control y vigilancia podrían exponerse, siguiendo a Zacarías (Las notas del resumen que se ofrece son de García de la Mora), así:

1. El control se sustancia en pronunciamientos necesarios, mientras podría hipotizarse el ejercicio de una vigilancia que no dé lugar a pronunciamiento de ninguna clase, a causa, por ejemplo; de la regularidad y eficiencia de la actividad vigilada.

---

<sup>34</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero. Volumen I Segunda Edición 1973. pág. 225-227.



2. El control se exterioriza en un juicio objetivo, mientras la vigilancia no excluyen, sino que incluso postulan una dialéctica constructiva entre órgano vigilante y órgano vigilado.
  3. Los medios formales del control son taxativamente delimitados por la Ley, lo que no ocurre con la vigilancia.
  4. El objetivo del control puede ser sólo una exteriorización de actividad positiva. La vigilancia, en cambio, se extiende a todo el comportamiento del órgano incluso el omisivo.
  5. El control expresaría juicio diagnósticos, la vigilancia pronósticos.
  6. El control presupone una posición neutral del controlador; la vigilancia una supremacía jerárquica o funcional. (Martínez Lago).
7. **SU ÁMBITO:** La función de control tiene un ámbito tan extenso como lo pueda ser la gestión administrativa de los fondos públicos, ampliándose el mismo a todas las esferas en que dichos fondos se utilizan. Cabe distinguir:
1. Control sobre los gastos que, con cargo al presupuesto del Estado, se imputan al funcionamiento de los órganos y servicios públicos.
  2. Control sobre los gastos de transferencia del Presupuesto del Estado y, en consecuencia, sobre las provisiones, presupuestos o balances de los entes acreedores o beneficiarios de tales créditos.
  3. Control sobre los gastos públicos que no tiene un reflejo determinado en el Presupuesto del Estado por ser objeto de presupuesto autónomos o cuentas independientes.

En cuanto al ámbito temporal, depende del sistema contable de imputación de ingresos y gastos vigente en relación con el Presupuesto.



## **8, CONTENIDO DEL CONTROL PRESUPUESTARIO**

El contenido de la función de control debe consistir precisamente en la Vigilancia para la fiel ejecución de tales obligaciones en relación con tales servicios y recursos, a fin de obtener, conforme a los principios de sana gestión financiera, una adecuada y legal administración de los fondos públicos.

El contenido de la función de control depende, en parte, de la naturaleza que en cada sistema se le asigne. Lo que puede ser:

En Primer Lugar la función de control financiero es una función constitucional, en cuanto que el cumplimiento de la Ley de Presupuestos afecta a las relaciones constitucionales entre los diferentes órganos del Estado, lo que justifica la intervención activa del Legislativo.

En segundo lugar, el control tiene un carácter fundamental objetivo, por lo que la tarea de velar por la regularidad de las cuentas se encarga, sin perjuicio de su convivencia con controles administrativos, a órganos excluidos de la línea jerárquica de la Administración, e incluso configurados conforme a un esquema judicial, siendo inamovibles sus funciones (Contraloría).

Por último, la función de control revela el predominio del Ministerio de Hacienda, al constituir en sus cuadros organizativos los instrumentos del control financiero diario sobre toda la administración.

## **9. EL OBJETO DEL CONTROL**

El control financiero radica en la verificación del cumplimiento de la legislación presupuestaria, que deberá abarcar una serie de aspectos en función a los principios vigentes en cada sistema; entre los cuales podemos señalar los siguientes:



1. Comprobación de la contratación de obligaciones o compromisos del gasto. La contratación debe limitarse a las consignaciones que consten en el Presupuesto, ya que en principios los créditos tienen el carácter de máximo y no pueden sobrepasarse sin autorización previa.
2. Comprobación de la idoneidad de los gastos. La especialidad presupuestaria impide que, sin expresa autorización, se utilicen créditos con finalidad distinta a la prevista.
3. Comprobación del respeto a los límites impuestos por el Presupuesto. Se extiende el control cuantitativa y cualitativamente.
4. Comprobación de la realidad y urgencia de las nuevas y mayores necesidades que aparecen en cada ejercicio. El control se extiende a la legalidad y oportunidad del gasto y a la necesidad de satisfacerlo por medios extraordinarios sin aguardar a la formulación de un nuevo Presupuesto.
5. Comprobación de la efectiva realización de los pagos, controlando también el empleo de gastos e inversiones.
6. Comprobación de la exactitud de las cuentas finales.

### 10. CLASES DE CONTROL

La función de control variada en su contenido, en sus medios y en sus efectos. La participación de diversos órganos del Estado en la elaboración, aprobación y gestión de los créditos públicos justifica la pluralidad orgánica de controles. Es ya tópico distinguir tres esferas: Administrativa, Judicial y Legislativa.

En realidad, la terminología utilizada se presta a equívocos, pues no existe, propiamente hablando un control de los jueces sobre el Presupuesto organizado de modo ordinario.



El llamado control judicial es efectuado, normalmente, por un órgano atípico, que en algunos sistemas se le llama Tribunal de Cuentas y en nuestro sistema lo hace la Contraloría que actúa en una función cuasijurisdiccional.

### a. CONTROL ADMINISTRATIVO

Llamamos control administrativo al que se despliega en el seno del aparato del Ejecutivo. Es un control en buena medida concomitante, o simultáneo a la fase de ejecución de los presupuestos, por lo que también suele denominarse como control previo o preventivo interpuesto como una condición de eficacia jurídica de los actos administrativos.

El control administrativo consiste, básicamente en comprobar la adecuación de la actividad financiera, en nivel administrativo o gestión, a los criterios que de acuerdo con el ordenamiento jurídico, deben presidir su desarrollo.

El control administrativo financiero es un control interno, producido en el mismo seno de la Administración, sometido a unos principios unitarios. Es fundamental en este aspecto la distinción entre administradores y contables, por una parte, e interventores e inspectores, por otra.

Los administradores actúan sometidos al principio de legalidad en el momento extrapresupuestario de contratación de obligación del Estado y Financiamiento se someten al montante de las consignaciones presupuestarias que no pueden sobrepasar.

Las contables, por su parte, se someten únicamente a la legalidad presupuestaria liquidando y abonando en la cuantía de las consignaciones.

Finalmente los inspectores o interventores aseguran el criterio unitario de control interno. No dependen del titular del Ministerio o ente Administrativo.



en que ejercen sus funciones, sino del Ministro de Finanzas o Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Legislación Nicaragüense sobre el control administrativo de la función presupuestaria plantea dos formas de control.

La Primera Forma: Es el órgano especializado de cada Ministerio o ente de la Administración o del propio Ministerio o ente, quien tiene la responsabilidad de establecer los mecanismos y procedimiento para la ejecución presupuestaria, así lo establece el artículo 36 de la Ley de Régimen presupuestario en el **Capítulo VI Control y evaluación**, que dice: "Es responsabilidad directa de cada organismo establecer los mecanismos y procedimientos para analizar las operaciones que haya proyectado realizar, es, antes de que surta sus efectos, con el propósito de determinar la propiedad de dichas operaciones, su legalidad y veracidad; finalmente, su conformidad con el presupuesto, planes y programas".

La Segunda Forma: "Es la que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ejerce sobre todos los Ministerios y entes de la Administración sobre el debido cumplimiento de la ejecución presupuestaria así lo establece en el **Capítulo VI. Control y Evaluación** artículo 35 de la misma Ley que dice: "La centralización y consolidación contable de la ejecución presupuestaria de los ingresos y egresos y de las operaciones patrimoniales, corresponden al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Todos los Ministerios y Organismos deberán llevar los registros y aplicar las normas de contabilidad presupuestarias.

Esto se lleva a la práctica mediante la Dirección General de Presupuesto, así lo establece la Ley de Régimen Presupuestario en el **Capítulo III Estructura y Organización del Régimen Presupuestario** artículo: 10.6: Coordinar la ejecución de los presupuestos, en términos



financieros y físicos. Arto.10.7: preparar informes periódicos de la evaluación de la ejecución, arto. 10.8: establecer metodología y técnicas presupuestarias que posibiliten la formulación, ejecución, control, seguimiento y evaluación del Presupuesto; y la Ley 290 en su artículo 21.c señala: Organizar y supervisar las transferencias, los desembolsos de recursos financieros corrientes y de capital, y supervisar la ejecución del Presupuesto General de la República, todo ello de conformidad con la Ley del Régimen presupuestario.

### b. CONTROL JURISDICCIONAL

Como segundo tipo de control financiero se instrumenta un control, llamado jurisdiccional, a cargo de órganos independientes, sustraídos de la línea de mando, y, como consecuencia, no sometidos a jerarquía administrativa. Este control jurisdiccional asegura la revisión del control interno de la Administración de acuerdo con criterios objetivos, realizado por órganos independientes, cuyos titulares son, con frecuencia inamovibles.

La labor de estos órganos tienden fundamentalmente a la revisión de un balance o presupuesto consuntivo, en el que se fijan con exactitud los ingresos y gastos, realmente obtenidos y producidos en un período determinado. Al tiempo de objetivarse la cuenta los órganos jurisdiccionales determinan su regularidad o irregularidad, y, en tal caso, exigen las responsabilidades derivadas de la actuación culposa o negligente de las autoridades y funcionarios.

El control jurisdiccional en Nicaragua lo lleva a efecto la Contraloría General de la República; el cual sigue un procedimiento mas que jurisdiccional es de carácter administrativo, aunque sus resoluciones o decisiones pueden tener como consecuencia desde la simple apertura de un expediente disciplinario hasta la denuncia o acusación ante los Tribunales ordinarios



(Penales). Esta atribución se la otorga la **Constitución Política de la República de Nicaragua. Capítulo IV. De la Contraloría General de la República**, en su artículo 154 que dice: La Contraloría General de la República es el Organismo rector del sistema de control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado. Artículo 155: Corresponde a la Contraloría General de la República: Establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales.

1. El control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República.
2. El control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos los subvencionados por el Estado y las Empresas Públicas o Privadas con participación de Capital Público.

### c. CONTROL PARLAMENTARIO O LEGISLATIVO.

El control de la ejecución del Presupuesto por el Poder Legislativo, constituye la etapa final del proceso señalado. El Parlamento debe comprobar si sus decisiones han sido respetadas, pero esto que es tan sencillo en el plano teórico resulta de difícil cumplimiento en la práctica, pues el presupuesto ha asumido tal magnitud y complejidad técnica, que el Parlamento absorbido por problemas de otra índole, no puede realizar un control efectivo.

Se ha señalado que esta facultad de control parlamentaria es una Facultad hipotética, que ofrece muy pocas posibilidades de control efectivo, ya que el examen a posteriori de unas cuentas ya aprobadas por los órganos competentes, se justifica más por un respeto a la legalidad que por una efectividad en el funcionamiento de este control.



El Legislativo en su tarea de control, debe tener presente tres temas fundamentales.

1. La regularidad de la ejecución del Presupuesto, lo que entraña la prohibición de variaciones de la autorización parlamentaria no aprobadas previamente.
2. La legalidad en las variaciones del Presupuesto, lo que supone la presencia del Legislativo en todos y cada uno de los actos de variación de la autorización parlamentaria. Ello implica también el control de las autorizaciones concedidas en el articulado de la Ley de Presupuesto.
3. La legalidad en la concesión de nuevos créditos. El Poder Legislativo debe asegurarse el control de los nuevos y mayores gastos que se produzcan por alteración de las circunstancias que estaban vigentes en el momento de la aprobación de los Presupuestos. Así el Legislativo debe ser el único competente para aprobar leyes de gastos y leyes Presupuestarias especiales por las que se concedan créditos extraordinarios y suplementos de créditos.

A la Asamblea Nacional le corresponde el control político o Legislativo de la Ejecución Presupuestaria así lo establece **La Constitución Política en el Capítulo II. Poder Legislativo**, en el artículo 138.6 que dice: Conocer discutir y aprobar el proyecto de Ley Anual de Presupuesto General República, y ser informada periódicamente de su ejercicio conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la Ley. De acuerdo a esta norma Constitucional, este es un control a posterior por ello su eficacia es débil y limitada por cuanto no permite corregir la irregularidades en su ejecución.

La Ley Régimen Presupuestario en su Capítulo VI. CONTROL Y EVALUACIÓN. Artículo 37. expresa "El Ministerio de Finanzas o de Hacienda y Crédito Público controlará y evaluará el grado de cumplimiento de la



---

ejecución Presupuestaria y lo presentará al Presidente de la República; posteriormente, lo remitirá a la Contraloría General de la República.



## CONCLUSIÓN

El Derecho Financiero se dividen dos grandes ramas. El Derecho Tributario y Derecho Presupuestario. El Derecho Presupuestario tiene como figura principal El Presupuesto General de la República; que es el instrumento organizador, de las finanzas públicas de un país, consiste en un documento aprobado mediante ley de la República en el que se especifican todos los ingresos y gastos del Estado durante un período determinado, generalmente un año. La norma presupuestaria es una ley en la plenitud de su sentido: material, porque contiene disposiciones jurídicas que vinculan a la Administración y a los particulares; y formal, porque ha de ser aprobada por el órgano al que constitucionalmente corresponde la función Legislativa.

El Presupuesto General de la República, establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien adopta la estructura que más convenga, esta estructura se encuentra predeterminada por los sistemas de clasificación orgánica, económica, funcional.

El Derecho Presupuestario para asegurar el cumplimiento de su finalidad; procedimientos, desembolso y control de los recursos públicos se apoya de los siguientes principios presupuestarios, principio de unidad, principio de universalidad, principio de especialidad, principio de equilibrio, principio de anualidad, debidamente establecido en la Ley de Régimen Presupuestario y su Reforma.



El ciclo presupuestario en Nicaragua se enmarca en un esquema constitucional de división de poderes entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo establecido en la Constitución Política en su arto. 138.6 y 150.5 donde expresa las etapas de ciclo presupuestario: Formulación, aprobación, ejecución y control. Formulación y Ejecución es competencia del Poder Ejecutivo, Aprobación y Control es competencia del Poder Legislativo.

En el Presupuesto de la República se encuentra implícita la visión gubernamental de las prioridades nacionales y la lógica económica del Estado. La racionalidad de los planes y programas contenidos en el Presupuesto, la armonización y tendencias del ingreso, gasto en su formulación, ejecución y control, es una de las mejores formas de medir la calidad de nuestros gobernantes legisladores y - por que no decirlo- también de la sociedad civil.

En conclusión: El Derecho Presupuestario en Nicaragua se perfecciona con la existencia de una norma de vigencia periódica, responsable de precisar el detalle de los ingresos y gastos públicos: La Ley Anual de Presupuesto General de la República.



## **BIBLIOGRAFÍA**

1. Baéz Cortéz, Theódulo y Julio Francisco. Todo sobre impuestos en Nicaragua. 5ª. Edición. Editorial INIET. (Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios). 2001.
2. Bayona de Perogordo, Juan José y María Teresa Soler Roch. Compendio de Derecho Financiero. 1ra. Edición. Editorial Librería COMPAS, ALICANTE. 1991.
3. Carrión Matamoros, Mauricio. Manual Elemental de Derecho Financiero y Tributario. 2da. Edición. Editorial BITECSA, 2002.
4. Diccionario Jurídico Espasa. Nueva edición totalmente actualizada. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, 2003.
5. Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero. Volumen I 2da. Edición. Editorial Depalma Buenos Aires, 1973.
6. Martínez Lago, Miguel Ángel. Manual de Derecho Presupuestario. S. E. Editorial COLEX, 1992.
7. Pérez Royo, Fernando. Derecho Financiero y Tributario. 3ra. Edición. Editorial Civitas, S. A. Madrid 1993.



8. Sáinz de Bujanda, Fernando. Notas de Derecho Financiero. Tomo I, volumen 3º. Editorial Artes Gráficas Benzal- Virtudes 7 Madrid , 1975.
9. Constitución Política de la República de Nicaragua y sus reformas 1ra. Edición. Editorial Parlamento. Managua, 2000
10. Ley del Régimen Presupuestarios. Ley No. 51, Gaceta No.243 del 22 de Diciembre de 1988.
11. Ley Anual de Presupuesto General de la República 2005.Ley No. 518. La Gaceta, 03 de Febrero del 2005.
12. Reformas y Adiciones a la Ley del Régimen Presupuestario. Ley No. 136. La Prensa, 14 de Noviembre de 1991.