

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE NICARAGUA LEON
UNAN-LEÓN
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO



Tesis para optar al título de Magíster en Derecho Parlamentario
Tema: **“SEGUIMIENTO LEGISLATIVO DE LA EJECUCIÓN
PRESUPUESTARIA DE 1997 AL 2002”**

SUSTENTANTE:

Winston Edward Cuadra Manzanares.

TUTOR: **Msc. Mauricio Carrión Matamoros.**

León, Nicaragua. Junio de 2013.

“A LA LIBERTAD POR LA UNIVERSIDAD”

DEDICATORIA

Dedico a DIOS el presente trabajo, por haberme permitido culminar mis estudios. Dar luz providencia misericordia y amor. Por alcanzar poco a poco las metas trazadas.

A mis padres; Zela Damaris Manzanares Alvarado y Winston Auxilio Cuadra Zuniga. Mis hermanas Helgha e Hinga Cuadra Manzanares a mis sobrinos. Diego Farid, Diether Fernando, Cortez Cuadra y a Siomar Gabriel Arauz Cuadra, Por su cariño, el apoyo ilimitado que me han proporcionado a lo largo de mi vida, por quien me esfuerzo día a día para entregarles lo mejor de mí.

AGRADECIMIENTO

Agradezco, a DIOS, por permitirme estar con vida y haberme dado el entusiasmo y fuerza para seguir adelante y finalizar esta investigación.

A mis padres, hermanas y sobrinos quienes estuvieron conmigo en todo momento. Agradezco su comprensión, ustedes que dan sentido a mi vida y mayor inspiración, gracias por los sacrificios y horas brindadas en soporte a este trabajo.

A la dirección general de análisis y seguimiento al gasto público de la Asamblea Nacional, quien me facilitó material bibliográfico para la elaboración del presente trabajo.

Agradezco a mi tutor, el Doctor Msc; Mauricio Carrión M. por su conocimiento y tolerancia quien dotó para llegar hasta el final.

A mi círculo de amistad, por haberme llevado en sus oraciones y los consejos útiles, gracias por la asistencia brindada.

INDICE

INTRODUCCIÓN.	6
CAPÍTULO I.	9
ASPECTOS TEORICOS DE LAS FINANZAS PÚBLICA	9
1.1 Aspectos históricos.....	9
1.2 Generalidades.....	11
1.3 Definiciones referentes al presupuesto público.....	14
1.4 Principios del presupuesto.....	21
1.5 Estructura del presupuesto.....	23
1.6 Clasificación de los ingresos.....	26
1.6.1 Criterio de periodicidad y permanencia de los ingresos.....	27
1.6.2 Criterio de clasificación económica.....	27
1.6.3 Ingresos de capital.....	30
1.7 Clasificación de los gastos.....	31
1.7.1 Clasificaciones para fines administrativos.....	33
1.8 De los órganos de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.....	36
1.8.1 El control administrativo.....	36
1.8.2 Control jurisdiccional.....	37
1.8.3 Control parlamentario o legislativo.....	38
1.8.3.1 Algunas teorías sobre el seguimiento parlamentario.....	39
1.8.4 Dirección general de análisis y seguimiento al gasto público.....	40
1.8.4.1 Creación base legal.....	40
1.8.4.2 Dirección de análisis e ingresos públicos.....	47
1.8.4.3. Dirección de análisis del gasto público.....	48

CAPÍTULO II.....	49
SEGUIMIENTO PARLAMENTARIO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN EL DERECHO COMPARADO	49
2.1 El seguimiento de Estados Unidos de América (EE.UU.).....	50
2.1.1 La oficina de presupuesto del congreso.....	51
2.2 El seguimiento de Francia.....	53
2.3 El seguimiento de Alemania.....	56
2.4 El seguimiento de Inglaterra.....	62
CAPÍTULO III.....	65
SEGUIMIENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN EL PERIODO (1997-2002).....	65
3.1 Antecedentes.....	65
3.2 Periodo (1997-2002).....	96
CONCLUSIONES.....	113
BIBLIOGRAFÍA.	116

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis se denomina **“Seguimiento Legislativo de la Ejecución Presupuestaria de 1997 al 2002”**.

Es un trabajo histórico e investigativo, sobre los componentes jurídicos contables con que cuenta la Asamblea Nacional para controlar el gasto de la Administración Pública.

La historia, se compone principalmente de información procedente de documentos escritos, se pretende recuperar una parte fundamental de las circunstancias particulares, condiciones socioculturales, políticas, económicas y jurídicas. Sin embargo, el acontecimiento ocurrido en este período a lo largo del desarrollo, vino a modificar de algún modo el planteamiento: el Huracán Mitch que arrasó con territorio nicaragüense en la zona del pacífico en noviembre de 1998, y sus realidades políticas, sociales, económicas, etc.

La sociedad civil, organismos internacionales, gobiernos amigos, de diversa índole volcaron su ayuda humanitaria hacia las zona con mayor afectación siendo un fenómeno meteorológico el que hiciera retroceder a este país.

Este estudio procura dar a conocer la importancia del seguimiento legislativo como en la profesionalización del cuerpo de asesores identificando las principales debilidades y deficiencias de las labores legislativas y fiscalizadoras, del comportamiento y distribución de las finanzas públicas de nuestro país al margen de las normativas definidas, cumpliendo las leyes, con la voluntad del pueblo que nuestra legislación de seguimiento a los recursos de una forma transparente eficiente, alcanzando las metas esperadas.

El presupuesto público, es un instrumento de planificación financiero por excelencia una herramienta jurídico-contable de gestión del Estado, para garantizar con equidad, eficacia y eficiencia los recursos para las entidades públicas.

Establece los límites de gastos, en un periodo de tiempo determinado y los ingresos que los financian, acorde con la disponibilidad de los fondos públicos, mejorando el nivel de vida de los pobladores en ese sentido, el sector público juega un rol importante en el conjunto de la economía del país, al extraer recursos del sector privado en forma de impuestos, tasas o contribuciones especiales y redistribuirlos mediante la asignación de recursos en el presupuesto, para la administración del ejecutivo, la seguridad pública interna, el área social, como la salud y educación, inversión en obras de infraestructura o subsidios a determinados agentes sociales y económicos.

De este modo trataremos dar a conocer el seguimiento legislativo de las finanzas públicas, administradas por el estado en la cartera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su asignación, traslados y las readecuaciones de recursos líquidos y rentas con destino específico desarrollando los programas del gobierno para mejorar la calidad de vida de los nicaragüenses en obras sociales que demanda prioridad que benefician a los usuarios con buen manejo y transparencia garantizando la Asamblea Nacional a los contribuyentes, su confianza en el pago de sus impuestos.

Así establecer la necesidad de actualizar la actividad parlamentaria, tanto en las funciones y capacidades de los legisladores, como en la profesionalización del cuerpo de asesores e identificar cuáles son las principales debilidades y deficiencias del control legislativo y fiscalizador del parlamento tanto interna como externamente.

El objetivo trazado en esta investigación está encaminado a examinar las finanzas públicas, sus particularidades y efectos en las instituciones y organismos que reciben asignación presupuestaria por parte de hacienda y como objetivo específico verificar la recopilación histórica del seguimiento

legislativo nicaragüense del sistema jurídico adaptable en los distintos períodos de gobierno.

De este modo estimar posible proposiciones orientadas al ordenamiento jurídico de las finanzas del estado, en el desarrollo de la sociedad, mejorando la calidad de vida de los nicaragüenses con el fin principal de dar continuidad al índice de desarrollo humano que impulsa el gobierno actual.

En esta labor se utilizó la investigación jurídica teórica fundamentalmente, investigación bibliográfica y documental de autores en la materia, como la Constitución Política de Nicaragua, por su jerarquía, ley fundamental de la república, La Gaceta Diario Oficial, de acceso e información pública, Libros, diccionarios jurídicos, revistas, manuales.

El primer Capítulo desarrolla los aspectos teóricos de las finanzas públicas. El Capítulo dos el seguimiento parlamentario de la ejecución presupuestaria en el derecho comparado y el Capítulo tres el seguimiento de la asamblea nacional sobre la ejecución presupuestaria en el periodo (1997-2002).

CAPITULO I

ASPECTOS TEORICOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1.1 ASPECTOS HISTORICOS.

La historia del control parlamentario sobre las finanzas públicas en los países brinda amplias diferencias. Resulta difícil presentar en líneas generales la evolución de la misma. La administración del Estado extiende sus funciones y se hace permanente.

Los gastos del Estado exigen ingresos, que se buscan sobre todo en los impuestos de consumo en sentido amplio, los más fáciles de recaudar.¹ En ese contexto, surge la teoría de la división de los poderes del Estado de Montesquieu, que precisamente fue la respuesta del liberalismo político al absolutismo monolítico de la monarquía de los siglos XVI, XVII y XVIII. Montesquieu (1689-1755) en su obra *El Espíritu de las Leyes*, aparecido en 1748, propugna por la teoría de la división de los poderes del Estado.

"Montesquieu, propugnó por su sistema tripartito de separación de poderes, que tiende a eliminar la absorción por parte de un solo órgano estatal, de las funciones legislativas, judiciales y ejecutivas...sostuvo la necesidad de dividir el estado en tres órganos el que dictaba las leyes —poder legislativo—el que ejecutaba las resoluciones —poder ejecutivo— y el que juzgaba los delitos o los pleitos particulares —poder judicial—."

El exponía la división de poderes de la forma siguiente: "Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en una misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos.

¹ BELTRÁN FLOREZ, Lucas. Manual de Hacienda Pública Española, pag.12, 5ta edición, editorial Lex Novoa, Valladolid, 1974.

Todo se habría perdido, si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo, ejercitara los tres poderes: el de dictar leyes, el de ejecutar resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos particulares.” De ahí que, a nuestra consideración, el control parlamentario sobre el gasto público se inicia con el surgimiento del estado de derecho. Es consecuencia directa del ejercicio de la soberanía de los parlamentos, donde se establece explícitamente la máxima representación de la soberanía de los pueblos.

Al respecto, nuestra Constitución Política en su artículo 2, señala: “...*El poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación.*”²

Algunos tratadistas señalan que este principio establecido en las mayorías de las constituciones políticas de las llamadas democracias occidentales es un mero principio filosófico-político, con más valor formal que efectivo.

El sistema presupuestario del país reflejará necesariamente la estructura constitucional. La extensión y el grado de poder del parlamento para controlar el presupuesto están limitados por la relación entre el parlamento y el gobierno, tal como se establecen en las constituciones. Un gobierno “es fuerte”, en la medida que la ley o la práctica constitucional lo provea de una medida de control financiero que es independiente del parlamento.

2 CONSTITUCION POLITICA. Ley 192, Ley de Reformas parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, pag.32. La Gaceta Diario Oficial N°124 del 4 de julio de 1995. Managua

1.2 GENERALIDADES.

Las finanzas públicas de una nación tienen efecto directo sobre su economía y sobre el conjunto de la población. ¿Qué entendemos por finanzas públicas? es difícil encontrar en los libros y manuales de derecho financiero o de hacienda pública un concepto de finanzas públicas. Las revistas especializadas, o las noticias económicas que nos bombardean a diario los medios de comunicación al referirse a las finanzas, nos remiten al comportamiento de las bolsas de valores, a los desembolsos y recuperaciones de los bancos privados, la tasa de interés bancaria, etcétera.

Podríamos decir, como aproximación a la definición del término *finanzas públicas*, que ésta estudia las actividades de imposición y gasto del gobierno. Otros autores prefieren el término de economía del sector público o bien economía pública. En ese sentido es oportuno explicar el concepto de hacienda pública, siendo necesario exponer la evolución de esta expresión.

A finales del siglo XIX e inicios del XX, se consideraba necesario limitar las actividades del Estado, restringiéndolas, en lo posible, a las tradicionales funciones de policía, justicia, ejército y diplomacia, reservando todo lo demás a la actividad privada, en el campo económico, el Estado debía abstenerse de intervenir y dejar actuar libremente las iniciativas privadas, la libre concurrencia y las leyes del mercado, para la noción clásica, la definición de *hacienda pública*, sería la siguiente: "*Ciencia de los medios por los que el Estado se procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes.*"³ Como podrá observarse en la definición, para los hacendistas clásicos, cualquier problema financiero se reduce a un problema de cobertura de gastos, es decir, hay gastos públicos es preciso cubrirlos.

3 DUVERGER, Maurice. Hacienda Pública, pág. 9. Editorial Bosch, Barcelona, España 5ta. Edición, 1968.

Para los hacendistas modernos, la hacienda no solamente trata de la cobertura de los gastos públicos, sino que también en analizar su empleo para realizar una intervención estatal en materia económica, social y política.

En consecuencia, comprende dos campos de estudios: el estudio del uso de los medios financieros con un objetivo financiero —cobertura de los gastos— y el análisis de su utilización para objetivos intervencionistas, es decir, la influencia del Estado sobre las actividades privadas y de la economía en su conjunto. Las diferencias entre los hacendistas tradicionales y modernos se patentizan esencialmente en el aspecto presupuestario.

Para los primeros, el principio fundamental en esta materia es el equilibrio entre gastos e ingresos.

En cambio, para los segundos, el equilibrio presupuestario no tiene sino una importancia relativa y consideraciones importantes.

Lo esencial para la concepción moderna es que el conjunto de la actividad económica y social sea orientado de una forma conveniente. Podríamos decir, que la posición hacendista moderna se puede resumir en el siguiente pensamiento del tratadista, sir William Bereridge:

*"Las decisiones a tomar en esta materia no deberían ser dictadas en ningún momento por los principios financieros o por el cuidado del equilibrio presupuestario, sino por el empeño en respetar ciertas prioridades; en otras palabras, por la política económica y social."*⁴ No obstante, señalemos que la caída del llamado "*socialismo real*" y la crisis económica de los países latinoamericanos, afectó las concepciones de los hacendistas modernos y nuevamente floreció la tradicional, que en el campo de la economía se le ha dado el nombre de *neoliberal*. Igual que los hacendistas clásicos, los neoliberales abogan por la mínima intervención del Estado en las actividades

4 *Ibíd.*

económicas. Propugnan porque el Estado sea un ente facilitador en el circuito de la economía y no un ente interventor.

Nicaragua no ha estado exenta de este debate, sobre el rol del Estado y de las finanzas públicas en la economía nacional. En los años que gobernó la dictadura de Somoza, el Estado y las finanzas públicas desempeñaron un papel importante en la actividad económica. En la época sandinista, arreció la intervención estatal en la economía.

En la última década del siglo anterior, el rol del Estado y de las finanzas públicas ha disminuido considerablemente, influenciado doctrinariamente por las concepciones del neoliberalismo.

Sin embargo, independiente de las concepciones doctrinarias, no podemos dejar de enfatizar el importante papel del Estado y de las finanzas públicas en el conjunto de la economía. Con la aplicación de las finanzas públicas en general y con el presupuesto en particular, el gobierno tiene una poderosa herramienta para frenar, alentar, afectar o beneficiar determinadas actividades de la economía del país, o bien a un determinado sector social.

Un claro ejemplo de la importancia de esta herramienta es la aprobación de la ley número 306, ley de incentivos para la industria turística de la República de Nicaragua, en la que se "alienta" la industria o sector turístico, mediante exoneraciones del impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado — IVA— a las actividades turísticas, beneficiando sensiblemente a ese sector económico.

Por su parte, el presupuesto público juega un rol importante en el conjunto de la economía del país, mediante la exención de recursos al sector privado en forma de impuestos, tasas o contribuciones especiales y redistribuirlos mediante la asignación de recursos en el presupuesto, para la administración

del ejecutivo, la seguridad pública interna, el área social, inversión de infraestructura o subsidios a determinados agentes sociales y económicos.

*"Por medio del presupuesto del Estado puede redistribuir la riqueza, aportando así al bienestar de todos y todas las nicaragüenses, al transferir recursos por medio del gasto social, de los ciudadanos de mayores ingresos a los ciudadanos con más necesidades."*⁵

La misma autora agrega, que: *"El presupuesto nacional tiene efectos directos sobre la vida de la mayoría de la población nicaragüense, en él se determinan dos aspectos económicos esenciales:*

a) La forma en que se van a captar los ingresos nacionales, de los cuales una parte mayoritaria proviene de los ingresos de la población, a través de los impuestos; otra procede del endeudamiento que, al final, también afecta a la población por el aporte que en forma de impuesto hace la deuda contraída.

*b) El modo en que se han estructurado los gastos nacionales, indicando la proporción que se destina a promover la producción y a incrementar los servicios públicos de salud, educación e incrementos del gasto en construcción de viviendas e infraestructura básica, entre otros."*⁶

1.3 DEFINICIONES REFERENTES AL PRESUPUESTO PÚBLICO.

En primer lugar, tenemos que distinguir entre los presupuestos públicos de los presupuestos privados, es decir, precisar el propio concepto de *presupuesto público*. En segundo lugar tenemos que distinguir los distintos presupuestos públicos, efectivamente, también tenemos como presupuesto público los presupuestos de los municipios, siendo el más importante el de la Alcaldía de Managua y otras cabeceras departamentales.

5 Sáenz, Alicia. Conceptos para la Interpretación y Análisis del Presupuesto General de la República de Nicaragua. Pag.7, Sin editorial, noviembre 2002. Managua

6 Ibídem.

Sobre este particular, el segundo párrafo del artículo 113 de la *Constitución Política de la República de Nicaragua*, expresa: "*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 las empresas del Estado.*"⁷

Señalemos que el plan de gastos y previsión de ingresos del Estado están previstos para un determinado ejercicio económico. El presupuesto es un instrumento de racionalización y organización de la actividad financiera y en general, de la actuación económica del sector público.

Dadas las generalidades antes mencionadas, brindaremos algunas definiciones del *presupuesto público*:

*"Presupuestos del Estado, expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo pueden reconocer el Estado y sus organismos autónomos y de los derechos que se prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio. Los presupuestos generales del Estado, tienen carácter anual y en ellos deben incluirse la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal."*⁸

El autor Hugo Pérez, en el *Curso Superior de Presupuesto Público* propone un concepto amplio que refleje la planificación y la gestión financiera del gobierno:

"El presupuesto es el instrumento que limita la acción del Estado a través de la ejecución de planes, programas y proyectos, la asignación de recursos y la coordinación de actividades del sector público. Constituye la determinación de las fuentes de fondos y la estimación o proyección de los recursos que financiarán las autorizaciones máximas de gastos, para un período anual, a

7 CONSTITUCION POLITICA DE NICARAGUA. Imprimátur artes graficas, pág. 52. Nicaragua 2003. Managua

8 Diccionario Jurídico pág.448. editorial Espasa-Calpe, edición de 1991.Madrid España.

*fin de cumplir los objetivos y metas del gobierno, orientados a satisfacer necesidades sociales."*⁹

Por su parte, el profesor nicaragüense, Mauricio Carrión en su obra *Manual Elemental de Derecho Financiero y Tributario*, define 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."*¹⁰

De los conceptos anteriormente señalados podemos anotar los siguientes aspectos analíticos:

- a) El principio de unidad, que debe de caracterizar a todo presupuesto: todos los ingresos y gastos se deben incluir en un solo documento y el total de los ingresos deben formar un acervo común, contra el cual se deben girar todos los gastos.
- b) La acción del Estado, mediante la ejecución de planes, programas y proyectos, la coordinación de actividades. Esto implica sin lugar a dudas, la planificación de parte del gobierno y la implementación de un sistema integrado de gestión financiera, es decir, la centralización del registro, información y control de los recursos financieros del Estado.
- c) Es un acto legislativo, es decir, que las cifras formuladas por el gobierno tienen valor jurídico en tanto la Asamblea Nacional aprueba el documento financiero presentado por el gobierno, expresa claramente el profesor Carrión en la obra ya antes citada: "...el carácter jurídico del presupuesto es inseparable de su aprobación mediante ley; sólo de este modo el presupuesto adquiere naturaleza y efectos jurídicos".¹¹

9 PÉREZ, Hugo. Curso Superior de Presupuesto Público. Pág. 16. Panamá, 1994.

10 CARRIÓN, Mauricio. Manual Elemental de Derecho Financiero y Tributario, pág. 29, editorial Bitecsa, Managua, 1ra. Edición, 2003.

11 *Ibidem*. Pág. 30

- d) Los dos conceptos hablan de: "las autorizaciones máximas de gastos" (Hugo Pérez), o bien, "el monto máximo de los gastos que el gobierno puede realizar" (Mauricio Carrión). Es importante esta idea o término, ya que las instituciones pueden gastar un monto máximo que el Parlamento ha aprobado previamente.
- e) La anualidad del presupuesto. La ley tiene vigencia por un año. El primer concepto nos dice claramente "para un período anual", mientras que el segundo nos dice "durante un período de tiempo determinado". En algunos países el presupuesto es plurianual y se ajusta anualmente en Nicaragua, en el periodo presidencial del ingeniero Enrique Bolaños propuso a los sectores políticos del país, un presupuesto plurianual.
- f) Un aspecto que aborda el concepto esgrimido por Pérez y que no menciona el profesor Carrión es que el gasto está orientado a satisfacer necesidades sociales. Esta afirmación es parcialmente cierta, puesto también, que el gasto está destinado a financiar el gasto operativo del gobierno, tales como el aparato de justicia, la policía, el ejército y el aparato administrativo del ejecutivo, Por otra parte, sostener que el gasto está orientado a satisfacer las necesidades sociales de la población, está ligado a las políticas de gobierno. De ahí que, algunos autores definen el presupuesto, como el plan de acción del gobierno reflejado en términos financieros, efectivamente, cualquier gobierno a través del presupuesto público puede privilegiar o castigar a un determinado sector social o económico. Por ejemplo, si el gobierno desea promover al sector exportador del país podría otorgar subsidios a ese sector mediante partidas presupuestarias, aunque este análisis sería otro tema de discusión. Ahora bien, anotemos los conceptos legales,

sea, las definiciones de nuestro derecho positivo sobre el presupuesto público:

Iniciemos con la *Constitución Política de la República de Nicaragua*. La carta magna, en su artículo 112, establece:

*"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."*¹²

La ley anual del presupuesto general de la República de cada año en su artículo 1, dice: *"La presente ley anual de presupuesto general de la República tiene por objeto regular los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la Administración Pública, determinar los límites de gastos de los órganos del Estado y mostrar las distintas fuentes y destinos de todos los ingresos y egresos, los que son concordantes entre sí e incluyen la forma de financiamiento del déficit fiscal."*¹³

De los conceptos vertidos por nuestro derecho positivo, brindemos el siguiente comentario:

Vigencia anual del presupuesto público. La ley de presupuesto tiene vigencia por un año del primero de enero al treinta y uno de diciembre y debe ser aprobada por la Asamblea Nacional a más tardar el quince de diciembre. Regula los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública.

12 CONSTITUCION POLITICA DE NICARAGUA. Imprimatur artes graficas, pág. 51. Nicaragua 2003. Managua

13 LEY NUMERO 337, Ley Anual de Presupuesto General de la República 2001. Pág.29. La Gaceta Diario Oficial. N° 2, del 3 de enero del 2001. Managua

Con relación al término de Administración Pública, ni la *Constitución Política de la República de Nicaragua*, ni la Ley No. 290, ley de organización, competencia y procedimientos del poder ejecutivo, definen la Administración Pública.

Sin embargo, en su artículo 2, la ley 350 brinda una definición de *Administración Pública*:

*“Es la que ejerce el Estado por medio de los órganos de la administración del poder ejecutivo... La administración de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de las municipalidades; las instituciones gubernamentales autónomas o descentralizadas y las desconcentradas... También incluye la actividad de los poderes del legislativo, judicial y electoral en cuanto realizaren funciones administrativas en materia de personal, contratación administrativa y gestión patrimonial.”*¹⁴

De este concepto podremos inferir que la Administración Pública incluye a municipios y entes descentralizados. Los ingresos y los egresos de los municipios no son parte del presupuesto general de la República, excepto la transferencia que realiza el gobierno central a los municipios en general, lo mismo que a algunos entes descentralizados, que ni siquiera aparecen en el presupuesto público.

Por ejemplo el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, que es un ente descentralizado bajo la rectoría sectorial de la presidencia, y que tiene sus propios ingresos por las aportaciones laborales y patronales, no es parte del presupuesto general de la República; ya no digamos el Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros, que ni siquiera aparece para información del legislativo, que de conformidad al artículo 113 de nuestra Constitución,

14 LEY NUMERO 350, Ley de lo Contencioso Administrativo, La Gaceta Diario Oficial N° 140, pag.3873, del 25 de julio del 2000.
Managua

debería de aparecer en el presupuesto al menos para información de la Asamblea Nacional. Es por ello que consideramos que nuestra ley debe de precisar, sobre qué ingresos y egresos de la Administración Pública debe contener el presupuesto general de la República. Nuevamente, los conceptos enfatizan sobre los límites de gastos de los órganos del Estado. Es importante remarcar que la Asamblea Nacional aprueba los montos máximos a gastar por cada organismo e institución y prohíbe que los organismos y los funcionarios, a cargo de las instituciones presupuestadas, efectúen gastos por encima de las asignaciones consignadas.

No obstante, como toda regla tiene su excepción, la misma ley anual de presupuesto general de la República, se encarga de allanar esta dificultad a los funcionarios y organismos para elevar el monto autorizado.

La ley 481 ley anual de presupuesto general de la república del 2004 en su artículo 10 cita:

*"Con la finalidad de agilizar la utilización de la cooperación externa, los organismos presupuestados quedan facultados para incorporar al presupuesto de la institución, el producto de las donaciones de bienes y recursos externos, así como los desembolsos de préstamos concesionales aprobados por convenios y leyes, destinados a proyectos y programas y cuyo monto no se hayan previsto en este presupuesto."*¹⁵

También los conceptos nos señalan acerca de que todos los ingresos y egresos deben mostrar las distintas fuentes y destinos, los que son concordantes entre sí. En consecuencia, todo egreso debe de indicársele un destino, es decir, debe señalársele en que se va a gastar el dinero; así mismo la ley de presupuesto debe de especificar los tipos de ingresos que obtiene el gobierno.

15 LEY NUMERO 481, Ley Anual de Presupuesto General de la República 2004. Pág. 6102. La Gaceta Diario Oficial. Nº 237, del 15 de diciembre del 2003. Managua

Tanto los gastos y los ingresos deben de concordar. Finalmente, el concepto de la ley anual del presupuesto indica que "incluye la forma de financiamiento del déficit fiscal". Los ingresos internos obtenidos por el gobierno son menores que el gasto total, y ese déficit es financiado mediante préstamos y donaciones externas, según queda establecida en la ley anual.

*"Con la finalidad de agilizar la utilización de la cooperación externa, los organismos presupuestados quedan facultados para incorporar al presupuesto de la institución, el producto de las donaciones de bienes y recursos externos, así como los desembolsos de préstamos concesionales aprobados por convenios y leyes, destinados a proyectos y programas y cuyo monto no se hayan previsto en este presupuesto."*¹⁶

1.4 PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO.

El presupuesto, como plan u ordenación racional de la actividad financiera del estado, hade 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.¹⁷

En materia presupuestaria se reconoce la vigencia y aplicación de los siguientes principios presupuestarios:

1. *Principio de unidad.* Por este principio todos los ingresos y gastos del gobierno se deben incluir en un solo documento, y el total de los ingresos debe formar un acervo común contra el cual se deben girar todos los gastos.
2. *Principio de periodicidad.* Las estimaciones de los ingresos y las autorizaciones de gastos se refieren a un determinado período que

16 LEY NUMERO 481. Ley Anual de Presupuesto General de la Republica 2004, La Gaceta Diario Oficial. N° 237, pág. 6102, del 15 de diciembre del 2003. Managua

17 CARRIÓN, Mauricio. Manual Elemental de Derecho Financiero y Tributario, pág.43, editorial Bitecsa, Managua, 1ra. Edición, 2003.

generalmente es un año, que puede o no coincidir con el año calendario. Mantener el período anual para el presupuesto de funcionamiento y establecer un período más largo para el presupuesto de inversiones, especialmente para evitar la paralización de los proyectos, podría ser una alternativa que mantiene vigente este principio y contribuye a la solución de algunos problemas prácticos.

3. *Principio de equilibrio.* El presupuesto mantiene el principio de equilibrio cuando existe una relación de equivalencia entre los montos de los gastos aprobados y el volumen de los ingresos estimados. El equilibrio no debe constituir un requisito formal sino un hecho real.
4. *Principio de exactitud.* La aplicación de este principio debe buscar no sólo una exactitud numérica, sino el mínimo margen de diferencia entre lo previsto y lo efectivo, a fin de atenuar la tendencia deficitaria de los presupuestos que, al mantener por varios períodos se transforma en un déficit crónico, y obliga al uso generoso del crédito público interno y externo.
5. *Principio de especialización cualitativa y cuantitativa.* Por el principio de especialización cualitativa los recursos asignados a un determinado objetivo se deben ejecutar exclusivamente para lograr dicho objetivo. Por la especialización cuantitativa los gastos se deben comprometer, girar y realizar, en los montos o importes previstos en el presupuesto. Este principio de ninguna manera invalida la flexibilidad que debe tener el presupuesto, en cambio contrarresta el manejo de recursos extrapresupuestarios.
6. *Principio de la claridad.* Constituye una consecuencia de los anteriores, puesto que debe reflejar los programas, conceptos y montos. Por lo

tanto, debe ser de fácil comprensión para la opinión pública y para todos los administradores públicos.

7. *Principio de publicidad.* Tanto el proyecto como el presupuesto mismo deben de ser conocidos por la opinión pública, los partidos políticos, las organizaciones intermediarias y las respectivas instituciones, igual que los informes de ejecución y evaluación del presupuesto. Constituye un error administrar el presupuesto con criterio de documento reservado.
8. *Principio de programación.* Si el presupuesto es la expresión anual de los planes a medianos y largos plazos, para que exista coherencia deben de estructurarse por programas y proyectos que son los niveles de especificación y concreción de las actividades gubernamentales.

1.5 ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO.

El documento presupuestario ya sea como proyecto, o como ley, debe transmitir clara y en forma didáctica la información acerca de los planes y actividades que desarrollará el gobierno y de los recursos que asignará para cada uno de ellos. “La clasificación orgánica de los ingresos y de los gasto publico tienen la ventaja de que facilitaban enormemente la elaboración del presupuesto”¹⁸ Para determinar su estructura es conveniente definir quiénes deben conocer el presupuesto: las autoridades superiores del ejecutivo y los parlamentarios; los funcionarios públicos encargados de la ejecución de los programas y proyectos y de la gestión presupuestaria; los funcionarios de los organismos contralores; y el público.

18 CARRIÓN, Mauricio. Manual Elemental de Derecho Financiero y Tributario, pág.33, editorial Bitecsa, Managua, 1ra. Edición, 2003.

El presupuesto contiene:

1. Exposición de las características de la planificación a corto, mediano y largo plazos, con el fin de establecer las etapas que se ejecutarán a través del presupuesto durante un año determinado. El papel del sector público en términos de los objetivos y las metas de desarrollo.
2. En el caso de Nicaragua, el presupuesto es anual, en consecuencia la planificación es a corto plazo, no obstante se consideran los proyectos que vienen de "arrastre", es decir, los que necesitan una ejecución de varios años; así mismo, las metas de desarrollo del año presupuestario tienen relación directa con las metas que se ha propuesto el gobierno a largo plazo.
3. Difusión de la política presupuestaria dentro de la política fiscal y su relación con las políticas monetarias y cambiarias, es decir, ubicar la política presupuestaria como parte de la política económica y con carácter instrumental. También está contenida en la exposición de motivos ya antes mencionada.
4. El texto de la ley. Está al inicio del proyecto de ley y son las normativas que regirán la ley del presupuesto.
5. Sumario de ingresos y gastos. Esta parte se encuentra en el anexo estadístico del proyecto de ley anual del presupuesto general de la República.
6. Presupuesto de ingresos con su clasificación respectiva.
7. Presupuesto de funcionamiento y presupuesto de inversión o presupuesto por programas. Ingresos y gastos de acuerdo a varias clasificaciones.

La estructura de nuestra ley presupuestaria podríamos resumirla en cuatro acápite:

- 1) Presentación global del presupuesto:
 - Análisis del monto global del presupuesto, su distribución sectorial y funcional, la clasificación económica y el impacto del presupuesto en la economía.
 - Exposición de los vínculos del presupuesto con el plan de desarrollo, el plan operativo anual y el plan financiero.
 - Análisis del financiamiento, su repercusión en el nivel de la economía y otros elementos de política fiscal.
- 2) Disposiciones para la administración del presupuesto. Este es el texto de la ley anual del presupuesto general de la República.
- 3) Presentación del presupuesto de ingresos con sus respectivas clasificaciones, indicando la percepción estimada para cada uno de ellos.
- 4) Presentación del presupuesto de gastos:
 - Clasificación de gastos por Institución y programas.
 - Descripción breve de la política institucional del organismo presupuestado e inclusión del organigrama de la institución.
 - Clasificación económica por programas y se señalan las diferentes fuentes de financiamiento.
 - Análisis que sí los objetivos básicos de cada programa, satisfacen las necesidades colectivas, las metas o cantidades calculadas para el presupuesto del año.

- Evaluación sistemática a nivel del programa sobre el volumen de recursos financieros, humanos y materiales disponibles.
- Supervisión del plan de los recursos asignados a cada una de ellas para el logro de las metas, cuantificando volúmenes de trabajo de las actividades que se realizarán.
- Detalle de cargos de la institución, especificando la cantidad de empleados y los diferentes cargos que asumirán.
- Detalle de gasto de capital por proyectos. Presenta la asignación presupuestaria de cada proyecto con sus respectivas fuentes de financiamiento, es decir, si son recursos del tesoro, donaciones, o préstamos externos.
- Presentación del presupuesto de la institución por objeto del gasto. Se detalla el tipo de gasto —corriente o de capital—, el grupo de gasto y los renglones, que representa uno de los detalles más específico del presupuesto, por ejemplo, nos indica el gasto en salario, combustible y lubricantes, agua y alcantarillado, etcétera.

1.6 CLASIFICACION DE LOS INGRESOS

Se podría decir que hay tantas clasificaciones de los ingresos y de los gastos como tratadistas de la materia existen. *“es importante recordar que los ingresos se reconocen desde que son devengados independientemente del momento de su recepción”*¹⁹ En esta parte los ingresos fiscales se consideran únicamente como los medios del Estado para proveerse de recursos que financian los gastos.

¹⁹ BÁEZ CORTÉS, Theódulo y Julio Francisco. Todo sobre impuestos en Nicaragua. Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios. Pág. 49 Quebecor World 5ª edición 2001.

1.6.1 Criterio de periodicidad y permanencia de los ingresos como fuentes de financiamiento estables para el presupuesto a través de los años:

- ✓ Ingresos ordinarios: son aquellas rentas que constituyen la fuente normal y periódica de recursos fiscales, y que permanecen en el tiempo como fuente de financiamiento, tales como: impuestos y contribuciones nacionales, intereses y dividendos de las empresas estatales o de aquéllos donde el Estado haya suscrito parte del capital, el producto de los bienes o servicios nacionales y de los establecimientos industriales.
- ✓ Ingresos extraordinarios: Son aquéllos que se consideran de carácter excepcional, tales como venta del patrimonio del Estado, el producto de los préstamos contraídos, la emisión de moneda de curso forzoso. Hay algunos teóricos que afirman que los ingresos extraordinarios se transforman en ordinarios; este aspecto es discutible pues los extraordinarios a la larga se agotan. Los extraordinarios deben financiar también gastos extraordinarios y altamente reproductivos, pero nunca el déficit de cuenta corriente, o sea los ingresos ordinarios-gastos corrientes.

1.6.2- Criterio de clasificación económica. De conformidad con este criterio los ingresos se dividen estableciéndose la correspondencia al presupuesto de gastos corrientes o gastos de capital. Permite establecer la influencia del financiamiento público en el sistema económico y la magnitud de la presión tributaria sobre el mismo, información útil para la política fiscal. Por considerarla de interés, se expone brevemente la clasificación de los recursos financieros de nuestro presupuesto público: La principal clasificación de los ingresos es por rubros.

La clasificación por rubros ordena, agrupa y presenta los recursos públicos en función de los diferentes tipos que surge de la naturaleza y el carácter de las transacciones que dan origen.

“Los tributos son las prestaciones en dinero, que el derecho público, exige al estado con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines, estos se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales”²⁰

En la clasificación de los recursos por rubros se distinguen tres tipos: los que provienen de fuentes tradicionales como los impuestos, las tasas, los derechos y las transferencias; los que proceden del patrimonio público como la venta de activos, títulos, acciones y rentas de la propiedad; y los que provienen del financiamiento, como el crédito público y la disminución de activos financieros.

El clasificador de los recursos por rubros permite el registro analítico de las transacciones de recursos, constituyéndose, por consiguiente, en el clasificador básico o primario del sistema de clasificaciones.

Ha sido estructurado para que pueda ser utilizado por todas las entidades del sector público de Nicaragua. En función de ello, contempla conceptos que no significan necesariamente, entradas de dinero efectivo, tales como disminución de activos financieros, incrementos de otros pasivos.

Presentamos los principales conceptos del clasificador por rubros:

- ❖ Ingresos corrientes
 - Tributarios.
 - No tributarios: tasas y derechos.
 - Transferencias Corrientes.
 - Rentas de la Propiedad.

²⁰ Ibídem, página 39

Ingresos tributarios: Comprende los ingresos originados en la potestad que tiene el Estado de establecer gravámenes, tales como los impuestos sobre la renta, sobre la producción, venta, compra, importación, exportación o utilización de bienes y servicios que se cargan a los costos de producción y comercialización.

Ingresos no tributarios: Comprende a los ingresos provenientes de fuentes no impositivas como los recursos por tasas, derechos, alquileres, multas, contribuciones, etcétera.

Cabe mencionar, a manera explicativa, que en el foro nacional se ha suscitado un debate teórico acerca de que si las tasas, derechos y contribuciones son efectivamente tributos o si no lo son. Los especialistas en derecho tributario, los hermanos Theódulo y Julio Francisco Báez Cortés *sostienen que los ingresos no tributarios clasificados por el gobierno como tal, son efectivamente tributos.*²¹ En cambio los personeros del gobierno sostienen lo contrario. Es obvio que este debate tiene consecuencias prácticas de gran importancia, tales son la potestad y atribuciones de la Asamblea Nacional en materia tributaria.

Tasas y derechos: Son importes pagados por los ciudadanos a las entidades del sector público sin fines comerciales, en virtud de la prestación de un servicio público. Un ejemplo, es el pago que se realiza en las oficinas del Registro de la propiedad por la inscripción de un inmueble.

Transferencias corrientes: Comprende las transferencias de fondos realizadas por el sector privado y público del país sin recibir contraprestación de bienes o servicios, por parte de las entidades receptoras y son utilizadas para financiar sus erogaciones corrientes.

21 *Ibidem*

Por ejemplo, la transferencia que realiza la Lotería Nacional, que es una empresa pública, al Ministerio de la Familia.

Rentas de la propiedad. Comprende los ingresos por arrendamientos de tierras y terrenos, intereses dividendos y derechos derivados de la propiedad de activos fijos, intangibles y financieros de las entidades del sector público.

1.6.3- Ingresos de capital. Los principales ingresos de capital son:

- Recursos propios de capital.
- Transferencias de capital.
- Colocación de títulos valores.
- Obtención de préstamos internos.
- Obtención de préstamos externos.

Recursos propios de capital. Comprende los recursos provenientes de la venta de activos fijos —tierras y terrenos, edificios e instalaciones y maquinarias y equipos— e intangibles; venta de otros bienes e incremento de la depreciación y amortización acumulada. Por ejemplo, la venta de la empresa pública de Enitel.

Transferencias de capital. Comprende las transferencias realizadas por el sector privado y público del país, sin recibir contraprestación de bienes o servicios por parte de las entidades receptoras y son utilizadas para financiar sus erogaciones de capital. Una de las transferencias de capital más usuales son las donaciones de capital, que consisten en subsidios recibidos de gobiernos extranjeros, organismos internacionales e instituciones y entidades internacionales destinadas a financiar gastos de capital de los organismos receptores.

Colocación de títulos valores. Recursos provenientes de la emisión de títulos valores de acuerdo con las normas constitucionales o legislación vigente.

Obtención de préstamos internos. Recursos provenientes de la obtención de préstamos a corto y largo plazo del sector privado y público de Nicaragua.

Obtención de préstamos externos. Recursos provenientes de la obtención de préstamos de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales y de otras instituciones y entidades del exterior del país.

1.7 CLASIFICACION DE LOS GASTOS

Las distintas clasificaciones se complementan recíprocamente. Cada una de las clasificaciones tiene un propósito y facilita el análisis que se desea hacer.

Propósitos de las clasificaciones presupuestarias.

Que las cuentas faciliten:

- ✓ El análisis de los efectos económicos de las actividades del gobierno, el impacto de ingreso y gasto, el nivel de empleo.
- ✓ La preparación de programas, decisiones, cambios de un año a otro y fuentes de financiamiento.
- ✓ La ejecución del presupuesto y la administración de los respectivos programas.
- ✓ La contabilidad presupuestaria con fines de registro, control e información.

Para fines de programación

Clasificación financiera. Indica la característica de periodicidad y continuidad:

- Gastos ordinarios: sueldos.
- Gastos extraordinarios: catástrofes.
- Intermedios: elecciones.

Clasificación económica. Que permite analizar la parte de los gastos que se destinan a operaciones corrientes y los recursos que crean activos económicos y sociales, la prestación de servicios en forma directa o indirecta mediante subsidios y préstamos, nivel de precios, mano de obra. Esta clasificación tiene gran utilidad para los niveles superiores.

- Gastos corrientes: consumo.
- Gastos de capital: formación de capital.

Clasificación funcional. Sirve para definir el esfuerzo organizado total del gobierno encaminado a prestar un servicio público concreto y definido y apreciar la distribución del gasto.

- a) Servicios generales, que no comparte con el sector privado: defensa justicia, policía.
- b) Servicios sociales y comunales, destinados a los consumidores: educación, salud, servicio social.
- c) Servicios económicos, que cubre los servicios prestados por las empresas o que están asociadas con la provisión de servicios a las empresas privadas: investigación científica, promoción de comercio. Corresponde a la agricultura, la energía y al combustible.
- d) Clasificación sectorial, que da una idea de la magnitud del gasto destinado a cada uno de los sectores de la economía. Generalmente tiene la misma estructura de los planes de desarrollo.
- e) Desarrollo de los recursos humanos y naturales.
- f) Desarrollo de infraestructura: transporte, comunicaciones, energía, combustible, saneamiento básico.
- g) Desarrollo de la producción: agricultura, ganadería, industria, servicios: comercio, abastecimiento y turismo.
- h) Servicios generales: administración general, defensa, policía, justicia.

- i) Servicios financieros: control de bancos, seguros, servicio de la deuda pública interna y externa: amortización e intereses.
- j) Clasificación por programas y actividades, el programa puede definirse como un fragmento significativo del esfuerzo inherente a una función cuyo objetivo es lograr un producto final que forma parte de un servicio básico del gobierno.

1.7.1 - Clasificaciones para fines administrativos.

Clasificación institucional. Para establecer la responsabilidad en la formulación, ejecución y control de los presupuestos.

Clasificación por objeto del gasto. Es decir, lo que se comprará con la asignación de fondos:

- a) Servicios personales. Egresos por concepto de servicios prestados por el personal ordinario y extraordinario de entidades del sector público y las dietas a los miembros de los cuerpos colegiados. Incluye los aportes patronales, el pago de gastos de representación, horas extraordinarias, las prestaciones sociales recibidas por los agentes públicos y el pago de otros beneficios y compensaciones.
- b) Servicios no personales. Son los servicios para el funcionamiento de los entes públicos incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital. Así mismo, incluye los servicios utilizados en los procesos productivos, por las entidades de carácter comercial, industrial o de servicios. Comprende: servicios básicos, arrendamientos y derechos, servicios de mantenimiento, reparación y limpieza, servicios técnicos y profesionales, servicios comerciales y financieros, pasajes y viáticos, etcétera.

- c) Materiales y suministros. Son bienes consumibles para el funcionamiento de las instituciones públicas, incluidos los que se destinan a conservación, reparación y construcción de bienes de capital, por administración propia. Incluye la adquisición de bienes para su transformación o enajenación posterior por aquellas instituciones que desarrollan actividades de carácter comercial, industrial, de servicios o por dependencias que vendan o distribuyan elementos adquiridos con fines promocionales luego de su exhibición en ferias, exposiciones, etcétera. Las principales características que deben reunir los bienes comprendidos en este grupo son: que por su naturaleza estén destinados al consumo final, intermedio, propio o de terceros y que su tiempo de utilización sea relativamente corto, generalmente menos de tres años.
- d) Bienes de uso. Comprende la adquisición o construcción de bienes de capital que aumenta el activo de las entidades del sector público en un período dado, siendo éstos los bienes físicos, construcciones o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios, que no se agotan en el primer uso que de ellos se hacen, tienen una duración superior a tres años y están sujetos a depreciación. Incluye, asimismo, los activos intangibles.
- e) Transferencias corrientes. Comprende los gastos que se efectúan con carácter de subsidios, aportes, ayudas, etcétera, a personas, instituciones privadas con o sin fines de lucro a entidades del sector público a gobiernos locales, organismos e instituciones del sector externo, etcétera. Estos gastos destinados a la atención de gastos corrientes

f) Transferencias de capital. Comprende los aportes en efectivo o especies que tienen como destino financiar proyectos de inversión, adquisición de inmuebles, maquinarias y equipos, así como cualquier otro gasto de capital a instituciones del sector público y privado. Estas transferencias tienen en todos los casos el carácter de aportes no reintegrables.

g) Servicio de la deuda pública y disminución de otros pasivos. Comprende los gastos destinados a cubrir el servicio de la deuda pública y disminución de otros pasivos contraídos por el sector público. Incluye:

1) *Servicios de la deuda interna.* Es el gasto destinado a atender el pago por intereses pactados, intereses por mora, amortizaciones y otros gastos de la deuda interna del sector público, representada por empréstitos, títulos, bonos, etcétera, emitida de acuerdo a las normas constitucionales o legales vigentes.

2) *Servicios de la deuda externa.* Gastos destinados a atender el pago por intereses pactados, intereses por mora, amortizaciones, y otros gastos de la deuda externa del sector público, emitida de acuerdo a las normas constitucionales y legales vigentes.

1.8 DE LOS ÓRGANOS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

*“La función de control revela el predominio del MHCP, al construir en sus cuadros organizativos los instrumentos de control financiero diario sobre la administración, este control financiero radica en la verificación del cumplimiento de la legislación”.*²²

Existen diferentes criterios para la clasificación del control y seguimiento entre ellos tenemos:

- ✓ **Control administrativo.** Es el ejercido por el gobierno, es dirigido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- ✓ **Control jurisdiccional.** Ejercido por la Contraloría General de la República.
- ✓ **Control parlamentario o legislativo.** Ejercido por la Asamblea Nacional.

1.8.1 El control administrativo.

Es un control interno, producido en el mismo seno de la administración. En algunos casos se crean cuerpos de control especializados, es decir, que hay agentes que, habiendo recibido una formación técnica adecuada, tienen como función exclusiva el control de la ejecución del presupuesto. Se ejercen más sobre los gastos que sobre los ingresos, ya que el peligro de despilfarro es mayor para el gasto. Los contables, por su parte, se someten únicamente a la legalidad presupuestaria liquidando y abonando en la cuantía de las consignaciones.

²² CARRIÓN, Mauricio. Manual Elemental de Derecho Financiero y Tributario, pág. 68, editorial Bitecsa, Managua, 1ra. Edición, 2003.

1.8.2 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 con frecuencia son inamovibles.

La labor de estos órganos tiende fundamentalmente a la revisión de un balance o presupuesto consuntivo, en el que fijen con exactitud los ingresos y gastos realmente obtenidos y producidos en un período determinado.

El control jurisdiccional en Nicaragua lo lleva a efecto la Contraloría General de la República; la que sigue un procedimiento más que jurisdiccional, 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 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”.

El 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.”

1.8.3 Control parlamentario o legislativo.

Tras el control administrativo y el control jurisdiccional se instrumenta un control parlamentario sobre el presupuesto. La intervención del poder legislativo se justifica en razón a la competencia inicial que se le concede para aprobar, enmendar o rechazar los presupuestos generales del Estado. En lógica, al organismo que se concede el poder de decisión, debe concederse la facultad de control de la ejecución de la autorización cedida.

Se ha señalado que esta facultad de control parlamentaria es una facultad hipotética, que ofrece muy pocas posibilidades de control efectivo, 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

- La ejecución del presupuesto, lo que entraña la prohibición de variaciones de la autorización parlamentaria no aprobada previamente.
- 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.
- La legalidad en la concesión de nuevos créditos. El poder legislativo debe asegurarse del 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 crédito extraordinario y suplemento de crédito.

A la Asamblea Nacional le corresponde el control político o legislativo de la ejecución presupuestaria, así lo establece el artículo 138, numeral 6 que dice: “*Conocer, discutir y aprobar el proyecto de la 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*”.

1.8.3.1 Algunas teorías sobre el seguimiento parlamentario.

Las finanzas públicas juegan un papel importante en la sociedad y en la economía de una nación. En ese sentido, el contenido de una ley presupuestaria o un documento presupuestario es complejo, lo que conlleva que sea difícilmente entendible para los “no iniciados”, de ahí se plantea una dicotomía entre la profundidad y la seriedad del control parlamentario; y la rapidez con que el Parlamento debe juzgar las propuestas y la ejecución presupuestaria del gobierno. En el caso de Nicaragua, que comparado con otros países es un documento pequeño, la ley no sale publicada en *La Gaceta*, solamente se publica el texto y las modificaciones que hace la Asamblea Nacional al proyecto de ley.

Es decir, si el ejecutivo ejerce dominio político sobre la mayoría parlamentaria, la consecuencia es que el Parlamento tiene una baja incidencia en el control parlamentario sobre el gasto público; suele suceder situaciones, y muy a menudo, contrarias, en que el gobierno no tiene el dominio político sobre la mayoría parlamentaria, o sea, no hay correspondencia de intereses entre el ejecutivo y los grupos parlamentarios que ocupan el Parlamento; en este caso, la incidencia del Parlamento sobre el control del gasto público es mayor y beligerante.

Sin lugar a dudas, aprobar el presupuesto es una prerrogativa esencial de los congresos en un régimen democrático, sin embargo, el ejercicio del poder presupuestario puede conducir a los parlamentarios a muchos abusos.

Es decir, se presenta una dicotomía entre la tendencia de ampliar las prerrogativas parlamentarias por motivos políticos que se traduce en desarrollo de la democracia y la tendencia a limitar tales prerrogativas por causas técnicas.

Para los teóricos hacendistas clásicos señalan que la tendencia de los representantes del pueblo a incrementar las partidas presupuestarias y a disminuir los ingresos, el equilibrio del presupuesto peligraba. También estos teóricos plantean que fácilmente los parlamentarios caigan en la tentación de tomar en cuenta la evolución de la coyuntura política y tiendan a considerar el presupuesto como una decisión discrecional, sin considerar que su libertad o prerrogativas están limitadas precisamente por los hechos económicos.

A nuestro criterio, en el caso de Nicaragua, “El seguimiento político del Parlamento”, ha estado sujeto a los vaivenes políticos entre el ejecutivo y la Asamblea Nacional. Con la reforma constitucional de 1995, la Asamblea Nacional comenzó a ejercer cierto control sobre la ejecución presupuestaria.

En el período del doctor Alemán, el control de la Asamblea Nacional fue mínima, debido a que el ejecutivo tenía a su favor una amplia bancada parlamentaria.

1.8.4 DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO AL GASTO PÚBLICO

1.8.4.1 Creación base legal.

Tal como se indicó anteriormente la dirección general fue creada mediante la ley número 136, ley de reformas y adiciones a la ley del régimen presupuestario, que en el tercer párrafo del artículo 8, ya antes citado, dispone *la creación de la unidad parlamentaria de análisis, seguimiento y evaluación del presupuesto general de ingresos y egresos bajo la coordinación de la*

*comisión de asuntos económicos de la Asamblea Nacional*²³

La principal función que tiene la dirección general es la de asesorar a la comisión, en dos grandes componentes: en el proceso de aprobación de la ley anual del presupuesto; y en el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria. En el proceso de dictamen de la ley anual de presupuesto, la dirección general tiene un rol importante para que la comisión apruebe no sólo una ley coherente sino también en el análisis de las cifras globales del presupuesto presentadas por el gobierno a la Asamblea Nacional.

En consecuencia, la dirección general en su análisis a la ley anual de presupuesto con el objetivo de hacer recomendaciones a la comisión, observa lo siguiente:

- Estudia las cifras globales presentadas por el gobierno en el proyecto de presupuesto, las cuales son entre otras: el total de ingresos, techo de gasto presupuestario, total de gasto corriente, inversiones públicas, déficit fiscal, servicio de la deuda pública, préstamos externos e internos. Estas cifras las analiza y las compara en relación a la estimación y comportamiento del Producto Interno Bruto y el índice de inflación.
- Examina las asignaciones presupuestarias de carácter obligatorio que establecen la *Constitución Política* y las leyes del país, las que son entre otras las siguientes: el 6 por ciento a las universidades, 4 por ciento a la Corte Suprema de Justicia y 4 por ciento de transferencias presupuestarias a los municipios del país.

23 LEY NÚMERO. 136 Ley de Reformas y Adiciones a la Ley del Régimen Presupuestario de 1991 Publicado en el Diario La Prensa, pág. 2 el 14 de noviembre de 1991. Managua

- Analiza el gasto corriente con el propósito de observar que éste no se incremente significativamente con relación al presupuesto anterior y que, por tanto, no perjudique las inversiones públicas.
- Evalúa el gasto que está destinado al sector social, es decir a educación, salud, y el gasto a los municipios. En consecuencia, observa que parte del presupuesto de gasto esté destinado a cubrir las necesidades de la población.
- Prestar atención al programa de inversiones públicas que contiene el documento del presupuesto, especialmente la rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura, la cual es esencial para el apoyo de las actividades productivas y económicas del país. Por tanto, analiza el comportamiento de este importante componente del presupuesto de gasto con el fin de observar el impacto que pueda tener sobre la economía del país y sobre los sectores pobres de la población.

El estudio realizado por la dirección general con sus respectivas recomendaciones es remitido a los diputados que integran la comisión económica con el propósito de que éstos valoren y tomen las decisiones pertinentes y finales en relación al dictamen de la ley anual del presupuesto general de la República.

El otro gran componente del asesoramiento brindado por la dirección general a la comisión económica es el relativo al seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, es decir el control político del Parlamento sobre las finanzas públicas de la nación, lo que le permite a la comisión económica conocer en detalle cómo se va desarrollando la aplicación de los gastos.

Al respecto el segundo párrafo del artículo 13 de la ley anual de presupuesto del 2004, señala:

“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme los registros del Sistema integrado de gestión financiera, administrativa y auditoria, Sigfa, remitirá un informe trimestral de la ejecución presupuestaria financiera a la Asamblea Nacional a través de la comisión de asuntos económicos, finanzas y presupuesto, con copia a la Contraloría General de la República, a más tardar dentro de los primeros treinta días siguientes a cada trimestre de que se trate. Este informe deberá de contener, además del detalle de la ejecución de los proyectos de inversión, el desglose por renglones del gasto corriente y el gasto de capital de las instituciones según los registros del Sigfa.”²⁴

El informe trimestral de la ejecución presupuestaria remitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es analizado por la dirección general. En su análisis, la dirección reconoce el comportamiento:

- ✓ De la ejecución de los ingresos tanto tributarios como no tributarios. Evalúa las cifras ejecutadas en los ingresos en relación con las proyectadas en la ley anual de presupuesto y con las cifras ejecutadas en el mismo período del año anterior. Por ejemplo, si el informe corresponde al primer semestre del 2004 se compara con las del primer semestre del 2003. En consecuencia, externa opiniones y criterios independientes y profesionales sobre el desempeño de la ejecución de los ingresos.
- ✓ Observa el gasto corriente y el gasto de capital. En relación a este último, la dirección observa las ejecuciones del programa de inversiones públicas, especialmente las de aquellas instituciones vinculadas a la educación, salud, obras municipales, infraestructura y de apoyo a la producción

24 LEY NUMERO 481, Ley Anual de Presupuesto General de la República 2004. Pag.6102, La Gaceta Diario Oficial. N° 237, del 15 de diciembre del 2003. Managua

agropecuaria.

- ✓ Examina el comportamiento del ahorro corriente, las donaciones, los préstamos externo e interno, el pago de la deuda externa e interna y el déficit fiscal.

La ley anual de presupuesto del 2004 en su artículo trece cita “La dirección general de presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá de proporcionar a la dirección de análisis y seguimiento al gasto público de la Asamblea Nacional toda información vinculada a la ejecución y seguimiento de la ley anual de presupuesto general de la República y cualquier otra información que resultase necesaria para el desarrollo del trabajo de la comisión de asuntos económicos, finanzas y presupuesto de la Asamblea Nacional.”²⁵

Esto fortalece el papel de la dirección, en su función de desarrollar el control parlamentario sobre las finanzas públicas, de tal manera que frecuentemente monitorea la ejecución presupuestaria e informa a los miembros de la comisión sobre el resultado de la misma.

La dirección general elabora un informe mensual sobre las ampliaciones y los ajustes que el ejecutivo aplica a la ley anual de presupuesto de conformidad al artículo 13 de la ley anual de presupuesto 2004. Este artículo autoriza a los organismos presupuestados para incorporar en sus presupuestos los recursos de las donaciones y de los préstamos concesionales aprobados por convenios y leyes, destinados a proyectos y programas, y cuyos montos no se hayan previsto en este presupuesto.

25 LEY NUMERO 481, Ley Anual de Presupuesto General de la República 2004. Pag.6103, La Gaceta Diario Oficial. Nº 237, del 15 de diciembre del 2003. Managua

Es importante explicar brevemente en qué consiste el Sigfa. El decreto número 290 del 3 de junio de 1998 define al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el órgano rector del Sigfa. Es un sistema gerencial integrado y auxiliado por una herramienta informática, cuyo propósito es contribuir a la elevación de la eficacia, eficiencia y transparencia en la programación, ejecución y evaluación de las operaciones financieras del gobierno. Se basa en criterios de legalidad, probidad, responsabilidad y efectividad que debe caracterizar el ejercicio de la función pública, todo en el marco de la reforma financiera gubernamental. En consecuencia, en el sistema informático del Sigfa se encuentra de forma actualizada, es decir a la fecha, los presupuestos de gastos de todas las instituciones y el presupuesto de ingresos de la nación, de tal manera que los usuarios obtienen información al día sobre el desarrollo y ejecución presupuestaria.

La Asamblea Nacional, a través de la dirección general de análisis y seguimiento al gasto público está conectada al sistema de red informática del Sigfa, es usuario del sistema y a través de él, los diputados pueden obtener información actualizada sobre las ejecuciones presupuestarias. Precisamente el informe semestral de las ampliaciones presupuestarias al primer semestre 2004, elaborado por la dirección general, se basó en la herramienta informática del Sigfa.

Otra función importante que desarrolla la dirección, es el análisis de la liquidación presupuestaria. Los treinta y uno de marzo de cada año, el presidente de la República por conducto del ministerio de finanzas remitirá al Parlamento la liquidación presupuestaria del año anterior.²⁶ Este análisis es similar al que se realiza a las ejecuciones presupuestarias trimestrales, en

26 Ley No.136 Reformas y Adiciones a la Ley del Régimen Presupuestario artículo 39, pág. 4 publicado en el Diario La Prensa el 14 de noviembre de 1991. Managua

consecuencia observa las mismas variables antes señaladas: los ingresos, el gasto corriente, las inversiones públicas, el ahorro corriente, el déficit fiscal, las donaciones, los préstamos, el pago de la deuda, etcétera.

Los diputados en general no han dado la importancia debida a las liquidaciones presupuestarias. En efecto, el informe de liquidación no es distribuido al total de los diputados y no es motivo de informe ni de debate en el plenario de la Asamblea. Asimismo, el señor ministro de Hacienda y Crédito Público no realiza ninguna exposición sobre la liquidación presupuestaria.

Estas son las funciones principales de la dirección general de análisis y seguimiento al gasto público:

- Analizar y evaluar el comportamiento de la ejecución presupuestaria, los informes de liquidación que remite el poder ejecutivo.
- Formular alternativas presupuestarias independientes a las que presenta el ejecutivo en el proyecto de presupuesto general de la República de cada año.
- Dar seguimiento a la ejecución de las mociones aprobadas por la Asamblea Nacional en la ley anual del presupuesto general de la República.
- Elaborar análisis económico del proyecto de ley anual del presupuesto, enfocando el impacto económico y social que tiene el presupuesto en la economía nacional.
- Asesorar a la comisión de asuntos económicos, finanzas y presupuesto, brindando asesoría técnica en el dictamen del presupuesto anual de la nación o cualquier otra ley de carácter económico.

A manera de síntesis expresamos que la creación de la dirección general y el

desarrollo de sus funciones es un avance significativo en la consolidación del control parlamentario sobre las finanzas públicas. En realidad, la Asamblea Nacional a partir de la asesoría de la dirección general en materia presupuestaria ha permitido a la comisión económica y al Parlamento a presentar variantes al proyecto de presupuesto y mantener sistemáticamente el seguimiento sobre la ejecución presupuestaria.

1.8.4.2 Dirección de análisis e ingresos públicos.

- Esta Analiza y garantiza el impacto económico y social de los proyectos de Ley que así lo requieren a fin de presentar alternativas reales que concreten la implementación de dichas leyes.
- Recopilar y procesar información estadísticas en materia económica y social derivados de la estrategia de desarrollo del Gobierno.
- Brindar asesoría a la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto en el Dictamen del Proyecto de Ley Anual del Presupuesto General de la República u otra Ley de carácter económico.
- Colaborar en la formulación y consolidación del Proyecto de Presupuesto de la Asamblea Nacional, en su Dictaminar y Texto final con sus respectivos cuadros estadísticos.
- Analizar informe preliminar de la ejecución presupuestaria de la tasa de crecimiento de ingresos mensual, trimestral y de cada año. Elaboración de la tasa de crecimiento del Impuesto sobre la renta y los impuestos sobre las importaciones.
- Analizar Servicio de la Deuda Pública y Reducción a la pobreza.

1.8.4.3 Dirección de análisis del gasto público.

- Analizar la ejecución presupuestaria para evaluar su efectividad y el impacto socioeconómico del mismo.
- Asesorar a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto, en el Dictamen del Presupuesto Anual de la Nación.
- Dar seguimiento a la Ejecución de las Mociones Aprobadas por la Asamblea Nacional en la Ley General del Presupuesto de la República.
- Analizar los informes de ejecución trimestral y de liquidación presupuestaria que remita el Poder Ejecutivo a la Asamblea Nacional.
- Recopilar y procesar información estadística en materia económica y social derivadas de la estrategia de desarrollo del Gobierno.
- Asesorar a los Diputados en la formulación de proyectos sociales que serán presentados como Mociones de Modificación al Proyecto de Ley Anual del Presupuesto.
- Participa como delegada por ley, en el Comité Técnico de Inversiones e informa sobre los resultados de las reuniones al Presidente de la Comisión.
- Elabora informe sobre los Convenios de Préstamo aprobados por la Asamblea Nacional y del avance en la ejecución de éstos.
- Brinda información a otras comisiones y/o diputados, que en materia de ejecución presupuestaria lo requieran o solicitan.

CAPITULO II

SEGUIMIENTO PARLAMENTARIO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA EN EL DERECHO COMPARADO

2.1 EL SEGUIMIENTO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (EE.UU)

El proceso de control de las finanzas públicas. En los Estados Unidos, empezó en 1870, cuando el Congreso ejercer un mayor control sobre los egresos del gobierno. Debido a que las agencias y dependencias frecuentemente comprometían más fondos de los que les había adjudicado, presentando solicitudes de deficiencia y falta, para pagar estos gastos. Actualmente la oficina de presupuesto del gobierno sigue concentrándose en controlar las obligaciones y los fondos que se han comprometido.

“El presupuesto fue concebido como una magnífica arma para inculcar un sentido de responsabilidad en la estructura gubernamental este descansa en el control popular el presupuesto hará público lo que el gobierno está haciendo y hace por una ciudadanía informada y alerta, el presupuesto destruirá la regla de gobierno invisible.”²⁷ Desde 1921 la tónica en los asuntos presupuestarios en los Estados Unidos es que el presidente de la Unión, por Ley, envía la propuesta de presupuesto a principios de febrero. En consecuencia, los congresistas tienen un período de ocho meses desde el inicio en que el presidente remite la propuesta de presupuesto y el principio del año fiscal, cuando se van a ejecutar.

Cabe señalar, que la Constitución de los Estados Unidos, que data desde hace más de 200 años, establece la igualdad de los poderes y le confiere al Congreso la promulgación de leyes y determinar las políticas fiscales y el

27 BURKHEAD Jesse. El sistema Presupuestario Gubernamental, Pag.15, editorial Herrero, 1º edición México, 1963

ejercicio presupuestario. No obstante, esto no ha ocurrido realmente en la historia de los Estados Unidos, dado el inmenso poder de recursos humanos y financieros con que cuenta el ejecutivo.

Sin embargo, a mediados del siglo pasado, en la administración del presidente Nixon se experimentó una crisis fuerte entre los poderes legislativo y ejecutivo. Esto conllevó al Congreso a promulgar nuevas medidas para crear una oficina de presupuesto del Congreso.

2.1.1 La Oficina de Presupuesto del Congreso

En 1974, mediante la ley de presupuesto y control de bloqueo de fondos, fue creada la oficina de presupuesto del congreso. El objetivo de esta dependencia es la de proporcionar los análisis independientes, oportunos e imparciales necesarios para que tome las decisiones de carácter económico y presupuestario. Asimismo suministra información y los cálculos requeridos para el proceso presupuestario.

Las políticas y principios que han dado forma desde sus comienzos son un factor esencial de su eficacia. una oficina compuesta por personal profesional e independiente de ambos partidos -Partido Demócrata y el Partido Republicano- que presentan recomendaciones en cuanto a las políticas a seguir algunas actividades están fijadas por la ley y otras se efectúan a pedidos de los comités del Congreso, se agrupan en cuatro categorías: ayudar al Congreso a formular un plan presupuestario; ayudarlo a mantenerse dentro de dicho plan; asesorarlo a analizar el efecto de los mandatos federales y asesorarlo a considerar aspectos relacionados con el presupuesto y la política económica. Las proyecciones comienzan con las decisiones presupuestarias más recientes del Congreso y muestran que ocurriría al presupuesto federal sino se tomaran nuevas decisiones normativas durante el período abarcado.

Los análisis abarcan una variedad de actividades federales y en ellos se examinan las políticas actuales, sugiriéndose otras soluciones y proyectando el efecto que tendrían las mismas en los programas vigentes, el presupuesto federal y la economía. En conformidad a su mandato independiente de todo partido, esto no ofrece recomendaciones en dichos informes sobre las políticas a seguir. Otros análisis pueden llevarse generalmente si se presentan como documentos y memorandos.

El término del cargo es de cuatro años sin límite del número de términos que puede desempeñar un director. Sin embargo, cualquiera de las dos cámaras del Congreso puede remover al director mediante una resolución.

Otros aspectos en el caso de los EE.UU. La legislatura juega un papel muy importante en el proceso de elaboración del presupuesto. La Constitución de los Estados Unidos le da el poder de decisión al Congreso sobre las finanzas públicas. Todos los egresos, todos los gastos, debe aprobarlos el Congreso y, como ya se sabe, hay una separación de poderes en el gobierno federal entre los poderes legislativos y ejecutivo que cuenta con equilibrio de poderes en cuanto a gobernabilidad, y en el caso del presupuesto, esto se da en forma más estricta. El proceso de aprobación del presupuesto se ha tornado largo y complejo. Pues en varias etapas participan las dos cámaras que juegan un papel igualmente importante en la aprobación del presupuesto federal. Tenemos que enfatizar nuevamente que el proceso de aprobación puede ser bastante difícil. Efectivamente, durante el presupuesto de 1996 había un desacuerdo enorme entre el Congreso, controlado por el Partido Republicano, y el presidente, que era un demócrata. Esto llevó a todo tipo de retraso en cuanto al proceso de aprobación del presupuesto y dio como resultado el cierre de muchas oficinas de las dependencias del gobierno. Las discusiones que se

desarrollan actualmente en torno al presupuesto es un proceso altamente transparente.

2.2.- EL SEGUIMIENTO EN FRANCIA

En Francia, la teoría clásica presupuestaria, fue enunciada en el siglo XIX, dividió el proceso presupuestario en cuatro fases: preparación, aprobación, ejecución e intervención.

La primera y la tercera etapa fueron situadas bajo la responsabilidad del gobierno;

La segunda y cuarta parte tiraron dentro de la competencia del Parlamento.

Esta tradicional presentación de la actividad financiera del Estado descansa explícitamente en la premisa de que el poder de decisión en materias presupuestarias pertenece al Parlamento.

*“El presupuesto, como un estado anual de recepciones y erogaciones, había sido uno de los aspectos de la práctica parlamentaria aun antes de que la Asamblea Nacional se posesionase del control de los detalles de las asignaciones”.*²⁸

Cuando el Parlamento aprueba el presupuesto toma decisiones que obliga al gobierno que encamine su actividad durante los doce meses siguientes. Cuando el Parlamento interviene en la ejecución del presupuesto, por el contrario, compara las decisiones tomadas por el gobierno en sus operaciones financieras con las instrucciones que inicialmente dio el Parlamento al aprobar el presupuesto. El Parlamento no puede hacer otra cosa que llevar a cabo una intervención, y si esta revela irregularidades, puede imponer sanciones.

La aprobación parlamentaria del presupuesto siempre ha sido considerada en Francia como una de las claves del sistema. De acuerdo con la teoría clásica la

28 BURKHEAD Jesse. El sistema Presupuestario Gubernamental, Pag.9, editorial Herrero, 1ª edición México, 1963

soberanía del legislativo no puede ser limitada ni compartida en esta esfera y el gobierno sólo puede hacer uso del presupuesto decidido por el Parlamento. Además de estas consideraciones, debe tenerse en cuenta el factor político de la existencia de una gran mayoría a disposición del gobierno; esto, en efecto, reduce la intervención del legislativo a un simple registro de las propuestas del gobierno. No obstante, un análisis objetivo de estos elementos conduce a la conclusión de que los poderes del Parlamento en la toma de decisiones, aunque restringidos y divididos, son aún muy considerables.

El tiempo dedicado a examinar el proyecto de presupuesto es ciertamente muy restringido. Desde la aparición de las propuestas con sus anexos principales, el Parlamento tiene un total de setenta días, durante los cuales examina, a su vez, la parte de ingresos del presupuesto, el gasto de cada departamento ministerial y los artículos legislativos. De los setenta días cuarenta son asignados al debate de la primera lectura en la Asamblea y veinte días para el debate en el Senado. Los diez días restantes son usados para las negociaciones entre las dos cámaras, tendientes a resolver los desacuerdos entre ellas.

Sin embargo, los setenta días pueden finalizar después del comienzo del año presupuestario sin culpa del Parlamento. Esto ocurre cuando se retrasa la aparición de las propuestas presupuestarias, o cuando después de un voto negativo en las dos cámaras el gobierno se ve obligado a redactar un nuevo proyecto, el que constituye un procedimiento que incluye un nuevo límite de tiempo. En estas eventualidades el gobierno depende totalmente de la autorización legislativa para obtener ingresos; debe recibir la autorización bien por la ley especial ya votada, o bien por un voto separado sobre la primera parte de la propuesta presupuestaria.

Se ha señalado que las autorizaciones de gastos dadas por el Parlamento son demasiados generales y que esto muestra las debilidades del Parlamento. Esta

crítica no puede aplicarse a la votación de ingresos, pero es pertinente para los votos sobre gastos. En la práctica, sólo las medidas nuevas —los créditos presupuestarios nuevos que no estaban contemplados— y los gastos que ya estaban incluidos en el presupuesto son cubiertos por un número muy pequeño de autorizaciones. Por otra parte, el gobierno puede obtener recursos adicionales sin recurrir al Parlamento. En un caso de emergencia puede autorizarse gastos suplementarios por decretos y lo que resulta automáticamente permitido para aquellos títulos que representan el gasto requeridos por ley. Algunos de estos decretos deben someterse finalmente a ratificación parlamentaria que en general se necesita también para correcciones de proyectos incluidos en la ley presupuestaria.

Existe una clase de autorización presupuestaria, por ejemplos: las transferencias entre instituciones ejecutoras que no afectan la naturaleza del gasto; las partidas de capital que son ejecutadas en períodos de varios años y que, en consecuencia, ya tuvieron la autorización parlamentaria más allá del año parlamentario; en las que el Poder Legislativo no toma parte. La intervención del Parlamento está limitada por una supervisión *a posteriori*, que tiene lugar con mayor o menor eficacia.

De lo anterior se desprende el siguiente dilema: qué potestades tiene el Parlamento para alterar las propuestas del gobierno por medio de enmiendas con ocasión de los relativamente numerosos y detallados votos legislativos. Aquí surge la siguiente interrogante: ¿se podría hacer otra cosa que aceptar o rechazar estas propuestas? Esta interrogante se responde a menudo de forma negativa. La libertad de iniciativa de los miembros del Parlamento está estrictamente limitada al momento del debate de la ley de presupuestos. Para esta ley en su conjunto el artículo 40 de la Constitución establece una regla general que prohíbe a los miembros del Parlamento tomar iniciativas

tendientes a reducir ingresos públicos o bien a crear o ampliar una partida de gasto público.

Esta regla reconoce la existencia de una libertad de iniciativa y la restringe en algunos aspectos. No obstante, el derecho de enmienda todavía puede ejercerse y los límites constitucionales y estructurales son interpretados como no constitutivos de una barrera insuperable para las iniciativas reales que están adecuadamente montadas.

En lo que a los ingresos se refiere, y especialmente en lo que se refiere a los impuestos, las únicas enmiendas prohibidas son aquéllas que tendrían el efecto de hacer que la cantidad total de ingresos públicos fuera menor que la que resultaría de la legislación existente.

Se puede introducir iniciativas para aumentar los ingresos, así como propuestas equilibradas para reducir los impuestos, en las que se reduce un impuesto y aumenta otro, de forma que el nivel total de ingresos se mantenga invariable. Estas compensaciones no están permitidas en el caso del gasto. Las iniciativas que conduzcan a gastos extras o adicionales aun cuando estuviesen equilibradas por una economía de otra parte o por un aumento en los ingresos en la misma cantidad, están prohibidas; la única clase posible son las enmiendas para reducir el gasto. Son de especial interés las enmiendas que intentan alterar la asignación de gasto entre los diferentes títulos del presupuesto en la ley de presupuestos. Son análogos a las transferencias de gastos de un título a otro, y la operación consta de dos etapas:

La primera significa hacer un corte en el título original.

Y la segunda añadirlo a otro. Para los miembros del Parlamento es fácil lanzar este procedimiento, simplemente por el movimiento de enmiendas permitidas para reducir el gasto.

2.3 EL SEGUIMIENTO EN ALEMANIA

Antes de 1919

En Alemania, en el siglo XIX e inicios del XX, por precepto constitucional, el control presupuestario recaía completamente sobre el gobierno, situación que subsistió hasta el año 1919, con la aprobación de una nueva constitución.

Todo el poder ejecutivo estaba conferido a la corona, que era responsable únicamente de nombrar y cesar ministros, que a su vez eran responsables sólo ante el monarca. El gobierno no era en absoluto ante el Parlamento, esto significa que los ministros no podían ser destituidos por un voto parlamentario de no confianza. Por otra parte, los parlamentarios participaban en el proceso legislativo sin su consentimiento no podía ser aprobada ninguna ley nueva ni recaudados impuestos. Sin embargo, la constitución no les permitía influir en la política del gobierno. En tal situación apareció la cuestión crucial de si los parlamentarios estaban en una posición de decidir, o al menos influir, sobre la aplicación de recursos financieros y en este sentido imponer una influencia indirecta sobre la tendencia general de la política.

Para los años 1850, el presupuesto es decidido sólo por el gobierno para períodos desde dos a cinco años. Después de haber sido aprobado, el presupuesto sólo se presentaba al Parlamento para la necesidad de cualquier imposición adicional.

Durante décadas el gobierno en cuestión opuso algunas limitaciones. Tomaron como prerrogativa suya disponer de los recursos del Estado a su discreción, y salir, si lo considerasen adecuado, de las provisiones del presupuesto que había sido la base de la legislación impositiva. El Parlamento protestó frecuentemente y con cierto énfasis contra esta posición del gobierno, pero no fueron capaces de cambiarlo. Fue sólo después de dos décadas de conflicto

que se llevó a cabo una solución de compromiso que dio a los Parlamentos una pequeña, pero muy limitada, influencia sobre el gasto público.

Los comentaristas constitucionales de la época no asignaron siquiera al Parlamento, al aprobar el presupuesto, aquellos poderes políticos de que gozaba en otros terrenos de la legislación. Su papel se consideraba comparable al de un órgano administrativo.

Los principales tratadistas sobre la ley constitucional adoptaron la opinión de que el papel presupuestario del Parlamento no era decidir sobre la base de la libertad legislativa, sino sobre la de la obligación administrativa. Todo gasto que parecía necesario para la ejecución de las leyes existentes y para el mantenimiento de las instituciones existentes del Estado en su forma actual debería ser aprobado sin cuestionarlo. Así el Parlamento no estaba autorizado para negar créditos con el fin de la abolición o modificación de estas instituciones; sólo era libre para tomar ciertas decisiones sobre concesión de créditos adicionales para nuevas empresas públicas.

En conjunto, puede verse que el sistema presupuestario operante en Alemania, hasta 1918, no fue un instrumento político efectivo de control al gobierno por el Parlamento. Los parlamentarios rara vez hicieron algún intento serio de ejercer influencia sobre la política del gobierno por medio del presupuesto, y cuando lo intentaron tuvieron muy poco éxito. Lograron únicamente obtener ciertas concesiones del gobierno por la vía del compromiso. Cualquier pensamiento del Parlamento valiéndose del poder supremo para controlar las finanzas del Estado, habría sido extraño para la mayoría de los representantes elegidos. Un estudio de los largos debates del presupuesto, que se celebraban frecuentemente en los Parlamentos alemanes, muestra que la función principal de los proyectos de presupuesto y de la participación del mismo caía dentro de la esfera administrativa.

El Parlamento consideraba su deber principal la necesidad de asignar la mejor aplicación económica de los recursos públicos. En esencia, se consideraban representantes de los contribuyentes, cuyo primer deber era minimizar el gasto público y al hacerlo, mantener bajas las tasas impositivas. El gasto público propuesto era atacado mucho más a menudo en base a que era innecesario o extravagante, debido a que se consideraba políticamente inapropiado.

Tal es la situación experimentada en esa época, que el doctrinario Paul Laband, en su obra *El Derecho Presupuestario*, que data desde 1871, señala “...*que el Parlamento no tiene un derecho ilimitado a la aprobación de los gastos públicos, y que en ausencia de tal aprobación, el gobierno está caracterizado para aprobarlo por una simple ordenanza...*”²⁹

Sin embargo, otros autores señalan que la posición doctrinal del maestro Laband, se debe a la situación político-coyuntural propia de la Alemania del siglo XIX, que encajaba en una organización de monarquía constitucional o de democracia limitada. Debemos de recordar que en ese período histórico, Alemania fue gobernada con “mano de hierro” por el canciller imperial Otto Bismarck, personaje que se le atribuye el acrecimiento del poder imperial y de fomentar el socialismo de Estado para ganarse a la pujante clase obrera alemana.

Al respecto, el analista Alejandro Pedrós Abelló, en la introducción de la obra *El Poder Financiero del Parlamento*, expresa que la aseveración del tratadista Laband estaba supeditada “... *en una situación histórica-política propia del momento alemán, que respondía a una organización de monarquía constitucional o de democracia “limitada” en Prusia, pero es cierto que esto*

29 LABAND Paul. *El Derecho Presupuestario*. pag16. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1979.

dio pábulo para desarrollar con profundidad la concepción dualista de la ley presupuestaria, en sus aspectos de ley formal y de ley material... ”³⁰

Después de 1919

La Constitución de Weimar de 1919 introdujo un sistema parlamentario de gobierno en Alemania, sin embargo asignaba al presidente un área considerable del poder ejecutivo. Era elegido directamente y no era responsable ante el Parlamento. De esta manera, ciertos elementos de un sistema dual de gobierno sobrevivían a pesar de la introducción de un gobierno que era responsable ante el Parlamento. En el período de Weimar el proceso presupuestario fue considerablemente desarrollado y refinado. En 1922, fue aprobada la ley general sobre procedimiento presupuestario, representando un avance considerable.

La opinión dominante tanto en la teoría como en la práctica constitucional estaba influenciada por la teoría tradicional de la separación de poderes. Así el presupuesto estaba asignado a la esfera del ejecutivo como un acto de gobierno, no a la del Parlamento. Como resultado, la toma de decisión financiera se consideraba como un asunto del gobierno, mientras que la participación parlamentaria en la formulación del presupuesto era considerada solamente como de importancia secundaria.

Finalmente, en el período que abarca desde 1933 a 1945 –que es la época Hitleriana–, no hubo control parlamentario del presupuesto, aunque se mantuvo la aprobación de los créditos anuales. Sin embargo, aquéllos eran preparados y decididos sólo por el gobierno. Servían solamente como un instrumento de control por parte del gobierno sobre órganos administrativos

30 COOMBES David, El Poder Financiero del Parlamento, pág.10, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1981.

subordinados. El gobierno en sí no estaba limitado por normas legales ni era políticamente responsable ante cualquier otro poder.

El gobierno y la mayoría parlamentaria no se consideran idénticos políticamente. Más bien lo que ocurre es que en la relación entre los dos ha sobrevivido una conciencia de la separación de poderes, que actúa como una barrera para la identificación política de uno con el otro. Aunque el gobierno tenga la mayoría parlamentaria, sus miembros no son considerados simplemente como herramientas de su voluntad política, sino más bien de poseedores de una función independiente de control.

Hasta cierto grado esto es debido, probablemente a que la república no ha tenido gobierno de un solo partido, sino gobiernos de coalición con un sentido limitado de homogeneidad política.

Sin embargo, no puede esperarse necesariamente que todas las partidas individuales merezcan el acuerdo de los miembros del Parlamento incluyendo miembros de su propio partido. En otras palabras, la confianza de la mayoría parlamentaria en el gobierno no implica que cada propuesta del gobierno sea aceptada por aquella mayoría. Esto significa que, aunque Alemania cuenta con un sistema parlamentario de gobierno amplio, la práctica presupuestaria alemana mantiene aspectos de dualismo, es decir, que tanto el Parlamento como el ejecutivo ejercen cada uno esferas de influencia y decisión sobre el presupuesto. Uno de los principales problemas relacionados con el establecimiento del presupuesto anual surge del hecho de que, la mayor parte de las finanzas disponibles está comprometida desde el principio por leyes financieras permanentes y por programas de gastos a largo plazo acordados en el pasado. Estos compromisos tienen que ser tenidos en cuenta en las deliberaciones del presupuesto y las cantidades relacionadas no pueden ser

alteradas por el Parlamento. Comparadas con estas cantidades, que permanecen, a disposición del Parlamento son en verdad muy pequeñas.

La planificación financiera quinquenal es un instrumento del ejecutivo. Es establecida y presentada por el ministro federal de hacienda. Necesita una decisión del gabinete para tener efectos y sólo se presenta al Parlamento para información, de forma que no hay voto parlamentario sobre su aceptación.

La introducción de la planificación financiera quinquenal obligatoria muestra, en sus consecuencias prácticas, una marcada tendencia a limitar los poderes parlamentarios de decisión, sobre todo en aquellas áreas que se refiere al desarrollo de programas que incluyen nuevos gastos.

Sin embargo, es notorio señalar, que en la República Federal de Alemania no son aceptables las medidas que ocasionan la pérdida continúa de los poderes políticos del Parlamento a causa de estas disposiciones, ni hay ninguna aceptación amplia de la opinión de que representa una expresión normal de la relación entre el legislativo y el ejecutivo en un sistema parlamentario de gobierno completamente desarrollado.

Por el contrario, los desarrollos actuales se consideran dudosos constitucionalmente, dado que suponen una limitación a la posición del parlamento. Esta opinión resulta hasta cierto punto de las actitudes de la separación de poderes, que presupone que el Parlamento tiene derecho a la expresión de su voluntad política, que es independiente de la que el gobierno apoya.

En 1969, los poderes de veto del gobierno se extendieron por una enmienda constitucional para cubrir las decisiones parlamentarias que se refirieran a una reducción de ingresos. En el caso de enmiendas parlamentarias que incluyan aumentos de gastos, el gobierno puede pedir al parlamento que posponga su decisión por seis semanas y espere una respuesta gubernamental. Además,

puede requerir del parlamento que examine una enmienda después que haya sido aprobada. Si los miembros del Parlamento después confirman su anterior decisión, el gobierno puede negarse a dar su consentimiento.

Es importante destacar que la ejecución del presupuesto es un tema del ejecutivo. El presupuesto autoriza efectuar el gasto prescrito. Los órganos administrativos están estrictamente limitados a las cantidades y objetivos impuestos en las asignaciones. Las cantidades que una autoridad puede ahorrar en un programa particular no puede aplicarse a los otros, al menos que se haya concedido una autorización especial para cantidades específicas. En ese sentido el presupuesto suministra un control administrativo.

2.4 EL SEGUIMIENTO EN INGLATERRA

En Inglaterra, se acuñó el concepto del *control parlamentario de la imposición*, término que se heredó de las primeras expresiones de la carta magna. Efectivamente, en 1215 los nobles obligaron al rey a no establecer ningún impuesto sin el consentimiento del Parlamento y se puso, con ello, una de las piedras angulares en las que descansa el poder financiero ejercido por el Parlamento inglés.

“El surgimiento del sistema presupuestario en Inglaterra se debió a la necesidad de tener control parlamentario sobre la corona, surgió como parte del desarrollo del control popular representativo sobre el soberano”³¹

La larga lucha del Parlamento inglés para afirmar el poder y por consiguiente, esgrimirlo y reformarlo frente a las políticas hostiles de los sucesivos monarcas, constituye los años de contienda que culminaron con la guerra civil y la victoria parlamentaria del siglo XVII, establecieron las bases políticas, tendiente a que, los contribuyentes estarían representados en el Parlamento y

31 BURKHEAD Jesse. El sistema Presupuestario Gubernamental, Pag.3, editorial Herrero, 1º edición México, 1963

que las injusticias deberían ser remediadas por la corona antes que se concediera el dinero. Históricamente, la Cámara de los comunes pidió que se cambiara la política o se vetara cualquier propuesta financiera que le hiciera la corona.

Desde los inicios se reconoció que se requería el consentimiento de los caballeros de los condados y “burgueses”, antes de que los impuestos pudieran ser exigidos, ya que ellos y sus obreros cargarían con mucha de la carga.

Los caballeros y burgueses, convocados así al Parlamento, formaron la Cámara de los comunes; el Gran consejo del reino se desarrolló dentro de la Cámara de los lores, pero el poder del dinero permaneció en los comunes.

A finales del siglo XVI llegó a darse la autorización para impuestos y gastos por ley, en vez de por resolución.

La importancia de este desarrollo estribó en que ofrecía oportunidades para controlar en las distintas etapas de las leyes los procedimientos más rápidos para las resoluciones.

Así los procedimientos financieros en los comunes sobre los gastos y los impuestos en una primera etapa se convirtieron en procedimientos legislativos, y en esencia todavía hoy permanecen así.

La autorización legislativa de gastos e impuestos puede ser justamente descrita como el punto de apoyo del poder financiero de los comunes.

El sistema presupuestario inglés establecido en la segunda mitad del siglo XIX incluyó a la Cámara de los comunes en los detalles del proceso presupuestario hasta un grado que no se había alcanzado anteriormente.

Este tipo de sistema involucró al Congreso en una especie de crítica de las estimaciones anuales del gobierno y en la supervisión de una auditoría pos gasto que fue una función estatutaria del estado después de 1866.

La principal agencia parlamentaria a través de la cual fue supervisada la intervención del gasto, fue la comisión de contabilidad pública de la cámara de los comunes, fundada en 1861. Desde esa fecha, se desarrolla una estrecha relación histórica entre las sucesivas comisiones de contabilidad pública de la cámara de comunes y el tesoro en los últimos cuarenta años del siglo XIX, a través de la cual los procedimientos contables y los sistemas de gastos rutinarios de los departamentos fueron hechos bajo la ordenada supervisión del tesoro.

En 1914, este sistema había acumulado un buen número de casos legales, compuesto por las regulaciones del tesoro y las directivas de la comisión de contabilidad pública, que juntos formaban un sistema unitario básico de control presupuestario del gasto público.

El marcado incremento en el gasto del gobierno en la primera década del siglo XX también señaló cambios radicales en el papel del sistema presupuestario. Como el gobierno había sido considerado un mal necesario y hubo poco reconocimiento del valor social del gasto público, la principal función del Parlamento había sido limitar el gasto público.

Cuando las operaciones del gobierno llegaron a considerarse beneficiosas, la función de realizar el presupuesto fue definida hasta cierto punto como la organización de los recursos financieros y administrativos para lograr resultados eficientes.

Fue a través del trabajo de sus dos comisiones financieras y especiales, la comisión de estimaciones y de contabilidad pública, que las Cámaras de los comunes en el período posterior a 1918 registró la necesidad de una dirección efectiva de las operaciones del gobierno e intentó algunos escrutinios críticos de los resultados obtenidos con el nuevo sistema.

Esta orientación fue discernible en el trabajo de la comisión de contabilidad pública desde 1900 en adelante. Abandonó el viejo sistema de auditoría regular por consideraciones de eficiencia en su examen de las transacciones del gobierno, desarrollo que fue extendido por la comisión especial de la Cámara de los comunes sobre el gasto nacional durante la Primera Guerra Mundial.

La principal agencia de la cámara en el área de las finanzas públicas desde 1918 fue la comisión especial de estimaciones, establecida primero como una comisión de economía en 1912, con la función de estudiar los detalles de las estimaciones del presupuesto presentadas anualmente a la Cámara de los comunes por el gobierno.

No obstante en la década de los sesenta del siglo pasado, en el Parlamento inglés se instaló la comisión Plowden, cuya misión era la de analizar el ejercicio del control parlamentario a todo el gasto público.

Esta comisión, recomendó, entre otras cosas:

- 1) Que el control parlamentario se extienda a la totalidad del gasto del sector público, es decir, que hay que incluir en la aprobación del presupuesto, no solamente los ingresos y gastos del gobierno central, sino también las entidades locales y las empresas públicas.
- 2) La otra recomendación de dicha comisión es que las decisiones parlamentarias en términos de gastos públicos deberían basarse en la información que se desprende de los exámenes anuales de los precedentes existentes, es decir, de las ejecuciones presupuestarias de los años anteriores. Esta óptica, en opinión de la comisión, vendría a racionalizar y dar perspectiva a los procesos de decisión en términos de

gasto público y a facilitar, como una importante consecuencia, la tarea de facilitar el control parlamentario posterior.

Como podrá observarse de las recomendaciones vertidas por la comisión, en el parlamento se dio un giro radical con relación a las atribuciones parlamentarias sobre el control presupuestario.

Efectivamente, estas recomendaciones conllevaron a la implantación fundamental de dos cambios en los asuntos presupuestarios. La primera, una actitud de cambio, coordinación y clarificación entre los distintos ministerios británicos. La segunda fue la forma de presentación de las estimaciones individualizadas del presupuesto con el fin de facilitar la tarea del mismo.

CAPITULO III

EL SEGUIMIENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO (1997-2002)

3.1 ANTECEDENTES

En la época del gobierno de Somoza, comprendida entre los años de 1974 a 1979, la Constitución de 1974 en materia presupuestaria señala las atribuciones y funciones establecidas, se marca y comenta las facultades del poder legislativo en lo concerniente a las finanzas públicas. En el Título VI, denominado poder legislativo, Capítulo I, de su constitución y atribuciones, el artículo 148, y numerales siguientes señalaban:

“Corresponde a cada una de las Cámaras, sin intervención de la otra:

9) Establecer los ingresos fiscales y fijar los gastos de la administración. En cada legislatura se votará el presupuesto general de unos y otros;

12) Reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio;

17) Aprobar, modificar o improbar contratos que celebre el ejecutivo sobre empréstitos... o comprometan o dispongan de bienes de la Nación o cuando en ellos se apliquen sumas no votadas en el presupuesto;

20) Legalizar los créditos extraordinarios o suplementarios acordados por el presidente de la República en Consejo de ministros;³²

Como podrá observarse, el Congreso además de aprobar el presupuesto, tanto del gasto como de los ingresos, enfatizaba en el control legislativo, mediante su previa aprobación. Igualmente el Congreso podía “arreglar” el servicio de la deuda nacional; asimismo tenía la potestad de modificar o improbar préstamos y finalmente aprobar los créditos suplementarios que no estaban contemplados en el presupuesto.

32 CONSTITUCION POLITICA DE NICARAGUA., Pág. 828. La Gaceta Diario Oficial, N° 89, del 24 de abril de 1974. Managua

El artículo 150, de la constitución de 1974, estableció que dentro de las facultades indelegables del poder legislativo al poder ejecutivo, se encuentran la de legislar en la creación de nuevos impuestos y la modificación de la partidas del presupuesto general de gastos, exceptuándose en los casos que estallara una guerra civil, internacional o catástrofe natural.

Otro artículo referido al presupuesto es el inciso 1 del 175, ubicado en el Título VI, poder legislativo, Capítulo V, de la formación de las leyes. Literalmente dice: “*No necesitan promulgación del Poder Ejecutivo:*

1) La Ley de Presupuesto.”

En otras palabras, la ley de presupuesto aprobada por el legislativo no requería publicación por mandato constitucional.

Por tanto, la Constitución de 1974 “dispensaba” al ejecutivo publicar la ley de presupuesto en *La Gaceta Diario Oficial*, lo que suponía restringir el derecho democrático de los ciudadanos de conocer la ley.

La Constitución de 1974 consignó un capítulo dedicado específicamente al presupuesto, el que se encontraba en el Título VIII, denominado *Hacienda Pública*.

El capítulo estaba integrado por quince artículos del 220 al 234. Se procede a comentar los más relevantes.

El artículo 221, se refería a los presupuestos de las administraciones autónomas y descentralizadas. Estableció lo siguiente: “*El proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos deberá contener además, para información del Congreso, los presupuestos de las entidades estatales de administración autónoma y servicios descentralizados. Tales presupuestos no pueden ser alterados por el poder legislativo.*”³³

33 *Ibidem*, página 836

El artículo 222, consignó:

“Todos los ingresos y egresos del Estado deben ser previstos y fijados en el presupuesto, y solamente regirán durante el año para el cual fueren aprobados.”

El artículo 226, no se necesitaba la promulgación del presupuesto para su entrada en vigor:

“El Presupuesto, una vez votada por el Congreso, entrará en vigor aún sin la promulgación del poder ejecutivo.”

Por otra parte, el artículo 232, brindaba mecanismos de control parlamentario sobre el presupuesto, al disponer que los gastos fijados eran cantidades máximas destinadas a cada partida presupuestaria y para ser transferidas requería la autorización del Congreso. Veamos literalmente este artículo:

“Los créditos consignados en el presupuesto de egresos se fijan como cantidades máximas destinadas a cada servicio, y no podrán ser transferidos por el poder ejecutivo sin autorización previa del Congreso.”

Un aspecto importante en las disposiciones constitucionales tendiente al control parlamentario sobre el presupuesto público lo estableció el artículo 234. Efectivamente, este artículo consagra el sometimiento de la liquidación presupuestaria al Congreso para su aprobación, lo cual es sumamente positivo dentro de los mecanismos de control parlamentario.

En el Período 1979 Se instituyó como poder del Estado la Junta de Gobierno y al Consejo de Estado, esta última, integrada por 33 miembros de dieciocho organizaciones, los poderes ejecutivo y legislativo estaba en manos de la Junta de Gobierno. El Consejo de Estado, tenía de forma tímida, atribuciones como las de presentar iniciativas de leyes a la Junta de Gobierno para su aprobación. También durante ese período, la Junta de Gobierno no sometió leyes relacionadas con el presupuesto público.

La primera ley presupuestaria aprobada por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional fue el decreto-ley No. 130, Presupuesto de emergencia octubre-diciembre 1979. La ejecución y control del presupuesto de emergencia fue controlado y supervisado por la Junta de Gobierno y por el Ministerio de Finanzas. Las transferencias de asignaciones de recursos entre los grupos de gastos de los mismos organismos eran aprobadas por el Ministerio de Finanzas. Se exceptuaba de esta norma las asignaciones para proyectos y estudios, las cuales eran aprobadas directamente por la Junta de gobierno de reconstrucción nacional.

Sucesivamente en el Período de 1980 a 1986 La Junta de gobierno de reconstrucción nacional concentró las facultades legislativas y ejecutivas en todo lo concerniente a materia presupuestaria. La aprobación y publicación de simples decretos, la junta aplicaba dichas facultades. Mediante el decreto número 366, ley del presupuesto de reactivación abril-diciembre de 1980 publicada en *La Gaceta*, Número 83, del 15 de abril de 1980, la junta aprobó el presupuesto de ingresos y egresos, correspondiente al período antes indicado. En el artículo 5 de ese decreto, se reservó el derecho de modificar el presupuesto mediante decreto-ley y a propuesta del Ministerio de Finanzas, de

Planificación y el Fondo Internacional para la Reconstrucción: Es importante señalar que, además del control administrativo, es decir, el control producido en el mismo seno de la administración sobre el presupuesto de ingresos y egresos, el decreto número 366 introduce el control jurisdiccional, o sea, el control ejercido por otro órgano institucional: la Contraloría General de la República.

El 2 de mayo de 1980, la Junta de gobierno de reconstrucción nacional aprobó mediante el decreto No. 388 publicado en *La Gaceta* número 97 de esa misma fecha, el Estatuto general del consejo de Estado. Observemos bien: el órgano ejecutivo representado por la junta aprueba el estatuto del supuesto órgano colegislativo, el Consejo de Estado. Por otra parte, la ley del presupuesto nacional y sus reformas era una facultad única y exclusiva de la Junta de gobierno, sin someterla al Consejo de Estado. Efectivamente, así lo estableció el inciso f del artículo 27 del estatuto general: “*La Junta de gobierno podrá emitir leyes, decretos-leyes, reglamentos y demás, sin someterlos al Consejo de Estado*”. Dentro de ese contexto, la Junta de gobierno aprobó el 25 de diciembre de 1980, mediante el decreto No. 607 la ley de presupuesto 1981, publicada en *La Gaceta* No. 4 del 8 de enero de 1981.

Esa ley, le confirió a la Junta de gobierno, al gabinete financiero y a los ministerios de Finanzas y de Planificación, las facultades para modificar el presupuesto. Así lo establecieron los artículos 4, 5, 6, 7 y 8.

Sin embargo, esta ley fue reformada el 17 de septiembre de 1981, eliminado las facultades conferidas al gabinete financiero y al Ministerio de Planificación en materia presupuestaria, las que fueron concentradas en el Ministerio de Finanzas.³⁴

34 DECRETO NUMERO 821, Reforma a la Ley de Presupuesto 1981, pág. 2035, *La Gaceta*, Diario Oficial. N° 217, del 26 de septiembre de 1981. Managua.

En ese mismo año, la Junta de gobierno, emite el decreto No. 811, *Ley de control presupuestario*, mediante el cual autoriza la aprobación de los presupuestos de las empresas públicas, previo informe del Ministerio de Finanzas y del Ministerio de Planificación.

Además, el decreto en mención consignó que la tesorería general de la República sería el organismo encargado de manejar los fondos de la Alcaldía provenientes de ingresos ordinarios, préstamos y donaciones de origen externo. El artículo 6 del decreto dispuso que los trabajadores de la Junta de reconstrucción de Managua se incluyeran en la nómina central del Estado: “*el registro de cargos y la nómina de personal de la Junta de reconstrucción de Managua se incluirá en el Registro central de cargos y trabajadores del Estado a partir del primero de enero de 1982*”.

El ciclo férreo sobre el presupuesto municipal se cierra con la aprobación de las *disposiciones administrativas para la aplicación del decreto ley No. 814 de unificación presupuestaria*, decreto No. 921, publicado en *La Gaceta* número 5, del 8 de enero de 1982, en la que se norma y regula el control del ejecutivo sobre las finanzas edilicias. La Alcaldía de Managua —Junta de reconstrucción de Managua—, fue convertida en un ministerio más del poder ejecutivo, dependiendo para sus actividades operativas del Ministerio de Finanzas y de la Tesorería General de la República.

En los años 1982, 83 y 84, se sostiene de forma categórica que los presupuestos públicos de esos años mantuvieron las mismas características que hemos descrito anteriormente.

El aspecto relevante de la ley de presupuesto 1982 es el reforzamiento del control jurisdiccional, es decir, el rol de la Contraloría General de la República en su papel de supervisor de las finanzas públicas, lo que quedó consagrado en el artículo 3 de la ley: La ley de presupuesto 1983, publicado en *La Gaceta*

número 300, del 23 de diciembre de 1982, hasta el 7 de diciembre de 1983, o sea cuatro años y cinco meses después de comenzar la época revolucionaria, la Junta de gobierno de reconstrucción nacional, decretó la *Ley del sistema presupuestario*. Esta vino a regular las leyes anuales de los presupuestos, es decir, es la ley macro que normaba el proceso de formulación, coordinación y evaluación de los presupuestos de los organismos que integran el sector público, la que comprende de conformidad al artículo 2 de la ley, el gobierno central, las entidades autónomas no empresariales, las municipalidades y las corporaciones y empresas estatales.³⁵ Mantuvo el sesgo autocrático de la Junta de gobierno sobre el manejo de las finanzas públicas de la nación. Este organismo se adjudicaba la aprobación del presupuesto público. Por tanto, fue inexistente el control parlamentario sobre el presupuesto en ese período. En efecto, el artículo 16 de la ley decía: “*El proyecto de presupuesto de ingresos y gastos del gobierno central, como parte constitutiva del Plan anual, será aprobado por la Junta de gobierno de reconstrucción nacional, por medio de la Ley anual del presupuesto*”.

También las modificaciones del presupuesto eran aprobadas por la Junta de gobierno de reconstrucción nacional. Así quedó establecido en el segundo párrafo del artículo 25 de la ley: “*Las modificaciones al presupuesto de gastos que se introduzcan durante su ejecución deberán ser aprobadas por la Junta de gobierno de reconstrucción nacional. Esta podrá delegar parcialmente esas atribuciones en el Ministerio de Finanzas, por medio de la ley anual de presupuesto*”. Las leyes de presupuestos de 1984 y 1985 fueron aprobadas por la Junta de gobierno, basado en el decreto número 1361, *ley del sistema presupuestario*.

35 DECRETO NUMERO 1361, Ley del Sistema Presupuestario, pág. 2209, La Gaceta, Diario Oficial. N° 281, del 14 de diciembre de 1983. Managua

La ley del presupuesto de 1986, fue la primera ley de carácter presupuestaria que aprobó el presidente de la República, Daniel Ortega, quien resultó electo popularmente en las elecciones de noviembre de 1984. También se basó para su promulgación en el decreto número 1361, ley del sistema presupuestario. Esta ley es equivalente a las anteriores, con la salvedad de que su aprobación y control le correspondió al presidente, en sustitución de la Junta de gobierno; por tanto, mantuvo los rasgos autoritarios y autocráticos de las anteriores, todo el poder era concentrado en la figura del presidente.³⁶

Así quedó establecido en el inciso 6 del artículo 24 de la ley estatuto general de la Asamblea Nacional y que a continuación señalamos:

“Son atribuciones de la Asamblea Nacional: 6) Conocer el Presupuesto General de la República”³⁷. La Asamblea Nacional simplemente conocía del presupuesto, no debatía ni aprobaba, sino que entregaba todo el poder en materia presupuestaria al presidente de la República y a su secretario, el Ministro de Finanzas. Es importante señalar que las leyes presupuestarias de 1986 y 1987 y el estatuto general de la Asamblea Nacional fueron aprobados antes de la promulgación de la *Constitución Política de la República de Nicaragua*, la que fue publicada el 9 de enero de 1987.

36 Decreto N° 146, Ley del presupuesto anual de 1986, pág. 1941, La Gaceta Diario Oficial. N° 250, del 28 de diciembre de 1985
Managua

31 ESTATUTO General de la Asamblea Nacional, pág. 649 .La Gaceta Diario Oficial. N° 91, del 16 de Mayo de 1985. Managua

En el periodo: 1987-1990 El 19 de noviembre de 1986, la Asamblea Constituyente de Nicaragua aprobó la *Constitución Política de Nicaragua*, la que entró en vigencia en enero de 1987. En dicho documento se dedicó un capítulo denominado *Finanzas públicas*, el que contenía cuatro artículos del 112 al 115, pero sólo dos, el 112 y el 113, se referían directamente al Presupuesto.

El artículo 112 de la Constitución Política de la República de Nicaragua estableció que el objeto del presupuesto general de la República es regular los ingresos y egresos de la Administración Pública. También señalaba que el presupuesto deberá mostrar las distintas fuentes y destinos de los ingresos y egresos, los que guardarán concordancias y determinarán los límites de gastos de los órganos del Estado. Este artículo expresaba textualmente:

“El presupuesto general de la República tiene vigencia anual y su objeto es regular los ingresos y egresos de la Administración Pública. El presupuesto deberá mostrar las distintas fuentes y destinos de los ingresos y egresos, los que guardarán concordancia y determinarán los límites de gastos de los órganos del Estado. No se puede crear ningún gasto extraordinario sino por ley y mediante creación y fijación al mismo tiempo de los recursos para financiarlos.”

Por su parte, el artículo 113 le daba facultad a la Asamblea Nacional de aprobar la ley anual del presupuesto, de conformidad con la Constitución y a la ley de la materia. Como podrá observarse, las facultades concedidas a la Asamblea Nacional por la Constitución de 1986, eran mínimas y se reducían a la simple aprobación del documento presupuestario que el ejecutivo enviaba al Parlamento, es decir, este organismo se limitaba hacer el papel de un secretario o ministro de Estado. Efectivamente, la Constitución de 1986, era "súper presidencialista", o sea daba poderes omnímodos al presidente de la

República, incluyendo el de dictar impuestos, tal como se estableció en el inciso 4 del artículo 150: *"Dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia de carácter fiscal y administrativo."*

Consideramos que la Constitución Política de la República de Nicaragua aprobada por la Asamblea Constituyente en noviembre de 1986, permitió el debate público y la aprobación del presupuesto, lo que dio origen a que la Asamblea Nacional en su estatuto estableciera la conformación de la comisión de asuntos económicos, finanzas y presupuesto.

En efecto, el estatuto general de la Asamblea Nacional, publicado en *La Gaceta* número 199, del 4 de septiembre de 1987, consignó, en el inciso 9 del artículo 32, la formación de la comisión.

Por su parte, el reglamento interno de la Asamblea estableció en el artículo 45 las funciones que le corresponde a la comisión de asuntos económicos, finanzas y presupuesto: *"La comisión de asuntos económicos, finanzas y presupuesto dictaminará los proyectos de ley relacionados con:*

- 1) El fomento de la inversión extranjera,*
- 2) La regulación de la actividad económica del país,*
- 3) El presupuesto general de la República."*³⁸

Así mismo, la propia Constitución estableció en su artículo 113, que el presupuesto era elaborado por el presidente de la república de conformidad a la ley, de ahí que en noviembre de 1988 la Asamblea Nacional aprobara la ley del régimen presupuestario, la que estableció el procedimiento de formulación y aprobación del presupuesto. A pesar de que la *Constitución Política de la República de Nicaragua*, entró a regir en enero de 1987, el presupuesto de 1988 fue elaborado y aprobado por el presidente de la República el 29 de

38 DECRETO Legislativo N° 030, Reglamento interno de la Asamblea Nacional. Pág., 2773, La Gaceta Diario Oficial. N° 230, del 20 de octubre de 1987. Managua

diciembre de 1987,³⁹ en el contexto de la vigencia del estado de emergencia que imperaba en ese entonces, el presidente Ortega procedió conforme a lo establecido por el segundo párrafo, parte infine del artículo 185 de la Constitución Política: *“Durante el estado de emergencia será facultad del presidente de la República aprobar el presupuesto general de la República y enviarlo a la Asamblea Nacional para su conocimiento.”* Por tanto, el Parlamento tuvo que contentarse con el simple conocimiento del presupuesto de 1988. De tal manera, que le correspondió al ministro de Finanzas William Hüpper Argüello, el 21 de enero de 1988, dar a conocer a ese órgano, por primera vez después del triunfo revolucionario, el presupuesto general de la República.

Obviamente, los diputados de la oposición tronaron contra el hecho consumado. El representante Joaquín Mejía Mejía, del Partido Liberal Independiente, expresó: *“El asunto del presupuesto, en la mayor parte de los países medianamente democráticos, es un elemento fundamental para poner a juicio la política del ejecutivo y es un elemento fundamental para demostrar los poderes del parlamento; yo, como diputado, verdaderamente me siento avergonzado ver un presupuesto que llega a la Asamblea 20 días después de que ya es ley; esto ya parece una escena de surrealismo y me da vergüenza que tengamos Constitución que permitan todo esto al presidente.”*⁴⁰ El propio presidente del Parlamento, diputado Carlos Núñez Téllez, de la bancada oficialista, resumió: *“Me parece que la comparecencia de hoy también debe ser una lección para prepararnos ahora que está levantando el estado de emergencia sobre la metodología para aprobar el presupuesto este año.”*⁴¹

39 DECRETO N° 294, Apruébese Presupuesto 1988, Pág. 3194, La Gaceta Diario Oficial. N° 277, del 29 de diciembre de 1987. Managua

40 DIARIO DE DEBATES, de la Asamblea Nacional Tomo I, página 4. Sesión Extraordinaria N° 1 y 2, 1988

41 *Ibidem*, página 38.

La ley del régimen presupuestario es una ley general que consigna los principios y normas que regulan el sistema presupuestario: formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, control y evaluación.

Para eso es la vigilancia que debe tener esta Asamblea y, por lo tanto, priorizar esos aspectos. En ese sentido, sí debe tener la Asamblea Nacional facultades para poder intervenir.⁴²

El artículo 21 de la ley establece que el presidente de la República debe de presentar el proyecto de presupuesto a la Asamblea Nacional a más tardar el 15 de noviembre.

Este artículo está en concordancia con los artículos 113 y 138 incisos 6 de la *Constitución Política de la República de Nicaragua*:

“Artículo 113. El presupuesto será elaborado por el presidente de la República y aprobado por la Asamblea Nacional en la ley anual del presupuesto.”

“Artículo 138, inciso 6. Es atribución de la Asamblea Nacional: conocer, discutir y aprobar el presupuesto general de la República conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la ley.”

Es por ello, que el artículo precitado de la ley del régimen presupuestario establece que el proyecto de presupuesto debe de contener:

- ❖ Exposición de motivos que contempla:
 - La Política fiscal en el contexto del programa económico anual; evaluación y perspectivas.
 - Un análisis de los ingresos por sus principales fuentes y de los egresos según su clasificación principal.

⁴² Ibídem, página 119.

- Información estadística de ingresos y egresos y otras que se consideren de interés.
- Otros aspectos relevantes.⁴³

Es decir, el ejecutivo debe de brindar a la Asamblea Nacional, información económica y estadística, que le permita a este organismo valorar y analizar el proyecto de presupuesto en el contexto de su aprobación.

En ese mismo orden, la ley permitía a la Asamblea Nacional, en su artículo 22: *“introducir modificaciones en los gastos variables debiendo señalar la fuente de ingreso respectiva”*.

No obstante, el artículo 23 de la ley limitaba las facultades de la Asamblea Nacional en el proceso de aprobación del presupuesto: *“La Asamblea Nacional al aprobar el Proyecto de presupuesto no podrá modificar los gastos fijos tales como remuneraciones, pagos de intereses y amortizaciones, obligaciones derivadas de convenios, contratos y fallos judiciales”*⁴⁴

Esta es una decisión eminentemente política de fortalecer el brazo ejecutivo y castrar la reivindicación democrática de los parlamentarios de presentar iniciativas de ley en torno al presupuesto y no abona en nada al desarrollo democrático que nosotros queremos en Nicaragua⁴⁵

El artículo 24 de la ley reitera lo establecido en el artículo 21 de la misma: *“El ejecutivo deberá enviar a la Asamblea Nacional el proyecto de ley anual de presupuesto a más tardar el 15 de noviembre y la Asamblea Nacional deberá aprobarla antes de la clausura de la legislatura”*.

43 LEY NÚMERO 51, Ley del Régimen Presupuestario, pág. 1663. La Gaceta Diario Oficial N° 243, del 22 de diciembre de 1988. Managua

44 *Ibidem*, página 1665. de 1989

45 *Ibidem*, página 146. de 1989

Cabe mencionar, que la ley faculta al presidente reformar de hecho la ley anual del presupuesto general de la República. Por ejemplo el artículo 32, establece que al presidente le corresponde aprobar los traslados de los créditos presupuestarios entre organismos y limita a la Asamblea Nacional a un pasivo rol de esperar un informe presidencial sobre dichas modificaciones. Por otra parte, es importante destacar que la ley número 51, estableció en el artículo 39, la presentación del informe de liquidación del presupuesto. Textualmente el artículo en mención dice: *“El presidente de la República, por conducto del Ministerio de Finanzas, someterá a la Asamblea Nacional el informe de la liquidación del presupuesto. La ley anual del presupuesto determinará la fecha de presentación del mismo”*.

En los últimos años del período revolucionario Sin aún haberse publicado el proyecto de ley del régimen presupuestario, el presidente de la República de Nicaragua, remitió al presidente del Parlamento, comandante Carlos Núñez Téllez, la iniciativa de ley para reformar el artículo 41 del proyecto todavía no promulgado.

El artículo 41 del proyecto de ley decía: *“La presentación a la Asamblea Nacional del proyecto de presupuesto para el ejercicio presupuestario próximo establecido en el artículo 21, será a más tardar el primero de diciembre del presente año.”*⁴⁶

La nueva propuesta del ejecutivo expresaba: *“La presentación en la Asamblea Nacional del proyecto de presupuesto general de la República, para el año 1989, establecida en el artículo 21 de esta ley, será durante la segunda quincena del mes de diciembre, a más tardar el día 30 de diciembre del presente año”*.

46 Ibídem, página 173. de 1989

El argumento principal esgrimido por el presidente, fue que el proyecto de presupuesto fue elaborado en octubre y no consideró en sus cálculos numéricos los daños ocasionados por el huracán Joan.

El diputado Alfredo Rodríguez exclamo “*podemos hablar de reformas de una ley vigente, pero no podemos hablar de reformar una ley que todavía no ha entrado en vigencia*”. Además señaló que lo viable era que el “*presidente en funciones debió haber vetado esta ley del régimen presupuestario, de conformidad con la Constitución Política*”⁴⁷

Sin embargo, el gobierno del presidente Ortega, con representación mayoritaria en la Asamblea Nacional, tenía dos alternativas:

1. Vetar parcialmente el proyecto de ley y remitirlo a la Asamblea Nacional para aprobarlo de forma inmediata;
2. Publicar la ley del régimen presupuestario en *La Gaceta* y de forma expedita remitir al Parlamento el proyecto de ley de reforma de la misma para su aprobación inmediata.

Ninguna de las dos opciones se aplicó. La iniciativa de ley de modificación a una ley no vigente remitida por el presidente en funciones, fue enviada a la comisión económica con la aprobación de 68 diputados, y decir de los medios de comunicación de oposición de ese entonces: “se impuso la aplanadora” en su aprobación.

Es por ello que, en la ley del régimen presupuestario, encontramos al final de la misma —después de sus 44 artículos— un contenido *sui generis*, que no se ha visto en ley alguna. Ahí se expresa que la ley fue aprobada en su totalidad el 23 de noviembre, pero después decidieron “reformar” el artículo en mención, aún sin haberse publicado la ley. Este hecho quedó finalmente como parte de nuestro museo legislativo y jurídico. A manera de curiosidad cito lo

47 Ibidem, Tomo XI, página 6 de 1988

que dice la parte final de la ley del régimen presupuestario: *“Dado en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los veintitrés días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, por lo que hace toda la ley, salvo el artículo 41, y a los seis días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, incluyendo la redacción final de dicho artículo.”*⁴⁸

Como consecuencia de la aprobación de la ley del régimen presupuestario, la Asamblea Nacional discutió y aprobó el primer presupuesto pos revolucionario. Nuevamente el ministro de Finanzas, William Hüpper, el 12 de enero de 1989, casi diez años después del triunfo revolucionario, hizo la exposición sobre el proyecto de ley anual del presupuesto general de ingresos y egresos de 1989.

*El Artículo 68: El dictamen de la comisión deberá pronunciarse sobre cada una de las mociones de modificación al proyecto de ley anual del 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.”*⁴⁹

Dando a conocer el proyecto de ley, fue remitido a la comisión de asuntos económicos, finanzas y presupuesto para su correspondiente dictamen.

El dictamen del proyecto de ley de presupuesto de 1989 fue discutido y aprobado por el plenario de la Asamblea Nacional el 4 de febrero de 1989.

Resaltemos que el dictamen de la ley de presupuesto de 1989, modificó el proyecto de ley original, también recordemos que en la ley del régimen presupuestario se estableció en el artículo 39 *“la ley anual de presupuesto determinará la fecha de presentación del mismo.”*⁵⁰

48 LEY NUMERO 51, Ley del Régimen Presupuestario, pág. 1663. La Gaceta Diario Oficial, N° 243, del 22 de diciembre de 1988. Managua

49 DIARIO DE DEBATES de la Asamblea Nacional, primera sesión extraordinaria del 12 de enero pág. 5 de 1989.

50 LEY NUMERO 51 Ley de Régimen Presupuestario, pág. 1663. La Gaceta Diario Oficial, N° 243, del 22 de noviembre de 1988. Managua

Esta modificación propuesta por el dictamen fue acogida y aprobada en el plenario de la Asamblea Nacional, por tanto quedó expresado en la ley anual de presupuesto de 1989.⁵¹ Así la Asamblea Nacional retoma una de sus funciones vitales como institución, como es la de fiscalizar políticamente el uso y destino de los recursos pecuniarios de los ciudadanos.

Así en los próximos proyectos de ley de presupuesto se presentaran los presupuestos de los entes autónomos y descentralizados, así como las gestiones económicas de las empresas de las áreas propiedad del pueblo:

*La comisión recomienda que los futuros proyectos de ley anual del presupuesto vengán acompañados de los resultados de la gestión económica de las empresas del área propiedad del pueblo (agropecuarias, industriales y de servicio).*⁵²

Finalmente, la ley anual de presupuesto de 1990 fue aprobada por la Asamblea Nacional el 13 de diciembre de 1989 y publicada en *La Gaceta*, Diario Oficial, del 22 de febrero de 1990. Lo único relevante en el proceso de aprobación de la ley, fue que nuevamente el proyecto de ley omitió la fecha específica para someter, a la Asamblea Nacional, el informe de liquidación del presupuesto.

En el Periodo: 1991-1996. El 14 de diciembre de 1990 la Asamblea Nacional discutió y aprobó la ley anual del presupuesto de 1991, siendo este primer presupuesto aprobado en el período pos revolucionario. El debate de los parlamentarios estuvo centrado alrededor de las asignaciones presupuestarias al Ejército y al Ministerio de Gobernación. Efectivamente, pocas veces en la historia de Nicaragua, el Parlamento ha discutido públicamente en relación al presupuesto de las fuerzas armadas, es decir, la Asamblea Nacional asume el

51 LEY NUMERO 55 Ley Anual del Presupuesto de 1989, pág. 509 La Gaceta Diario Oficial, N° 75 del 21 de abril de 1989. Managua
52 DIARIO DE DEBATES de la Asamblea Nacional, sesión extraordinaria número 3, pág. 11, febrero de 1989

papel de supervisor político sobre los recursos de la nación. Obviamente que el debate estuvo sesgado por la polarización política y confrontativa que se experimentaba en ese momento histórico. Recordemos que el país recién salía de una cruenta guerra, independientemente del ambiente político que envolvió el debate presupuestario, consideramos que es altamente positivo que la Asamblea Nacional debatiera sobre los egresos presentados al ejecutivo y especialmente el gasto del Ejército y de la Policía, lo que es poco común en los países de América Latina. Es importante señalar que la Asamblea Nacional modificó el proyecto de ley, en relación al gasto, mediante dieciséis incrementos presupuestarios a igual número de instituciones y, para financiar dichos incrementos, redujo el presupuesto del Ministerio de Defensa.

En la ley se le facultó a los poderes legislativo, judicial y electoral realizar modificaciones internas a sus presupuestos, trasladando recursos presupuestarios dentro del mismo grupo de servicios personales y de unos grupos de gastos a otros dentro de los siguientes grupos: servicios no personales, materiales y suministros, materiales y equipos, obras y construcciones y transferencias. La ley también incluyó, igual que en los años anteriores, la presentación de la liquidación final del presupuesto a más tardar el treinta y uno de marzo del año siguiente.

La ley del régimen presupuestario, ley número 136, *Ley de reforma y adiciones a la ley del régimen presupuestario*, modificó sustancialmente a la ley número 51, ley del régimen presupuestario.

La aprobación de la ley generó conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo. Este último, mandó a publicar la ley en el diario *La Prensa* del 14 de noviembre de 1991, en virtud de la resolución de la Asamblea Nacional de publicarla en cualquier medio de comunicación social. La ley nunca fue

publicada en *La Gaceta*, Diario Oficial.

El 13 de enero de 1992, la presidenta de la República, interpuso recurso de inconstitucionalidad en contra de la referida ley.

La ley número 136, le añade dos párrafos, dándole un giro sustancial al enfoque presupuestario. Citemos textualmente el artículo: “*La presente ley tiene por objeto establecer los procedimientos que regulan la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto general de la República.*”

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 Ingresos” y “Presupuesto de Egresos.”

La ley del presupuesto deberá ser: única, esto es, que el Estado no tendrá más de una ley de presupuesto; anual, es decir, válida para todo y sólo el ejercicio presupuestario para el cual sea dictada; universal, esto es que enumere todos los ingresos y detalle todos los gastos autorizados; y público, o sea que todo ciudadano puede tener acceso a su conocimiento.”

El segundo párrafo, es aclarativo, conceptualiza el presupuesto y especifica que contiene dos partes: los ingresos y egresos, por tanto, la parte del gasto como de los ingresos que tiene la nación deben de estar ampliamente detallados en el documento presupuestario, introduce elementos importantes en el marco presupuestario que permita a la Asamblea Nacional desarrollar mecanismos de control. Por ejemplo, al dictar que la ley de presupuesto es *única*, los legisladores pretenden evitar la aplicación de varios presupuestos y de varias cajas recaudadoras, que ha sido una práctica común en los países latinoamericanos.

Al definir que es *universal*, este concepto está en concordancia con el de *única*, se pretende que en el documento presupuestario estén reflejados de manera detallada todos los ingresos de la Administración Pública y todos los gastos autorizados por el Parlamento.

Finalmente, introduce un elemento sencillo, pero novedoso para 1991, el presupuesto es *público*, legalizando el derecho que tenemos los ciudadanos de conocer el presupuesto. En ese sentido, es oportuno mencionar que los gobiernos de turno pretenden ocultar las estadísticas económicas, o bien tratan de darle “un aire” de secreto de estado a la información económica. También, la ley de reforma modificó el artículo 12 de la ley número 51, la que textualmente dice: *“Los organismos sujetos a las disposiciones de esta ley que dependen del poder ejecutivo están obligados a suministrar toda información que sobre la materia o en relación con ella, la dirección general de presupuesto les requiera.”*

En cambio, el artículo 12 de la ley número 51 consigna: *“Los organismos sujetos a las disposiciones de esta ley, están obligados a suministrar toda información que sobre la materia, o en relación con ella, la Dirección General de Presupuesto les requiera.”*

Observemos detenidamente la diferencia cualitativa entre las dos redacciones del artículo 12. La de la ley número 51 establece claramente que todos los organismos presupuestados deben de suministrar información a la dirección general de presupuesto, y el artículo reformado señala que únicamente las instituciones que dependen del poder ejecutivo tienen la obligación de suministrar información, lo que significa que los otros poderes del Estado, legislativo, electoral y judicial, no tienen la obligación de brindar información alguna. Consideramos desatinada la disposición establecida en el artículo 12 de la reforma, porque es adecuado y correcto que el Ministerio de Hacienda a

través de su dirección de presupuesto, tal como ocurre en los países de regímenes presidencialistas y parlamentarios, controle y evalúe la ejecución presupuestaria de todos los organismos, sin excepción alguna.

Anotemos que el control administrativo del presupuesto es realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, consagrado por el artículo 35 de la misma ley del régimen presupuestario: *“La centralización y consolidación contable de la ejecución presupuestaria de los ingresos y egresos y de las operaciones patrimoniales, corresponde al Ministerio de Finanzas. Todos los ministerios y organismos deberán llevar los registros y aplicar las normas de Contabilidad Presupuestaria.”*⁵³ Sin lugar a duda, la reforma del artículo 12 fue un exceso parlamentario para favorecer a los otros órganos estatales.

La ley número 136 fue recurrida de inconstitucionalidad por la presidenta Violeta Barrios de Chamorro el 13 de enero de 1992, siendo ese artículo declarado inconstitucional y, por lo tanto, inaplicable por la Corte Suprema de Justicia, en consecuencia se conservó la redacción original de la ley número 51. Por su parte, el artículo 21 de la reforma de la ley estableció que el presidente de la República debe presentar el proyecto de presupuesto general de la República a la Asamblea Nacional, a más tardar el 15 de octubre. Como se recordará, la ley número 51 señalaba para la presentación el 15 de noviembre. Aparentemente esta reforma es inocua, pero en realidad permite que el Parlamento tenga más tiempo para analizar y estudiar el documento presupuestario, lo que posibilita presentar alternativas y opciones diferentes a las de la presidencia de la República. Por tanto, la Asamblea Nacional tiene mayores márgenes para incidir en las modificaciones del proyecto presupuestario y mayor capacidad para negociar con el ejecutivo.

53 LEY NÚMERO 51. Ley de Régimen Presupuestario, Pág.1666. La Gaceta Diario Oficial. N° 243, del 22 de diciembre de 1988. Managua

Deseamos analizar comparativamente el artículo 22 de las leyes números 51 y 136 respectivamente, los que están ligados a las facultades del legislativo en materia de aprobación del presupuesto.

El artículo 22 de la ley número 51 señala: *“La Asamblea Nacional, al aprobar el proyecto de presupuesto, podrá introducir modificaciones en los gastos variables, debiendo señalar la fuente de ingreso respectiva.”*

El artículo 22 de la ley número 136 consigna: *“Respecto al proyecto de presupuesto presentado por el presidente de la República, la Asamblea Nacional no podrá introducir aumentos del total de egresos, sin señalar una nueva fuente de ingresos suficiente para atender esos aumentos.”*

Como se podrá observar existe una diferencia sustancial entre ambas redacciones. El artículo 22 de la ley número 51, establece que la Asamblea Nacional solamente puede modificar los gastos variables, éstos son —como lo dijimos anteriormente— los servicios no personales y los materiales y suministros. Mientras que la redacción del artículo 22 de la ley número 136 estipula que la Asamblea Nacional puede incrementar el gasto o egreso, con la única condición de señalar la fuente de ingreso para financiar dicho incremento.

En consecuencia, esta última le daba mayor potestad al Parlamento sobre las decisiones presupuestarias y, por ende, sobre las políticas económicas del país. Sin embargo, la sentencia número 73 de la Corte Suprema de Justicia, CSJ, declaró inconstitucional el artículo 22 de la ley número 136. La Corte argumentó que si la Asamblea Nacional señalaba nuevas fuentes de ingreso podría introducir aumentos fuera de las cantidades presupuestarias, lo cual viola el inciso 5 del artículo 150 de la *Constitución Política de la República de Nicaragua*, el cual establece que es atribución del presidente de la República, *“...elaborar el presupuesto general de la República y promulgarlo una vez*

que lo apruebe o conozca, según el caso, la Asamblea Nacional.”

La CSJ también se basó en la opinión del tratadista Juan René Bach para apoyar su posición: *“la formulación del cálculo general de gastos y recursos incumbe exclusivamente al poder ejecutivo, por ser el órgano del Estado que no sólo ha de aplicarlo, sino también porque cuenta con todos los elementos de juicio necesarios para conocer las posibilidades de rendimiento de cada rubro de recursos, así como las necesidades de la administración en materia de inversiones”. En otros términos, el cálculo de los ingresos probables es de la absoluta incumbencia del poder ejecutivo, porque está en conocimiento del posible rendimiento de los tributos y a cargo de su recaudación.”*⁵⁴

La ley anual de presupuesto de 1992, se aprueba con el nuevo marco legal de la ley número 136, reformas y adiciones a la ley del régimen presupuestario. Aprobada por la Asamblea Nacional el 12 de noviembre de 1991 y publicada en el diario la Prensa el 14 de noviembre de ese mismo año.

Contiene algunas disposiciones orientadas al control político de la Asamblea Nacional sobre el gasto y los ingresos del presupuesto general de la República, éstas son:

1. El artículo 4 de la ley reafirma la disposición del artículo 32 de la ley número 136, ésta se refiere a la prohibición de transferir fondos destinados a proyectos de inversión para financiar gastos corrientes. tal como se analiza en la sección anterior.
2. El artículo 6 establece que los gastos extraordinarios financiados con recursos provenientes de préstamos tienen que ser sometidos a la previa aprobación de la Asamblea Nacional.

54 SENTENCIA NÚMERO 73 de la CSJ del 26 de septiembre de 1994. Managua.

3. Por su parte, el artículo 7 consigna que todas las donaciones que financien proyectos de los organismos presupuestados, deberán de ser canalizadas a través del Ministerio de Finanzas, *“el que otorgará los desembolsos previa presentación de la programación correspondiente e informando de ello a la Asamblea Nacional.”*
4. La Asamblea Nacional prohíbe en el artículo 12, que los ministerios que tuvieran empresas públicas adscritas, las financiarán para el desarrollo de sus actividades. Asimismo, prohíbe que los ministerios reciban fondos de dichas empresas para aplicarlos a gastos institucionales.
5. Finalmente, el artículo 14 establece que el detalle de cargos fijos, es decir la nómina fiscal, no puede ser modificada por los ministerios u organismos presupuestados.

La Asamblea Nacional aprueba incrementos de partidas presupuestarias a diversos ministerios y organismos y las financia mediante la reducción de otros créditos presupuestarios de otras instituciones.

En cuanto a las leyes anuales presupuestarias correspondientes a los años 1993, 1994 y 1995, mantuvieron las mismas características.

Los informes de las liquidaciones presupuestarias de estos años, como hemos señalado, el artículo 38 de la ley del régimen presupuestario, establece someter a la Asamblea Nacional el informe de liquidación de presupuesto. Solamente en los años 1992 y 1993, compareció el ministro de Finanzas ante la Asamblea Nacional, para someter ante el órgano legislativo las liquidaciones presupuestarias de 1991 y 1992. El 22 de abril de 1992 compareció ante la Asamblea Nacional, el señor ministro de Finanzas, Emilio Pereira, para presentar el informe anual del ejercicio presupuestario de 1991. Es probable que por primera vez en la historia de Nicaragua, el ejecutivo

presente al legislativo la ejecución presupuestaria del año anterior.

Esta práctica democrática fue abandonada desde 1994 y hasta la fecha no se ha vuelto a exponer la liquidación presupuestaria ante el legislativo. El ejecutivo se ha limitado a remitir el informe de liquidación presupuestaria a la Asamblea Nacional. Este organismo ha adoptado una posición pasiva en relación a las liquidaciones presupuestarias.

Las reformas constitucionales de 1995, modificaron totalmente el rol de la Asamblea Nacional en los aspectos presupuestarios, las que brindaron al Parlamento atribuciones que serían de una amplia incidencia en el documento presupuestario. En efecto, el artículo 112 de la Constitución, le confiere a la Asamblea Nacional la potestad de modificar el proyecto de presupuesto enviado por el presidente de la República, lo que significa que la Asamblea Nacional, puede modificar el techo presupuestario, o gasto total, ya sea disminuirlo o incrementarlo, en caso de esta última opción, deberá de señalar la fuente de ingreso para financiar el incremento. También este artículo, prohíbe al ejecutivo modificar la ley anual del presupuesto general de la República que suponga aumento o disminución de los créditos presupuestarios, asimismo la disminución de los ingresos y las transferencias de créditos entre las distintas instituciones. Para realizarlas tiene que contar con la aprobación de la Asamblea Nacional. Una mejor comprensión de las modificaciones experimentadas en materia presupuestaria a nivel constitucional, conviene transcribir el texto del artículo 112, de la *Constitución Política: "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 destino 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 gasto extraordinario sino por ley y mediante creación y fijación, al mismo tiempo, de los recursos para financiarlos. La ley del 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 transferencia entre distintas instituciones, requerirá de la aprobación de la Asamblea Nacional. La ley anual de presupuesto no puede crear tributos.”

El presupuesto es una herramienta importante que el gobierno puede utilizar para reactivar o frenar la economía o bien para incentivar o castigar a sectores sociales y económicos del país. La reforma constitucional la Asamblea Nacional comparte ese poder con el ejecutivo.

En efecto, el artículo 112 de la *Constitución Política* reformada en 1995 establece, en el segundo párrafo del artículo precitado, la facultad de la Asamblea Nacional de modificar el Proyecto de presupuesto enviado por el presidente y, la única limitación que le impone la Constitución, es el establecimiento de un gasto extraordinario, el cual tiene que ser mediante ley. La reforma rompe la camisa de fuerza impuesta a la Asamblea Nacional por la ley del régimen presupuestario, que le prohibía modificar importantes partidas, por ejemplo las asignaciones salariales de los trabajadores públicos.

La Constitución también le confiere a la Asamblea Nacional el poder de aprobar las modificaciones que el ejecutivo desea aplicar a la ley anual de presupuesto. En consecuencia, las modificaciones a la ley anual del presupuesto, ya no son potestad del presidente de la República, tal como quedó establecido en la ley de régimen presupuestario, sino que éste tiene que

enviar el proyecto de ley de reforma presupuestaria al Parlamento, para su debida aprobación.

Veamos ahora, el artículo 113 de la Constitución: *“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 las empresas del Estado.”*

Este artículo introduce un aspecto interesante, como es el de hacer público los presupuestos que no están incluidos en la Administración Pública central — los poderes del Estado—, tales como entes descentralizados y empresas públicas. De conformidad al segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución, la ley anual de presupuesto del 2004 incluyó a título informativo los presupuestos de los entes autónomos y gubernamentales de las empresas del Estado.

Las instituciones que aparecen en el proyecto de presupuesto, no representan el total de las que deberían. El Instituto Nicaragüense de Seguros, Iniser, y el Banco Central de Nicaragua, no se reflejan en el PGR. A pesar de esta limitación, el párrafo añadido a la reforma constitucional es una herramienta legal que puede permitir a la Asamblea Nacional ejercer mecanismos de evaluación sobre dichas instituciones, no obstante, no lo ha hecho. Finalmente, en el marco constitucional, encontramos un poderoso mecanismo de control parlamentario sobre el presupuesto general de la República, el inciso 6 del artículo 138, consigna, que es atribución de la Asamblea Nacional: *“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.”* Sin lugar a dudas,

esta norma establecida por la reforma constitucional, le da un giro de ciento ochenta grados a las facultades ejercidas por la Asamblea Nacional en materia de control parlamentario sobre las finanzas públicas del país. El Parlamento puede y debe darle seguimiento a la ejecución del ejercicio presupuestario vigente, es decir, puede ejercer un control posterior, pero en “caliente”, durante el desarrollo de la ejecución del presupuesto. La ley número 481, ley anual del presupuesto general de la República 2004, faculta al legislativo para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público remita un informe trimestral de la ejecución presupuestaria financiera a la Asamblea Nacional, a través de la comisión de asuntos económicos, finanzas y presupuesto.

La ley número 492, ley de modificación a la ley anual de presupuesto general de la República 2004, la Asamblea Nacional transformó los probables ingresos que recaudará el ejecutivo en el año 2004.⁵⁵ La ley número 136 adicionó un nuevo párrafo al artículo 8, este dice: *“Crease la unidad parlamentaria de análisis, seguimiento y evaluación del presupuesto general de ingresos y egresos bajo la coordinación de la comisión de asuntos económicos, finanzas y presupuesto de la Asamblea Nacional cuya función principal es asesorar a la comisión.”* Sin lugar a dudas, esta normativa es un paso significativo en el control parlamentario sobre las finanzas públicas. Por primera vez en la historia de Nicaragua el Parlamento crea un organismo técnico con el objetivo de evaluar el gasto y los ingresos del presupuesto general de la República. Esta unidad comenzó a funcionar hasta mediados de 1993, y en 1995 fue organizada en dirección general de análisis y seguimiento al gasto público.

55 LEY NUMERO 492. Ley de Modificación a la Ley Anual del PGR del 2004.pag, 3466. La Gaceta Diario Oficial. N° 132, del 7 de julio del 2004. Managua

La ley anual de presupuesto 1996, es la primera ley que se aprueba después de entrar en vigencia las reformas constitucionales.

Fue aprobada por la Asamblea Nacional el 15 de diciembre de 1995 y publicada en *La Gaceta*, Diario Oficial, número 74 del 23 de abril de 1996.

Contiene algunas disposiciones importantes en materia de control parlamentario. Por ejemplo, por primera vez se establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe remitir a la Asamblea Nacional el informe trimestral de la ejecución presupuestaria. Por tanto, se establece la regularización de la entrega de los informes de ejecución. El artículo 11 de la ley: *“Todos los ministerios, organismos e instituciones que se financien total o parcialmente con fondos del presupuesto, tanto de origen interno, como donaciones y desembolsos de préstamos externos, están obligados a presentar a más tardar dentro de los primeros veinte días de cada trimestre de que se trate, al organismo que corresponda, los resultados e infórmese de la ejecución del presupuesto del período anterior. El Ministerio de Finanzas deberá remitir una copia de dicho informe a la Asamblea Nacional, a través de su comisión de asuntos económicos, finanzas y presupuesto.”*

Nos referimos al artículo 21 de la ley. Estableció la autorización de la Asamblea Nacional para la emisión de bonos, o sea, el ejecutivo no podía emitir deuda interna sin el previo consentimiento del órgano legislativo. Se exceptuaba de esta disposición los bonos de pago por indemnización, los que corresponden al pago de los confiscados y expropiados en la década de los ochenta, los que eran regulados por la ley número 210, ley de incorporación de particulares en la operación y ampliación de servicios públicos y telecomunicaciones. Otra disposición sobre el control del endeudamiento interno se estableció en el artículo 22, el cual se refería a la cancelación de los adeudos de la deuda pública interna con los bonos de pago por indemnización

que ingresaban al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El artículo en mención dice: *“Todo valor que ingrese al Ministerio de Finanzas en forma de bonos de pago por indemnización será destinado a la cancelación de la correspondiente deuda pública interna y deberá incinerarse a más tardar tres meses después de su entrega. La incineración se efectuará de acuerdo a los procedimientos que establece la Contraloría General de la República.”*

3.2 PERIODO (1997-2002)

El proyecto de ley anual de presupuesto de 1997, fue presentado por el gobierno de Violeta Barrios a la Asamblea Nacional en octubre de 1996. El día 31 de ese mes, el presidente de la comisión económica de esa época, de conformidad al artículo 81 del estatuto de la Asamblea Nacional, firmó una circular autorizando la apertura del período de 20 días para la presentación de mociones o modificaciones al proyecto de presupuesto, cerrándose de esta manera el período contemplado por la ley, el día 19 de noviembre de 1996. El proyecto fue aprobado por la Asamblea Nacional en diciembre de 1996, sin embargo fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, por tanto, el gobierno del presidente Alemán inauguró su período presidencial sin tener ley anual de presupuesto público. A manera de anécdota, se relata que el ejecutivo recién electo remitió a la Asamblea Nacional —en los primeros meses del año de 1997— un documento presupuestario como iniciativa de ley de reforma a la ley anual de presupuesto de 1997, o sea que el presidente Alemán enviaba un proyecto de ley de reforma de una ley de presupuesto inexistente. Los diputados liberales con experiencia legislativa observaron la “novatada” cometida por el presidente y procedieron a integrar el documento del ejecutivo al dictamen de mayoría de la comisión económica: *“como ya se señaló, ha creado unos ingresos sobre la base de una ley que no ha sido*

aprobada, lo cual también viola la Constitución; además, con todo y que el ingeniero Bonilla disciplinadamente recogió ese texto del doctor Alemán y lo convirtió en dictamen, siguen reiterando en la complicidad de ocultarle al pueblo nicaragüense cuántos millones de córdobas recauda el Ministerio de Economía, que no vienen reflejados en este presupuesto.”⁵⁶

Otro aspecto que generó un intenso debate en el plenario fue lo referente al 6 por ciento de las universidades. El perfil humano de este debate, lo expresó el representante de la bancada liberal, Francisco Ramos Sánchez, quien expuso lo siguiente: *“Yo mismo, muchas veces tuve que prestar un córdoba para ir a clases o devolverme a mi casa; sé de compañeros que dejan las aulas por falta de recursos para movilizarse y comer, ya no se diga para comprar folletos y libros... No sé desde cuándo ustedes colegas, no han estado como alumno dentro de una universidad pública, conociendo el hambre y las necesidades de esos alumnos, quizás los primeros en generaciones que logran ir a la educación superior, son hijos de gente humilde que sueñan con la superación.*”⁵⁷

La aprobación de este artículo originó que el presidente de la República vetara el proyecto de ley. El veto presidencial fue discutido en la sesión ordinaria número ocho del 20 de julio de 1997. La comisión económica controlada por la bancada oficialista, dictaminó favorablemente el veto presidencial.

Los diputados de oposición presentaron un dictamen de minoría. Este dictamen, en su parte medular señala: *“La aprobación del presupuesto universitario para 1997, por esta Asamblea Nacional, se corresponde y es consistente con los presupuestos aprobados en el período 1991-1996. En efecto, el 6% como aporte estatal para las instituciones miembros del CNU ha*

56 *Ibidem* página 13, de 1997

57 *Ibidem* página 224, de 1997

sido siempre calculado sobre el presupuesto general de la República, en cumplimiento del artículo 125 de la Constitución y del artículo 112 Cn., el que establece la concordancia de los egresos y los ingresos del presupuesto, independientemente del origen de estos últimos.”⁵⁸ Finalmente, el veto fue aprobado con 47 votos a favor y 42 en contra, es decir, la oposición no logró obtener los 48 votos que necesitaba para rechazar el veto presidencial, de conformidad a lo establecido por la *Constitución Política*, la que en su artículo 143 consigna que la Asamblea Nacional podrá rechazar el veto “*con el voto de la mitad más uno del total de sus diputados, en cuyo caso el presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley.*” Podemos señalar, que este episodio de aprobación de la ley anual de presupuesto de 1997 refleja una alta incidencia del Parlamento. Es uno de los rejugos políticos entre la Asamblea Nacional y el ejecutivo en materia presupuestaria. Dentro de ese contexto el Parlamento aprobó apresuradamente en un término de cinco días el proyecto de ley que modifica la ley anual de presupuesto general de la República de 1997, en la que se autorizó al ejecutivo un incremento. La mayoría de los diputados de oposición rechazaron la propuesta del ejecutivo, argumentado que el proyecto de ley de modificación al presupuesto de 1997 no indicaba la fuente para financiar el incremento.

A mediados de diciembre de 1997, la Asamblea Nacional discutió y aprobó la ley anual de presupuesto de 1998. El dictamen aprobado por la mayoría de los diputados de la comisión económica incrementó el límite presupuestario, en C\$73 millones de córdobas, siendo la fuente de financiamiento de ese aumento una donación de la Unión Europea, destinada al programa de inversiones públicas. También el dictamen señaló que la ley anual de presupuesto incluía un incremento salarial de C\$70 millones de córdobas a

58 DIARIO DE DEBATES de la Asamblea Nacional, Tomo IV, pág. 535, de 1997.

todos los maestros del país en sus diferentes niveles: pre-escolar, primaria y secundaria. El dictamen agregaba: *“La Comisión está consciente que el actual incremento salarial es todavía insuficiente para el Magisterio Nacional, sin embargo el mismo es un atenuante a la situación socio-económica de los maestros.”*⁵⁹ Como podrá observarse, existen diferencias sustanciales entre la aprobación de este presupuesto con los presupuestos aprobados antes de las reformas constitucionales, en tanto que el de 1998 modifica el techo presupuestario y aborda aspectos salariales, facultades que la Asamblea Nacional no las tenía antes de las reformas. Es importante expresar que se presentó dictámenes minoritarios en oposición al dictamen de mayoría. El diputado Bayardo Arce expreso lo siguiente:

*“En cuanto a la transferencia de 1,930.1 millones de córdobas, considero que el señor presidente del Banco Central de Nicaragua, no brindó los suficientes argumentos convincentes que justificaron el monto total de dicha transferencia. En ese sentido, propongo que de esa transferencia se redistribuyan aproximadamente 325 millones de córdobas, para que sean transferidos a las instituciones antes mencionadas.”*⁶⁰

Al respecto el dictamen de minoría sandinista expresó: *“Sin embargo, en el proyecto de presupuesto aparece una partida de 1,930 millones de córdobas como transferencias al Banco Central. Si ésta no se hiciera, estos recursos podrían cubrir el déficit y destinar parte del saldo de 1,230 millones de córdobas para crear cierta mejoría en las condiciones de pobreza en que están inmersos importantes sectores de la vida nacional.”*⁶¹

Por otra parte, algunos diputados liberales criticaron el dictamen de mayoría porque la mayor parte de los proyectos municipales fueron concentrados en

59 DIARIO DE DEBATES de la Asamblea Nacional, Tomo VI pág. 809, de 1997.

60 DIARIO DE DEBATES de la Asamblea Nacional, Tomo VI pág. 811, de 1997.

61 DIARIO DE DEBATES de la Asamblea Nacional, Tomo VI pág. 813, de 1997.

cuatro municipios de la república, dejando el resto de los municipios, especialmente los de extrema pobreza, desprotegidos y sin recursos presupuestarios para realizar obras sociales.

Finalmente, el dictamen de mayoría fue aprobado con 51 votos a favor, 35 en contra y cero abstenciones, es necesario explicar que la ley anual de presupuesto 1998, aprobada por la mayoría parlamentaria liberal fue vetada por el presidente de la república. Es importante detenerse en el análisis de este veto, porque el mismo eliminó las aristas del control parlamentario sobre el presupuesto de 1998 que se establecieron en la discusión y aprobación del plenario de la Asamblea Nacional. Para una mejor comprensión de este aspecto he considerado conveniente exponer lo aprobado por la Asamblea Nacional y a reglón seguido el veto presidencial. En relación al incremento salarial de los maestros, mediante una moción de consenso del diputado Jaime Bonilla, la Asamblea lo aprobó de la siguiente forma: *“Del monto asignado al Ministerio de Educación, se destina una partida de 70 millones de córdobas exclusivamente para aumento salarial a los docentes de aula, preescolar, educación especial, primaria y secundaria de los centros estatales y autónomos y escuelas normales, que totalizan veinticinco mil ciento noventa cargos fijos, contenidos en el proyecto de presupuesto. Consecuentemente deberá de corresponder un incremento equitativo salarial mensual de 213 córdobas con 66 centavos para cada docente, independientemente de cualquier otra variable o nivel salarial.”*⁶²

62 Ibídem, página 884. de.1997.

Esta moción fue aprobada con 85 votos a favor, ninguno en contra y cero abstenciones.

También la Asamblea Nacional aprobó en el artículo 18 de la ley anual de presupuesto 1998, que todos los organismos sujetos a las disposiciones de ley del régimen presupuestario, deben de presentar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Contraloría General de la República su programación trimestral detallada por mes de la ejecución física financiera del presupuesto de gastos.

En efecto el 154 señala que la Contraloría es el organismo rector del sistema de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado. Por su parte, el artículo 155 numeral 2) de la Constitución Política establece que la Contraloría ejerce el control sucesivo sobre la gestión del presupuesto general de la República. El numeral 3) de ese mismo artículo, consigna que corresponde a la Contraloría General de la República: *“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.”*

Previamente determinados se definen cuatro objetivos del control:

- a) La protección de los activos;
- b) La obtención de información veraz, confiable y oportuna;
- c) La promoción de la eficiencia de las operaciones;
- d) La ejecución de las operaciones se adhiera a las políticas establecidas.

Expuesto lo anterior, a nuestro criterio la Contraloría está facultada para conocer de la programación trimestral, de tal forma, que le permita desarrollar adecuadamente sus funciones de supervisión y control.

Por otra parte, el presidente de la República vetó el artículo 19 del proyecto de ley anual de presupuesto de 1998. El artículo 19 aprobado con 81 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, expresaba:

*“Los organismos presupuestados quedan facultados para incorporar al presupuesto de las institución el producto de las donaciones de bienes y recursos, así como los desembolsos de préstamos concesionales para proyectos que no requieran de contrapartida nacional y destinada al cumplimiento de actividades o funciones que le competen. El uso de estos recursos, solo se realizará previa aprobación de la Asamblea Nacional. La Trasgresión a esta norma, será causa de inhabilitación absoluta del funcionario responsable de la institución correspondiente.”*⁶³

El veto presidencial propuso la siguiente redacción:

*“Los organismos presupuestados quedan facultados para incorporar al presupuesto de la institución el producto de las donaciones de bienes y recursos, así como los desembolsos de préstamos concesionales para proyectos que no requieran de contrapartida nacional y destinada al cumplimiento de actividades o funciones que le competen. El uso de estos recursos, solo se realizará previa aprobación de la Asamblea Nacional. La trasgresión a esta norma, será causa de inhabilitación absoluta del funcionario responsable de la institución correspondiente.”*⁶⁴

El veto presidencial elimina la parte final del artículo, referida a la penalidad que puede ser impuesta al funcionario público que trasgreda la norma establecida en la ley: *“La trasgresión a esta norma, será causa de inhabilitación absoluta del funcionario responsable de la institución correspondiente.”*

63 *Ibidem*, página 889 de 1997.

64 *Ibidem*, Tomo I, página.181 de 1998.

El argumento del ejecutivo para vetar este artículo consistió en señalar que la ley anual de presupuesto general de la República 1998, no puede crear, ni legislar en materia que no sea presupuestaria y el artículo 19 regula el procedimiento a seguir en la aplicación de las diferentes penas por la violación de normas presupuestarias. A criterio del veto esto es una violación al artículo 112 de la Constitución Política.

Tenemos el veto presidencial sobre el artículo 29 del proyecto de ley, que fue aprobado con 43 votos a favor, uno en contra y 33 abstenciones. El artículo expresaba:

“La transferencia al Banco Central de Nicaragua, por un monto de 1,930 millones, 113 mil 011 córdobas, tiene por objeto distribuirse de la siguiente forma: un monto de 1,354.5 millones de córdobas para redimir CENIS; otro monto de 500.7 millones para el fortalecimiento de reservas; y otro por 74.9 millones para pagos de deuda externa, a aplicarse al servicio contractual con la organización de países exportadores de petróleo (OPEP).”⁶⁵

El veto presidencial propuso la siguiente redacción: *“La transferencia al Banco Central de Nicaragua por un monto de un mil novecientos treinta millones ciento trece mil once córdobas (C\$1,930,113,011.00) se aplicará en función del programa económico del gobierno y de acuerdo a lo dispuesto en la ley Orgánica del Banco Central de Nicaragua.”⁶⁶*

De la lectura de ambas redacciones observamos que la propuesta por la Asamblea Nacional detallaba y especificaba la forma en que se destinaría el uso de los C\$1,930.1 millones de córdobas, mientras que la propuesta del veto presidencial queda a discrecionalidad del Banco Central.

65 *Ibidem*, Tomo VI, página 895, de 1997.

66 *Ibidem*, Tomo I, página 182, de 1998.

El ejecutivo argumentó en relación al veto del artículo 29, que la Asamblea Nacional al establecer la distribución de la transferencia del Banco Central infringen los artículos 150 numeral 13 y 138 numeral 21 de la *Constitución Política*. El primero se refiere que es atribución del presidente de la República dirigir la economía del país, determinando la política y el programa económico y social. El segundo establece que es atribución de la Asamblea Nacional conocer y hacer recomendaciones sobre las políticas y planes de desarrollo económico y social del país. Por tanto, expresa el veto presidencial, la potestad de la Asamblea Nacional sobre ese aspecto, el de la transferencia al Banco Central, únicamente llega al límite de conocer y hacer recomendaciones y es al presidente de la República a quien corresponde dirigir la economía del país.

*“La Asamblea tiene la facultad de aprobar el presupuesto general de la república y de cualquier modificación y transferencia, y por tanto podemos también tocar la transferencia del Banco Central.”*⁶⁷

Pero quien planteó de forma gráfica e histórica el asunto de la transferencia al Banco Central, fue el diputado sandinista Bayardo Arce Castaño, señaló:

“En otras palabras nos están diciendo que nuestro papel al ejecutivo es de simple ratificación. Yo tuve el honor de presidir allá por 1980 el Consejo de Estado, era un órgano colegislativo, no tenía iniciativas propias, ni tenía facultades propias; recuerdo que en este Consejo de Estado me acompañaba mi amigo Chepón, Stedam Fagot; nosotros teníamos como única fuente colegislar con la junta de gobierno. Y este dictamen que nos están presentando diputados de la comisión económica, están llevando a esta Asamblea a ese mismo nivel que tenía el Consejo de Estado, yo diría que a un

67 *Ibidem*, página 233 de 1998

nivel peor".⁶⁸ En realidad, el Parlamento tiene potestad para establecer la forma en que se distribuyen las partidas presupuestarias, incluyendo la transferencia al Banco Central, de conformidad al párrafo segundo del artículo 112 y numeral 6 del artículo 138, ambos de la *Constitución Política*.

La propuesta del veto presidencial disminuye el control que puede ejercer la Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República sobre el gasto de la Administración Pública, en consecuencia resta transparencia y credibilidad a la administración del gobierno liberal del presidente Alemán.

A pesar de ello, el veto presidencial parcial a la ley anual del presupuesto 1998, fue aprobado con 46 votos a favor, 37 votos en contra, es decir, la oposición no logró obtener los 48 votos que se requerían para rechazar el veto presidencial, la mitad más uno del total de los diputados que integran la Asamblea Nacional, de conformidad al artículo 143 de la *Constitución Política*.

❖ Irregularidades en la ejecución del presupuesto de 1998.

Hasta el mes de noviembre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitió el reporte de la ejecución presupuestaria correspondiente al primer y segundo trimestre. El propio Ministro de Hacienda y Crédito Público, reconoció tal hecho en su comparecía ante la Asamblea Nacional con el fin de exponer la ley anual de presupuesto de 1999. El ministro dijo: "*Nosotros hemos enviado a la Asamblea Nacional los reportes de ejecución de marzo, de junio, y el día de hoy con retraso —acepto que es con algo de retraso— le hemos entregado al señor presidente de la Asamblea Nacional y a la comisión económica copia del informe de ejecución presupuestaria de septiembre*".⁶⁹ Es decir, el propio ministro de Hacienda y Crédito Público, reconoce ante el

68 *Ibidem*, página 234.

69 *Ibidem*, Tomo VI, página 357 de 1998.

plenario de la Asamblea Nacional que ha violado la ley anual de presupuesto de 1998. Esta ley en su artículo 20, estableció: *“Todos los ministerios, organismos e instituciones que se financien total o parcialmente con fondos del presupuesto tanto de origen interno, como donaciones y desembolsos de préstamos externos, están obligados a presentar a más tardar dentro de los primeros veinte días de cada trimestre de que se trate, al organismo que corresponda, los resultados e informes de la ejecución del presupuesto del período anterior. El Ministerio de Finanzas deberá remitir una copia de dicho informe a la Asamblea Nacional a través de su comisión de asuntos económicos, finanzas y presupuesto y a la Contraloría General de la República.”*

La ley número 290, ley de organización y competencia del poder ejecutivo, hizo fenecer algunas instituciones y también creó otras nuevas. Estableció que antes del primero de septiembre debía de reformarse la ley anual de presupuesto de 1998, con el objetivo de darle un marco de legalidad a la ejecución presupuestaria de los nuevos organismos creados por la ley 290.

Sin embargo, esto no ocurrió y las instituciones nuevas, creadas por la ley ejecutaron recursos financieros sin ninguna disposición legal. Fue hasta el 7 de diciembre de 1998, que la Asamblea Nacional legalizó la situación de hecho del poder ejecutivo, mediante la aprobación del proyecto de ley de modificación a la ley anual de presupuesto general de la República 1998 y publicada en *La Gaceta*, Diario Oficial, hasta el 26 de enero de 1999. Es decir, una ley con efectos al 31 de diciembre de 1998, se publica en enero del año siguiente.

El ministro reconoció públicamente que en virtud del artículo 31 de la ley del régimen presupuestario, que textualmente dice: *“Corresponde al presidente de la República autorizar toda modificación que aumente o disminuya el*

presupuesto motivado por guerra, desastres naturales o donación destinada a financiar proyectos específicos, informando periódicamente de esta modificación a la Asamblea Nacional”, se ha destinado recursos financieros a diferentes instituciones del Estado, a discrecionalidad del ejecutivo.

Sin bien es cierto, que había ocurrido el desastre natural del huracán Mitch, el ejecutivo en virtud del tercer párrafo del artículo 112 de la Constitución no podía realizar esas operaciones presupuestarias sin la autorización de la Asamblea Nacional. Precisamente al entrar en vigencia la Reforma Constitucional de 1995, derogó, al artículo 31 de la ley de régimen presupuestario, una ley constitucional deroga una ley ordinaria. El ejecutivo, tuvo la opción de presentar una reforma de ley de presupuesto con trámite de urgencia de conformidad al cuarto párrafo del artículo 141 de la *Constitución Política*, para aprobar todos los recursos necesarios que se requerían por los desastres del huracán.

El presupuesto de 1999 estuvo precedido por las cuantiosas pérdidas materiales y humanas ocasionadas por el huracán Mitch. Por tanto, el proyecto de ley de presupuesto de 1999, presentado por el ejecutivo a la Asamblea Nacional el 15 de octubre de 1998, literalmente no servía para nada.

Entonces se le concedió un nuevo plazo al ejecutivo, el 15 de febrero de 1999, para que presentara propuestas de modificación al proyecto de ley de presupuesto de 1999 con el objetivo de adecuarlo a la nueva realidad económica del país. La discusión y aprobación de esta ley, que se inició el 9 de abril de 1999, estuvo marcada por amplios debates parlamentarios, disturbios callejeros y por la toma del recinto de la junta directiva del Parlamento por parte de algunos miembros de la bancada sandinista. El debate se inició a partir del artículo 2, con una moción del diputado Bayardo Arce, proponiendo un incremento de C\$360.0 millones de córdobas en el

presupuesto de ingresos. Según el diputado Arce, este incremento se sustentaba en los ingresos de las empresas públicas que transfieren a la presidencia de la República y que no declara el ejecutivo. Por otra parte, otros diputados criticaron el hecho de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no había remitido el informe de liquidación presupuestaria de 1998, por tanto, no se podía debatir el presupuesto de 1999, sin conocer cómo se ejecutó el presupuesto anterior. Recordemos que Hacienda tiene que remitir ese informe el 31 de marzo y el 8 de abril que se inició el debate sobre el proyecto de presupuesto de 1999, todavía no había sido enviado al Parlamento.

Se inició el debate sobre el artículo 3. Generalmente este artículo contiene el movimiento de las partidas presupuestarias, o sea es donde se modifica el proyecto de presupuesto del ejecutivo. Hubieron 45 intervenciones con un gran número de modificaciones al artículo 3 del proyecto de ley, debate que fue suspendido al ocurrir disturbios callejeros en las inmediaciones de la Asamblea Nacional. La sesión inició nuevamente el 13 de abril de ese mismo año, siempre con el polémico artículo 3, se originó un acalorado debate, en el que finalmente se aprobó con 51 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención, armándose a continuación una trifulca, que lo registra el *Diario de debates* de la forma siguiente: “*El presidente Escobar da el resultado de la votación en medio de un gran alboroto y protestas de la bancada sandinista.*”

⁷⁰ El debate sobre el presupuesto continuó el 5 de mayo de 1999, después de una intensa negociación entre las bancadas mayoritarias. La bancada del FSLN, propuso 10 mociones de modificación las que no fueron aprobadas. Sorpresivamente una moción presentada por el diputado Orlando Mayorga del partido Camino Cristiano, en la que modificaba una partida presupuestaria fue

70 *Ibidem*, Tomo II, página .514. de 1999

respaldada por las dos bancadas mayoritarias. Es importante señalar que el presidente de la Asamblea Nacional, diputado Iván Escobar Fornos, declaró improcedentes las mociones de otros diputados que no pertenecían a las bancadas sandinista y liberal, lo que ocasionó la protesta del diputado conservador Noel Vidaurre que comentó lo siguiente: *“Pero que malo para la democracia y para el pluralismo político lo que acordó hoy el señor presidente de la Asamblea Nacional con el jefe de la bancada sandinista para impedir que los diputados que no sean de la bancada del PLC y de la bancada sandinista, podemos hacer mociones a la ley de presupuesto general de la República ... que malo para la democracia es alimentar —los que quieren alimentar desde el gobierno de la república— el bipartidismo, porque quieren reeditar y congelar una supuesta mayoría del 96.”*⁷¹

Por otra parte, es importante destacar que varios diputados mocionaron un nuevo artículo en el que propusieron la prohibición a la Dirección General de Ingresos la práctica de otorgar créditos fiscales por períodos vencidos o futuros a personas naturales o jurídicas, a cambio de bienes y servicios, por no quedar reportados los mismos como ingresos y egresos presupuestarios.

Es probable que esta moción fue a consecuencia de las críticas de la opinión pública nacional sobre el uso inadecuado de los créditos fiscales, lo que posteriormente generó en el correr de los años y después de concluida la administración del doctor Alemán, juicios de malversación de caudales públicos en contra de altos funcionarios públicos de esa administración. Esta moción fue rechazada por el plenario de la Asamblea, con 43 votos en contra, 36 votos a favor y cero abstenciones. Se aprobó una moción orientada a reforzar el control parlamentario señalando que todos los artículos donde se

71 *Ibidem*, página. 523. de 1999

hacen transferencias de una institución a otra o a cualquier organización, sean éstas por donación o por transferencias, para que tengan plena validez tiene que ser aprobadas por la Asamblea Nacional. Sin embargo, este artículo no tuvo la efectividad esperada por los diputados de oposición, dado que el ejecutivo no envió ninguna reforma de modificación a las partidas presupuestarias de la ley anual de presupuesto de 1999.

La ley anual de presupuesto 2000, fue el primer presupuesto del período del presidente Alemán aprobado dentro del período que establece la ley, el 15 de diciembre. También es el primer presupuesto de ese período que la bancada sandinista no presentó un dictamen de minoría. La ley fue aprobada por la Asamblea Nacional el 14 de diciembre de 1999 y publicada en *La Gaceta* el 13 de enero del 2000. Otro dato interesante, es que fue aprobada en lo general con una mayoría, 78 votos a favor y apenas con 7 votos en contra. Todo parece indicar que los acuerdos políticos entre los partidos mayoritarios, liberal y sandinista, tendiente a reformar la Constitución y distribuirse cuotas de poder en los diferentes poderes del Estado, allanó el camino para acuerdos globales en materia presupuestaria. Las voces de oposición estuvieron a cargo de los representantes de los partidos minoritarios y diputados disidentes de la bancada liberal y sandinista. El presupuesto 2001 y 2002 se aprobó sin sobresaltos. Al menos así lo refleja el *Diario de debates* de la Asamblea Nacional.

Es importante anotar tres aspectos que desmejoraron el control parlamentario sobre el presupuesto público en el período del presidente Alemán:

- a) El ejecutivo, basado en los artículos 31 y 32 de la ley del régimen presupuestario, emitió en el año 1998 acuerdos presidenciales y ministeriales para aplicar modificaciones presupuestarias sobre las leyes

anuales de presupuestos. En efecto, en 1998 el gobierno del doctor Alemán publicó tres acuerdos presidenciales sobre asuntos presupuestarios. En 1999 emitió diez acuerdos ministeriales vinculados a la ley anual del presupuesto de 1999, manteniendo esta modalidad en los siguientes años, siendo denunciado este hecho por algunos diputados de oposición recordemos, que la *Constitución Política* reformada en 1995, prohíbe al ejecutivo hacer transferencias de partidas presupuestarias entre diferentes instituciones, asimismo, los aumentos o disminuciones de los créditos y la disminución de los ingresos. Por tanto, los artículos 31 y 32 de la ley del régimen presupuestario están derogados por ser normas que se oponen a la Constitución. En consecuencia, la Asamblea Nacional aprobaba un presupuesto y el ejecutivo aplicaba otro, mediante sus decretos y acuerdos ministeriales.

- b) Los informes de ejecución presupuestaria trimestral que obligatoriamente tiene que presentar el ejecutivo al Parlamento por mandato de la ley, eran presentados tardíamente y en algunos casos no eran remitidos a la Asamblea Nacional. Sobre este aspecto, constan las denuncias de algunos diputados en el diario de debates. Por tanto, el control y seguimiento ejercido por la comisión económica, a través de la dirección general de análisis y seguimiento al gasto público a la ejecución presupuestaria, era sumamente difícil o inexistente.
- c) Las liquidaciones presupuestarias casi nunca fueron discutidas en el seno de la comisión económica, menos aún, que estas fueran presentadas en el plenario de la Asamblea Nacional. En el *Diario de debates* de 1997 a 2001, no aparece registrada ninguna exposición del

ministro de Hacienda sobre la liquidación presupuestaria, ni tampoco ningún debate de la Asamblea Nacional sobre ese particular.

CONCLUSIONES

- 1) Podemos concluir que las finanzas públicas de una nación tienen incidencia y afecta al conjunto de la población, el gobierno tiene herramientas para frenar, estimular, o beneficiar la actividad económica del país.
- 2) La Asamblea Nacional de Nicaragua le corresponde el seguimiento de la ejecución presupuestaria, así lo establece la Constitución en el artículo 138. Numeral 6 que dice: “Conocer, discutir y aprobar el proyecto de la 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”.
- 3) Observamos que en la época del régimen encabezado por el señor Anastasio Somoza, que mantuvo un férreo control sobre la mayoría parlamentaria, el seguimiento presupuestario fue inocuo, a tal grado que la *Constitución Política* de 1974 autorizaba que la ley anual de presupuesto no fuese promulgada.
- 4) En cuanto al período revolucionario de 1979 a 1987, el seguimiento parlamentario fue nulo e inexistente. Efectivamente, las leyes presupuestarias eran aprobadas por medio de decretos presidenciales, sin la intervención del legislativo. Al final de la época revolucionaria, con la aprobación y publicación de la *Constitución Política* y la ley del régimen presupuestario, el Parlamento dio inicio en la aprobación del presupuesto público, sin que aún despegara el proceso de seguimiento de la ejecución presupuestaria.

- 5) Con la aprobación de la ley número 136, ley de reformas y adiciones a la ley del régimen presupuestario, se experimentó un avance cualitativo en el seguimiento parlamentario sobre las finanzas públicas de la nación. Institucionalizó la unidad parlamentaria de análisis, seguimiento y evaluación del presupuesto general de ingresos y egresos. Brindando asesoría a la comisión de asuntos económicos, en el proceso de aprobación de la ley anual del presupuesto y en el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria. Esta unidad está bajo la coordinación de la comisión de asuntos económicos finanzas y presupuesto de la Asamblea Nacional.

- 6) La Asamblea Nacional ejerció en el período de 1991 a 1996, un rol beligerante en sus atribuciones de seguimiento parlamentario sobre el presupuesto público. Recordemos el gobierno encabezado por la señora Violeta Barrios no contaba con el respaldo de una bancada parlamentaria mayoritaria.

- 7) En la época del presidente Alemán, a pesar que se contaba con el andamiaje jurídico para continuar fortaleciendo el control parlamentario sobre las finanzas públicas, este desmejoró sensiblemente. En dicha etapa, el presidente y después el ministro de Hacienda y Crédito Público, prácticamente legislaron en materia presupuestaria, al emitir decretos presidenciales y acuerdos ministeriales contraviniendo lo preceptuado en el tercer párrafo del artículo 112 de la *Constitución Política*.

8) Para finalizar la aplicación de las políticas presupuestarias del 2004 es un claro ejemplo de cómo se puede beneficiar a determinados sectores económicos de la nación. En efecto, el ahorro de recursos financieros que se ha obtenido por la condonación de la deuda externa en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados, —HIPC, por sus siglas en inglés—, en el ejercicio presupuestario del 2004, el gobierno del ingeniero Bolaños lo ha destinado para el pago de la deuda interna, lo que ha beneficiado sustancialmente a un grupo reducido de empresarios banqueros, en detrimento de los sectores pobres de la población

BIBLIOGRAFIA

- Báez Cortés, Theódulo y Julio Francisco. Todo sobre impuestos en Nicaragua. Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios. Quebecor World 5ª edición 2001.
- Carrión, Mauricio. Manual Elemental de Derecho Financiero y Tributario. BITECSA. 1ª edición, Managua 2003.
- Coombes, David. El Poder Financiero del Parlamento. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España. 1981.
- Constitución Política de la República de Nicaragua, con las Reformas Constitucionales. Editorial Parlamento, Managua Abril 2000.
- Clasificador por objeto del gasto. Ministerio de Finanzas. Dirección General de Presupuesto. Sin editorial, Managua 2004.
- Constitución Política de Nicaragua de 1974. constitución política aprobado el 14 de marzo de 1974. publicado en La gaceta Diario Oficial, No. 89 del 24 de abril de 1974. Managua
- Constitución Política. ley 192, ley de reformas parcial a la Constitución Política de la república de Nicaragua, pag.32. La Gaceta Diario Oficial N° 124, del 4de julio de 1995. Managua
- Constitución Política de Nicaragua. imprimátur artes gráfica. Nicaragua 2003. Managua.
- Burkhead Jesse. El sistema Presupuestario Gubernamental, editorial Herrero,1º edición México, 1963

- Diccionario Jurídico editorial Espasa-Calpe, edición de 1991. Madrid España.
- Diarios de Debates de la Asamblea Nacional desde el año de 1987 hasta el año 2002. Managua
- El Poder Legislativo y la Política de las Finanzas Públicas. Centro de estudios para la reforma del Estado, A.C. Biblioteca Asamblea Nacional, Nicaragua.
- El Sistema Presupuestario de la República Federal de Alemania. Ministerio Federal de Finanzas, departamento de Relaciones Pública.
- Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Editorial Grijalbo, México 1997.
- Informe Ejecución Presupuestaria, enero-junio 2003, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Managua
- Leyes Anuales de los Presupuestos de la República desde el año de 1979 hasta el año 2002. Libros de la Dirección de Gasto Público, Asamblea Nacional. Managua
- Ley del Régimen Presupuestario, Ley No. 51 del 9 de Diciembre de 1988 Publicado en La Gaceta No. 243 de 22 de Diciembre de 1988. Managua
- Ley no. 446. Ley Anual de Presupuesto General de la República 2003 aprobada el 21 febrero del 2003. Publicada en la gaceta no. 37 del 21 de febrero del 2003. Managua
- Ley N° 481, ley Anual de Presupuesto General de la República 2004. Pag.6102. La Gaceta, Diario Oficial. Número 237, del 15 de diciembre del 2003. y Libro de presupuesto general de la República 2004, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Managua

- Ley número 350, Ley de lo contencioso administrativo, La Gaceta Diario Oficial número 140, 25 de julio del 2000. Managua

- Ley número 477, Ley General de Deuda Pública, La Gaceta Diario Oficial número 236, 12 de diciembre del 2003. Managua

- Reglamento Interno de la Asamblea Nacional. Instituto de Investigaciones y Asistencia Legislativa. Asamblea Nacional. Managua

- Rosen, Harvey. Hacienda Pública. 5ª edición, Editorial Mc Graw Hill.

- Sáenz, Alicia. Conceptos para la Interpretación y Análisis del presupuesto General de la República de Nicaragua. Sin editorial, noviembre 2002.