

**UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**



MONOGRAFIA

TEMA:

“LA ACTIVIDAD FINANCIERA ESTATAL”

PRESENTADO POR:

**GUILLERMO ANTONIO AGUILAR CÁRCAMO
JOSÉ ABEL CASTELLANOS HERNÁNDEZ
JOSE EDWIN CÁRCAMO RIVAS**

PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE:

LICENCIATURA EN CIENCIAS JURIDICAS

ASESOR: LICDA. DORIAN GEORGINA FLORES GONZÁLEZ

SAN SALVADOR, ABRIL DE 2007

SAN SALVADOR

EL SALVADOR

CENTROAMÉRICA

**UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS**



AUTORIDADES:

RECTOR:

ING. MARIO ANTONIO RUIZ RAMÍREZ

VICE- RECTORA

DRA. LETICIA ANDINO DE RIVERA

SECRETARIA GENERAL

LICDA. TERESA DE JESÚS GONZÁLEZ DE MENDOZA

DECANA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS

DRA. DELMY ESPERANZA CANTARERO MACHADO

ABRIL DE 2007

SAN SALVADOR

EL SALVADOR

CENTROAMERICA



UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS

ALAMEDA ROOSEVELT 3031, SAN SALVADOR
TEL: 2209-2870 PBX: 2240-5555, FAX 2223-1707

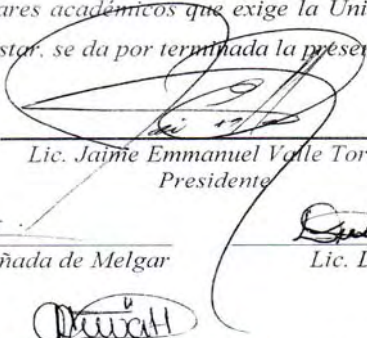


RO-50

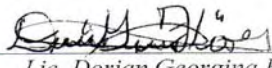
ACTA DE PRESENTACION DE TRABAJO DE GRADUACION

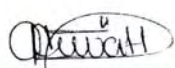
Acta No. 25 mes de Mayo de 2007

En la Sala de Sesiones de la Universidad Francisco Gavidia, a las dieciséis horas con treinta minutos del día once del mes de mayo de dos mil siete; siendo estos el día y la hora señalados para la presentación del Trabajo de Graduación (Monografía) Titulado: **LA ACTIVIDAD FINANCIERA ESTATAL DE EL SALVADOR**, presentado por el (la, los) egresado (s)(as): **José Abel Castellanos Hernández, José Edwin Cárcamo Rivas, y Guillermo Antonio Aguilar Cárcamo**, de la carrera de: **LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS**. Y estando presentes el (la, los) interesado (s) (as) y los miembros del Jurado, se procedió a dar cumplimiento a lo estipulado, presenciando la presentación del tema investigado, el cual se ha desarrollado con los estándares académicos que exige la Universidad Francisco Gavidia. Y no habiendo más que hacer constar, se da por terminada la presente acta.

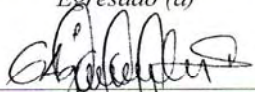

Lic. Jaime Emmanuel Valle Torres
Presidente


Dra. Elsa Dolores Cañada de Melgar
1º Vocal


Lic. Dorian Georgina Flores
2º Vocal


Bachiller José Abel Castellanos Hernández
Egresado (a)


Bachiller José Edwin Cárcamo Rivas
Egresado (a)


Bachiller Guillermo Antonio Aguilar Cárcamo
Egresado (a)

"Tecnología, Humanismo y Calidad"

TABLA DE CONTENIDOS

Contenido	Pág.
Introducción	i
CAPITULO I	
DESARROLLO HISTÓRICO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA ESTATAL Y SU REALIDAD CIRCUNDANTE	1
1. Noción	1
2. Importancia del tema	1
3. Esbozos Financieros antes del Siglo XVII	2
4. Avances Operados a partir del Siglo XVII.....	4
4.1 El Carmeralismo.....	4
4.2 La Fisiocracia	5
4.3 El Liberalismo Clásico	7
5. Las Finanzas Públicas como Disciplina Independiente de la Economía. (siglo XIX)	9
6. Tendencias Contemporáneas (Siglo XX).....	11
7. Decadencia del Intervencionismo y Teorías Afines	14
8. El Neoliberalismo o “Liberalismo Pragmático”	18
9. Historia en El Salvador	21
CAPITULO II.	
CONCEPTOS DOCTRINARIOS RELATIVOS A LA ACTIVIDAD FINANCIERA ESTATAL DE EL SALVADOR.....	30
10. DERECHO FINANCIERO	30
10.1 Concepto.....	30
10.2 Características	32
10.3 Ramas del Derecho Financiero	32

a. Derecho Tributario	32
b. Derecho Patrimonial Público	33
c. Derecho del Crédito Publico.....	34
d. Derecho Presupuestario.....	35
10.4 Naturaleza del Derecho Financiero	36
10.5 Autonomía Científica del Derecho Financiero	36
10.6 La Hacienda Publica	37
10.6.1 De Tipo Subjetivo	38
10.6.2 De Tipo Objetivo.....	38
10.6.3 De Tipo Funcional.....	39
11. ACTIVIDAD FINANCIERA	39
11.1 Concepto.....	39
11.2 Características	41
11.3 Sujetos de la Actividad Financiera	42
11.4 Elementos de la Actividad Financiera	43
11.5 Los Ingresos Públicos	43
11.5.1 Generalidades	43
11.5.2 Ingresos Públicos Concepto	45
11.5.3 Características.....	45
11.5.4 Clasificaciones.....	46
11.5.4.1 Ingresos de Derecho Público y Privado.....	46
11.5.4.2 Ingresos Patrimoniales	46
11.5.4.3 Ingresos Monopolísticos.....	47
11.5.4.4 Ingresos Tributarios.....	48
a) Impuestos.....	49
b) Tasas	52
c) Contribuciones Especiales	53
11.6 Gasto o Egreso	54

11.6.1 Generalidades	54
11.6.2 Gasto Público	55
11.6.2.1 Características	57
11.6.2.2 Clasificación	58
11.7 Presupuesto	61
11.7.1 Nociones	61
11.7.2 Concepto	61
11.7.3 Clasificación	62
11.7.4 Presupuesto Publico. Concepto	63
11.7.5 Principios Presupuestarios	63
1. Principio de Unidad	64
2. Principio de Universalidad	64
3. Principio de Especialidad	64
4. Principio de No Afectación de Recursos	64
5. Principio de Equilibrio Presupuestario	65
6. Principio de Procedencia	66
7. Principio de Anualidad	66
8. Principio de Transparencia	66
11.7.6 Efectos del Presupuesto sobre los Ingresos y los Gastos Públicos	66
11.7.6.1 Efectos sobre los Ingresos	67
11.7.6.2 Efectos sobre los Gastos	67
11.7.7 Control Presupuestario	67
11.7.8 Proceso de Elaboración del Presupuesto en El Salvador	68
a. Entes Responsables	68
b. Procedimiento	69
11.7.9 Fases del Presupuesto	70

11.7.9.1 Fase de Aprobación.....	70
11.7.9.2 Fase de Ejecución	70
11.7.9.3 Fase de Liquidación.....	70
11.8 Deuda Pública.....	70
11.8.1 Generalidades	70
11.8.2 Deuda Pública	72
a) Concepto.....	72
b) Clases de Deuda Pública	73
c) Deuda Interna	75
d) Deuda Externa	75
e) Deuda Flotante.....	76
f) Aval	76
f.1 Generalidades	76
f.2 Concepto	77
f.3 El Aval en cuanto a la Deuda Pública.....	77
f.4 Sujetos del Aval.....	78
f.5 Forma del Aval	78
g) Formas de Extinción de la Deuda Pública.....	79

CAPITULO III.

LEGISLACION APLICABLE A LA ACTIVIDAD FINANCIERA ESTATAL....	80
11. Constitución de la República.....	80
12. Código Tributario.....	96
13.1 Tributos	97
13.2 Impuestos.....	98
13.3 Tasa	99
13.4 Contribución Especial.....	99
13.5 Obligación Tributaria	101
13.6 Hecho Generador de la Obligación Tributaria	102

13.7 Nacimiento de la Obligación Tributaria.....	102
13.8 Exenciones.....	103
13.9 Extinción de la Obligación Tributaria	104
13.10 La Deuda Tributaria.....	105
13. Reglamento de Aplicación del Código Tributario	108
14.1 Funciones de Orientación y Verificación de la Administración	108
14.2 Fiscalizaciones	109
14.3 Régimen Sancionatorio	111
14. Ley Orgánica de la Actividad Financiera del Estado	112
15.1 Objeto de la Ley	112
15.2 Creación del Sistema	113
15.3 Órgano Rector y Dirección del SAFI.....	114
15.4 Componentes del Sistema	115
15.5 Ejercicio Financiero Fiscal de Sector Público	115
15.6 Del Subsistema del Presupuesto Público	116
15.7 Del Subsistema de Tesorería	123
15.8 Del Subsistema de Inversión y Crédito Público	124
15.9 Del Subsistema de Contabilidad Gubernamental	126
15. Reglamento de la Ley Orgánica de la Actividad Financiera del Estado.....	127
16.1 Objeto del Reglamento.....	127
16.2 Del Sistema de Administración Financiera	128
16.3 Unidades Financieras Institucionales	132
16.4 Los Instrumentos Financieros de Tesorería	138
16.5 De los Contratos que podrá Celebrar la Dirección General de Tesorería	140

16.6	Proceso de Inversión Pública (PIP)	143
16.7	Concepto de Proceso de Endeudamiento Público (PREP)	146
16.8	Integración de los Procesos de Inversión y Crédito Público	148
16.9	Otorgamiento de Avaluos	149
16.10	Emisión, Colocación y Rescate de Títulos de la Deuda Pública	154
16.	Ley de la Corte de Cuentas de la República	156
17.1	Finalidad de la Corte	156
17.2	Independencia	157
17.3	Jurisdicción de la Corte	157
17.4	Competencia	158
17.5	Atribuciones y Funciones	158
17.	Normas Técnicas de Control Interno de la Corte	159
18.1	Definición del Sistema de Control Interno	160
18.2	Objetivos del Sistema	160
18.	Ley de Contabilidad Gubernamental	161
19.	Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero del El Salvador	164
20.	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)	165
21.1	Objeto de la Ley	166
21.2	Alcance de la Ley	166
21.3	Sujeto de la Ley	167
21.4	Exclusiones	168
21.5	Atribuciones de la UNAC	169

21.6 Establecimiento de la UACI.....	171
21.7 Relación UACI – UFI	172
21. Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador	172
22. Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.....	174
23.1 Del Objeto	175
23.2 Presidente y Vicepresidente de la República	175
23.3 De los Ministros y Viceministros de Estado	176
 CAPITULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	 180
1. Conclusiones.....	180
2. Recomendaciones.....	181
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 182
 ANEXOS	 185

RESUMEN

CAPITULO I

Dicho capitulo versa sobre la evolución histórica de la Actividad Financiera del Estado, la cual se divide tanto a nivel internacional como a nivel nacional. De esta forma observamos, como en el devenir histórico existen indiscutibles lazos de unión entre las doctrinas que auspiciaron determinados tipos de Actividad Financiera y los principios filosóficos que inspiraron las distintas concepciones políticas del Estado

CAPITULO II

En el cual se abordan conceptos doctrinarios relativos a la Actividad Financiera Estatal de El Salvador, partiendo desde su origen que es el Derecho Financiero, ya que este da sustentación y desarrolla todo lo concerniente a este instituto jurídico, posteriormente se define la Actividad Financiera como. el conjunto de recursos (ingresos y gastos) que los entes públicos necesitan para la satisfacción de sus necesidades, y las necesidades colectivas de toda la población.

CAPITULO III

Dentro de este capitulo se presentan la legislación aplicable a la Actividad Financiera Estatal, dentro de la gama de cuerpos legales que se han aplicado podemos mencionar: la Constitución de la República, El Código Tributario y su Reglamento, la Ley Orgánica de la Actividad Financiera del Estado y su Reglamento, entre otras.

CAPITULO IV

En el cual se presentan de manera clara conclusiones y recomendaciones que se espera constituyan un aporte esencial para mejorar aspectos de la Actividad Financiera, como el impulsar la Codificación del Derecho Financiero, motivar a los funcionarios el fiel cumplimiento de la normativa financiera y hacer más expedito el proceso del Presupuesto.

INTRODUCCIÓN

La presente monografía versa sobre: “**La Actividad Financiera Estatal**”, el cual es un tema muy amplio que engloba todo el complejo sistema de los ingresos y gastos que el Estado tiene que manejar, y los cuales tiene que distribuir a todos los sectores que dependen de él.

La Actividad Financiera es sumamente importante para el desarrollo de los países, por estar encaminada a la obtención de los ingresos y realización de gastos, con los que subvenir la satisfacción de las necesidades públicas, por eso se vuelve imprescindible estudiar esta actividad.

Este tema por ser tan extenso es importante delimitarlo de ahí, que consideramos sólo abordar la parte concerniente a la Actividad Financiera Estatal, y no la parte concerniente a la Actividad Financiera Municipal.

El tipo de investigación que realizamos del tema es Bibliográfica, para realizarla hemos consultado diversos libros de autores, legislación nacional, páginas electrónicas, lo arduo de esta tarea es aplicar la doctrina a la realidad salvadoreña, sobre todo lo referente a la evolución de la Actividad Financiera del Estado Salvadoreño, porque no hay nada en específico sobre el tópico, por lo que tuvimos que agotar diversos recursos utilizando nuestro ingenio y talento.

La monografía consta de cuatro capítulos:

El Capítulo I es sobre la evolución histórica de la Actividad Financiera del Estado, el cual dividimos en nivel internacional y nivel nacional. Es así como observamos en el devenir histórico que existen indiscutibles lazos de unión entre las doctrinas que auspiciaron determinados tipos de Actividad Financiera y los principios filosóficos que inspiraron las distintas concepciones políticas del Estado

Por otra parte, es también observable que el desarrollo histórico de las ideas en materia de Finanzas Públicas está influido por la evolución de los hechos, así como éstos fueron inducidos por el pensamiento financiero.

En la historia de la Actividad Financiera de nuestro país podemos observar que como el territorio salvadoreño carecía de riquezas minerales importantes, la agricultura se transformó en la base de las actividades económicas.

Entre 1550 y 1600, las dos actividades principales fueron el cultivo del cacao, realizado principalmente en la región de los Izalcos en el actual departamento de Sonsonate; y la extracción de la resina del árbol de bálsamo en la región costera. En el siglo XVII, la siembra del cacao decayó, y fue sustituido por el cultivo del jiquilite, la planta que sirve de base para la elaboración del colorante del añil.

Como podemos observar, en esta etapa de la Historia de nuestro país, la Actividad Financiera del Estado, era manejada por medio de la agricultura, y que el medio con el cual las personas hacían las transacciones o compras, era por medio del cacao, el cual era considerado la moneda, ya que este cultivo era la bebida de los dioses, y de ahí que tuviera el valor tan grande para considerarlo una moneda, o como el medio de pago que utilizaban las personas, y que igualmente utilizaba El Salvador (que era provincia de España) para pagar a sus acreedores, que en este caso era la corona de Española.

En el Capítulo II se abordan conceptos doctrinarios relativos a la Actividad Financiera Estatal de El Salvador, iniciando con su origen que es el Derecho Financiero, porque le da sustentación y desarrolla todo lo concerniente a este instituto jurídico.

Esta Actividad tiene dos elementos: los ingresos y gastos públicos, por lo que fue imperioso desarrollar todo lo relativo a ellos, como: definición, características, clases, a la vez que analizamos la realidad salvadoreña respecto de estos dos elementos.

El Estado para realizar sus fines necesita efectuar gastos y obtener recursos, la manera como el Estado ordena estos ingresos y gastos es por medio del Presupuesto, el cual amplificamos en el capítulo II.

Una de las formas en que el Estado obtiene ingresos extra para financiar sus necesidades es por medio de la deuda pública, y como a veces fuente de ingresos para el Estado, es necesario definirla, caracterizarla y clasificarla, estableciendo que es un recurso que no debe de utilizarse sino en casos de urgencia.

La legislación aplicable a la Actividad Financiera Estatal, la desarrollamos en el Capítulo III, dentro de los cuerpos legales que se han aplicado podemos mencionar: la Constitución de la República, El Código Tributario y su Reglamento, la Ley Orgánica de la Actividad Financiera del Estado y su Reglamento, entre otras.

Por último, en el Capítulo IV damos conclusiones y recomendaciones que esperamos constituyan un aporte para arreglar aspectos de la Actividad Financiera, como el impulsar la Codificación del Derecho Financiero, motivar a los funcionarios el fiel cumplimiento de la normativa financiera y hacer más expedito el proceso del Presupuesto.

Esperamos que esta investigación de un aporte intelectual a nuestra Universidad, y por que no decirlo al Derecho Salvadoreño, ya que las abogados podrán en un futuro auxiliarse de ella, y la información que en este se encuentre plasmado, pueda divulgarse y propagarse entre los conocedores de la materia de Derecho Financiero, así como también a las personas que se vean interesadas y beneficiadas con lo expuesto en el presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO I

DESARROLLO HISTÓRICO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA ESTATAL Y SU REALIDAD CIRCUNDANTE

1. NOCIÓN.

En su desenvolvimiento histórico, los estudios financieros han sufrido grandes oscilaciones. Mientras en algunas épocas se consideró que lo financiero era parte de la política general del Estado, en otras se pensó que era un sector de la actividad económica. Si bien la ciencia financiera concluyó por independizarse y comenzó a ser tratada en forma autónoma por diversos autores, siempre se percibió la pugna de inclinar su campo de acción hacia lo económico o lo político, no faltando quienes intentaron darle un matiz predominantemente jurídico.

2. IMPORTANCIA DEL TEMA.

La historia del pensamiento financiero proporciona valiosos antecedentes respecto de los postulados que hoy sustentan las finanzas públicas y es una razonable explicación de por qué se llegó a diferentes concepciones de esta ciencia conforme a la orientación de sus cultores.¹

Hay indiscutibles lazos de unión entre las doctrinas que auspiciaron determinados tipos de Actividad Financiera y los principios filosóficos que inspiraron las distintas concepciones políticas del Estado

¹ Belisario Villegas, Héctor. "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario". Editorial Astrea, 9ª Edición Actualizada y Ampliada, Buenos Aires, Argentina, 2005, Pág. 27.

Por otra parte, es también observable que el desarrollo histórico de las ideas en materia de Finanzas Públicas está influido por la evolución de los hechos, así como éstos fueron inducidos por el pensamiento financiero. De ahí que Jarach hable de la recíproca dependencia de la historia del pensamiento y de la historia de los hechos de las Finanzas Públicas.

A fin de reseñar debidamente el tema, es necesario referirse, preponderantemente, a los aspectos políticos, económicos y luego jurídicos cuyo conocimiento, en el devenir histórico de las ideas, pueda echar luz sobre las doctrinas y realidades actuales.

3. ESBOZOS FINANCIEROS ANTERIORES AL SIGLO XVII

Aunque en épocas remotas distintos escritores se ocuparon en parte de la materia que hoy comprendemos en la teoría financiera, no sería acertado atribuirles una labor científica o técnica, que tuviera el alcance y los conceptos fundamentales de lo que hoy se entiende por finanzas. Se debe tener en cuenta, especialmente, que en los Estados de la antigüedad la riqueza se obtenía mediante la guerra y la conquista de otros pueblos, es decir, en forma muy distinta del proceso económico actual. Se suele mencionar prácticas financieras en Egipto, Grecia y Roma, pero nada en cuanto a teoría, ya que la omnipotencia del Estado no permitía la discusión de los asuntos públicos. Sólo se destacan unos escritos de Jenofonte que incluyen un breve examen de tipo financiero.²

Estos procedimientos no formaban parte de un sistema concebido en forma orgánica. Los recursos surgían de un conglomerado de medidas destinadas a satisfacer las necesidades inmediatas de los gobernantes, medidas que eran diseñadas por autores cuyos nombres no trascendieron.

² Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 28

Por otro lado, la concepción del Estado era muy diferente. En términos generales, el Estado se identificaba con quien ejercía el gobierno, el cual procuraba sus ingresos personales principalmente por conquistas, guerreras o donativos que pagaban sus súbditos a cambio de justicia o protección. A su vez, los gastos que hoy llamamos públicos se cubrían con los ingresos personales del jefe de gobierno.

Como vemos, la actividad pública financiera era simple, y, como dice Oria, las semejanzas entre los temas antiguos y modernos de la ciencia que nos ocupa corren parejas con la alquimia del pasado y la química de hoy.

Durante la edad Media siguió rigiendo la indiferenciación entre bienes del Estado y gobernantes, por lo cual no se produjeron cambios significativos.

Se suscitan, sin embargo, variantes de importancia en la estructura social, dado que los señores feudales pasaban a un primer plano y la producción quedaba a cargo de los vasallos, individuos subordinados a los primeros. Pero se carecía todavía de postulados económicos tales como los conocidos en nuestros tiempos, aparte de que estaba aún distante la actual concepción de Estado.

Así, las gabelas³ y otros tributos exigidos por los señores feudales eran obtenidas a cambio del privilegio para el vasallo de usar la tierra y realizar trabajos viles durante toda su vida contando con la protección del noble poseedor del feudo.

³ La **gabela** es un término que designa de forma genérica a los impuestos que se gravan sobre un producto de consumo general (impuesto indirecto). En la Historia económica se registra con gran frecuencia, por su facilidad de cobro frente a otro tipo de impuestos. La *gabelle* sobre la sal fue un impuesto muy importante del Antiguo Régimen en Francia. Existieron impuestos semejantes en España y otros países. Recibieron la crítica de ser regresivos por afectar más a los pobres que a los ricos, que solían estar exentos por su condición de privilegiados o disponer de producción propia del bien de consumo de que se tratara (normalmente alimentos); aunque en el caso de la sal, al ser más extraño disponer de un acceso privado a ella, solía ser un impuesto más universal. En algún caso, la sal y las salinas eran objeto de estanco o monopolio, como otras regalías, en beneficio de la corona, que podía también cederla en contrata o concesión a un particular, o hacer merced de ella a algún noble o eclesiástico.

4. AVANCES OPERADOS A PARTIR DEL SIGLO XVII.

La situación antes descrita comenzó a cambiar en el siglo XVII en materia financiera, básicamente porque se afianzó la soberanía del Estado sobre cualquier otro poder, aun cuando persistió la confusión de patrimonios entre monarca y Estado.

Lo cierto es que se desarrollaron explosivamente las poblaciones urbanas en detrimento de las propiedades rurales de los señores feudales y creció el comercio con una fuerza nunca antes vista. Fue cesando el fraccionamiento feudal y apareció el concepto de Estado-Nación, originando la jerarquización de los reyes. Se elevaron al rango de monarcas absolutistas y pasaron a simbolizar la soberanía estatal.

Como es lógico, esta concepción debía originar Actividad Financiera, porque se requerían gastos para reclutar a los hombres que formaban sus ejércitos y para otras necesidades que forzosamente producía la administración de la cosa pública. Se necesitaban recursos y personal técnico que asesorara a los monarcas sobre cómo conducir lo mejor posible el manejo de la Hacienda Pública.

Es decir, el primer concepto de soberano-Estado obligó a aplicar postulados o reglas económicas y financieras. Es así como surgen diferentes corrientes doctrinarias que estudian el fenómeno financiero dentro de las cuales podemos mencionar: el Cameralismo, la Fisiocracia y el Liberalismo Clásico. Pasaremos ahora a estudiar cada una de ellas y a explicar sus posturas.

4.1 EL CAMERALISMO.

La corriente conocida como “cameralismo” o “mercantilismo”, es la primera en examinar los problemas económicos y financieros desde el ángulo del Estado como sujeto de ellas, lo cual lleva a decir a algunos autores que las doctrinas cameralistas son la primera expresión de las ciencias de las Finanzas Públicas.

Sus principales postulados son:

- 1) Que como primera medida sus impulsores se abocaron a la racionalización de la legislación fiscal y a enunciar bases de buena política económica estatal, es decir, financiera.
- 2) Su tesis predominante consistió en incrementar las exportaciones y limitar al máximo las importaciones, para obtener un saldo neto a favor en la balanza de pagos. Se trataba de vender anualmente a los extranjeros un valor superior al que se obtenía de ellos. Esto provocó un excesivo proteccionismo para fomentar las exportaciones, cuyos gravámenes eran reducidos o incluso abolidos. Al contrario, se restringió la importación, elevando las gabelas y derechos aduaneros para esas operaciones.
- 3) El objetivo fue defender la acumulación de dinero metálico, lo cual se consideraba indispensable para el comercio y la industria, ya que mediante los depósitos de metálico el Estado adquiriría los bienes y servicios indispensables y tenía a mano una reserva para contingencias especiales.

Pero advirtamos el marcado predominio del aspecto político. Los temas de economía se desarrollaban, pero sólo en cuanto a la actuación paternalista del Estado y al buen cuidado de las finanzas de los soberanos. Un cameralista famoso sostuvo que correspondía al Príncipe adquirir y conservar los medios necesarios para “mantener su rango y satisfacer sus deseos” (Ludwig Von Seckendorff).

La culminación del cameralismo se halla en la obra de dos autores: Von Justi y Sonnenfels.

4.2 LA FISIOCRACIA

La doctrina se inicia con Quesnay y es continuada por talentosos autores, como Mercier de la Riviere, Turgot, Dupont de Nemours y Mirabeau. Esta

concepción, si bien nunca llegó a ser integralmente puesta en práctica, tuvo el mérito de ser el primer intento de creación de un sistema científico de la economía y de haber ensayado incluso un enfoque macroeconómico en la “Tableau Économique” (Quesnay, 1758).⁴

La posición económica se basó en que el orden natural era establecido por Dios para proporcionar el bienestar de los hombres y que actuaba a merced de la acción libre de los individuos en la búsqueda de su interés, con la consiguiente remoción de las trabas del Estado a las actividades individuales con la adopción del lema “laissez faire, laissez passer”.⁵

Su teoría económica consistió en considerar que la única actividad humana de la cual se obtenía un producto neto era la explotación agrícola, porque dicho producto era superior a los medios empleados para la obtención.

En relación con las Finanzas Públicas, contribuyeron con su reacción contra la multiplicidad de gravámenes existentes por considerar que coartaban la libertad individual y con su propuesta de crear un impuesto único sobre la renta de la tierra, al que consideraban como el único acrecentamiento real de riqueza.

También fue importante su aporte en dos aspectos: por un lado, su convencimiento de que los gastos públicos se debían limitar al producido de los impuestos, límite establecido por el “orden natural” , y, por otro, que los impuestos eran un sacrificio mediante el cual los ciudadanos pagaban la protección del Estado

⁴ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 30

⁵ Lema que significa: “Dejar hacer, dejar pasar”

4.3 EL LIBERALISMO CLÁSICO.

Esta corriente, cuyo exponente más representativo es la escuela clásica inglesa fundada por Adam Smith, significó el comienzo de estudios sistematizados con relación a los gastos y recursos del Estado, aunque concibiéndolos como integrantes de una economía pública, que no era sino parte de la economía general.

Adam Smith, en su obra fundamental “Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones” (1776), dejó sentadas una serie de bases relativas a la Actividad Financiera del Estado partiendo de premisas filosófico-políticas que significaron una profunda transformación en relación con las ideas entonces imperantes. Por un lado puso de relieve la clara diferenciación entre el ente “Estado” y la persona del gobernante (con la consiguiente y obligatoria separación de sus bienes), y, por otro, efectuó un riguroso análisis de la actividad económica en sus diversas etapas, delimitando un independiente y específico sector del conocimiento humano (el económico) y exponiendo una serie de principios fundamentales, entre los cuales se hallan sus célebres reglas sobre la imposición⁶. Sus seguidores, David Ricardo y John Stuart Mill, se ocuparon de problemas financieros y, especialmente, de tributación.

El pensamiento económico de Smith fue decididamente influido por los fisiócratas, no obstante disentir de muchas de sus posturas.

Sus principios se fundaron en la vigencia de la libertad de los individuos, quienes al buscar el logro de su propio beneficio obtenían el de toda la colectividad, aun cuando no se lo propusieran. En su actividad económica, el sujeto *“procura sólo su propia ganancia y en éste, como en otros casos, una mano invisible lo conduce a lograr un fin que no formaba parte de su designio”*.

⁶ Estos son proporcionalidad, certidumbre, temporalidad y rentabilidad del impuesto.

Consecuencia lógica de lo anterior era que la intervención del Estado resultaba negativa, tanto cuando quería incentivar como disuadir actividades, todo lo cual retrasaba el progreso de la sociedad. De tal forma, el soberano debía quedar relevado de vigilar el trabajo de los particulares; al contrario, su deber consistía en garantizarlo, cumpliendo sus funciones esenciales, consistentes, básicamente, en la defensa nacional, el orden interior y la administración de justicia.

De esta concepción surgieron los siguientes principios básicos:

- 1) El Estado se debía limitar en sus tareas y cometidos, sin interferir en la economía de la Nación. Lo recaudado por los impuestos se debía ceñir a obtener los recursos indispensables para satisfacer las necesidades públicas primarias (defensa exterior, seguridad interior, administración de justicia) y algunas secundarias, tales como la instrucción y la realización de obras y establecimientos necesarios para toda la comunidad, pero de imposible o no rentable financiación para individuos o grupos.
- 2) Los impuestos debían ser neutrales, esto es, se debían seleccionar aquellos que alterasen en el menor grado posible los precios del mercado y la distribución de los ingresos.
- 3) El presupuesto anual del Estado debía ser equilibrado, considerando fenómenos patológicos tanto el déficit como los superávits de dicho presupuesto.
- 4) Se hacía una clara distinción entre las finanzas ordinarias, en las cuales los gastos se cubrían con impuestos y recursos patrimoniales, y las finanzas extraordinarias, donde eran admisibles excepcionalmente el endeudamiento y otras medidas monetarias. Pero se advertía que la deuda pública era un peligro a largo plazo que podía llevar a la bancarrota.

- 5) Se auspiciaba la división del trabajo, aun a nivel internacional, lo que permitía a cada grupo especializarse en una tarea determinada, obteniendo así los mejores resultados.

En el plano fiscal, son célebres las cuatro máximas de Adam Smith sobre:

- b) Impuesto en proporción a las rentas obtenidas bajo la protección del Estado;
- c) Certeza en la tributación, de modo tal que las normas sobre tiempo, forma y cantidad deberán ser inteligibles para cualquier persona;
- d) El tributo deberá ser regido en el tiempo y modo que sea más cómodo y conveniente para los contribuyentes;
- e) Deben ser evitados los gastos excesivos de recaudación para que el Tesoro reciba lo máximo posible.

5. LAS FINANZAS PÚBLICAS COMO DISCIPLINA INDEPENDIENTE DE LA ECONOMÍA (SIGLO XIX)

Si bien las corrientes doctrinales recién vistas brindan importantes aportes científicos a las finanzas, contribuyeron a su total absorción por la economía, por lo cual las Finanzas Públicas siguieron careciendo de contenido propio.⁷

Fue en el siglo XIX cuando la ciencia de las finanzas comenzó a sistematizarse como disciplina con contenido propio e independiente de la economía.

⁷ Ibid

Cierto es que, durante la primera parte del mencionado siglo, el pensamiento financiero continuó bajo la influencia de los economistas clásicos, lo cual llevó a que la mayoría de los Estados occidentales limitaran su Actividad Financiera a lo imprescindible para asegurar, básicamente, las necesidades primarias de los ciudadanos. O sea, su actividad tenía finalidad primordialmente fiscal.

También es destacable que, durante el siglo en cuestión, los Estados se auto limitaron mediante las normas jurídicas emanadas de las constituciones que fueron surgiendo. Esto significó que el Estado sólo debía adoptar resoluciones financieras mediante disposiciones legales, y eso tuvo significativa trascendencia para que este sector del conocimiento comenzase a adquirir una importancia y un volumen que requirieron cultores propios.

Por último, es indiscutible la influencia del sistema filosófico originado por Hegel, el cual generó doctrinas que se opusieron al naturalismo de los clásicos y exigieron que el Estado fuera más allá de la protección de los derechos individuales y desempeñara un papel más activo en las cuestiones económicas y sociales.

Fue en la segunda mitad del siglo XIX cuando surgieron talentosos autores que estudiaron en profundidad este especial tipo de actividad que forzosamente debía llevar a cabo el Estado.

En 1860 surgió la obra de Lorenz Von Stein, quien elaboró toda una construcción científica de las Finanzas Públicas sobre la base de la teoría de la productividad.⁸

Aparece también la obra de Adolph Wagner (1883), quien sostiene que el aspecto financiero no consiste sólo en la producción del Estado y sus gastos, sino también en la redistribución del ingreso, y propone que el impuesto sea progresivo.

⁸ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 33

El propósito era el de recaudar fondos de las clases más pudientes y distribuirlos, en forma de servicios públicos y otros beneficios, a los sectores más necesitados.

Otra obra relevante fue “*el Traite de la science des finances*” (1877), de Leroy Beaulieu, con un enfoque global de los principales aspectos de la nueva ciencia, ya independizada de la economía.

En el período mencionado aparecen estudios de grandes financistas, como Maffeo Pantaleoni, Antonio De Viti Be Marco, Giuseppe Rica-Salerno, Leo Mazzola, Knut Wicksell, Emil Saxy dwm Seligman, entre otros.

Estos autores presentan diversos enfoques, pero también el rasgo común de elaborar una disciplina con su objeto propio de estudio, el de la Actividad Financiera del Estado, o sea, la ciencia de las Finanzas Públicas.

6. TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS (SIGLO XX)

Esta nueva ciencia, a través de su variado enfoque doctrinal, tomaba como base los postulados liberales clásicos (con algunas excepciones, la más notoria de es la de Wagner) y reflejaba el ámbito socioeconómico de la época anterior a la Primera Guerra Mundial. Pero a partir de ahí se produjo una profunda conmoción.⁹ Después del conflicto bélico se desataron crisis económicas que culminaron con la profunda depresión del año 1930, un acontecimiento que influyó decisivamente en el pensamiento económico-financiero.

Otro nuevo ataque a las concepciones clásicas surge de la Segunda Guerra Mundial, que culminó en políticas de posguerra que debieron resolver problemas de muy diversa índole y que exigieron el cumplimiento de tareas estatales diferentes de

⁹ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 34

las entonces consideradas como ideales, lo cual contribuyó a dar por tierra con las ideas liberales acerca del automatismo del mercado y del papel pasivo que en la economía debía desempeñar el Estado.

Es así como surgen nuevas doctrinas, que procuran el fortalecimiento de la actividad pública en el ámbito económico y social, otorgando al Estado un papel trascendental por cumplir.

A partir de estas nuevas ideas, y ante la realidad de que los principios liberales resultaron inoperantes para solucionar el problema de los ciclos económicos, principalmente la crisis de 1930, comenzaron a ser adoptadas medidas diametralmente opuestas, destinadas básicamente a paliar los efectos de las fluctuaciones cíclicas.

Durante el desarrollo de este complejo proceso se imponen los principios económicos enunciados por Keynes, cuya obra tuvo tanta trascendencia que dio origen a la llamada revolución keynesiana.

Pero se debe advertir que la decadencia del liberalismo no fue tanto por la esencia de sus ideas, sino porque sus simples y claros principios perdieron vigencia ante instituciones económicas monopólicas y oligopólicas que atacaron directamente los principios de libre competencia, libre concurrencia y automatismo del mercado, transgrediendo en la práctica las libertades que se proclamaban en la teoría.

Se produjo una realidad que debe constituir una voz de alerta para la situación económica presente. El capitalismo se apartó de las premisas que le dieron origen y organizó la producción sobre la base del predominio de grupos monopolices y oligopólicos que, mediante el crecido número de estrategias que les permitía su ilimitado poder económico, eliminaron prácticamente de la competencia a los pequeños productores y empresarios. Ello dio pie a la convicción de que el Estado debía intervenir en materia económica, ya que por su organización, estructura y

recursos a su alcance, era el único capacitado para luchar contra esas grandes concentraciones privadas de riquezas y ejecutar las medidas necesarias para estabilizar la economía.

Fue necesario entonces reelaborar o modificar aquellos principios teóricos que se mostraron insuficientes ante la luz de las realidades históricas. Gran importancia dentro de este proceso tuvo el equipo del Presidente Roosevelt, que llevó a la práctica el New Deal Norteamericano. El Estado adquirió nuevas funciones, entre las cuales se destacó, sin lugar a dudas, la de impedir, o al menos aminorar, las fluctuaciones económicas.¹⁰

Las Finanzas Públicas ampliaron su objetivo de estudio, dado que, además del tradicional concepto de la Actividad Financiera, o sea, la obtención de recursos para cubrir los gastos públicos (fin fiscal) surgió el concepto de la Actividad Financiera encaminada a influir directamente en la economía de la nación (fin extrafiscal).

En lo relativo al aspecto científico surgieron numerosas y trascendentales obras de Finanzas Públicas (o hacienda pública), así como también de las distintas especialidades que la conforman, tales como la economía financiera y la política financiera. También hicieron su aparición las obras (algunas de gran contenido) que realizaron el enfoque jurídico de la Actividad Financiera y se refirieron especialmente al aspecto tributario, surgiendo entonces el Derecho Financiero y el Derecho Tributario como ciencias jurídicas que recibieron el aporte de grandes juristas.

En la ciencia especializada denominada “Política Financiera” resultaron trascendentales las obras de Duverger y Lauré, siendo de destacar una meritoria monografía sobre la materia del académico García Belsunce.¹¹

¹⁰ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 35

¹¹ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 36

En “Economía Financiera” registramos como de gran valor los trabajos de los franceses Brochier, Tabatoni y Barreré. En “sociología financiera” destacamos el trascendental estudio sobre Ilusiones financieras, de Amilcare Puviani, aparte de las obras de Pareto.

Uruguay tiene un alto representante en Ramón Valdés Costa, quien ha sido calificado como el “Padre del Derecho Tributario Latinoamericano”.

7. DECADENCIA DEL INTERVENCINISMO Y TEORÍAS AFINES

Como antes se vio, las ideas intervencionistas hicieron irrupción en el mundo occidental y la actuación estatal se extendió cada vez más, tanto cuantitativa como cualitativamente. Paralelamente al intervencionismo aparecieron el estatismo y el desarrollismo.¹²

Durante aproximadamente 40 años, prácticamente todos los gobiernos occidentales (aun guiados por partidos de distintos signos) compartieron una ideología más o menos similar, inspirada en una misma teoría, el keynesianismo, que pretendió justificar de manera científica las intervenciones del Estado como garantía de empleo y crecimiento. El ideal común era atractivo porque intentaba armonizar la prosperidad económica con la justicia social, y los medios para lograrlo eran la centralización estatal, con el acaparamiento de las más diversas actividades, la fiscalidad progresiva y la redistribución social.

Tampoco por ese camino fue alcanzado el ideal y, después de ciertos períodos de bonanza, volvieron a acentuarse las crisis, el subdesarrollo y, principalmente, la inflación.

¹² Ibid

Pero el principal fracaso fue el de constatar que el proceso de redistribución, sin la creación previa de una economía sólida, se constituía decididamente en un factor de retroceso, y que cada vez había menos riqueza para distribuir. De allí la decadencia y quiebra del “Estado providencia”.

Analicemos el caso de la República Argentina, que es un ejemplo de lo supra señalado, la adhesión al intervencionismo practicada en los últimos casi cuarenta años tuvo consecuencias dramáticas, que conviene recordar para no caer en el dicho de que el hombre es el único animal que tropieza dos veces con la misma piedra. El país retrocedió: estaba entre los diez primeros del mundo y cayó hasta la octogésima colocación. En el año 1989, la inflación adquirió caracteres impresionantes, la economía se salió de control y comenzaron los trágicos saqueos a los comercios expendedores de alimentos, efectuados por una población desesperada que empezó a carecer de los elementos más necesarios para la supervivencia.

Los componentes de este sistema dañino estuvieron dados, básicamente, por un intervencionismo exagerado dentro de una política económica llamada “economía dirigida”. Dentro de grandes oscilaciones, conforme al gobernante (o al Ministro de Economía) de turno, el sistema pretendió ubicarse en una “tercera posición”, ajena tanto a la economía centralizada del comunismo como a la economía del mercado propia del liberalismo. En este régimen híbrido, se intentó tomar “lo mejor” de ambos sistemas, con el resultado exactamente inverso de adoptar lo peor de ellos.

En una primera etapa se procedió a la estatización. Esta política condujo a que el Estado absorbiera las más grandes empresas del país y las principales actividades. Pasaron a sus manos los ferrocarriles, los teléfonos, el petróleo, el gas, el carbón y la minería, los servicios electrónicos, los puertos, las flotas naviera y aérea, los silos para almacenamiento de granos, la casi totalidad de los trasportes terrestres, el comercio exterior y muchos otros grandes emprendimientos.¹³

¹³ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 37

Esta corriente estatizadora pretendió ser luego atenuada mediante el “intervencionismo planificado”, en el cual el Estado dejó de tomar empresas en sus manos y las conservó nominalmente en poder de sus propietarios, pero a su vez los obligó a actuar conforme a los designios estatales, mediante una serie asfixiante de medidas reguladoras. Así, el país actuó con control de cambios, control de precios y salarios, permisos de importación y exportación y manejo discrecional del sistema financiero (créditos, tasas de interés y, básicamente, manipuleo de la moneda), más un sin número de otras interferencias burocráticas que condujeron a regimentar la economía.

Dentro de este sistema híbrido, que pretendía realizar una política económica original tomando lo mejor del marxismo y del capitalismo, apareció también el desarrollismo, emparentado con las viejas ideas mercantilistas y proteccionistas que hemos visto anteriormente. Estos teóricos pretendieron “forzar el desarrollo” concediendo privilegios a ciertas empresas dispuestas a trabajar dentro de ciertas prioridades fijadas por el Estado, ya que pensaban que dichas empresas producirían un “efecto multiplicador”, dinamizador de la economía en general. No interesaba el costo de tales privilegios, ya que, aun trabajando a pérdida, esas empresas estarían “impulsando el desarrollo”. Estas propuestas desarrollistas dieron lugar a profundas distorsiones, llevando al cierre de la economía a toda posibilidad de producir a precios internacionales y, por tanto, de competir en el exterior, con el consiguiente deterioro de las exportaciones.

Como no podía ser de otra manera, consecuencia de estos desajustes fue el flagelo de la inflación. La estatización, el intervencionismo y el desarrollismo dieron lugar a una Administración Pública sobredimensionada e ineficiente. Ella se desenvolvió en medio de grandes pérdidas, los cuales no pudieron ser cubiertos por los recursos genuinos, tales como impuestos, tasas y contribuciones. Los gobiernos recurrieron a la emisión monetaria y a la expansión desmesurada del crédito para financiar dichos déficit, y todo ello degeneró primero en la inflación y luego en la hiperinflación.

En cuanto a los restantes países occidentales, el sistema intervencionista entró igualmente en crisis, por razones parecidas aunque no tan catastróficas como las descritas. Ellas fueron:¹⁴

- 1) Las políticas orientadas a la redistribución de la renta originaron presión fiscal excesiva, peso creciente del gasto público en la economía, subvenciones crecientes a empresas públicas con pérdidas y también a sectores industriales en crisis, así como también el elevado aumento de asalariados dependientes del presupuesto público. En definitiva, el deseo de redistribuir las rentas no tuvo la efectividad esperada e introdujo distorsiones en la asignación eficiente de recursos.
- 2) La profunda integración e interdependencia económica entre los países desarrollados, y, a su vez, entre éstos y los países en vías de desarrollo. Este aumentado flujo de personas, mercancías y capitales determinó que los países que mantenían especiales relaciones económicas no pudiesen llevar a cabo políticas económicas sustancialmente distintas de aquellas de sus socios comerciales.
- 3) La escasa eficacia de las políticas públicas intervencionistas para resolver las dos crisis petroleras de los años setenta y la recesión de principios de los noventa confirmaron, en la práctica, las limitaciones de las políticas intervencionistas de demanda, ya que para salir de tales situaciones los gobiernos debieron tomar medidas para revitalizar la oferta.
- 4) El fuerte déficit del sector público en los años ochenta y noventa y las dificultades para su financiación. Un análisis del peso del gasto público entre 1960 y 1995 y del peso del déficit (o superávit) público sobre el PBI, así como de la deuda neta total del sector público (en porcentaje del PBI), en datos

¹⁴ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 38

tomados de los principales países industriales (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña), lleva a la conclusión de que hay un crecimiento permanente del gasto y de la deuda públicos. Esto resulta grave porque la acumulación de deuda pública conduce a volúmenes crecientes de gastos financieros en el presupuesto público, lo cual lleva al crecimiento desmedido del déficit, hecho que limitó seriamente el margen de maniobra de la política fiscal en momentos de recesión, como la de principios de los años noventa.

Lo señalado llevó a un replanteo completo del papel de las finanzas públicas en las economías nacionales. Según el nuevo papel asignado, el sector público debía ser más pragmático y actuar de acuerdo con el principio de la subsidiariedad: todo aquello que pueda hacer una organización de orden inferior (familias, empresas, regiones) no debe hacerlo el sector público central, pues no lo hará de manera eficiente.

8. EL NEOLIBERALISMO O “LIBERALISMO PRAGMÁTICO”

Tantos fracasos y desastres llevaron a volver los ojos a las viejas ideas de los liberales clásicos. Eso, y darse cuenta de que no estaban tan errados, fue inevitable.¹⁵

Se advirtió que no eran desacertadas sus prevenciones contra los presupuestos desequilibrados, el déficit en la balanza de pagos y el financiamiento de gastos de funcionamiento con recursos espurio (o no deseados). Al contrario, se valoró su tesis de recurrir a empréstitos sólo para situaciones de emergencia, o para capitalizar al país produciendo aquellos bienes que los individuos no podían realizar por sí solos, y tantas otras máximas que retomaron vigencia.

¹⁵ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 39

Pero, claro está, la historia había dejado lecciones imposibles de borrar. Ya no se podía regresar a la pasividad del Estado en la economía y a la idea de que todos los problemas los solucionaba el mercado por sí mismo.

Se operó un “retorno aggiornato” a las ideas liberales, debidamente pragmatizadas y mediando el reconocimiento de que son necesarios un cierto grado de intervencionismo estatal y la debida satisfacción de algunas necesidades públicas de creciente importancia, principalmente en cuanto a educación, salud, seguridad social y desempleo.

Esta nueva concepción del neoliberalismo o “liberalismo pragmático” se inició en 1979, cuando los conservadores accedieron al poder en Gran Bretaña; continuó en 1980 en los Estados Unidos, en 1982 en Alemania, Bélgica y Luxemburgo. En Francia, en 1983, con un gobierno en manos de los socialistas, se produjo un giro hacia una especie de liberalismo de izquierda, y algo similar ocurrió en España.

El proceso llegó incluso a los países socialistas, y surgió la “perestroika” de la era Gorbachov, así como también el paulatino abandono de la teoría comunista por los países de Europa del Este.

A su vez, algunos países latinoamericanos, agobiados por el subdesarrollo y por siderales deudas externas, iniciaron un severo camino de políticas basadas en las ideas del nuevo liberalismo.

Básicamente, estas ideas son las siguientes:¹⁶

- 1) Economía de mercado: aunque con intervención del Estado, preferentemente indicativa, en ciertas variables económicas.
- 2) Estabilización: disminución del sector público, intentando evitar que se convierta en una carga presupuestaria insostenible para el Estado, y con el

¹⁶ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 40

propósito adicional de una prestación más eficiente de los servicios públicos. Un ejemplo de esto está dado por la privatización de las empresas públicas.

- 3) Incentivo a la iniciativa individual: en cierta manera es consecuencia de lo anterior, ya que se trasfiere a los particulares la satisfacción de necesidades públicas secundarias que éstos están en mejores condiciones de satisfacer. Consiguientemente se atrae a los capitales nacionales y extranjeros, y se les proporciona nuevas oportunidades de inversión.
- 4) Reducción del déficit presupuestario: lo cual implica la reducción del gasto público en todos sus órdenes y una mayor eficiencia en la recaudación.

Las nuevas teorías no renunciaron a una cierta intervención estatal, basada principalmente en la persuasión y en el estímulo, mediante una acción que impulse a los individuos a reactivar la economía general persiguiendo sus propios intereses.

Tampoco se renunció a la idea de solidaridad, y se pensó que el ideal era conciliar el interés general de la Nación con el particular de los individuos aislados.

Sin embargo, la aceptación casi general de la economía de mercado no cierra la historia de las realidades económicas. En la actualidad no podemos hablar de economía de mercado como si sólo hubiera un único modelo. Dentro del grupo de países industrializados, podemos distinguir hasta tres tipos de modelos, con peculiaridades que los diferencian: el modelo europeo occidental, el anglosajón y el japonés. La situación de los eufemísticamente llamados “países en vías de desarrollo”¹⁷, entre los cuales se hallan los de América latina, presenta realidades estructurales que forzosamente crean disimilitudes hasta ahora insalvables con relación a los más avanzados. Hacemos notar, por último, que los modelos

¹⁷ Cuando, en realidad, son países subdesarrollados en relación con los industrializados y sin grandes posibilidades cercanas de salir de ese estado, aun cuando se hayan globalizado.

mencionados (con la excepción de Cuba) admiten ciertos principios básicos, como, por ejemplo, la propiedad privada de los medios de producción y de la riqueza, la libertad de transacciones en mercados organizados y la disminución de funciones por parte del sector público.¹⁸

9. HISTORIA EN EL SALVADOR.

Podemos empezar diciendo que la Época Colonial (1530-1821), la conquista del territorio significó el fin de una época de poblamiento indígena que había durado varios milenios. Después de miles de años de aislamiento, el territorio fue incorporado por la fuerza al Imperio Español y convertido en colonia. El Imperio determinó que el territorio que hoy ocupa El Salvador formara parte de la Capitanía General de Guatemala, la cual dependía administrativamente del Virrey de la Nueva España. La población nativa sobreviviente, diezmada por las guerras de conquista y por las nuevas enfermedades provenientes de Europa, pasaron a ser "indios" y su trabajo sería servir a sus conquistadores.

En los años que siguieron a la conquista, los españoles introdujeron animales y cultivos europeos en el territorio de El Salvador. Hubo un gran esfuerzo para inculcar la cultura y la religión de los conquistadores a los indígenas. Las órdenes religiosas, en especial los franciscanos y dominicos, colaboraron con el Imperio español en el proceso de evangelización. Se estableció el sistema de la encomienda, para controlar a la población nativa. Este sistema fue la recompensa que recibió cada conquistador por su servicio a la Corona.

La encomienda consistía en la asignación de un número específico de indígenas adultos, quienes debían pagarle al encomendero, un tributo en productos o

¹⁸ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 41

trabajo. Este sistema se prestó para muchos abusos en contra de los aborígenes. La esclavitud de los nativos fue expresamente prohibida en 1542, por las Leyes Nuevas.

La Corona española estableció la caducidad de las encomiendas, generalmente después de un período de dos vidas, (es decir, después de la muerte de la primera generación de descendientes del encomendero), pasando los indígenas a pagar un tributo directo al Rey.

Como el territorio salvadoreño carecía de riquezas minerales importantes, la agricultura se transformó en la base de las actividades económicas. Entre 1550 y 1600, las dos actividades principales fueron el cultivo del cacao, realizado principalmente en la región de los Izalcos en el actual departamento de Sonsonate; y la extracción de la resina del árbol de bálsamo en la región costera. En el siglo XVII, la siembra del cacao decayó, y fue sustituido por el cultivo del jiquilite, la planta que sirve de base para la elaboración del colorante del añil.

Como podemos observar, en esta etapa de la Historia de nuestro país, la Actividad Financiera o Económica del Estado, era manejada por medio de la agricultura, y podemos observar que el medio con el cual las personas y hasta el mismo Estado hacia las transacciones o compras, era por medio del Cacao, el cual era considerado la moneda, ya que este cultivo era la bebida de los Dioses, y de ahí que tuviera el valor tan grande para considerarlo como una moneda, o como el medio de pago que utilizaban las personas, y que igualmente utilizaba el Estado para pagar a sus acreedores, que en este caso era la corona de España.

El Salvador, se empieza a concebir como un Estado libre, en el año de 1824, cuando es promulgada la Primera Constitución de la República de ese mismo año, en donde se plasmaban algunos artículos que determinaban la independencia del Estado Salvadoreño con cualquier otro Estado, tal y como lo menciona en esa Constitución en el Art. 1, el cual literalmente dice: ***“El Estado es y será siempre libre e independiente de España y de México y de cualquiera otra potencia o***

gobierno extranjero, y no será jamás el patrimonio de ninguna familia ni persona". Confirmando lo dicho en el Art. 3 de esa misma carta magna, el dice: ***El Estado es libre, soberano e independiente en su interior administración y gobierno.***¹⁹

Es de mencionar que en esta Constitución es donde se está dando complemento la independencia a nuestro país en todo los sentidos, es decir que se vuelve independiente tanto en el sentido político, económico y social; en donde además se expresa claramente cual es la forma de Gobierno y donde se habla claramente que es lo que va constituir la Hacienda Pública del Estado de El Salvador, nombre que se da por determinación de ley en esta misma constitución en su Art. 7, el cual dice: ***El Estado se denominará ESTADO DEL SALVADOR, conservando el departamento la antigua denominación de San Salvador.***

Es en este año, que se establece por medio de ley (normas constitucionales), que es lo que va a comprender la Hacienda Pública, lo cual en este mismo cuerpo de normas constitucionales se determinó de la siguiente manera:

"La Hacienda Pública del Estado consiste en las tierras baldías, y en el producto de las contribuciones que decreta el Congreso, ya sean directas o indirectas. Las primeras serán con proporción a las facultades de los contribuyentes y sin excepción ni privilegio alguno". (Artículo 74 de la Constitución)

De Igual forma en este mismo cuerpo de normas constitucionales, se expresa que dentro de la Hacienda Pública, será el Gobierno quien se encargará de manejar los fondos o dinero de la nación, lo cual hará por medio de instrumento que le facilite este manejo; y además en estas normas, se explica la forma en que este ente, manejará esos fondos:

¹⁹www.cervantesvirtual.com

“La cuenta de la Tesorería General se comprenderá el producido anual de todas las contribuciones y rentas, y su inversión se imprimirá y circulará por todos los departamentos, distritos y pueblos”. (Artículo 76 de la Cn)

“Del mismo modo se harán publicar las respectivas cuentas de ingresos y egresos de caudales de cada departamento.” (Artículo 77 de la Cn)

Podemos observar, que se da un sentido de transparencia al manejo de los fondos de la nación, lo cual es expresado en el Art. 77, el cual habla claramente de la intención que todos los pobladores tengan conocimiento de las cuentas que el Estado lleva, obligando a este a publicar los estados financieros de los movimientos económicos que este realiza.

En el año de 1841, es promulgada otra Constitución del Estado Salvadoreño, en donde se hacen algunas modificaciones en cuanto al orden político, económico y social, pero sin quitar la autonomía que como Estado independiente se había promulgado en la Constitución anterior.

En esta Constitución, en cuanto a la Actividad del Estado, se puede mencionar o recalcar los siguientes puntos:

- a. Se da la división tripartita de poderes en el Gobierno, es decir que este va a descansar en tres poderes, los cuales ejecutarán la actividad del Estado mismo, estos poderes son los que hasta la fecha se mantiene vigente: Legislativo, Ejecutivo y Judicial²⁰
- b. La potestad al Poder Legislativo de ejecutar directamente lo que concierne a la actividad Financiera del Estado, en cuanto a lo que se

²⁰ Tal como se mantiene hasta nuestros días, con lo única modificación que son llamados órganos.

refiere a la obtención de recursos para el sostenimiento del país, lo cual estaba regulado en el Título VI, que se refiere a la atribuciones del Poder Legislativo, dentro de estas se encuentra, en el Art. 22 de esa Constitución la atribución siguiente: ***Levantar contribuciones o impuestos a todos los habitantes y sobre toda clase de bienes y rentas con la debida proporción; pedir préstamos y facilitarlos a los otros Estados; fijar y decretar anualmente los gastos y la administración de todos los ramos de la Hacienda Pública, arreglando su manejo e inversión; tomar en cuenta al Poder Ejecutivo y calificar y reconocer la deuda común designando fondos para su amortización.***

c. Aparece en este año, la figura del **TESORO PÚBLICO**, el cual según lo dispuesto en esa Constitución estaba formado por:

1. Todos sus bienes, muebles y raíces y créditos activos.
2. Todos los impuestos, contribuciones, y tasas que pagan los salvadoreños o en adelante pagaren, por sus personas, industria y comercio o bienes; y
3. Todos los derechos que adeuda el comercio de importación y exportación según dispongan las leyes con la reserva acordada en el Artículo 27 (Las pesas y medidas... peso y tipo de la moneda)

d. En esta normativa constitucional se menciona que los gastos que se realicen, deberán de ser bajo los criterios y parámetros que la ley misma da, tal y como lo estipula el art. 61, el cual literalmente dice:

“Ninguna suma podrá extraerse, pagarse o abonarse del tesoro público a no ser en virtud de designación previa de la ley. Una cuenta regular de los ingresos y gastos del tesoro público se publicará anualmente al principio de las sesiones de la Legislatura, y el gobierno

dictará a la tesorería la manera de publicar periódicamente un estado de ingresos y egresos de todas las rentas”

Dando un gran salto durante la historia de nuestro país, podemos mencionar, que en los años siguientes al de 1841, las Constituciones que fueron siendo promulgadas a través de todo este tiempo fueron teniendo cambios muy mínimos en cuanto a lo que Actividad Financiera del Estado se refiere.

No fue sino hasta la Constitución de 1950, que hubieron cambios significativos en la actividad del Estado como ente responsable de ejercer la actividad financiera de nuestro país, de la cual podemos extraer los siguientes aspectos importantes:

En cuanto a lo que Hacienda Pública se refiere, podemos retomar los siguientes aspectos importantes:

Formara la Hacienda Pública, lo siguiente:

- a. Sus Fondos y Valores líquidos;
- b. Sus créditos activos;
- c. Sus bienes muebles y raíces;
- d. Los derechos derivados de la aplicación de las leyes relativas a impuestos, tasas y demás contribuciones, así como los que por cualquier otro título le correspondan. (Art. 118 Cn)

Agregando además cuales son las obligaciones que la Hacienda Pública como ente rector de la Actividad Financiera Estatal tiene, diciendo que estas son: *las deudas reconocidas y las que tengan origen en los gastos públicos debidamente autorizados*

Se agrega también, que todos los ingresos de la Hacienda Pública formarán un solo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado.

Dando como excepción a esta regla general, que la ley podrá, sin embargo, afectar determinados ingresos al servicio de la deuda pública. Los donativos podrán asimismo ser afectados para los fines que indique el donante. (Art. 120 Cn)

En cuanto al Presupuesto General de la Nación, esta Constitución, da los parámetros necesarios para determinar, el tiempo y lo que contendrá dicho presupuesto, así como aquellos entes que tendrán la potestad de poder realizar cambios o modificaciones a este presupuesto, tal y como lo menciona literalmente el Art. 122, el cual dice:

“El Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado.

El Poder Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero nunca aumentarlos.

En el Presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos.

Las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y las entidades que se costeen con fondos del Erario o que tengan subvención de éste, excepto las instituciones de crédito, se regirán por presupuestos especiales y sistemas de salarios aprobados por el Poder Legislativo.

Una ley especial establecerá lo concerniente a la preparación, votación, ejecución y rendición de cuentas de los presupuestos, y regulará el procedimiento que deba seguirse cuando al cierre de un ejercicio fiscal no esté aún en vigor el Presupuesto del nuevo ejercicio”

Además dentro de las normas de esta Constitución, se determina el ente encargado para fiscalizar la actividad de la Hacienda Pública, la cual será vigilada por LA CORTE DE CUENTAS, la cual es organismo independiente del Poder Ejecutivo, y tendrá las siguientes atribuciones:

1. Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos y demás contribuciones cuando la ley lo determine.
2. Autorizar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el Presupuesto; intervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al Tesoro Público o al patrimonio del Estado, y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública.
3. Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios que manejen fondos o bienes públicos, y conocer de los juicios a que den lugar dichas cuentas.
4. Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del Erario o que reciban subvención del mismo. Esta fiscalización se hará de manera adecuada a la naturaleza y fines del organismo de que se trate, de acuerdo con lo que al respecto determine la ley.
5. Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Poder Ejecutivo a la Asamblea, e informar a ésta del resultado de su examen.
6. Dictar los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones

Como podemos ver, en esta etapa de desarrollo de la Actividad Financiera del Estado Salvadoreño, se da una forma de trabajo mucho más fiscalizada por entes que se encargan directamente de verificar la actividad que el ente público realiza, sea verdaderamente una actividad encaminada a obtener el fin último del mismo Estado, que es la satisfacción las necesidades de la población.

Estas normas de la Constitución de 1950, se han mantenido en la Constitución vigente de nuestro país con leves modificaciones entre ellas: al Órgano Ejecutivo le pertenece la Dirección de las Finanzas Públicas y la obligación de conservar el equilibrio presupuestario; la Asamblea Legislativa es el ente encargado de facultar al Órgano Ejecutivo para que contraiga deuda pública, y para que garantice obligaciones²¹ contraídas por entidades estatales y municipales; la creación de Secretarías de Estado para la gestión de los negocios públicos; la fiscalización por parte de la Corte de Cuentas de la República de los actos emitidos por funcionarios en el manejo del crédito presupuestario, que violen una ley o reglamento, lo cual analizaremos a profundidad en el capítulo III.

²¹ Esta figura es conocida como aval, la cual desarrollaremos en el capítulo II.

CAPÍTULO II.

CONCEPTOS DOCTRINARIOS RELATIVOS A LA ACTIVIDAD FINANCIERA ESTATAL DE EL SALVADOR.

Antes de profundizar en el estudio de la Actividad Financiera del Estado es menester, que definamos varios conceptos que tienen estrecha relación con ella, para una mejor comprensión del tema de estudio.

10. DERECHO FINANCIERO.

10.1 CONCEPTO

En sus orígenes se conoce el concepto de Derecho Financiero como: *“El conjunto normativo que rige la Actividad Financiera”*²²

Dentro de la gran gama de conceptos de Derecho Financiero, podemos mencionar los más significativos:

*“Es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión, y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los entes públicos para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los mismo ciudadanos, que derivan de la aplicación de esas normas”*²³

²² Belisario Villegas, Héctor. Op. Cit, pag 81

²³ Pugliese, Mario. “Instituciones de Derecho Financiero”. México, 1939, Pág. 22.

“Es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas que regulan los recursos económicos que el Estado y los demás entes públicos pueden emplear para el cumplimiento de sus fines, así como el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos y de ordenamiento de los servicios públicos”²⁴

“Es el sector del ordenamiento jurídico que regula la Actividad Financiera de los entes públicos”²⁵

Como podemos observar, son muchos los autores que definen al Derecho Financiero, concordando todos dentro de las definiciones que cada uno de ellos dan, que es el Derecho Financiero la disciplina que va a regular al Estado mismo en lo concerniente a ingresos y gastos se refiere.

Por todo lo antes mencionado, nosotros podemos definir al Derecho Financiero como:

“La Disciplina que se encarga de velar que el Estado de un país lleve de una forma sistematizada y ordenada el proceso de la Actividad Financiera de éste, es decir la obtención de ingresos, la gestión o administración de éstos y la erogación o gastos de los mismos, teniendo como único objetivo la satisfacción de las necesidades de la población del que el Estado es garante”.

Esta disciplina frente a otras ramas del Derecho se presenta como una ciencia muy polifacética y compleja, porque comprende básicamente aspectos económicos, políticos, jurídicos, y accesoriamente, otros elementos de tipo sociológico, estadístico y administrativo.

²⁴ Sáinz de Bujanda, Fernando. “Hacienda y Derecho”, Institutos de Estudios Públicos, Tomo I, Madrid, España, 1962, Pág. 33

²⁵ Carrera Raya, Francisco. “Manual de Derecho Financiero”. Editorial Ejea, Volumen I, Madrid, España, 1993, Pág. 24

10.2 CARACTERÍSTICAS.

De acuerdo a la definición supra mencionada, podemos señalar las siguientes características del Derecho Financiero:

- a) Es una rama de Derecho Público. Ello, porque las normas están destinadas a regular el poder estatal de mando en el campo financiero (Poder Financiero) , lo cual le permite actuar como regulador general en cuanto a la debida atención de las necesidades de los particulares, pero no de manera aislada sino como integrantes de la comunidad jurídicamente organizada.
- b) Aparece como un ordenamiento instrumental, en cuanto que gasto e ingreso no son finalidades en sí mismos, sino que cambia de sentido cuando se aplican al logro de finalidades públicas.
- c) Dentro del Derecho Financiero se pueden distinguir ramas o disciplinas entre las que cabe destacar por su extensión y complejidad del Derecho Presupuestario y el Derecho Tributario.

10.3 RAMAS DEL DERECHO FINANCIERO.

Dentro del Derecho Financiero, podemos distinguir cuatro ramas:

a) Derecho Tributario.

El cual podemos definir como: “La disciplina jurídica que tiene por objeto el estudio del ordenamiento jurídico que regula el establecimiento y aplicación de los tributos”.²⁶

²⁶ Queralt, Juan Martín, et. al.”Curso de Derecho Financiero y Tributario”. Editorial Tecnos, Madrid, España, 1990, Pág. 40.

El tributo es la institución básica de la Hacienda Pública hasta el punto de que puede considerarse como instrumento jurídico del que se sirve de Estado para obtener los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines, consistiendo primordialmente en hacer surgir a cargo de determinadas personas la obligación de pagar a un ente público una suma de dinero.

Dentro del Derecho Tributario podemos realizar la sub división en Derecho Tributario Material y Derecho Tributario Formal:

a.1) El Derecho Tributario Material:

“Regula los distintos aspectos sustanciales de la futura relación o vínculo jurídico que se trabará entre el Estado y los sujetos pasivos sometidos a su poder de imperio, con motivo de los tributos creados”²⁷

a.2) El Derecho Tributario Formal:

Es el que comprende el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto asegurar el cumplimiento de las relaciones jurídico tributarias que surgen entre la Administración Tributaria y los particulares tal como ocurre en los procesos de liquidación, recaudación, fiscalización y revisión de actos administrativos

b) Derecho Patrimonial Público.

El objeto propio del Derecho Patrimonial Público es el recurso patrimonial, o sea la estructura y la gestión del patrimonio público, dirigidas a la obtención de ingresos. En base a ello, el Derecho Patrimonial Público se configura en torno a tres puntos importantes:

b.1) Gestión de los bienes de titularidad pública.

²⁷ García, Vizcaíno Catalina.”Derecho Tributario” Tomo I, Parte General, Editorial Depalma, Segunda Edición, Buenos Aires, Argentina, Pág. 301.

b.2) Gestión de empresas de titularidad pública.

b.3) Participación de los entes públicos en empresas de titularidad privada.

Estas son llamadas empresas de economía mixta.

Dentro del ámbito de la titularidad pública se incluyen dos grandes categorías de bienes:

b.1.1) Los bienes de dominio público. Que son aquellos que los pueden utilizar todos los habitantes de un país; y

b.1.2) Los llamados bienes patrimoniales o fiscales. Los cuales solo pueden ser utilizados por el Estado para el cumplimiento de sus fines.

c) Derecho del Crédito Público

Es la disciplina que tiene por objeto el estudio de la deuda pública y sus diferentes modalidades.

Es la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo.²⁸

El endeudamiento público comprende a nuestro juicio el siguiente contenido:

c.1) Los empréstitos públicos: que es la operación crediticia concreta mediante la cual el Estado obtiene un préstamo, es decir, las operaciones financieras en las que el Estado o cualquier otro ente público o estatal recibe dinero a préstamo en las condiciones y con los límites fijados en la ley.

²⁸ Belisario Villegas, Héctor. Belisario Villegas, Héctor. "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario". Editorial Astrea, 9ª Edición Actualizada y Ampliada, Buenos Aires, Argentina. 2005, Pág. 103.

c.2) La Deuda Pública: que es la obligación que contrae el Estado con los prestamistas como consecuencia del empréstito

d) Derecho Presupuestario.

El Derecho Presupuestario lo podemos definir como “el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan la preparación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de los entes públicos”²⁹ para un periodo de tiempo determinado.

El contenido del Derecho Presupuestario podemos concretarlo en dos aspectos:

d.1) Aspecto jurídico-político: el cual hace referencia al conjunto de normas dirigidas a regular las relaciones entre dos órganos del Estado: el Legislativo y Ejecutivo que son protagonistas del ciclo presupuestario, así corresponde al Derecho Presupuestario la regulación de la distribución de competencias en materia de preparación, aprobación, ejecución y control del programa de ingresos y gastos del Estado.

d.2) Aspecto jurídico-financiero: dirigido a determinar los efectos del presupuesto en cuanto a los que la ley tiene con respecto a los ingresos y gastos públicos, es decir, con respecto a los derechos subjetivos de los particulares y con respecto al ordenamiento jurídico y a las leyes financieras preexistentes.

²⁹ Kuri de Mendoza, Silvia Lizette, et. al. “Manual de Derecho Financiero”. Centro de Investigación y Capacitación, Proyecto de Reforma Judicial, Primera Edición, El Salvador, 1993, Pág. 22.

10.4 NATURALEZA DEL DERECHO FINANCIERO:

El Derecho Financiero es la rama del Derecho que regula la actividad financiera, y dentro de esa regulación convendría señalar que el Derecho Financiero es una parte o sector del Derecho Público, aunque la división entre Derecho Público y Privado hoy resulte discutible; es evidente que para efectos didácticos, podríamos incluirlo como rama de Derecho Público por las razones siguientes:

- 1) Por los sujetos que intervienen en la relación jurídico- financiera. Ya que al menos uno de los sujetos tienen que ser necesariamente un ente público.***

La existencia de un ente público supone que una serie de rasgos singularicen a esa relación financiera. Esa característica de pública en dicha relación produce, que ese ente público tenga presunción de legalidad, legitimidad y ejecutoriedad de los actos tributarios.

- 2) Por el interés público que éste tutela. El Derecho Financiero ampara el bien común o al menos el bienestar de la mayoría de los habitantes, satisfaciendo necesidades públicas dirigidas a fines sociales.***

10.5 AUTONOMÍA CIENTÍFICA DEL DERECHO FINANCIERO:

Cuando hablamos de autonomía de una disciplina científica no significa que se encuentre marginada por las demás, sino que se señalan los elementos diferenciadores para poder delimitar determinado saber científico como jurídico. Para Sainz de Bujanda *“una rama puede decirse autónoma cuando ella concurren tres*

*características a saber: un ámbito de la realidad bien acotado; un conjunto de normas y principios generales propios*³⁰

Desde esta perspectiva el Derecho Financiero es una disciplina jurídica autónoma porque reúne las tres características señaladas por el autor antes citado:

- a) El Derecho Financiero regula un aspecto de la realidad social, bien delimitado dicho aspecto no es otro que la actividad financiera.
- b) El Derecho Financiero está constituido por un conjunto de normas y relaciones homogéneas.
- c) El Derecho Financiero tiene unos principios generales propios y peculiares inspiradores de sus normas que vienen dados por criterios de justicia material

10.6 LA HACIENDA PÚBLICA.

La Actividad Financiera y la Hacienda Pública, son el aspecto funcional e institucional respectivamente, de un mismo objeto de conocimiento del Derecho Financiero.

Se denomina **Hacienda Pública** al conjunto de órganos de la administración de un Estado encargados de llevar los recursos económicos a las arcas del mismo, así como a los instrumentos con los que dicho Estado gestiona y recauda los tributos.

Engloba tanto los ingresos como los gastos, lo cual supone tanto la planificación de los tributos y demás ingresos del Estado (precios públicos, loterías,

³⁰ Sainz de Bujanda, Fernando. "Lecciones de Derecho Financiero". Novena Edición, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, España, 1991, Págs. 4-6.

sanciones, etc.), como la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para su aprobación por el órgano correspondiente (Congreso, Parlamento u otro).³¹

La Administración Pública depende normalmente del Ministerio de Economía y Hacienda (aunque esto dependerá de la organización del Gobierno por la que se opte)³². Para el caso de El Salvador, se entenderá por Administración Pública, el Poder Ejecutivo y sus dependencias, inclusive las instituciones autónomas, semi autónomas y demás entidades descentralizadas del Estado; los Órganos Legislativo y Judicial y los organismos independientes; y el Gobierno Local, tal y como lo menciona el Art. 2 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Desde un punto de vista jurídico cuando se hace referencia a la Hacienda Pública puede aludirse según los casos a tres realidades distintas:

10.6.1 Una de tipo subjetivo.

Desde un plano subjetivo hablamos de Hacienda Pública como el sujeto titular de derechos y obligaciones, o más exactamente como sujeto titular de las funciones públicas encaminadas a la actuación de dichos deberes y obligaciones, es decir, como titular de la actividad financiera. En esta acepción subjetiva de la actividad pública estamos identificando a la Hacienda Pública como el conjunto de entes públicos que tienen ingresos y realizan gastos.

10.6.2 Otra de tipo objetivo.

Desde un punto de vista objetivo se entiende por Hacienda Pública el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico del Estado o de otros entes públicos, podemos distinguir cuatro categorías que son las siguientes:

³¹ En nuestro caso es la Asamblea Legislativa.

³² www.wikipedia.org

- a) El tributo.
- b) Los monopolios.
- c) La deuda pública.
- d) El patrimonio.

10.6.3 Otra de tipo funcional.

Con arreglo a ella la Hacienda Pública se identifica como un conjunto muy variado de actuaciones administrativas agrupadas en dos categorías fundamentales:

- a) La que se dirige a la obtención de ingresos.
- b) La aplicación del ingreso mediante la realización del gasto público.

De lo antes mencionado, podemos concluir que en El Salvador, la Hacienda Pública, la podemos ubicar desde los puntos de vista *OBJETIVO Y FUNCIONAL*, en razón de la actividad que esta realiza, ya que en la Constitución de la República en su Art. 223 menciona, que se entenderá por Hacienda Pública, enmarcando esas características en los elementos del tipo OBJETIVO y FUNCIONAL

11. ACTIVIDAD FINANCIERA.

11.1 CONCEPTO:

Es el conjunto de operaciones del Estado, que tiene por objeto tanto la obtención de recursos como la realización de gastos públicos necesarios para movilizar las funciones y servicios que satisfagan las necesidades de la comunidad.³³

³³ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 14

En otras palabras, la actividad financiera se refiere al conjunto de recursos (ingresos y gastos) que los entes públicos necesitan para la satisfacción de sus necesidades, y las necesidades colectivas de toda la población.

Todo grupo social organizado, ya sea público o privado necesita medios económicos para el cumplimiento de sus fines. Cuando se trata del Estado y de los demás entes públicos esa actividad de obtención y empleo de medios económicos necesarios para el sostenimiento de los servicios públicos y la consecución de las finalidades recibe el nombre de "*ACTIVIDAD FINANCIERA*".

La actividad financiera del Estado comienza en el momento en que éste se apropia de las riquezas o bienes producidos por las demás economías, y las convierte en ingresos para atender los gastos que le causará cumplir su deber de satisfacción de las necesidades públicas. Termina cuando el ingreso público se ha convertido en servicio público o medio de satisfacer la necesidad.³⁴

El Estado tiene que desarrollar una actividad de carácter económico, encaminada a la obtención de medios que le permitan satisfacer las necesidades de la mayoría de los habitantes de un país mediante la realización de los servicios públicos.

A nuestro juicio la Actividad Financiera puede descomponerse en dos momentos básicos:

- 1) La obtención de ingresos, ya que el Estado debe de recaudar fondos para poder satisfacer las necesidades públicas; y
- 2) La gestión de estos recursos, entendido esta gestión como el gasto de los ingresos que el Estado recolecta; los cuales deben de ser destinados a la

³⁴ www.monografias.com

satisfacción de necesidades de la población, a la elaboración de proyectos, u otras gestiones que corren directamente por cuenta del Estado y que son beneficios directos de las personas.

Por todo lo anterior podemos definir la Actividad Financiera como *“aquella actividad que desarrolla el Estado y demás entes públicos para la realización de los gastos inherentes a las funciones que les están encomendadas, así como para la obtención de los ingresos necesarios para hacer frente a dichos gastos.”*³⁵

La Actividad Financiera del Estado está constituida por aquel proceso de obtención de ingresos y realización de gastos cuyo objetivo es cumplir con los fines del mismo.

Se encuentra realizada por el Estado, que opera sobre la base de un poder especial llamado *“fiscal”* o *“financiero”* que le permite obtener en forma coactiva los ingresos necesarios para financiar sus gastos, los que realizará de conformidad al presupuesto legalmente aprobado

11.2 CARACTERÍSTICAS

Dentro de las características de la Actividad Financiera, podemos mencionar las siguientes:

- a) Es una actividad económica, es decir se trata de una actividad que se realiza a través de la gestión y movimiento del dinero público.
- b) Es pública. Se estudia la financiación de entes públicos, así como también por el interés general que se protege y por razón de tipo en que es

³⁵ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 15.

aplicada, ya que está destinada a la colectividad y no a una persona o ente determinado.

- c) No puede ignorarse que la Actividad Financiera por emanar de un grupo político, ofrece un aspecto político sociológico, pues la administración de recursos escasos es fruto siempre de una decisión de la autoridad que gobierna la vida de una sociedad.
- d) Es una actividad jurídica, debido a que se encuentra sometida a principios y normas jurídicas cuyo análisis constituyen precisamente el objeto de estudio del Derecho Financiero.
- e) Es una actividad instrumental en el sentido que sirve de cauce o instrumento para la satisfacción de la necesidad pública.
- f) La Actividad Financiera presenta aspectos muy distintos que pueden ser asumidos como objeto de conocimiento por distintas ciencias, así el jurista le interesa realizar el marco normativo en que se desenvuelve dicha actividad, para el economista, la actividad financiera es una realidad susceptible de ser analizado con criterios económicos y para el sociólogo y estudioso de la ciencia política la Actividad Financiera presenta aspectos sociológicos que no pueden ignorarse

11.3 SUJETOS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.

En la Actividad Financiera, el Estado es el único y exclusivo sujeto de este instituto jurídico, pero concibiendo el término “Estado”, en un sentido lato y comprensivo.

El Estado tiene personalidad propia, una finalidad y autoridad independiente de los individuos. El Estado es el gestor de la Actividad Financiera y resulta evidente

que las diferentes modalidades que esta actividad puede exhibir, es decir, las distintas combinaciones de recursos y gastos públicos por utilizar, y su expresión denominada “presupuesto”, se ajustarán al modelo de Estado de que se trate.³⁶

11.4 ELEMENTOS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA:

Dentro de los elementos de la Actividad Financiera, y para efectos del presente trabajo podemos distinguir dos elementos importantes como los son:

- a) Los ingresos públicos; y
- b) Los gastos públicos

11.5 LOS INGRESOS PÚBLICOS:

11.5.1 GENERALIDADES:

Los ingresos, en términos económicos, son todas las entradas financieras que reciben una persona, una familia, una empresa, una organización, un gobierno, etc.

El tipo de ingreso que recibe una persona o una empresa u organización depende del tipo de actividad que realice (un trabajo, un negocio, unas ventas, etc.). El ingreso es una remuneración que se obtiene por realizar dicha actividad.

Habitualmente en forma de dinero, los ingresos pueden ser por una venta de mercancía, por intereses bancarios de una cuenta, por préstamos o cualquier otra fuente.

Se deben de registrar cada movimiento en la contabilidad para saber de dónde proviene y en qué se gasta.

³⁶ Belisario Villegas, Héctor. Op. Cit., Pág. 16

El ingreso que recibe un trabajador asalariado por su trabajo es el salario. Si ésta es la única actividad remunerada que hizo la persona durante un periodo, el salario será su ingreso total. Por el contrario, si esta persona, además de su salario, arrienda un apartamento de su propiedad a un amigo, el dinero que le paga el amigo por el arriendo también es un ingreso. En este último caso, el salario más el dinero del arrendamiento constituyen el ingreso total. Los ingresos pueden ser utilizados para satisfacer las necesidades.

Cuando una empresa vende su producción o sus servicios a un cliente, el valor de la compra, pagada por el cliente, es el ingreso percibido por la empresa. Estos ingresos pueden ser utilizados por las empresas para pagar los salarios de los trabajadores, pagar los bienes que utilizaron para la producción (insumos), pagar los créditos que hayan obtenido, dar utilidades a los dueños de la empresa, ahorrar, realizar nuevas inversiones, etc.

En general, las personas, las familias, las empresas, etc., buscan aumentar sus ingresos. Si éstos se elevan, su consumo y su ahorro pueden aumentar, llevando, en muchos casos, a un mejor nivel de vida y de bienestar.

Los Estados también reciben ingresos, llamados **ingresos públicos**. El Estado recibe ingresos por el cobro de impuestos, por la venta de bienes producidos por empresas públicas, por utilidades que generan éstas mismas, por ventas o alquileres de propiedades, por multas impuestas, por emisión de bonos u obtención de créditos, entre otros. Cuando los ingresos provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales se denominan **ingresos tributarios**, por el contrario, cuando provienen de fuentes distintas a los impuestos se denominan **ingresos no tributarios**. Con los ingresos, los gobiernos pueden realizar sus gastos, sus inversiones, etc.

11.5.2 INGRESOS PÚBLICOS. CONCEPTO.

Se entiende por Ingreso Público: *"Toda actividad de dinero percibida por el Estado y demás entes públicos, y su objetivo esencial será financiar los gastos públicos"*.³⁷

Sainz de Bujanda los define como: *"Los fondos que a, merced del ejercicio de la actividad de la Hacienda Pública afluyen efectivamente al Tesoro Público"*.³⁸

11.5.3 CARACTERÍSTICAS:

El Ingreso Público, tiene las características siguientes:

- a. **ES SIEMPRE UNA SUMA DE DINERO**, es decir, en sentido contrario no constituyen ingresos públicos las prestaciones in natura de que también son acreedores los entes públicos y que estando justificados por la necesidad de satisfacer determinadas necesidades públicas, no adoptan forma de recursos monetarios sino de prestaciones en especie o personales.
- b. **PERCIBIDOS POR UN ENTE**: El calificativo de público hace referencia al Titular del Ingreso, no al régimen jurídico aplicable al mismo. Ello debido a que existen ingresos públicos adscribibles al ordenamiento privado, como lo serían los ingresos obtenidos por la enajenación de títulos representativos de capital del Estado.
- c. **OBJETO ESENCIAL FINANCIAR EL GASTO PÚBLICO**: El Ingreso Público se justifica básicamente por la necesidad de financiar los gastos públicos. Cabe mencionar, que el Estado en ciertas ocasiones no sólo financia los gastos públicos, sino que puede perseguir con esos ingresos finalidades de Política Monetaria o económica.

³⁷ www.monografias.com

³⁸ Sáinz de Bujanda, Fernando Op Cit.

En conclusión, podemos decir que el Ingreso Público por lo general tendrá el fin de propiciar la cobertura del gasto, y solo habrá Ingreso Público cuando el ente que lo recibe tiene plena disposición sobre él, es decir cuando tiene un título jurídico para utilizarlo para sus fines, que son los mismos fines del Estado.

11.5.4 CLASIFICACIONES:

En doctrina nos encontramos con varias clasificaciones de los Ingresos Públicos sin embargo se definirán únicamente las más significativas:

11.5.4.1 Ingresos de Derecho Público y Privado

Esta distinción es la que ofrece una mayor relevancia desde el punto de vista jurídico. En primer lugar, se debe mencionar que la Administración Pública gozará de todas las prerrogativas y poderes que son propios de los Entes Públicos como los derechos de preferencia ante otros acreedores, afectación de sus bienes inmuebles, presunción de legalidad de los actos administrativos. En segundo lugar, privarán los principios propios del ordenamiento privado los cuales regulan las relaciones entre iguales. Lo más importante que rescatan los autores de esta clasificación es que independientemente de cual Derecho provengan el Ingreso siempre se estará beneficiando al Estado en su Actividad Financiera, aun en una relación con un sujeto de Derecho Privado.

11.5.4.2 Ingresos Patrimoniales:

La naturaleza pública de los bienes y del titular de los fines a que están destinados al uso de los entes públicos, justifica la aplicación de normas propias del ordenamiento administrativo.

Las cuales delimitarán las competencias de los distintos órganos para la administración y disposición de los bienes. De modo, que los Ingresos que el Estado

obtiene por la explotación o venta de sus bienes, su actividad empresarial puede y deben denominarse ingresos patrimoniales.³⁹

Dentro de esta categoría de ingresos patrimoniales debemos distinguir entre dos tipos:

1. Los que se derivan de la titularidad de los bienes que integran el patrimonio, no gestionados con técnicas empresariales.
2. Los que tienen rendimiento de actividades empresariales y fundamentalmente la condición de Estado como accionista de sociedades que actúan sometidas al Derecho Mercantil. Llamadas Sociedades de Economía Mixta.

11.5.4.3 Ingresos Monopolísticos.

Estos ingresos son, los derivados de la participación del Estado en beneficios que no proceden de su condición de accionista, sino de un título jurídico público: *la ley que regula las condiciones en que se otorga el monopolio.*⁴⁰

Los monopolios, al igual que el patrimonio, los tributos y la deuda pública, constituyen un medio de obtención de ingresos. Los monopolios de acuerdo a la doctrina, pueden ser:

a) Monopolios de Derecho:

Estos tienen sus orígenes en una norma, en la que se atribuye a una persona natural o jurídica el privilegio de prestar un determinado servicio, o de adquirir, producir y vender un determinado producto, con la exclusión de toda competencia,

³⁹ www.monografias.com

⁴⁰ Kuri de Mendoza, Silvia Lizzete, Op. Cit., Pág. 237

por lo tanto, impone a los demás, dentro del ámbito territorial de vigencia, la prohibición de ejercer esa actividad.

b) Monopolios de Hecho.

Este se caracteriza por la ausencia de normativa; es decir descansa en causas naturales o extrajudiciales, como por ejemplo cuando un solo oferente se encuentra en condiciones de producir o vender un bien o servicio.

Para efectos del presente trabajo, nos interesaremos por el Monopolio de Derecho, ya que es este el reflejo de la voluntad estatal, la cual se encuentra consignada en el ordenamiento vigente de nuestra Constitución de la República, en el Art. 110.

11.5.4.4 Ingresos Tributarios.

Los ingresos tributarios constituyen los ingresos más importantes del Estado o de los entes públicos, por ser los que más entradas les proporcionan.

Los tributos: *“Tributo en estricto sentido es una prestación pecuniaria a favor de un ente público para subvenir a las necesidades de éste, ya que la ley hace nacer directamente de la realización de ciertos hechos que ella misma establece”*⁴¹

“El mecanismo jurídico de que los entes públicos se sirven para obtener ingresos tributarios. Este mecanismo consiste en hacer surgir a cargo de ciertas personas la obligación de pagar al ente público una suma de dinero cuando se dan los supuestos previos en la ley. El tributo, pues, es una obligación cuya prestación

⁴¹ Ibid., Pág. 238

*consiste en entregar una suma de dinero que constituye para el ente público acreedor el ingreso Tributario.*⁴²

Dentro de ellos podemos mencionar: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, pero la figura que más destaca son los impuestos.

Los tributos son el recurso más importante de la Hacienda Pública moderna:

a) Impuestos:

Es un tributo caracterizado por hacer surgir obligaciones pecuniarias en favor del acreedor tributario regido por Derecho Público. No requiere contraprestación al menos de manera directa por parte de la Administración, y surge exclusivamente como consecuencia de la capacidad económica del contribuyente. De esta manera, se puede definir la figura tributaria como una *exacción pecuniaria forzosa para los que están en el hecho imponible*.

El campo de las ciencias económicas que estudia los impuestos son las Finanzas Públicas, mientras que en Derecho, la rama encargada de tal análisis es el Derecho tributario.⁴³

El impuesto es el tributo típico, que representa mejor el género. Es el más redituable para el fisco y el que ha originado mayores aportes de la doctrina especializada.

Por lo anterior, podemos concluir que el impuesto, es *el tributo exigido por el Estado a aquellas personas que se hallan enmarcadas dentro las situaciones que la ley determina como hechos generadores de la obligación de pagar un tributo, ya sea por un servicio o por un bien, u otro tipo de hecho generador que la ley así estipule*.

⁴² Sainz de Bujanda, Fernando. Op. Cit. Pág 171.

⁴³ wikipedia.com.org

Los impuestos, poseen elementos propios, que los caracterizan y diferencian de los otros ingresos; dichos elementos son los siguientes: ⁴⁴

- a) *Su independencia entre la obligación de pagarlo y la Actividad que el Estado desarrolla con su producto. Este producto, podrá o no vincularse al contribuyente, pero esta vinculación es una cuestión de hecho desprovista de toda significación en lo que respecta a la existencia de la obligación de pagar el impuesto.*
- b) *Su cobro debe de hacerse a quienes se hallan en las condiciones consideradas como generadoras de la obligación de tributar.*
- c) *El impuesto debe de estructurarse de tal manera que las personas con mayor aptitud económica aporten en mayor medida, salvo que esta regla medular sufra excepciones basadas en la promoción del bienestar general.*

En nuestro país, podemos mencionar como ejemplos claros de impuestos, los siguientes: el Impuestos del Valor Agregado (IVA), La Renta, y el impuesto de Transferencia de Bienes Raíces.

La clasificación de los impuestos, que recoge la doctrina es la siguiente:

- 1) Impuestos directos;** estos se aplican de forma directa sobre el patrimonio, afectando principalmente los ingresos o pertenencias como la propiedad. También se aplican directamente sobre la renta mediante la aplicación de un porcentaje sobre éstas. *El impuesto directo más importante es el Impuesto sobre la Renta.*

⁴⁴ Belisario Villegas, Héctor. Op. Cit., Pág.158

- 2) Impuestos indirectos:** Los impuestos indirectos afectan a personas distintas del contribuyente. En otros términos, el contribuyente que enajena bienes o presta servicios, traslada la carga del impuesto a quienes los adquieren o reciben. Dentro de éstos se encuentran los impuestos al valor agregado (IVA) y los impuestos especiales a gasolinas, alcoholes y tabacos.
- 3) Impuestos Reales:** es una manifestación de riqueza que, puede ser pensada prescindiendo de su relación con una determinada persona, por ejemplo, la renta que produce un edificio puede ser gravada sin tomar en cuenta el sujeto que habrá de pagar en el impuesto.
- 4) Impuestos Personales:** Este grava una manifestación de riqueza que no puede ser pensada sino en relación a una determinada persona. El elemento objetivo del hecho imponible en el impuesto personal no puede existir ni configurarse al margen del sujeto de la relación obligatoria. A modo de ejemplo, podemos mencionar el impuesto sobre la renta, que grava la renta global.⁴⁵
- 5) Impuestos Periódicos:** aquellos en los que el presupuesto de hecho goza de continuidad en el tiempo o es de realización progresiva.
- 6) Impuestos Instantáneos:** Son aquellos cuyo presupuesto de hecho se agota con su propia realización. El ejemplo claro, de este tipo de impuestos son: *las sucesiones, el impuesto sobre la transferencia de bienes raíces, el IVA.*⁴⁶

⁴⁵ Kuri de Mendoza, Silvia Lizzete,. Op. Cit., Pág. 247

⁴⁶ Kuri de Mendoza, Silvia Lizzete,. Op. Cit., Pág. 248

b) Tasas.

La tasa es un tributo cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.

La consecuencia práctica es que una tasa deberá estar regulada por Ley y aprobada por el Parlamento⁴⁷, mientras que existe gran flexibilidad para la modificación de precios públicos.⁴⁸ Cabe mencionar que la tasa en nuestro país también tendrá la aplicabilidad en los gobiernos municipales.⁴⁹

La diferencia entre tasa y precio público son las siguientes:

- 1) La tasa es establecida por la ley en sentido estricto (Art. 231 Cn.). el precio público, por medio de contratos. Es decir que cuando el servicio o la actividad viene impuesta por una norma, es TASA; cuando es de solicitud voluntaria, es PRECIO.
- 2) La tasa no es una contraprestación; el precio público tiene la calificación legal de contraprestación.
- 3) Cuando el servicio o la actividad debe necesariamente ser prestado por el Estado, es TASA; en cambio, cuando puede ser prestado por el sector privado, es PRECIO.⁵⁰

⁴⁷ En nuestro caso la Asamblea Legislativa

⁴⁸ www.wikipedia.com.org

⁴⁹ Constitución de la República de El Salvador, Art. 204 N° 1

⁵⁰ Kuri de Mendoza, Silvia Lizzete, Op. Cit., Pág. 253

c) Contribuciones Especiales

Se puede definir a éstas como:

“El tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe de tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación”⁵¹

Estos son tributos, en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras, gastos públicos o de especiales actividades del Estado.

Las contribuciones especiales se diferencian del impuesto, debido a que este último, se destina a la financiación de servicios generales o necesidades públicas genéricas, sin que se haga alusión a posibles beneficiarios indirectos o directos concretos.

Además, éstos se diferencian de las tasas, en virtud de que la actividad administrativa productora del beneficio o del aumento del valor no se dirige inmediatamente al beneficiario, sino a la colectividad, aunque repercuta a su favor, Ejemplo de contribuciones especial es: *las que exige una municipalidad para la financiación de obras de pavimentación, alumbrado, etc.*⁵²

Estos tributos se caracterizan por la existencia de un beneficio que puede derivar no sólo de la realización de una obra pública, sino también de actividades o servicios estatales especiales, destinados a beneficiar a una persona determinada o

⁵¹ Modelo de Código Tributario para América Latina, Art. 17

⁵² Kuri de Mendoza, Silvia Lizette. Op Cit., Pág. 256

ciertos grupos sociales⁵³. Ejemplo de ello, puede ser *la pavimentación de una calle, la construcción de un puente, etc.*

11.6 GASTO O EGRESO:

11.6.1 GENERALIDADES.

Se denomina gasto a la partida contable que disminuye el beneficio o aumenta la pérdida de una entidad. Usualmente existen pequeñas diferencias conceptuales entre costo, gasto y pérdida, aunque pudieran parecer sinónimos.

En general se entiende por gasto al sacrificio económico para la adquisición de un bien o servicio, derivado de la operación normal de la organización, y que no se espera que pueda generar ingresos en el futuro.

A diferencia de los gastos, los costos, por ejemplo de compra de materias primas, generarán probablemente un ingreso en el futuro al ser transformados y vendidos como producto terminado.

En general las normas contables requieren que los gastos se contabilicen siguiendo el criterio de Devengado, que implica que el gasto se debe registrar en el momento en que ocurre el hecho económico que lo genera, con independencia de si fue pagado o cobrado, o de su formalización mediante un contrato o cualquier otro documento.

Existen dos criterios básicos para reflejar un gasto en contabilidad⁵⁴:

1. *Principio de imagen fiel:* Se trata de recoger el gasto cuando es lo más probable, aunque no sea cierto a cien por cien. En esos casos se dota una provisión.

⁵³ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 196

⁵⁴ www.wikipedia.com

2. Principio de prudencia: Se trata de recoger el gasto tan pronto como se tenga noticia de que se puede llegar a producir. Igualmente, se dotaría una provisión por riesgos y gastos

11.6.2 GASTO PÚBLICO

Gasto Público *Son las erogaciones dinerarias que realiza el Estado, en virtud de ley, para cumplir con la satisfacción de las necesidades públicas*⁵⁵

Por tanto, el término de “Gasto Público”, se reserva para aquellos flujos que deben imputarse al resultado citado de la entidad a través de cuentas de gestión. No debe confundirse con el término “gasto presupuestario”: existen gastos que no constituyen gasto presupuestario (gastos extra presupuestarios).

Gasto Público son los gastos hechos por el gobierno y sus agencias, como distintos del gasto que realizan los particulares y las empresas. No existe un criterio uniforme, internacionalmente, para definir los entes gubernamentales que participan en el gasto público total. En general, el gasto público de un país está integrado por los desembolsos que realiza el gobierno central, las administraciones locales y regionales, las agencias o institutos autónomos y eventualmente las empresas o corporaciones de propiedad estatal.⁵⁶

La autorización del gasto público, es la operación contable que refleja el acto, en virtud del cual, la autoridad competente para gestionar un gasto con cargo a un crédito presupuestario, acuerda realizarlo, determinando su cuantía en forma cierta o de la forma más aproximada posible, cuando no puede hacerse de forma cierta, reservando, a tal fin la totalidad o una parte del crédito presupuestado. Este acto no

⁵⁵ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág.. 37

⁵⁶ En nuestro país no existen administraciones regionales.

implica aún relación con interesados ajenos a la entidad, pero supone la puesta en marcha del proceso administrativo.

El gasto público se contabiliza según los organismos o entes que efectúan los gastos y se proyecta, en cada ejercicio, en el presupuesto público o fiscal de cada país. Los gastos que realiza el Estado deben estar balanceados con los ingresos públicos, existiendo en caso de discrepancia un déficit o un superávit fiscal.

Las tres principales partidas del gasto público son⁵⁷:

- a) Los gastos corrientes, que incluyen los sueldos y salarios pagados a los empleados y funcionarios públicos;
- b) Las transferencias y subsidios, que sirven para beneficiar a una parte de la población; y
- c) Las compras de bienes no duraderos que realizan los entes gubernamentales.

El gasto público se subdivide también según una clasificación funcional. Se habla así de gastos sociales, que incluyen las transferencias directas al público, el desarrollo de programas sociales y los gastos en salud y educación; de gastos militares o de defensa, de gastos por servicios y de otros de diferente tipo.

El gasto público forma parte de la demanda agregada total y como tal se considera a la hora de calcular las cuentas nacionales. Su expansión puede acelerar la economía pero también producir inflación; su convulsión, en cambio, puede llevar a una etapa de recesión pero, en contrapartida, generar las condiciones para una moneda más estable y un crecimiento más saludable

⁵⁷ www.monografias.com

El Estado, en cuanto a la actividad que este ejerce en lo referente al gasto público, actúa como un “Filtro”, o como una “bomba aspirante e impelente”, esto en el sentido de que: actúa como bomba aspirante de las rentas de la comunidad y como impelente de la riqueza obtenida, mediante los gastos públicos, expandiéndola sobre toda la economía

11.6.2.1 CARACTERISTICAS

Las características siguientes tienen como base principal el concepto dado de lo que es gasto público, destacando las características más esenciales para entender de mejor manera a este instituto:

- 1. Erogaciones Dinerarias:** Ya que esta expresión en el gasto público siempre consiste en el empleo de bienes valubles pecuniariamente, que en la época actual de economía monetaria se conoce como dinero.
- 2. Efectuada por el Estado:** Este término debe de ser tomado desde el punto de vista amplio, comprende todas las sumas que por cualquier concepto salen del tesoro público y consiste en empleos de riquezas. Incluye todos los gastos del Estado, tomando a éste en el sentido lato que se le asigna al caracterizar al gasto público como sujeto de la Actividad Financiera, e incluyendo la totalidad de las sumas que salen de su tesorería.
- 3. En Virtud de Ley:** En los Estados de Derecho rige el principio de legalidad en cuanto al gasto, es decir, no hay gasto público legítimo sin ley que lo autorice.⁵⁸

⁵⁸ Hay que aclarar que si bien es cierto la ley confiere la facultad públicas a entes del Estado de realizar gastos de emergencia, así por ejemplo la facultad que tiene el Ejecutivo de realizar este tipo de gastos de emergencia, dependerá de una ley previa, por tanto, siempre el gasto tendrá su fuente jurídica en la ley.

11.6.2.2 CLASIFICACIÓN:

Hablar sobre la categorización de los gastos, es hablar de diferentes criterios de clasificación, por ejemplo: podemos mencionar algunos de los más relevantes; así, el gasto se divide en **especie y en moneda**, según el instrumento de pago con que han sido efectuados; **internos o externos**, según el lugar en que se han efectuado, ya sea dentro o fuera de las fronteras de un país; **personales**, los que son destinados al pago de sueldos y remuneraciones personales; **reales**, los que son destinados a la compra de bienes; **ordinarios**, cuando atienden al normal desenvolvimiento del Estado; **extraordinario**, que normalmente son los que deben de hacer frente a situaciones imprevistas.⁵⁹

Para efectos del presente trabajo, veremos la siguiente clasificación, que modernamente se considera la más importante:

- a) **CRITERIO JURÍDICO ADMINISTRATIVO:** Desde este punto de vista las Legislaciones están inclinadas a realizar distinciones entre los gastos públicos, analicemos las más importantes:

1. **Jurisdiccional o Institucional:**

Esta clasificación atiende a la estructura organizativa del Estado, expone las distintas unidades institucionales que ejecutarán el presupuesto, comprende cada una de los poderes integrantes de la estructura administrativa y sus respectivas dependencias.

Al igual que en Argentina, nuestra organización institucional administrativa del Estado, se encuentra dividida en tres órganos: *Poder Ejecutivo. Poder Legislativo, Poder Judicial*; los cuales

⁵⁹ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág.. 49

realizan gastos públicos, en cuanto a que estos son la estructura del Estado, en el presente caso son la estructura del Estado Salvadoreño.

Esta clasificación trasciende más allá de los órganos que anteriormente se han mencionado, llegando hasta las dependencias de cada uno de ellos, es decir, el gasto público que el Estado destina a estos poderes, se extiende a cada una de las dependencias que de ellos se desprenden.

2. Por Finalidades y Funciones:

Esta clasificación atiende, directamente a que junto a la anterior, el Estado podrá distribuir los gastos según las necesidades a cuya satisfacción tiende o al fin del Estado que pretenden llenar. En esta clasificación se puede ver como ejemplos claros de ello: *gastos de justicia, de enseñanza o educación, de defensa nacional, de salubridad o salud, de seguridad interna del país.*⁶⁰

En nuestro país podemos observar que esta característica es evidente dentro de la distribución que se da al dinero recolectado por el Estado, que se ve plasmado en el presupuesto de la nación, el cual es destinado por montos a los diferentes rubros, como lo son la educación, la seguridad, la Salud, la Defensa Nacional, etc.. Así podemos concluir que esta clasificación es de aplicación en nuestro país, puesto que es de esta forma que el Estado reparte los ingresos que este percibe, con lo cual busca satisfacer las necesidades de la población salvadoreña.

⁶⁰ Belisario Villegas, Héctor. . Op Cit., Pág 39

3. Por la constancia o por la Permanencia del Gasto:

Según el criterio de la Constancia, son gastos fijos los que no dependen de una mayor actividad o de que aumente el rendimiento de los entes dedicados a la prestación de servicios divisibles.

Conforme al criterio de la Permanencia, son gastos fijos los que se repiten de un ejercicio a otro, con un monto prácticamente invariable.⁶¹

b) CRITERIO ECONÓMICO: Dentro de esta clasificación, el gasto público es dividido en dos grandes rubros: ***Gastos Públicos Ordinarios y Gastos Públicos Extraordinarios.***

1. Gastos Públicos Ordinarios:

Son las erogaciones habituales o normales de la Administración, es decir, las reiteradas en el curso de los ejercicios de la Hacienda Pública.

2. Gastos Públicos Extraordinarios:

Estos son las erogaciones destinadas satisfacer las necesidades imprevistas, excepcionales, eventuales o contingenciales, no repetidas con regularidad en los distintos ejercicios presupuestarios.

Conforme a esta clasificación, son gastos ordinarios, por ejemplo los destinados a sueldos, conservación de inmuebles, servicios de la Deuda Pública consolidada; mientras que los gastos extraordinarios son por ejemplo, gastos que atiende obras públicas, adquisiciones de inmuebles y otros bienes de uso, y otros destinos a surgir según contingencias imposibles de establecer anticipadamente.

⁶¹ Belisario Villegas, Héctor. Op Cit., Pág. 51

Esta clasificación que se ha hecho del gasto público, es de mencionar que se da en nuestro país, ya que el Estado Salvadoreño al igual que otros Estados, tiene estos dos tipos de gastos, que indudable son de carácter público, pues el fin último es satisfacer las necesidades de la población, ya sean estas ordinarias o extraordinarias

11.7 PRESUPUESTO

11.7.1 NOCIONES:

La palabra presupuesto tiene varias acepciones, dentro de las cuales mencionaremos las más relevantes con respecto al tema a investigar: *“Computo anticipado del costo de una obra y también de los gastos o de las rentas de un hospital, ayuntamiento u otro cuerpo, y aun los generales de un Estado”*⁶²

Para efectos del presente trabajo, nos interesa dentro de las anteriores acepciones, la que considera al presupuesto como el cómputo anticipado de los gastos generales del Estado, de los ramos que la conforman. Esto en virtud de que en esta acepción se muestran plasmados los elementos indispensables de la Actividad Financiera del Estado, por medio de la ejecución del presupuesto de la nación.

11.7.2 CONCEPTO:

El Estado para realizar sus fines necesita efectuar gastos y obtener recursos. Ello implica manejar grandes cantidades de dinero, que, por un principio ineludible de orden, deben de ser calculadas y autorizadas de antemano.

⁶²www.buscon.rae.es

En materia Financiera, los Estados Modernos tienen una actividad planificada en forma precisa; el conjunto de sus gastos y sus recursos es previsto por adelantado, por un periodo que, generalmente es de un año, el cual es un cuadro detallado que tiene carácter obligatorio. En principio, ningún gasto puede ser efectuado ni ningún ingreso percibido fuera de los incluidos en el plan. Este programa financiero anual es lo que se denomina: “presupuesto”⁶³

Un presupuesto es la previsión de gastos e ingresos para un determinado lapso de tiempo, por lo general un año.

El presupuesto permite a las empresas, los gobiernos, las organizaciones privadas y las familias establecer prioridades y evaluar la consecución de sus objetivos. Para alcanzar estos fines puede ser necesario incurrir en déficit (que los gastos superen a los ingresos) o, por el contrario, puede ser posible ahorrar, en cuyo caso el presupuesto presentará un superávit (los ingresos superan a los gastos).

11.7.3 CLASIFICACION:

Dentro de la tan amplia clasificación del presupuesto, existe una rama que los clasifica según el sector en el cual se utilicen, y los clasifica de la siguiente manera:

a) Públicos

Son aquellos que realizan los Gobiernos, Estados, Instituciones Descentralizadas, etc., para controlar las finanzas de sus diferentes dependencias. En estos cuantifican los recursos que requieren la operación normal, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y las entidades oficiales.⁶⁴

⁶³ Belisario Villegas, Hector. Op Cit., Pág. 125

⁶⁴ www.monografias.com

b) Privados

Son los presupuestos que utilizan las empresas particulares como instrumento de su administración

11.7.4 PRESUPUESTO PÚBLICO. CONCEPTO.

Son aquellos que realizan los Gobiernos, Estados, Empresas Descentralizadas, etc., para controlar las finanzas de sus diferentes dependencias. En estos se cuantifican los recursos que requieren la operación normal, la inversión y el servicio de la deuda pública de los organismos y las entidades oficiales.

Según el "Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas", conocido como documento de Tucumán con ligeras adaptaciones, y el que se extracta de las Bases Teóricas del Presupuesto por Programas, conoce como Presupuesto: ***“al sistema mediante el cual se elabora, aprueba, coordina la ejecución, controla y evalúa la producción pública (Bien o Servicio) de una institución, sector o región, en función de las políticas de desarrollo previstas en los Planes.”***⁶⁵

La técnica debe incluir además, en forma expresa, todos los elementos de la programación (objetivos, metas, volúmenes de trabajo, recursos reales y financieros) que justifiquen y garanticen el logro de los objetivos previstos.

Así concebido el presupuesto se constituye en un excelente instrumento de gobierno, administración y planificación.

11.7.5 PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

La figura de la institución del presupuesto, se encuentra regida por una serie de principios, que determinan, la forma y esencia que debe contener esta figura, para

⁶⁵ www.ocepre.gob.ve

ser verdaderamente un medio para ayudar al Estado a satisfacer de una forma ordena las necesidades de la colectividad de una nación. Dentro de estos principios podemos mencionar:⁶⁶

1. PRINCIPIO DE UNIDAD:

Este principio exige que todos los gastos y recursos del Estado sean reunidos o agrupados en único documento y presentados conjuntamente para su aprobación legislativa.

2. PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD:

Según este principio, no puede haber compensación entre gastos y recursos, es decir, que tantos unos como otros deben figurar con su importe bruto, sin extraer saldos netos.

Resulta importante incorporar ingresos y gastos sin compensaciones como medios de salvaguardar la veracidad del presupuesto, por que mediante dichas compensaciones de gastos y recursos, se puede inducir a engaño al órgano de control externo de la hacienda, de modo que los gastos del Estado aparezcan muy inferiores a los reales.

3. PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.

Esta regla significa que la autorización parlamentaria no se da en forma global, sino que se concede específicamente para cada crédito. A favor de este principio, se sostiene que si se dieran autorizaciones “en bloque” seria prácticamente imposible controlar que los gastos fueran a los destinos previstos.

4. PRINCIPIO DE NO AFECTACIÓN DE RECURSOS:

El objeto de este principio es que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una

⁶⁶ Belisario Villegas, Héctor. Op. Cit, Págs. 128 a 139.

afectación especial, sino que ingresen en rentas generales, de modo tal que todos los ingresos entren en un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones.

Las afectaciones especiales son perniciosas y atacan al principio de unidad, una de cuyas condiciones es que los gastos del Estado sean atendidos indiscriminadamente con el conjunto de los fondos del erario público.

5. PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO:

Este principio se refiere al equilibrio que debe de existir en cuanto a los ingresos y gastos que se realizan. Dicho equilibrio esta fundamentado en la siguiente diferenciación:

Un presupuesto es equilibrado cuando, durante su vigencia, gastos y recursos totalizan sumas iguales; es deficitario cuando los gastos exceden a los recursos, y tiene superávit cuando queda un remanente positivo.

Para efectos de claridad en el estudio de este principio, podemos diferenciar tres tipos de déficit:

- a) *De Caja*: cuando se produce en el transcurso de un mismo ejercicio financiero como consecuencias de momentáneas falta de fondos en la tesorería.
- b) *Material*: cuando el presupuesto es sancionado de antemano con déficit fiscal, (como en el caso de El Salvador que sanciona sus presupuestos con un déficit fiscal).
- c) *Financiero*: el que se surge posterior a la realización del ejercicio fiscal, una vez cerrado el periodo del ejercicio.⁶⁷

⁶⁷ Belisario Villegas, Héctor. Op. Cit., Pág. 132.

6. PRINCIPIO DE PROCEDENCIA

Este principio, menciona que antes del ejercicio presupuestario, debe haber sido aprobado por el órgano competente, en el caso de El Salvador, debe de ser aprobado por la Asamblea Legislativa, y luego de esto se inicia la ejecución del ejercicio presupuestario.

7. PRINCIPIO DE ANUALIDAD:

Este principio designa el término de aplicación de un presupuesto. Conforme al criterio clásico debe de ser ANUAL, y no necesita ser votado más que solo una vez para todo el año financiero. Para este período es que se calculan y autorizan los gastos estimándose los recursos que los cubrirán.

Cuando se habla de anualidad o de presupuesto anual, esto significa forzosamente que deba de coincidir con el año calendario.

8. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.

Consiste en dotar al presupuesto de adecuada publicidad sobre sus aspectos esenciales; esta información debe de ser proporcionada en forma clara y comprensible, aun para personas de instrucción no formal.

11.7.6 EFECTOS DEL PRESUPUESTO SOBRE LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS.

El presupuesto, por ser la previsión que realiza el Estado de gastos e ingresos para un determinado lapso, por lo general un año tiene injerencia sobre estos, ya se de forma directa o indirecta, como lo veremos a continuación:

11.7.6.1 EFECTOS SOBRE LOS INGRESOS:

El presupuesto en cuanto a los ingresos, se convierte en un documento de mera previsión, en un cálculo estimativo de los posibles ingresos del Estado en el ejercicio fiscal futuro⁶⁸. Esto implica que el presupuesto pierde importancia jurídica, y su relevancia radica únicamente en la autorización del gasto público. Esta posición es compartida por la mayoría de los tratadistas del Derecho Financiero, que ven en el presupuesto un documento de mera previsión o calculo anticipado de los ingresos.

11.7.6.2 EFECTOS SOBRE LOS GASTOS:

Básicamente, el presupuesto ejerce sobre los gastos un solo efecto: *la autorización legislativa al gobierno para su realización, a través de la figura del rédito Presupuestario*. Así lo prescribe el inciso 1º del Art. 228 Cn., que dice: *“Ninguna suma podrá comprometerse o abonarse con cargo a fondos públicos, si no es dentro de las limitaciones de un crédito presupuestario”*

11.7.7 CONTROL PRESUPUESTARIO.

La función del control radica en la verificación del cumplimiento de la legalidad presupuestaria que abarca la comprobación del compromiso del gasto, la idoneidad del gasto, la existencia y límites del crédito presupuestario, la realidad y urgencia de los nuevos y mayores gastos, la efectiva realización de pospagos, la exactitud y equilibrio de las cuentas fiscales.⁶⁹

Doctrinariamente, se ha establecido una tipología o clasificación del control presupuestario, atendiendo diferentes aspectos de su realización:

⁶⁸ Sainz de Bujanda, Fernando. Op. Cit., Pág. 456

⁶⁹ Bayona Soler; Op. Cit., Pág. 602

- a. En base al ente que lo efectúa, es decir, si es la misma Administración, o si lo hace otro ente distinto, el control puede ser: INTERNO, que es realizado por la Administración Pública, en forma preventiva, sobre los actos que ella misma realiza en virtud de la ejecución de la Ley de Presupuesto; o EXTERNO, el cual puede clasificarse en *Control Político*, que es realizado por el Órgano Legislativo; y *Control Técnico*, realizado por la Corte de Cuentas de la República.
- b. Atendiendo al momento, en que se realiza en función de la acción controlada, se clasifica en PREVENTIVO, concomitante o de ejecución y a posteriori.
- c. En base a un criterio finalista, se clasifica en: CONTROL DE LEGALIDAD Y DE OPORTUNIDAD O DE EFICACIA, le primero vela por el cumplimiento de la legalidad administrativa presupuestaria. El segundo, por su parte, evalúa la relación del objetivo y los medios para alcanzarlo y la misma determinación del objetivo.

11.7.8 PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO EN EL SALVADOR.

a) Entes Responsables

La fase de la elaboración del presupuesto, corresponde al Órgano Ejecutivo; tal como lo menciona el Art. 167 de la Constitución en el ordinal 3º, y que literalmente dice: “... *corresponde al Consejo de Ministros... Ord. 3º: ... Elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos, presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes que se inicie el nuevo ejercicio fiscal*”

Esta competencia que se le da al Ejecutivo, es por la razón que este mismo ente es quien lo aplica, por que resulta ser el mejor conocedor de las Necesidades

Públicas, por contar con los mejores recursos humanos y técnicos para su elaboración.

La posición del Consejo de Ministros en este caso, es de dirección, y no de ejecución, ya que esta le compete como anteriormente lo hemos mencionado al Órgano Ejecutivo.

b) Procedimiento:

El procedimiento para la elaboración del Presupuesto General del Estado comienza con el cálculo del ingreso, prosigue con la distribución de formularios por parte de la Dirección General del Presupuesto a los jefes de unidades primarias de organizaciones y de instituciones autónomas para que calculen su presupuesto de gastos. En dichos formularios se consignarán, los datos comparativos, con el detalle que estime necesario, los gastos reales que han incurrido las unidades o instituciones en periodos fiscales anteriores; estos elaborarán en base a dichos formularios sus respectivos anteproyectos de presupuesto en fecha señalada con dos meses de anticipación. Los anteproyectos estarán sujetos a modificaciones, tanto a aumentarlos como a disminuirlos en cuanto a las asignaciones solicitadas; en base a los anteproyectos parciales, la Dirección General de Presupuesto, elaborará un anteproyecto global del Presupuesto General y de los Presupuesto Especiales; una vez elaborado el anteproyecto, deberá ser presentado por el Ministerio de Hacienda y por medio del Presidente de la República al Consejo de Ministros para su discusión y aprobación. Una vez aprobado, se convierte en el Proyecto de Presupuesto que será presentado a la Asamblea Legislativa por el Consejo de Ministro, por conducto del Presidente de la Republica a través del Ministerio de Hacienda, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo periodo fiscal

11.7.9 FASES DEL PRESUPUESTO.

11.7.9.1 Fase de Aprobación:

Como su mismo nombre lo dice esta es la fase en donde, una vez presentado el Anteproyecto a la Asamblea Legislativa, ésta procede a su estudio, y una vez terminado el análisis del Anteproyecto es sometido a votación, en donde se define la aprobación o rechazo del proyecto de presupuesto presentado.

11.7.9.2 Fase de Ejecución:

Esta fase, se refiere a la ejecución del presupuesto, el cual se puede sintetizar en el uso que hace la Administración de los recursos públicos autorizados por el Órgano Legislativo para el cumplimiento de sus funciones. Esto implica una serie de actos administrativos de gestión, que se puede resumir en dos grupos: Actos de Gestión del Gasto y Actos de Ordenamiento del pago.

11.7.9.3 Fase de Liquidación:

Una vez finalizado el ejercicio fiscal, que en el país coincide con el año calendario, da inicio la última fase del proceso presupuestario, es decir, la Liquidación y Cierre del Presupuesto, cuyo objetivo es determinar las obligaciones pendientes de pago y los derechos pendientes de cobro.

11.8 DEUDA PÚBLICA.

11.8.1 GENERALIDADES.

Deuda es el vínculo en virtud del cual una persona, denominada deudor, se compromete a pagar a otra, denominada acreedor, una suma determinada de dinero

o ciertos bienes y servicios específicos. Las deudas se originan normalmente cuando los acreedores otorgan préstamos a los deudores, que éstos entonces se comprometen a devolver en cierto plazo y bajo determinadas condiciones. Entre estas últimas la más corriente es la que fija la tasa de interés que habrá de devengar el préstamo.⁷⁰

Las economías modernas se basan en gran parte sobre las deudas a corto o largo plazo que contraen los particulares, las empresas y el Estado. Sólo las transacciones de menor cuantía suelen pagarse en efectivo, pues para casi todas las demás se emplean diversas formas de crédito. Las deudas, por lo general, quedan legalmente registradas mediante el uso de instrumentos mercantiles específicos: pagarés, letras de cambio, bonos, etc.

La deuda pública es un instrumento que usan los Estados para resolver el problema de la falta puntual de dinero, por ejemplo:

- a) Cuando se necesita un mínimo de tesorería (dinero en caja) para afrontar los pagos más inmediatos.
- b) Cuando se necesita financiar operaciones a medio y largo plazo, fundamentalmente inversiones.

Según el tipo específico de problema, el Estado puede emitir (comprar o vender) activos financieros como bonos, obligaciones o letras del tesoro, y de esta forma atender los mayores gastos que no se pueden compensar con los ingresos de la Hacienda Pública.

Por ejemplo, en varios países, el Estado emite principalmente tres tipos de títulos:

1. Letras del Tesoro

⁷⁰ www.monografias.com

2. Bonos del Estado ó Bonos de la Deuda Pública

3. Obligaciones del Estado

11.8.2 DEUDA PÚBLICA.

a) CONCEPTO:

Deuda Pública se define como “el conjunto de relaciones jurídicas que los entes públicos establecen con otros sujetos del ordenamiento jurídico al objeto de que estos les entreguen voluntariamente una cantidad de dinero mediante el compromiso, por otra parte del ente público beneficiaria, de cumplir determinadas obligaciones patrimoniales”⁷¹

En otras palabras, la deuda pública se trata de un conjunto integrado de deudas contraídas por los Estados, por organismos autónomos, por medio de la figura del préstamo.

En ella normalmente se incluyen no sólo los préstamos tomados por el gobierno central sino también los que contraen organismos regionales o municipales, institutos autónomos y empresas del Estado, ya que los mismos quedan formalmente garantizados por el gobierno nacional.

A diferencia de otros países como España, el ordenamiento legal salvadoreño, tanto a nivel constitucional como de leyes secundarias, carece de una definición de Deuda Pública, aunque contiene varias disposiciones que regulan el tratamiento que ha de recibir esta figura tan importante especialmente para países como el nuestro.

Se puede afirmar pues, que Deuda Pública, es el conjunto de relaciones de carácter jurídico, que se establecen entre los entes públicos y los demás sujetos que

⁷¹ Kuri de Mendoza, Silvia Lizette, Op Cit., Pág. 415

componen el ordenamiento jurídico, los cuales de forma voluntaria dan ciertas cantidades de dinero a los entes públicos, a cambio de que estos se comprometan a cumplir con determinadas prestaciones patrimoniales.

b) CLASES DE DEUDA PÚBLICA.

La deuda pública suele dividirse en:

a) Deuda a corto, mediano y a largo plazo.

En base al plazo de la deuda, esta puede ser de corto, mediano y largo plazo. La ley no establece un criterio para diferenciar el cómputo de estos plazos, por lo que operan en base a la costumbre: se considera a “**corto plazo**” un período de cinco años; “**mediano plazo**” un período entre cinco y diez años; y de “**largo plazo**” cuando el término del pago supera la década.

b) Deuda pública interna y externa.

Se entenderá como “**interna**” aquella que se emite y se paga dentro del país,⁷²siendo aplicables la leyes nacionales y teniendo jurisdicción los tribunales nacionales; “**externa**” cuando el pago debe de hacerse en el exterior, mediante la transferencia de valores, y especialmente cuando no es aplicable las leyes nacionales, sino que las extranjeras.

Esta se ha realizado en base a diferentes criterios, como por ejemplo la moneda a utilizar, o el origen del capital que se recibe.

⁷² Ibid, Pág. 420

c) Deuda Amortizable y Perpetua.

Esta se determina en base a que este prefijado o no el plazo del reembolso de la deuda.⁷³

La deuda pública, es una práctica ampliamente extendida en el mundo moderno que los Estados gasten en cada ejercicio, más dinero que el que recaudan, debido a los compromisos políticos y sociales que asumen. Las políticas keynesianas, por otra parte, que preconizaron presupuestos deficitarios como medio para activar el crecimiento económico, han contribuido también grandemente al endeudamiento de los Estados modernos.

Debido al peso de las deudas contraídas con anterioridad es frecuente que, entre los gastos del Estado, aparezca una considerable partida dedicada al pago de los intereses y del capital de la deuda asumida. La inflexibilidad de varios gastos fiscales y la imposibilidad de aumentar la presión tributaria más allá de cierto punto, suelen llevar a un círculo de creciente endeudamiento, puesto que a los gobiernos les resulta imposible hacer frente a tales compromisos y a los gastos corrientes por medio de los ingresos ordinarios que perciben.⁷⁴

Los gobiernos buscan por lo general consolidar las deudas a corto plazo convirtiéndolas en deudas de largo plazo, más fáciles de gerenciar, pero, en todo caso, cuando la deuda interna total sobrepasa cierto nivel, se recurre muchas veces a emisiones suplementarias de moneda nacional con el objeto de atender estos compromisos. Ello causa, indudablemente, una presión de tipo inflacionario, puesto que las nuevas emisiones se producen sin un respaldo en divisas o en bienes producidos por el país.

⁷³Ibid, Pág. 424

⁷⁴ www.monografias.com

c) DEUDA INTERNA

La "deuda pública", en general, es dinero que el Estado adeuda. Es decir, la suma de empréstitos o préstamos que debe (interna o externamente). El Estado pide dinero prestado de distintas maneras. Algunas veces lo hace a través de instrumentos formales, con bancos o entidades internacionales o extranjeras, blandas o comerciales. Otras veces emite bonos o valores, que coloca en diversos mercados.

La deuda interna es la parte de la deuda nacional o pública de un país cuyos acreedores son ciudadanos del mismo, en contraposición a la deuda externa.

Para solventarla y conseguir la generación de dinero, el gobierno hace uso de la vía del préstamo para obtener efectivo en lugar de emitir más billetes o monedas. El dinero creado de esta manera puede ser intercambiado con otros agentes económicos, pero rara vez puede ser gastado en bienes y servicios⁷⁵. Para asegurar esta obligación a los particulares el Estado emite: Bonos o Letra del Tesoro, en la cual éstos tienen una mínima ganancia.

d) DEUDA EXTERNA:

Aquella contraída con entidades o personas del exterior y que generalmente está denominada en moneda extranjera. Los pagos por capital e intereses de las deudas externas implican una salida de divisas y un aumento de la cuenta de los egresos de la balanza de pagos. Se contraen deudas externas cuando los gobiernos contraen compromisos con bancos, organismos internacionales u otros gobiernos, y cuando las empresas públicas o mixtas solicitan préstamos para realizar inversiones o para otras necesidades. Es frecuente que las instituciones cuenten con un aval gubernamental que garantiza la devolución de sus préstamos ante los acreedores.

⁷⁵ [www. Monografías.com](http://www.Monografías.com)

e) DEUDA FLOTANTE:

Llamase así a la parte de la deuda pública contraída a muy corto plazo, (entre uno a seis meses), bonos y letras del tesoro, y que se va renovando continuamente. La deuda flotante está en general en manos de los bancos e inversionistas nacionales o extranjeros. Los compromisos contraídos a corto plazo presionan a los gobiernos a emitir nuevos títulos, generando así un círculo de endeudamiento que, cuando no existen ingresos de la misma magnitud, lleva normalmente a la inflación⁷⁶.

f) AVAL

f.1) GENERALIDADES.

No hay acuerdo doctrinario respecto del origen de la palabra aval, algunos sostiene que significa "Abajo", explicando la denominación por el lugar que ocuparía la firma del avalista en el documento. Otros señalan que no es más que la unión resumida de los vocablos *ad valoren*. No obstante estas discrepancias, la palabra aval es empleada en forma general por todas las legislaciones del mundo, salvo la anglosajona, y designa una forma peculiar de garantía independiente de la asumida por los diversos firmantes de un título valor o de una letra de cambio. El Aval es un instrumento propio característico del Derecho Cambiario que tiene la finalidad de garantía del pago de una letra de cambio, en líneas generales, es una garantía dada para el pago total o parcial de la obligación contenido en un título.

Mediante el aval se puede garantizar en todo en parte el pago de una letra de cambio esta garantía puede otorgarla un tercero ó cualquier endosante de la letra, excepto el girador.

⁷⁶ Constitución de la República de El Salvador Art. 227 Inc. 3ª

f.2) CONCEPTO

Aval es un compromiso solidario de pago de una obligación a favor del acreedor ó beneficiario, otorgada por un tercero para el caso de no cumplir el obligado principal con el pago de un título de crédito. El aval implica la voluntad de una tercera persona inmersa en el título de manera unilateral, a dicha persona se le llama avalista.

Se trata de un instrumento por el cual el tercero (avalista), se compromete a cubrir el pago del monto del título de crédito y sus intereses, en el caso de que el deudor original (avalado) no cumpliera con lo que le corresponde.⁷⁷

f.3) EL AVAL EN CUANTO A LA DEUDA PÚBLICA:

Podemos decir que el aval, en cuanto a la deuda pública, es la autorización que el Gobierno da a un órgano determinado para que este pueda, en nombre de la República, hacer préstamos con organismos internacionales.

Asemejando esto al concepto de aval, que anteriormente se ha establecido, podemos decir que, es el Estado el que ampara la deuda contraída por un órgano determinado, en tal sentido si el órgano en un determinado momento no paga la deuda, tendría que ser el Estado, quien queda obligado al pago de esa deuda.

En estricto Derecho la figura del aval sólo se aplica respecto a los títulos de crédito, aun cuando en lo coloquial se entiende cuando cualquier tercero apoya el actuar de una persona.

Normalmente, quien quiere recibir un préstamo necesita alguien que le avale si suscribe algún título de crédito. Es decir, necesita demostrar al banco o a la

⁷⁷ Idem

entidad que le presta el dinero que, en caso de que no pueda devolver el préstamo en los pagos acordados, dicha entidad podrá requerir el pago y aún rematar los bienes tanto del avalado como del avalista para cubrir el resto del préstamo que no haya sido devuelto.

f.4) SUJETOS DEL AVAL

Quien asume la función de garante del pago de la letra por medio del aval, se llama avalista, el obligado cambiario por quien se da el aval es el avalado. Puede darse por cualquiera de los obligados cambiarios. El avalado puede ser el girado, el librador, el endosante, e incluso, otro avalista. El aval que no mencione la persona avalada es caso de existir varios aceptantes, se presume que garantiza a todas y cada una de las personas obligadas al pago.⁷⁸

En el caso de nuestro país, y para efectos del presente trabajo, podemos decir mencionar que el ente encargado de dar el aval para la realización del endeudamiento público, es el Banco Central de Reserva, quien en este caso sería el AVALISTA, en cuanto a los empréstitos que las Municipalidades u otros entes del Estado realizare con entes extranjeros.

f.5) FORMA DEL AVAL

El aval podrá constar en el anverso del título o en hoja adherida a él y se expresará escribiendo "por Aval" y la firma del avalista. La sola firma puesta en el título, cuando no se le pudiera atribuir otro significado, se tendrá como aval. Sus características son las siguientes:

- a) Debe hacerse por escrito, la escritura es un requisito Ad solemnitaten.

⁷⁸ Ibid

- b) Debe ser puesto en la letra o en la prolongación. Puede otorgarse en documento separado, y en este caso, debe indicarse el lugar donde a sido otorgado
- c) Debe colocarse en el anverso de la letra, designando a favor de quien se hace, o bien con la simple firma del avalista en cuyo caso se entiende otorgando a favor del librador.

En todos los casos el aval debe ser firmando por el avalista.

g) FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA.

Podemos mencionar tres modalidades de extinción a saber:

- a) La amortización de la deuda.** Esta constituye la principal forma para su extinción y supone, en otras palabras, el cumplimiento de la obligación de reembolso del capital tomado a préstamo, siempre que la deuda tenga tal carácter.
- b) La Prescripción.** Esta figura consiste en extinguir la deuda por el mero transcurso del tiempo sin haberse cumplido la obligación. En nuestro país las reglas de la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado. Es de hacer notar que este plazo es de diez años.⁷⁹
- c) El Repudio.** Esta consiste en la declaración unilateral del prestatario, en forma expresa o tácita, de que no cumplirá en el futuro con las obligaciones originadas en los contratos de préstamo.

En nuestro país la única modalidad de extinción de la deuda que se a producido es la amortización de la deuda pública,

⁷⁹ Según Artículo 2254 del Código Civil Salvadoreño.

CAPÍTULO III.
LEGISLACIÓN APLICABLE A LA ACTIVIDAD FINANCIERA
ESTATAL.

Dentro de la investigación que realizamos, referente a lo que es la Actividad Financiera del Estado, podemos observar que esta se encuentra regulada por una serie de normativas que están contempladas en diferentes leyes y sin dudarle en nuestra Constitución de la República; razón por la cual es de vital interés estudiar cada de estas normativas, en cuanto a aquellas normas que se encuentren íntimamente ligadas a este tema, así podemos empezar a estudiar esta en el orden jerárquico que se tiene en nuestra normativa legal:

12.CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.

Por tener nuestra Carta Magna, supremacía entre todos los demás cuerpos normativos, es imperioso remitirnos a ella, porque nos brinda las directrices o líneas generales de los institutos que tienen relación con la Actividad Financiera.

Artículo 104.- Los bienes inmuebles propiedad del Estado podrán ser transferidos a personas naturales o jurídicas dentro de los límites y en la forma establecida por la ley.

El Estado como un ente soberano, puede al igual que los particulares, vender o transferir sus bienes o propiedades, hasta el punto de que puede el Estado utilizar estos bienes como medio de pago de las deudas contraídas; como observamos en este aspecto, el Estado esta en la misma posición que los particulares, ya que para el caso del pago de las deudas, este puede hacerlo por medio de bienes que posea al igual que la gran mayoría de los particulares lo hacen. Estos bienes también forman parte de los ingresos patrimoniales con los que cuenta el Estado

Artículo 110.- No podrá autorizarse ningún monopolio sino a favor del Estado o de los Municipios, cuando el interés social lo haga imprescindible. Se podrán establecer estancos a favor del Estado.

A fin de garantizar la libertad empresarial y proteger al consumidor, se prohíben las prácticas monopolísticas.

Se podrá otorgar privilegios por tiempo limitado a los descubridores e inventores y a los perfeccionadores de los procesos productivos.

Corresponde al Estado prestar por sí o por medio de instituciones oficiales autónomas, los servicios de correos y telecomunicaciones. Podrá tomar a su cargo otros servicios públicos, cuando los intereses sociales así lo exijan, prestándolos directamente o por medio de las mencionadas instituciones o de los municipios. También le corresponde regular y vigilar los servicios públicos prestados por empresas privadas y la aprobación de sus tarifas, excepto las que se establezcan de conformidad con tratados o convenios internacionales, las empresas salvadoreñas de servicios públicos tendrán sus centros de trabajo y bases de operaciones en El Salvador.

Dentro de las tantas obligaciones que el Estado tiene para con la colectividad, esta la de garantizar el buen funcionamiento de los servicios públicos, es decir que este tiene el compromiso y la responsabilidad de velar que estos servicios se presten a la población de una forma eficiente y más aun de una manera permanente, ya que de no hacerlo se afectaría la colectividad, y por que no decirlo la Actividad Financiera del país, de esos servicios el Estado obtiene dividendos que ayudan a los gastos que éste tiene que realizar.

Para los casos en que un servicio público sea prestado por una persona particular, el Estado con su poder soberano tiene toda la facultad de controlar y

verificar que esta persona preste de una forma eficiente y permanente ese servicio, y de no hacerlo el Estado puede quitarle el derecho de seguir prestando ese servicio.

Este artículo habla de MONOPOLIO, vamos a entender este término como el aprovechamiento y control por parte de una sola persona o empresa y en forma exclusiva, de la producción y comercialización de un producto o servicio dentro del mercado.⁸⁰ Este monopolio en Derecho Financiero es considerado como parte de los ingresos que recibe el Estado.

Artículo 120.- En toda concesión que otorgue el Estado para establecimiento de muelles, ferrocarriles, canales u otras obras materiales de servicio público, deberá estipularse, como condición esencial, que después de transcurrido cierto tiempo, no mayor de cincuenta años, tales obras pasarán por ministerio de ley, en perfectas condiciones de servicio, al dominio del Estado, sin indemnización alguna

Estas concesiones deberán ser sometidas al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su aprobación.

El Estado como ente encargado de prestar los servicios públicos a la colectividad, puede en un determinado caso facultar a un particular para que sea este que brinde este servicio, concediéndole a éste la facultad de explotar bienes del Estado y de cobrarles a los particulares por el servicio que este presta; todo lo anterior lo realiza el Estado por medio de un contrato bilateral que se llama: CONTRATO DE CONCESIÓN. Este tipo de contrato se encuentra regulado en la Ley de Adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública.

Pero como requisito para que el Estado pueda realizar este tipo de contratos, esta iniciativa de concederle la explotación de un servicio público a un particular debe

⁸⁰ La practica del Monopolio este prohibida en nuestro país para los particulares, no así al Estado.

de ser autorizado por la Asamblea Legislativa. Esto para darle transparencia al proceso de adjudicación de los contratos como el de Concesión.

Artículo 121.- La Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado compuesto por Diputados, elegidos en la forma prescrita por esta Constitución, y ella compete fundamentalmente la atribución de legislar.

La Asamblea Legislativa es parte de uno de los tres Órganos del Gobierno, el cual está compuesto por representantes de toda la colectividad, tienen la facultad de decidir en nombre de todos los miembros de la colectividad. La Asamblea Legislativa está compuesta por 84 diputados,⁸¹ que como lo hemos dicho antes son los representantes del pueblo.

Este Órgano es importante en la Actividad Financiera del Estado, porque participa de una forma activa en temas relacionados con esta actividad, entre los que podemos mencionar: el Presupuesto General de la Nación, la conformación de la Deuda Pública, la aprobación de los gastos públicos, creación de leyes para obtener ingresos, entre otros.

El Artículo 131, establece las atribuciones de la Asamblea Legislativa entre las que tienen relación con la Actividad Financiera podemos mencionar:

6° decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa; y en caso de invasión, guerra legalmente declarada o calamidad pública, decretar empréstitos forzosos en la misma relación, sino bastaren las rentas públicas ordinarias;

⁸¹ Código Electoral; Art. 12

8° Decretar el Presupuesto de ingresos y egresos de la Administración Pública, así como sus reformas;

10° Aprobar su presupuesto y sistema de salarios, así como sus reformas, consultándolos previamente con el Presidente de la República para el solo efecto de garantizar que existan los fondos necesarios para su cumplimiento. Una vez aprobado dicho presupuesto se incorporará al Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública;

12° Decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesarios para su pago;

30° Aprobar las concesiones a que se refiere el Art. 120 de esta Constitución;

El otro Órgano que participa enérgicamente en la Actividad Financiera del Estado es el Órgano Ejecutivo, el cual es el que por decreto constitucional tiene la gestión de los negocios públicos, para lograrlo debe de crear las Secretarías de Estado que fueren necesarias, entre las cuales se distribuirán los diferentes Ramos de la Administración. Cada Secretaría estará a cargo de un Ministro, quien actuará con la colaboración de uno o más Viceministros. Los Viceministros sustituirán a los Ministros en los casos determinados por la ley, como lo expresa el Artículo 159.

Las secretarías que este artículo menciona, es lo que nosotros conocemos como MINISTERIOS, los cuales están compuesto por un Ministro, que es el que lleva las riendas de todo lo que concierne a ese ente, el cual estará apoyado por otra persona que se conoce como Viceministro. Con todo lo anterior se está desglosando de manera sencilla que es lo que va a comprender la Administración Financiera, y quienes son los que la conforman.

*Es necesario mencionar las atribuciones del Consejo de Ministros, lo encontramos en el **Artículo 167**, las cuales son:*

1º Decretar el reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y su propio Reglamento;

2º Elaborar el plan general del Gobierno;

3º Elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal;

También conocerá de las reformas a dicho presupuesto cuando se trate de transferencias entre partidas de distintos Ramos de la Administración Pública;

4º Autorizar la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos, a fin de satisfacer necesidades provenientes de guerra, de calamidad pública o de grave perturbación del orden, si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida, informando inmediatamente a la Junta Directiva de la misma, de las causas que motivaron tal medida, a efecto de que reunida que fuere ésta, apruebe o no los créditos correspondientes.

7º Convocar extraordinariamente a la Asamblea Legislativa, cuando los intereses de la República lo demanden;

8º Conocer y decidir sobre todos los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República.

Dentro de las atribuciones dadas al Consejo de Ministros, podemos recalcar aquellas que se ven ligadas a la Actividad Financiera del Estado, de esta forma podemos mencionar que una de las atribuciones más importantes que este Consejo desarrolla, es la del ordinal 3º, en cuanto a que este es el encargado de elaborar el proyecto del Presupuesto General de la Nación, el cual debe de ser realizado al menos tres meses antes de que empiece el ejercicio fiscal. Además es de mencionar que dentro de las atribuciones que se le conceden esta la de aprobar, solamente en casos excepcionales gastos de sumas de dinero que no estaban previstas en el presupuesto (ordinal 4º).

En el capítulo V, se encuentra una institución independiente, que tiene un papel importante en la Actividad Financiera, la cual es la Corte de Cuentas de la República, así lo expresa el artículo 195.

Artículo 195.- La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República, y que tendrá las siguientes atribuciones:

- 1º Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones, cuando la ley lo determine;**
- 2º Autorizar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el Presupuesto; intervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta afecte el Tesoro Público o al patrimonio del Estado, y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública;**
- 3º Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que administren o manejen bienes públicos, y a conocer de los juicios a que den lugar dichas cuentas;**
- 4º Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del Erario o que reciban subvención o subsidio del mismos. Esta fiscalización, se hará de manera adecuada a la naturaleza y fines del organismo de que se trate, de acuerdo con lo que al respecto determine la ley;**
- 5º Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea, e informar a ésta del resultado de su examen;**
- 6º Dictar los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones;**

7º Informar por escrito al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa y a los respectivos superiores jerárquicos de las irregularidades relevantes comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a la fiscalización;

8º Velar porque se hagan efectivas las deudas a favor del Estado y Municipios;

9º Ejercer las demás funciones que las leyes le señalen.

La Corte de Cuentas, será el ente encargado de controlar, vigilar, y fiscalizar, el manejo de los fondos y los gastos que la Administración Pública realice; así como también se encargará de cumplir con esta función sobre aquellos bienes por parte de de las instituciones y funcionarios públicos.

Además de esta atribución es transcendente ver que este órgano se encargará de velar que todas aquellas deudas que han sido contraídas a favor del Estado y las Municipalidades, se hagan efectivas en cuanto al pago de estas. En conclusión podemos decir que este órgano será el encargado de velar que toda la actividad que la Administración Financiera realice, se hagan apegados a las leyes que norman esta actividad y que no se violen ningún derecho de aquellos que están sujetos a estas normas.

Expresa el Artículo 196.- La Corte de Cuentas de la República, para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, se dividirá en una Cámara de Segunda Instancia y en las Cámaras de Primera Instancia que establezca la ley.

La Cámara de Segunda Instancia estará formada pro el Presidente de la Corte y dos Magistrados, cuyo número podrá ser aumentado por la ley.

Estos funcionarios serán elegidos para un período de tres años, podrán ser reelegidos, y no podrán ser separados de sus cargos sino por causa justa, mediante resolución de la Asamblea Legislativa. La Cámara de Segunda

Instancia nombrará, removerá, concederá licencias y aceptará renunciaciones a los Jueces de las Cámaras de Primera Instancia.

Una ley especial regulará el funcionamiento, jurisdicción, competencia y régimen administrativo de la Corte de Cuentas y Cámaras de la misma.

En este artículo, se está describiendo la forma en que estará conformada la Corte de Cuentas, para realizar de mejor manera el control de todos los entes del Estado, en estos artículos se mencionan el control administrativo y jurisdiccional.

La ley a la que se refiere este artículo, es la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, la cual regirá el actuar de esta institución. Además es de mencionar que existirá, para fines de aplicación de esta ley, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, la cual está destinada al buen ejercicio de las funciones jurisdiccionales de la Corte de Cuentas.

Posteriormente el Artículo 197, menciona: “Siempre que un acto sometido a conocimiento de la Corte de Cuentas de la República viole a su juicio alguna ley o reglamento en vigor, ha de advertirlo así a los funcionarios que en el ejercicio de sus funciones legales se lo comuniquen, y el acto de que se trate que dará en suspenso.

El Órgano Ejecutivo puede ratificar el acto total o parcialmente, siempre que lo considere legal, por medio de resolución razonada tomada en Consejo de Ministros y comunicada por escrito al Presidente de la Corte. Tal resolución deberá ser publicada en el Diario Oficial.

La ratificación debidamente comunicada, hará cesar la suspensión del acto, siempre que las observaciones de la Corte de Cuentas no consistan en falta o insuficiencia de crédito presupuestado al cual debe aplicarse un gasto,

pues, en tal caso, la suspensión debe mantenerse hasta que la deficiencia de crédito haya sido llenada”.

La Corte de Cuentas, podrá suspender la ejecución de acto, cuando previo conocimiento del mismo, considere que ese acto o la ejecución de este viola una ley o un reglamento, esto es importante para evitar desviación de poder y abuso de derecho por parte de los funcionarios o empleados públicos, en cuanto a los ingresos, gasto público y ejecución del presupuesto.

Sin embargo, aun cuando la ley le da esa facultad a la Corte de Cuentas, esta decisión puede ser revocada, dándole la validez al acto que ésta ha suspendido, lo cual le corresponderá exclusivamente al Órgano Ejecutivo, el cual podrá por medio del Consejo de Ministros validar el acto suspendido, mediante la ratificación,⁸² con lo que hace terminar la suspensión del acto.

Como parte del Control que realiza la Asamblea Legislativa de la Actividad Financiera, el Presidente de la Corte de Cuentas le rendirá anualmente un informe detallado y documentado de las labores de la Corte.

Esta obligación deberá cumplirse dentro de los tres meses siguientes a la terminación del año fiscal.

El incumplimiento de esta obligación se considera como causa justa de destitución, según artículo 199 de la Constitución de la República.

Ésta que es una obligación directamente del Presidente de la Corte de Cuentas, sé realiza con la finalidad que toda la Actividad Financiera que realiza la

⁸² Aprobación de Acto Jurídico

Administración Pública, pueda ser dada a conocer a toda la colectividad, y de esta forma darle la transparencia que se merece a este gestión que realiza, ya que por ser el ente que se encarga de verificar el buen funcionamiento de la Administración Financiera, está obligado a rendir cuentas a la población, las cuales se realiza por medio de los informes que debe de dar.

Dentro de este conjunto de normas, vamos a estudiar el Capítulo II del Título Séptimo, en lo que se refiere a la Hacienda Pública, ya que al referirnos a lo que es la Actividad Financiera del Estado necesariamente hay que estudiar lo que se refiere a la Hacienda Pública.

Artículo 223.- Forman la Hacienda Pública:

1º Sus fondos y valores líquidos;

2º Sus créditos activos;

3º Sus bienes muebles y raíces;

4º Los derechos derivados de la aplicación de las leyes relativas a impuestos; tasas y demás contribuciones, así como los que por cualquier otro título le correspondan.

Son obligaciones a cargo de la Hacienda Pública, las deudas reconocidas y las que tenga origen en los gastos públicos debidamente autorizados.

La Hacienda Pública es el conjunto de bienes que pertenecen al Estado, se entiende este conjunto de bienes como aquellos que él utiliza para la satisfacción de las necesidades de la población, así como también las necesidades que él mismo tiene. Debe de entenderse el término de Estado como la denominación que reciben las entidades políticas soberanas sobre un determinado territorio, su conjunto de organizaciones de gobierno y, por extensión, su propio territorio, por lo tanto al hablar

de Hacienda Pública, nos referimos a todos los bienes con que cuenta el Estado, así por ejemplo podemos mencionar: las acciones, los bonos, recursos en efectivos, inmuebles (edificios o construcciones) y los créditos que se encuentren activos.

Al hablar de gasto público, se refiere a los gastos que hace el Estado para satisfacer sus necesidades y las de la población en general.

Artículo 224.- Todos los ingresos de la Hacienda Pública formarán un sólo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado.

La Ley podrá, sin embargo, efectuar determinados ingresos al servicio de la deuda pública. Los donativos podrán asimismo ser afectados para los fines que indique el donante.

Todos los fondos que el Estado obtenga, ya sea del pago de impuesto, tasas o contribuciones especiales, formarán un solo fondo, que se denomina FONDO GENERAL DE LA NACIÓN, el cual servirá exclusivamente para satisfacer necesidades del Estado o de la población y que no podrá ser destinada para otro tipo de necesidad.

Pero hay que aclarar que existen dineros o fondos que el Estado recibe y que no se unen al FONDO GENERAL DE LA NACIÓN, y los cuales son destinados para otros fines, estos son:

- 1. Cuando una ley establece que lo que se obtenga de un determinado ingreso, como un impuesto servirá para pagar una deuda del Estado.*
- 2. Cuando alguien dona al Estado una cantidad de dinero con la condición de que lo utilice exclusivamente para una determinada obra de beneficio público.*

Artículo 225.- Cuando la ley lo autorice, el Estado, para la consecución de sus fines, podrá separar bienes de la masa de la Hacienda Pública o asignar recursos del Fondo General, para la constitución o incremento de patrimonios especiales destinados a instituciones públicas.

Artículo 226.- El Órgano Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las Finanzas Públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto, hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado.

El Órgano Ejecutivo designa al Ministerio de Hacienda para que se encargue de llevar el equilibrio, para vigilar que no se gaste más de lo que se obtiene y de que haya una racional utilización de los recursos de Estado para satisfacer sus necesidades y las de la población.

El llevar las riendas de la Actividad Financiera de una nación es una ardua tarea, es por ello que se delega esta función a uno de sus órganos, para que sea este quien tenga la facultad necesaria para emprender esta obra de manejo y dirección de las Finanzas Públicas del país.

Artículo 227.- El Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado.

El Órgano Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero nunca aumentarlos.

En el Presupuesto se autorizara la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos.

Las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y las entidades que se costeen con fondos del Erario o que tengan subvención de éste, excepto las instituciones de crédito, se regirán por presupuestos especiales y sistemas de salarios aprobados por el Órgano Legislativo.

Una ley especial establecerá lo concerniente a la preparación, votación, ejecución y rendición de cuentas de los presupuestos, y regulará el procedimiento que debe seguirse cuando al cierre de un ejercicio fiscal no esté aún en vigor el Presupuesto del nuevo ejercicio.

El Presupuesto es el cálculo que se hace de los ingresos y los gastos que habrán durante un periodo, que normalmente es de un año, y en el cual se calculan cuanto va a recibir el Estado a través de los impuestos, tasas, multas y los demás ingresos públicos, cuánto va a tener que gastar para que funcionen sus instituciones y para prestarles los diferentes servicios a la población.

Además se menciona en este artículo que será la Asamblea Legislativa la que tendrá la facultad y la obligación de aprobar los presupuestos de aquellas empresas estatales de carácter autónomo y las entidades que se costeen con fondos del Erario o que tengan subvención de éste, es decir que estas instituciones están sujetas directamente a lo que la Asamblea Legislativa decida en cuanto a lo que es la aprobación de los presupuestos que corresponde a estas entidades.

Artículo 228.- Ninguna suma podrá comprometerse o abonarse con cargo a fondos públicos, si no es dentro de las limitaciones de un crédito presupuestario.

Todo compromiso, abono o pago deberá efectuarse según lo disponga la ley.

Sólo podrán comprometerse fondos de ejercicios futuros con autorización legislativa, para obras de interés público o administrativo, o para la consolidación o conversión de la deuda pública. Con tales finalidades podrá votarse un presupuesto extraordinario.

Habrá una ley especial que regulará las subvenciones, pensiones y jubilaciones que afecten los fondos públicos.

Dentro del tenor literario de este artículo nos podemos dar cuenta que el legislador es claro al prohibir que los fondos del Estado sean comprometidos fuera de las limitaciones de un crédito presupuestario y además agregar que para poder realizar alguna de estas acciones, es completamente necesario que esta acción este regulada por una ley previa que así lo disponga, esto último por el Principio de Legalidad de la Actuación de la Administración. Por todo lo anterior podemos decir que sólo pueden gastarse u obtenerse prestadas dentro de un ejercicio fiscal, las cantidades de dinero que estén previstas en el presupuesto correspondiente a dicho ejercicio fiscal.

Si se quiere contratar préstamos que no pueden pagarse totalmente con los fondos establecidos para un ejercicio fiscal, es decir que los pagos para cancelarlos deben de hacerse en más de un año, entonces tal préstamo debe ser autorizado por la Asamblea Legislativa. Estos préstamos sólo van a servir para los fines que la misma ley les conceda. Esta facultad que se le da a la Asamblea Legislativa tiene su fundamento en que estos préstamos afectan directamente a la economía presupuestaria del país, y por ello es que la Asamblea Legislativa como el órgano donde se encuentra representado toda la colectividad es quien debe de analizar detenidamente si es conveniente para nuestro país la aprobación de dichos préstamos.

Artículo 230.- Para la percepción, custodia y erogación de los fondos públicos, habrá un Servicio General de Tesorería.

Cuando se disponga de bienes públicos en contravención a las disposiciones legales, será responsable el funcionario que autorice u ordene la operación, y también lo será el ejecutor, si no prueba su inculpabilidad.

*El legislador, en este artículo es muy previsor, ya expresa claramente que para la percepción, custodia y la erogación de los fondos públicos, existirá un ente que se encargará estrictamente de esta función, al cual se denomina como **SERVICIO GENERAL DE TESORERÍA.***

Para efectos de entender a que se refiere este artículo definiremos que es percepción, custodia y erogación, con lo cual entenderemos que es lo que realiza el Servicio General de Tesorería:

Se entenderá por Percepción, la recaudación y el cobro de dinero que el Estado hace por medio de la imposición de tributos.

La custodia, se refiere al cuidado, vigilancia y protección que el Estado ejerce sobre los fondos públicos que este obtiene por medio de la percepción.

Erogación, es la acción que el Estado realiza con los fondos que ha recolectado y custodiado, que se refleja en el gasto que este realiza en pro de la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

Artículo 231.- No pueden imponerse contribuciones sino en virtud de una ley y para el servicio público.

Los templos y sus dependencias destinadas inmediata y directamente al servicio religioso, estarán exentos de impuestos sobre inmuebles.

En este artículo expresa que todos los tributos que el Estado, por medio de su poder de imperio impone a los ciudadanos para que contribuyan a las cargas públicas, deben de estar reglamentados en una ley previa, es decir, que nosotros solamente estamos obligados a pagar aquellos tributos que estén previamente contemplados en una ley, esto por el Principio de Legalidad a la que está sometida la Administración Tributaria.

Con respecto los templos, juntamente con sus dependencias, que están destinadas al servicio religioso, la ley es clara al decir que quedan completamente exentas del pago del impuesto sobre inmuebles, que es el impuesto que regula la Ley del Impuesto sobre Bienes Raíces.

Artículo 232.- Ni el Órgano Legislativo ni el Ejecutivo podrán dispensar del pago de las cantidades reparadas a los funcionarios y empleados que manejen fondos fiscales o municipales, ni de las deudas a favor del Fisco o de los Municipios.

Este artículo hace referencia al pago de la deudas contraídas a favor del Estado por instituciones que dependen de él o por órganos de este, así como también las deudas que las municipalidades contraen con este, aludiendo la obligación que este tiene para con el Estado es la misma que tienen los particulares, haciendo de esta forma alarde al principio de igualdad, diciendo en este artículo el legislador que las deudas a favor del Estado no pueden ser perdonadas ni siquiera por una ley, es decir que aun estos organismos o entidades están obligados directamente al pago de estas cantidades al igual que como lo hacen las personas de la colectividad.

El Fisco debe ser entendido como el ente encargado de la recolección de los tributos, que en nuestro caso es el Ministerio de Hacienda.

Es importante remitirnos a las leyes secundarias que son las que desarrollan los preceptos constitucionales y nos dan más elementos para conocer a profundidad la Actividad Financiera Estatal

13. CÓDIGO TRIBUTARIO.

Este Código, nace de la necesidad de que exista un marco jurídico tributario unificado que regule adecuadamente la relación entre el Fisco y los Contribuyentes, que permita garantizar los derechos y obligaciones recíprocos, en este cuerpo normativo también podemos encontrar disposiciones concernientes a lo que se refiere a la Actividad Financiera del Estado, como por ejemplo, las formas que el Estado utiliza para recaudar, y las formas en que este distribuye estos fondos. Así podemos mencionar:

13.1 TRIBUTOS:

En el Código Tributario, estos están contemplado en el Título I, y desarrollados en el Capítulo IV, de este cuerpo de leyes, de la siguiente manera:

DEFINICIÓN

Artículo 11. Tributos son las obligaciones que establece el Estado, en ejercicio de su poder de imperio cuya prestación en dinero se exige con el propósito de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Como podemos observar, la definición dada por el Código Tributario de los Tributos se ve caracterizada por varios aspectos:

- 1. Son contemplados como una obligación de las personas o de la colectividad, la cual es impuesta por el Estado.*
- 2. Se ve manifestado el poder de imperio del Estado sobre la colectividad, en la imposición de los tributos, ya que es la única forma en la cual, la colectividad los acepta, y aun más los cumple.*
- 3. Los tributos están dirigido a exigir a la colectividad, el desembolso de una cantidad determinada de dinero al Estado, para poder éste suplir gastos de las necesidades que la misma colectividad tiene.*

CLASES DE TRIBUTOS

Artículo 12.- Los tributos se clasifican en: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

La clasificación dada por el Código, es la clasificación tripartita que acoge la doctrina, que es la más aceptada en todos los ordenamientos jurídicos existentes, ya que es unánime. El legislador, al clasificar a estos ingresos de esta forma, les da un estatus más elevado de todos los ingresos que obtiene el país, esto es así porque

estos son los que más entradas proporcionan. No todos los tributos son aplicados en el ámbito general, sino que estos se ven determinados por áreas o sectores de aplicación, así por ejemplo podemos mencionar que las tasas, no tienen el mismo ámbito de aplicación que un impuesto o una contribución especial, ya que todas se diferencian unas de otras

13.2 IMPUESTOS.

Artículo 13.- Impuesto es el tributo exigido sin contraprestación, cuyo hecho generador está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Dentro del concepto de impuestos dado, podemos recalcar su característica principal, y de la cual se diferencia de las Tasas y Contribuciones Especiales, es decir, que de estos no se obtiene ningún tipo de prestación, por lo tanto el individuo al pagar cierta cantidad de dinero en concepto de impuesto, realmente lo está haciendo obligado por el poder de imperio que el Estado tiene ante él, ya que éste no obtiene una prestación de forma directa, la palabra impuesto, deriva del latín IMPOSITUS, participio pasivo irregular del verbo transitivo imponer del latín IMPONERE, que significa carga, gravamen. Por lo que, con todo lo antes mencionado podemos concluir de donde nace esa exigencia de carácter obligatorio que caracteriza al impuesto.⁸³

Los impuestos sirven para financiar los gastos corrientes del Estado, por lo que como supra expresamos, al financiar estos gastos obtenemos un beneficio de forma indirecta, ya que el Estado debe de asegurarnos como expresa la Constitución el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social⁸⁴.

⁸³ www.cddhcu.gob.mx

⁸⁴ Esta contemplado en el Art. 1 de la Constitución.

13.3 TASA.

Artículo 14. Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado al contribuyente.

No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado.

Cuando el legislador habla de las TASAS, se refiere a aquella cantidad de dinero que las personas pagan al Estado, equiparando este concepto al de IMPUESTO dado en el artículo anterior de este cuerpo de leyes. Pero hay que diferenciar a unas con otras, ya que el pago de las tasas trae como beneficio la prestación de un servicio determinado que el Estado da a aquellos que se ven obligados al pago de éstas; por lo tanto, podemos ver que las tasas como medio de obtención de fondos para el Estado, es un medio que conlleva una obligatoriedad múltiple, es decir, que ambos sujetos que intervienen en esta relación jurídica están obligados entre sí, ya que por un lado tenemos a aquél que está obligado al pago de la cantidad estipulada por el Estado que equivale a lo que se conoce como Tasa, y por el otro tenemos al Estado como ente que recibe el pago de la Tasa, y que está obligado para con aquel que la paga a prestarle un servicio determinado.

Además dentro de este artículo, el legislador hace la salvedad, al decir que no serán tasas aquellas prestaciones que el usuario reciba como un pago de aquellos servicios que no son inherentes al Estado, esta institución son los precios públicos, cuya diferencia frente a la tasa fue abordado en el Capítulo II de esta monografía.

13.4 CONTRIBUCIÓN ESPECIAL.

Artículo 15. Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino

ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyan el presupuesto de la obligación.

La contribución de mejora es la instituida para costear la obra pública que produce una valorización inmobiliaria y tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el incremento de valor del inmueble beneficiado.

La contribución de seguridad social es la prestación a cargo de patronos y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de salud y previsión.

Las Contribuciones Especiales se caracterizan, por el hecho de que el pago de estas conllevan una prestación directa hacia aquellos que las pagan; pero esa prestación o como lo menciona el artículo, ese beneficio se ve sujeto a la realización de una obra de carácter público, como por ejemplo, la construcción de una carretera o de un puente, los cuales directamente benefician a la colectividad en general, pero que para la realización de estas obras, estos mismos sujetos se han visto obligado al pago de cierta cantidad de dinero al Estado en concepto de Contribuciones Especiales. Por lo tanto, podemos decir que este tipo de tributos, están dirigidos a la obtenciones de dinero para la realización de obras de carácter público, que traerán consigo un bienestar social para la toda la población.

El legislador dentro del tenor literario de este artículo, hace una distinción puntal sobre los tipos de contribuciones especiales que existen, empezando por aquéllas que están destinadas a las mejoras, que son instituidas directamente para obras de carácter público, que busca como fin el incremento del valor del inmueble beneficiado. Además el legislador, abarca aquellas contribuciones que son directamente dirigidas a aquellos que fungen como garantes de otras personas, o de un grupo de personas que ayudan al sostenimiento y funcionamiento de una institución determinada, y que se conocen como PATRONOS, los cuales están obligados a brindar seguridad y protección a sus empleados. Así mismo el Estado al ser un ente supremo tiene la obligación de brindar seguridad a todos aquellos

habitantes de la República, razón por la cual debe este de brindarles lo necesario para que estos puedan desempeñar sus funciones de la mejor manera, y para ello debe de contar con un fondo destinado directamente para esa función, siendo este tipo de contribuciones las que el Estado utiliza para cumplir con la misión de brindar seguridad y bienestar (Salud) a todos aquellos sujetos que están sujetos a su régimen, según el artículo 50 de la Constitución de la República

13.5 OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

Artículo 16.- La obligación tributaria es el vínculo jurídico de derecho público, que establece el Estado en el ejercicio del poder de imponer, exigible coactivamente de quienes se encuentran sometidos a su soberanía, cuando respecto de ellos se verifica el hecho previsto por la ley y que le da origen.

Cuando el Legislador se refiere a la Obligación Tributaria, la ve desde varios puntos de vista:

- 1. Como un vínculo de Derecho Público, el cual es establecido directamente por el Estado, en el uso de su poder de imperio, es decir que este vínculo del cual habla el legislador, se da únicamente cuando el Estado impone a la colectividad una serie de tributos los cuales están destinados a la obtención de recursos, que posteriormente serán utilizados para satisfacer las necesidades básicas de la misma colectividad que paga estos tributos.*
- 2. Un Vínculo exigible colectivamente, es decir, que esta relación jurídica de Derecho Público es de carácter coactivo hacia los particulares, ya que el Estado en su carácter de ente soberano tiene la facultad de exigir el pago de los tributos a todos aquellos que se vean sometidos a su soberanía, en otras palabras, el Estado puede en cualquier momento exigir el pago a todos sin pedir el consentimiento de estos.*

Esta Obligación o Vínculo debe de estar amparado en una ley previa, esto por el Principio de Reserva de Ley.

13.6 HECHO GENERADOR DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

Artículo 58.- El hecho generador es el presupuesto establecido por la ley por cuya realización se origina el nacimiento de la obligación tributaria.

Al hablar del hecho que genera la obligación tributaria, el legislador es claro al decir que lo que genera esta obligación entre el Estado y los particulares, que son considerados para efectos tributarios como sujetos pasivos de la obligación, es su poder de imperio.

El Hecho Generador es llamado también hecho imponible, este es un presupuesto, es decir que para que nazca la obligación tributaria es necesario que se de realice el hecho contenido en la norma tributaria en la realidad fáctica

13.7 NACIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

Artículo 60.- La ley podrá independizar el momento del nacimiento de la obligación tributaria del momento de consumación del hecho generador, incluso anticipando el primero cuando, en el curso del acto, hecho, situación o relación tipificadas resultare previsible su consumación según el orden natural y ordinario de las cosas y pudiera cuantificarse la materia imponible respectiva.

La base imponible determinada y el tributo liquidado tendrán carácter definitivo en los casos señalados por la Ley.

El nacimiento de la Obligación Tributaria como tal, puede ser separado del momento de su consumación, hecho que debe de ser permitido o señalado por la

ley, esto es así para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y para que realmente sean percibidos por el Estado

13.8 EXENCIONES.

Artículo 64.- Exención es la dispensa legal de la obligación tributaria sustantiva.

Es la facultad que el Estado da a las personas para no cumplir con la obligación tributaria, es decir que el Estado utiliza esta figura para aprobar que una persona particular deje de cumplir con lo pactado en la relación jurídica que nace entre el Estado y los particulares, esto es así en virtud que para el legislador y aplicando el Principio de Capacidad Contributiva, no todas las personas tienen los suficientes ingresos para contribuir con el Estado.

LÍMITE DE APLICACIÓN

Artículo 66.- La exención recaerá sobre los tributos existentes, salvo disposición expresa en contrario de la ley tributaria, en cuyo caso la exención deberá ser específica.

La aplicación de estas, será directamente sobre los tributos, es decir que estos recaerán sobre las impuestos, las tasas y también sobre las contribuciones especiales; todo esto, salvo disposición en contrario el cual deberá ser expresada en la ley tributaria, y cuando esto pase la exención será específica, es decir que recaerá sobre un tributo estrictamente especificado. Por lo anteriormente expresado a las exenciones no se les puede aplicar la analogía como método de complementación de las normas tributarias

VIGENCIA

Artículo 67.- La exención aún cuando fuera concedida en función de determinadas condiciones de hecho puede ser derogada o modificada por ley posterior, salvo que tuviera plazo cierto de duración.

La vigencia de estas, dependerá de la existencia de la ley, por la cual fueron creadas, ya que como lo menciona el artículo estas podrán ser derogadas cuando nazca o se cree una nueva ley.

13.9 EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

MODOS DE EXTINCIÓN DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS.

Artículo 68.- La obligación tributaria sustantiva se extingue por los siguientes modos:

- a) Pago;
- b) Compensación;
- c) Confusión; y,
- d) Prescripción.

En ningún caso, el impuesto pagado al Fisco o autoridad tributaria de otros países, estados o territorios, constituirá crédito contra el impuesto a pagar en El Salvador.

Esta formas, son las que la ley regulan en cuanto a lo que se refiere a la existencia de la Obligación, es decir que así como el legislador tiende a explicar las formas y en que consiste la Obligación Tributaria, de la misma forma da los medios por los cuales se puede extinguir esta obligación. El legislador dentro del Código Tributario, explica cada uno de estas forma de extinción de la obligación tributaria, puntualizando cada una de ellas y sus características más importantes que los diferencia unos de otros. Debemos aclarar que la forma de extinción por excelencia

es el pago y las otras las podemos clasificar como modos anormales de terminación de la obligación tributaria

13.10 LA DEUDA TRIBUTARIA

EXISTENCIA.

Artículo 264.- La deuda u obligación tributaria proveniente del impuesto existe a partir del día siguiente a aquel en que termine el período tributario, ejercicio o período de imposición; la proveniente de intereses desde el día en que se incurre en mora y la proveniente de multas desde que la resolución que las impone queda firme.

Esta deuda es la que proviene de todos los tributos que existen, es decir, que no han sido cancelado desde el día siguiente al que se terminó el período tributario, o el ejercicio del periodo de imposición, y de esta deuda proviene intereses, empezando desde el día en que incurre en mora y por consiguiente en la multa, las cuales son de igual obligatoriedad que el pago de los tributos.

Es de hacer notar que el legislador se equivocó al utilizar el término impuesto, porque este es solo una clase de los tributos que existen y sobre los cuales también puede configurarse la deuda tributaria.

En el Artículo 265, se explica que: “La deuda u obligación tributaria es exigible a partir del día siguiente a aquel en que termine el plazo o término legal para pagar”. Como lo expresa en el Artículo 266:” La deuda u obligación tributaria es una sola, no importando que la cosa debida sea fraccionable. La deuda u obligación tributaria existirá siempre que no haya sido cumplida en su totalidad”.

COBRO DE LA DEUDA TRIBUTARIA

Con respecto a este tema, empezaremos analizando lo que literalmente dice el artículo 268 de este cuerpo de leyes, el cual dice:

“La Deuda Tributaria, podrá satisfacerse sobre todo los bienes del deudor o responsables solidariamente, y tendrán carácter de crédito preferente en cuanto concurren con otros acreedores, con la única excepción dada por la ley que son las pensiones alimenticias determinadas por sentencia ejecutoriada”.

Con esta disposición se le da plena autoridad al Ministerio de Hacienda, para hacer efectivos los créditos a favor del Estado, mediante la figura del privilegio tributario, es decir, que al concurrir el Ministerio con otros acreedores tiene prelación sobre ellos, esto porque los tributos es el más importante ingreso corriente que tiene el Estado.

Dentro de este tema tan importante, se tratará de hacer un resumen de lo que es el proceso que utiliza el Estado para cobrar esta deuda, que como lo hemos mencionado anteriormente es contraída por aquellos particulares que habiendo tenido el tiempo dado por la ley para realizar el pago de los impuestos, no lo hicieron y por ello cayeron estos en mora, para lo cual la Administración Tributaria, por medio de la Dirección General de Tesorería⁸⁵, realiza el siguiente procedimiento de cobro⁸⁶:

- 1. La Administración Tributaria, por medio de la Dirección General de Tesorería, requerirá al deudor o responsable, el pago de la deuda otorgándole para eso un plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación del respectivo requerimiento.*

⁸⁵ Art. 267 inc. 1º Código Tributario

⁸⁶ Art. 270. Código Tributario

2. *Una vez transcurrido el plazo de diez días concedidos para el pago de la deuda, y si el deudor o responsable solidario no hubiera cancelado la deuda, la Administración Tributaria por medio del ente encargado para este cobro, dentro de los cinco días siguientes, procederá a solicitar la aplicación de medidas cautelares que estipula el Código Tributario en su artículo 274, y a certificar esa deuda, para luego ser remitida esta a la Fiscalía General de la República.*
3. *La Administración Tributaria, por medio de la Dirección General de Tesorería, juntamente con la certificación respectiva de la deuda, adjuntará la siguiente información:*
 - a) *Certificación del requerimiento notificado al deudor o responsable solidario para el pago de la deuda.*
 - b) *Certificación de la Resolución o documento mediante el cual se determinó la obligación tributaria.*
 - c) *Certificación de la declaración del impuesto, donde conste la deuda.*
 - d) *Documento donde exprese la situación de los bienes, derechos de deudor y de igual forma todos los del deudor solidario que consten en los expedientes que maneja la Administración Tributaria.*
 - e) *Lugar señalado para oír notificaciones, así como direcciones del deudor y responsable solidario.*
4. *La Fiscalía, con todo lo anterior, deberá investigar y comprobar la existencia de los bienes y la existencia de éstos, así como la existencia y situación de los derechos, esto tanto del deudor como de igual forma los del responsable solidario. Todo esto lo deberá hacer a mas tardar dentro del plazo de tres meses, contados a partir del día siguiente de recibida la información del literal anterior.*

5. *Durante el proceso ejecutivo y antes de haberse decretado embargo, los pagos de las obligaciones a favor del Estado se efectuarán por mandamiento de pago, el cual será emitido por la Fiscalía General de la República, para que ese pago sea realizado en la Dirección General de Tesorería.*

14. REGLAMENTO DE APLICACIÓN DEL CÓDIGO TRIBUTARIO.

Este reglamento nace como el instrumento necesario para la correcta aplicación de las normas contenidas dentro del Código Tributario, y es en él en donde se explica de manera clara todo lo que se refiere a conceptos y términos que dentro de este código se utilizan, así como también se explica de manera más amplia algunas disposiciones del Código Tributario para dar así una mejor aplicación a estas.

Dentro de este cuerpo de normas, estudiaremos aquellas que consideramos más trascendentes y que están íntimamente ligadas a la Actividad Financiera del Estado:

14.1 FUNCIONES DE ORIENTACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

Art. 3 La Administración Tributaria y sus dependencias cumplen una doble función: orientar a los sujetos pasivos en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y verificar dicho cumplimiento.

Las guías de orientación que emita la Administración Tributaria deberán ser divulgadas por ésta, con la finalidad de facilitar a los contribuyentes y a los responsables del impuesto, el adecuado conocimiento y comprensión de sus obligaciones en materia tributaria, logrando así, obtener el cumplimiento

voluntario de las mismas, quedando a criterio de la Administración las eventuales modificaciones que pudieren hacerseles.

En cuanto a este artículo, el cual esta contemplado en el Título II que se refiere a la Obligación Tributaria, podemos decir que esta doble función que cumple la Administración Tributaria es de vital importancia para la Actividad Financiera del Estado, ya que todos aquellos que se ven obligados a pagar los tributos que el Estado les ha impuesto, tienen derecho a estar informados de como pueden hacer efectiva esa obligación para que se de una real percepción de los tributos. Por ello, las formas que utilice La Administración Tributaria, deberán de tener como fin último que todos aquellos sujetos pasivos, puedan tener claros cuales son sus obligaciones, esto con el único objeto de que la relación de obligatoriedad tributaria, sea llevada de una forma ordenada y transparente para todos.

14.2 FISCALIZACIONES

La administración Tributaria, para verificar el buen funcionamiento y proceder de todos aquellos que se ven sujetos a las normas contenidas en estos cuerpos legales, y para evitar la evasión de los impuestos, podrá realizar fiscalizaciones periódicas directamente en los establecimientos comerciales. Función que se será desarrollada por medio de la figura de los AUDITORES, los cuales serán nombrados de acuerdo a lo estipulado en el Art. 117, inciso primero del presente reglamento, el cual literalmente dice:

“Para el ejercicio de su función fiscalizadora la Administración Tributaria contara con un cuerpo de auditores; en cada fiscalización podrán participar uno o más de ellos. Cuando a juicio de la Administración Tributaria considere que existen circunstancias que pongan en riesgo la ejecución de la fiscalización con objetividad, imparcialidad y apego a la verdad material, podrá sustituir los auditores designados y nombrar otros en sustitución de aquellos”

Este artículo, que contempla lo referente a los auditores, tiene una íntima relación con los Artículos 180 y 181 del Código Tributario, los cuales hablan de una figura similar a la de los Auditores; en estos artículos del Código tributario, se habla de la figura del FEDATARIO, que se crea con la intención de que estos puedan constatar el cumplimiento de las obligaciones de emitir y entregar facturas o documentos equivalentes por las compras en sus establecimientos⁸⁷.

Para efectos del Código Tributario, Fedatario es un representante de la Administración Tributaria, quien tiene las facultades siguientes:

- a) La verificación del cumplimiento de la obligación de emitir y entregar los documentos legales correspondientes por cada operación que se realice,*
- b) La obligación de inscribirse en el Registro de Contribuyentes y sus actuaciones se reputan legítimas, por lo que el acta de comprobación correspondiente, tendrá fuerza probatoria.*

El proceder de los auditores para el caso del presente reglamento, está contemplado en el artículo 119, dentro del cual se describe cual son los actos que deben de fiscalizar los auditores, así por ejemplo podemos mencionar: los libros de contabilidad, los inventarios, los estados financieros, balances, etc. Mientras que el proceder de los fedatarios, se encuentra descrito en el artículo 181 del Código Tributario, y dentro del cual se puede observar que a diferencia de los auditores el fedatario para realizar su verificación, lo puede hacer de forma incógnita, y solamente se identificara como lo que es en los casos en que el establecimiento al que visita no emita facturas, caso contrario no habrá necesidad de identificarse; en cambio el auditor desde el momento de llegar al establecimiento esta en la obligación de identificarse como auditor autorizado por el Ministerio de Hacienda.

⁸⁷ Código Tributario, Art. 179

Por último, podemos mencionar que en el presente reglamento se da los parámetros de seguridad que los FEDATARIOS utilizaran en los casos extremos y en el ejercicio de sus funciones, el fedatario a efecto de cumplir su cometido podrá auxiliarse de Agentes de la Policía Nacional Civil. ⁸⁸

14.3 RÉGIMEN SANCIONATORIO.

Este Reglamento contempla lo relativo al régimen sancionatorio que procede cuando los sujetos pasivos no cumplen con las obligaciones tributarias, como por ejemplo lo que establece el Art. 136 relativo a la sanción por declaración extemporánea, que dice:” Cuando se aplique la sanción establecida en el artículo 238 literal b) del Código Tributario y se hubieren hecho retenciones y entero de impuesto así como anticipos a cuenta, la referida sanción recaerá únicamente sobre la porción del impuesto a pagar, excluyendo el monto retenido y enterado y el anticipo a cuenta ingresado al Fondo General de la Nación”.

*Cuando este artículo habla de la sanción contenida dentro del Código Tributario, se refiere exactamente a los casos en que no se presenta dentro del plazo establecido el balance general, estado de resultado o estado de ingresos o gastos, en donde la multa será de cero punto dos por ciento sobre el patrimonio o capital contable que figure en el balance general menos el superávit por revaluó de activos no realizados, la que no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual*⁸⁹

Este artículo tiene relación con el Capítulo VIII, del Código Tributario, que se refiere al REGIMEN SANCIONATORIO, y el cual desarrolla lo que se va entender por infracción y sanción, así como la independencia de las infracciones, y dentro de este se dice que INFRACCION, es toda acción u omisión que implique la violación de

⁸⁸ Reglamento de Aplicación del Código Tributario, Art. 128

⁸⁹ Código Tributario, Art. 238 – A, Literal b)

normas tributarias o el incumplimiento de obligaciones de la misma naturaleza, contenidas en este código y en las leyes tributarias respectivas⁹⁰. SANCION, es la medida pecuniaria, comiso, cierre temporal y de arresto, que impone la Administración Tributaria o el Juez competente en el caso de cierre temporal de establecimiento, por infracción a las disposiciones contenidas en este Código y en las leyes tributarias respectivas⁹¹

15.LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO.

Esta ley nace de la necesidad de establecer los mecanismos de coordinación de la Administración Financiera entre las entidades e instituciones del sector público, para de esta forma implantar los criterios de economía, eficiencia y eficacia necesarios en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

Dirigida directamente a lo que se refiere la Actividad Financiera del Estado, vamos a tocar los puntos o normas que más relevancia tiene para poder explicar de mejor forma lo que es la Actividad Financiera del Estado:

15.1 OBJETO DE LA LEY.

Art. 1.- La presente Ley tiene por objeto:

- a) Normar y armonizar la gestión financiera del sector público;**
- b) Establecer el Sistema de Administración Financiera Integrado que comprenda los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Inversión y Crédito Público; y Contabilidad Gubernamental.**

⁹⁰ Código Tributario, Art. 226.

⁹¹ Código Tributario, Art. 228

Dentro de los objetos con que es creada esta ley, podemos darnos cuenta que lleva aparejado varios fines, y dentro de los cuales podemos mencionar:

La ley trata de normar la gestión financiera, lo que se busca como fin es que las normas que se encuentran contenidas dentro este cuerpo legal sean las reglas que rijan la Actividad Financiera del sector público, dándole para esto los parámetros necesarios para crear una Actividad Financiera completamente ordenada y de esta forma llegar a la armonía en la relación que nace dentro de esa actividad tan importante y necesaria para todo país.

Crear una figura integral de lo que es la Administración Financiera, en la cual se vele de igual forma, en lo referente al Presupuesto de la Nación, al manejo de los fondos por medio de un buen equipo de tesorería; donde además se vigile cuidadosamente de la inversión y del crédito público que nuestro país va a realizar y con ello se busca que se obtengan mejores y más ingresos para nuestra sociedad, donde se cuide por una contabilidad gubernamental transparente y limpia de los fondos la nación, y que es dinero público.

15.2 CREACIÓN DEL SISTEMA

Art. 7.- Créase el Sistema de Administración Financiera Integrado, que en adelante se denominará "SAFI", con la finalidad de establecer, poner en funcionamiento y mantener en las Instituciones y Entidades del Sector Público en el ámbito de esta Ley, el conjunto de principios, normas, organizaciones, programación, dirección y coordinación de los procedimientos de presupuesto, tesorería, inversión y crédito público y contabilidad gubernamental.

El SAFI estará estrechamente relacionado con el Sistema Nacional de Control y Auditoria de la Gestión Pública, que establece la Ley de la Corte de Cuentas de la República

La creación del Sistema de Administración Financiera Integrado, que nosotros conocemos como “SAFI”, nace con el único objetivo de custodiar que se cumpla lo estipulado en esta ley dentro de cada una de las entidades del sector público, esta atribución es otorgada por ley, lo que permite un mejor funcionamiento de esta facultad. Es decir, que esta figura “SAFI”, es el ente que velara por el fiel cumplimiento de cada uno de los objetivos de esta ley.

Cabe mencionar que el “SAFI, como le menciona el Reglamento de Aplicación de esta ley, es considerado como lo que actualmente constituye La Actividad Financiera del Estado.⁹²

15.3 ÓRGANO RECTOR Y DIRECCIÓN DEL SAFI

Art. 9.- El Ministerio de Hacienda es el Órgano Rector del SAFI y le corresponde al Ministro la dirección general de la Administración Financiera.

El Ministro de Hacienda tiene la facultad para expedir, a propuesta de las Direcciones Generales, normas de carácter general o especial aplicables a la Administración Financiera.

El “SAFI”, será regido o vigilado directamente por el Ministerio de Hacienda, es decir que el “SAFI” no es un ente independiente, sino que es un ente que está supeditado a la supervisión del Ministerio de Hacienda, que además de esa facultad dada por la ley, podrá expedir normas, ya sean estas de carácter especial o general y que sean aplicables a lo que es la Administración Financiera. De esto podemos deducir que la Actividad Financiera del Estado para que sea realizada de manera eficiente es necesaria la ayuda o complementación de otros entes del Estado.

⁹² Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, Art. 2, Literal c)

15.4 COMPONENTES DEL SISTEMA

Art. 10.- La aplicación del SAFI se hará a través de los siguientes subsistemas componentes: Subsistema de Presupuesto, Subsistema de Tesorería, Subsistema de Inversión y Crédito Público y Subsistema de Contabilidad Gubernamental.

Los subsistemas estarán a cargo de las siguientes Direcciones Generales: Dirección General del Presupuesto, Dirección General de Tesorería, Dirección General de Inversión y Crédito Público y Dirección General de Contabilidad Gubernamental, respectivamente.

En otras palabras, podemos decir que la aplicación del "SAFI", se hará por medio de sistemas integrados que se dirijan a sectores determinados, y para lo cual será necesaria la creación subsistemas que se encarguen directamente de desarrollar el "SAFI", dentro de su sector ya determinado. Esto es así para lograr un mejor desempeño de la Actividad Financiera del Estado que se traduzca en eficiencia y eficacia

15.5 EJERCICIO FINANCIERO FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO

Art. 12.- El ejercicio financiero fiscal inicia el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

Este artículo es claro al mencionar cual es el tiempo dado por ley para el Ejercicio Fiscal, que es el de un año calendario, es en el cual se desarrolla completamente toda la Actividad Financiera del Estado.

15.6 EL SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO PÚBLICO.

DESCRIPCIÓN

Art. 20.- El Subsistema de Presupuesto comprende los principios, técnicas, métodos y procedimientos empleados en las diferentes etapas o fases que integran el proceso presupuestario.

Con la creación del SAFI, como lo hemos dicho antes, se crean diferentes subsistemas, los cuales tendrán como objetivo la implementación y verificación del buen funcionamiento de este sistema, dentro de estos se encuentra este subsistema que es el responsable de todo lo que concierne a la creación y ejecución del presupuesto, en donde tendrá que velar porque los principios, técnicas, métodos y procedimiento que se implementen para la creación del presupuestos estén conforme a lo que la ley disponga, y que en ningún momento contradigan las disposiciones legales estipuladas en cuanto a lo que al presupuesto se refiere. En otras palabras, este subsistema es el que ha de velar cuidadosamente que en cada etapa del proceso de elaboración y ejecución del presupuesto se cumplan con las disposiciones legales concernientes al tema.

OBJETIVOS

Art. 21.- Los objetivos del subsistema de presupuesto son:

- a) Orientar los recursos disponibles para que el Presupuesto General del Estado y los demás presupuestos del sector público sean consistentes con los objetivos y metas propuestas por el Gobierno;**
- b) Lograr que la etapa de formulación, discusión y aprobación de anteproyectos de los presupuestos se cumpla en el tiempo y forma requeridos;**

- c) Asegurar que la ejecución presupuestaria se programe y desarrolle coordinadamente, asignando los recursos según los informes de avances físicos y de las necesidades financieras de cada entidad;**
- d) Utilizar la ejecución y evaluación presupuestarias como elementos dinámicos para la corrección de desviaciones en la programación de las acciones.**

Este subsistema, como encargado de velar por el buen funcionamiento del presupuesto en general, entendiendo esto desde la formulación hasta la etapa de ejecución del mismo, tiene como finalidad hacer de este, un proceso ágil, por medio del cual puedan llenarse las expectativas de las diferentes instituciones o áreas que se ven beneficiados con los fondos del Presupuesto de la Nación, así como hacer que la ejecución del mismo, se realice de una manera ordenada, programando cada uno de los gastos que se realizaren, haciendo estudios que ayuden a revelar cuales son las necesidades más importantes que tiene la población y utilizar de manera racional los ingresos que las instituciones perciben del Estado.

CARACTERÍSTICAS

Art. 22.- El Presupuesto General del Estado y los demás presupuestos del sector público, en el ámbito de la presente Ley, se estructurarán con arreglo a los principios presupuestarios, especialmente de universalidad, unidad, equilibrio, oportunidad y transparencia.

El Presupuesto de una Nación, debe de atender a lo dispuesto en los principios dados por la ley, que son los mismo adoptados por la doctrina, ya que son lo parámetros necesarios para hacer del presupuesto un medio de equiparación de fondos transparente y apegado a las normas legales de un país, y aun más a nivel internacional. Dentro de los principios que se menciona en este artículo, podemos mencionar el de universalidad, el cual pide que tanto gastos como ingresos sean plasmados dentro del mismo presupuesto; así como también este artículo pide que el

presupuesto se apegue a lo dicho por el principio de Unidad, equilibrio, oportunidad y transparencia, buscando con esto que el presupuesto sean completamente legal y transparente, y de esta forma manejar y orientar correctamente los fondo públicos, del cual esta compuesto el presupuesto.

COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO

Art. 24.- El Presupuesto del Sector Público No Financiero está constituido por el Presupuesto General del Estado, los Presupuestos Extraordinarios y los Presupuestos Especiales. Los presupuestos comprenderán todos los ingresos que se estiman recolectar de conformidad a las leyes vigentes, independientemente de su naturaleza económica, financiera e institucional, y la integración de los gastos que se proyectan erogar para un ejercicio fiscal. Asimismo mostrarán los propósitos de la gestión, identificando la producción de bienes y prestación de servicios que generarán las instituciones correspondientes.

Para efectos de una mejor comprensión de este artículo, explicaremos en que consiste cada uno de estos presupuestos.

- ***Presupuesto General del Estado:***

Es el que el Estado realiza para la previsión de gastos e ingresos para un determinado lapso de tiempo, por lo general un año, y en el cual se plasman todos los ingresos y gastos que realizarán durante ese periodo.

- **Presupuesto Extraordinario:**

Este es el referido a gastos extraordinarios no previstos en el presupuesto ordinario de un determinado ejercicio y relacionados con operaciones específicas o circunstancias excepcionales⁹³

- **Presupuestos Especiales:**

Estos son los destinados para fines determinados, y los cuales deben de ser expresados claramente en el presupuesto, así por ejemplo podemos mencionar los presupuestos destinados para la construcción de obras como hospitales o escuelas.

PRESUPUESTOS DE INGRESOS Y GASTOS.

Art. 25.- El presupuesto de ingresos comprenderá los recursos que genere el sistema tributario, la prestación y producción de bienes y servicios, transferencias, donaciones y otros ingresos, debidamente legalizados; las estimaciones de estos ingresos constituirán metas de recolección, de responsabilidad a cargo de los organismos correspondientes.

Las fuentes financieras comprenderán la captación de flujos financieros provenientes de las operaciones de endeudamiento interno y externo. Las estimaciones para dicha captación se efectuarán en base a operaciones debidamente concertadas y aprobadas.

El presupuesto de gastos comprenderá todos los egresos previstos para el logro de los objetivos y metas del Gobierno, sostenimiento administrativo del sector público, atención de la deuda pública y otros compromisos gubernamentales.

Dentro del presupuesto de ingresos, debe estar contemplado todo aquel flujo de dinero que resultare del pago de los impuestos, tasas o contribuciones especiales

⁹³ www.r020.com.ar

que el Estado imponga, así como también de aquellos otros medios, como por ejemplo la prestación de servicios, es decir que en este presupuesto se plasmará todo el dinero que resultare de las diferentes formas que el Estado utiliza para obtener ingresos.

El presupuesto de gastos, como su nombre lo dice, contendrá los egresos que se tengan previstos realizar en el periodo para el cual ha sido realizado ese presupuesto, y con esto se está dando cumplimiento al principio de equilibrio, que establece que debe de existir un equilibrio entre los ingresos y los gastos dentro del presupuesto.

Por lo tanto podemos ver que es condición indispensable para la aprobación del presupuesto, que exista un equilibrio claro y comprobado entre los ingresos y los gastos.

DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

Art. 27.- El Presupuesto General del Estado deberá reflejar el equilibrio financiero entre sus ingresos, egresos y fuentes de financiamiento. Este mismo objetivo deberá ser observado por los Presupuestos Especiales y Extraordinarios.

Como lo hemos mencionado anteriormente, el presupuesto debe como condición indispensable para su aprobación reflejar un equilibrio entre los ingresos y los gastos, es decir que debe de haber un equilibrio en cuanto a la cantidad de dinero que se pretende recolectar y en cuanto a la cantidad de dinero que se pretende distribuir en las diferentes áreas.

ETAPAS DEL PROCESO

Art. 31.-El proceso presupuestario comprende las etapas de Formulación, Aprobación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación del Presupuesto; fases que se realizan en los ejercicios fiscales previo y vigente.

Con este artículo, se esta explicando de una manera clara y sencilla, cuales son las etapas a seguir para llegar a la formulación del presupuesto, y las cuales el Estado debe de seguir para facilitar la creación del mismo.

INICIO DEL PROCESO

Art. 32.- El Proceso de elaboración del proyecto de presupuesto se iniciará anualmente, con la aprobación por el Consejo de Ministros de la política presupuestaria.

El proceso de elaboración del presupuesto, da inicio cada año, y para estos se necesitará de la aprobación de la Política Presupuestaria por el Consejo de Ministros. Por lo tanto, podemos decir, que este proceso da inicio cuando el Consejo de Ministros ha analizado y aprobado la política presupuestaria del país.

APROBACIÓN

Art. 38. Le corresponde al Consejo de Ministros, por medio del Ministro de Hacienda, presentar los proyectos de Ley de Presupuesto General del Estado y de los Presupuestos Especiales, así como la correspondiente Ley de Salarios, a la Asamblea Legislativa, por lo menos con tres meses de anticipación al inicio del nuevo ejercicio financiero fiscal.

Si al cierre de un ejercicio financiero fiscal no se hubiesen aprobado las Leyes del Presupuesto General del Estado y de los Presupuestos Especiales y la respectiva Ley de Salarios, en tanto se da la aprobación del Ejercicio entrante, se iniciará aplicando las respectivas Leyes de Presupuesto tanto General como Especial y la correspondiente Ley de Salarios vigentes en el ejercicio fiscal inmediato anterior, incorporando todas las reformas realizadas a estos cuerpos de Ley en dicho ejercicio fiscal. Una vez iniciado el ejercicio fiscal correspondiente sin la aprobación de los cuerpos de Ley a que se refiere esta disposición, el Ministerio de Hacienda deberá emitir la normativa pertinente en la que se indicará la modalidad de ejecución de las Leyes prorrogadas.

Con el propósito de garantizar la correcta y efectiva aplicación de lo prescrito en esta disposición, el Ministerio de Hacienda está facultado para aplicar toda la legislación vigente para el cumplimiento del proceso presupuestario.

Se faculta al Ministerio de Hacienda, para que autorice contrataciones temporales, de personal profesional o técnico que sea imprescindible, y cuyas plazas estén pendientes de autorización en el proyecto de la Ley de Salarios que vaya a ser aprobado.

El Ministerio de Hacienda, emitirá la normativa necesaria e indispensable, en la que instruirá la forma de hacer los ajustes necesarios de acuerdo a la ejecución ya realizada.

Básicamente este artículo establece la facultad y al mismo tiempo la obligación que tiene el Ministro de Hacienda de presentar los proyectos de Ley del Presupuesto General del Estado, así como también enmarca el tiempo máximo que puede dilatar dicha presentación, si un proyecto de presupuesto no es aprobado al final del año fiscal se inicia el ejercicio fiscal con el presupuesto inmediato anterior.

EJECUCIÓN

Art. 39.- La ejecución presupuestaria es la etapa en la cual se aplica el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos para movilizar los recursos presupuestados en función de los objetivos y metas establecidos en el presupuesto aprobado. Para este fin, deberá realizarse la programación de la ejecución presupuestaria que compatibilice los flujos de ingresos, egresos y financiamiento con el avance físico y financiero del presupuesto.

En esta etapa del presupuesto, es cuando se ve manifestada toda la Actividad Financiera del Estado en cuanto a lo que se refiere a la distribución de los ingresos que se han obtenido por diversos recursos, dentro de los cuales los tributos, son los que más ingresos producen al Estado.

Cuando el Estado realiza esta etapa del presupuesto debe de poner en práctica todo el conjunto de normas y lineamiento que rigen el procedimiento de distribución de los fondos, atendiendo al cumplimiento de los objetivos y fines que este se ha trazado y de esta forma satisfacer las necesidades básicas de la población.

15.7 DEL SUBSISTEMA DE TESORERÍA

DESCRIPCIÓN

Art. 60.- El Subsistema de Tesorería comprende todos los procesos de percepción, depósito, erogación, transferencia y registro de los recursos financieros del tesoro público; recursos que, puestos a disposición de las entidades y organismos del sector público, se utilizan para la cancelación de obligaciones contraídas con aplicación al Presupuesto General del Estado.

Este subsistema, se encarga de desarrollar todos los procesos de las diferentes actividades que realiza la Hacienda Pública, en todo lo referente a la percepción, erogación, hasta las transferencias y registro de los recursos financieros del tesoro público, fondos que una vez entregados y puestos a disposición de las diferentes entidades u organismos que se ven beneficiados con el presupuesto, son utilizados para la cancelación de las diferentes obligaciones contraídas.

OBJETIVO

Art. 61.- El objetivo del subsistema de tesorería, es mantener la liquidez necesaria para cumplir oportunamente con los compromisos financieros de la ejecución del Presupuesto General del Estado, a través de la programación financiera adecuada.

Este subsistema, que tiene como fin último lograr que el Presupuesto General de la Nación se desarrolle de una manera más ágil, y de forma oportuna para todos los sectores que se benefician con este; objetivo que se alcanza por medio de la

programación de la ejecución del presupuesto, es decir hacer una programación de los gastos de los fondos del tesoro público.

CARACTERÍSTICA

Art. 62.- La característica del subsistema de tesorería es la centralización de la recaudación de los recursos del tesoro público en un solo fondo, a la orden de la Dirección General de Tesorería; y la descentralización de los pagos, a nivel de cada una de las entidades e instituciones del sector público que forman parte del Presupuesto General del Estado.

Dentro de las características de este subsistema, podemos mencionar lo siguiente:

Se encarga de recolectar los fondos que se obtienen en un solo fondo, con lo cual esta logrando hacer una centralización de todos los fondos que este obtiene.

El dinero que se recolecta en un solo fondo, es puesto a disposición de la Dirección General de Tesorería.

Se encarga de dirigir de una manera equilibrada los fondos para cada uno de los sectores que lo necesitan, es decir, descentralizando los pagos

15.8 DEL SUBSISTEMA DE INVERSION Y CREDITO PÚBLICO

DESCRIPCIÓN Y FINALIDAD

Art. 82.- El Subsistema de Inversión y Crédito Público tiene como finalidad obtener, dar seguimiento y controlar recursos internos y externos, originados por la vía del endeudamiento público. Tales recursos solamente podrán ser destinados al financiamiento de proyectos de inversión de beneficio económico y social, situaciones imprevistas o de necesidades nacionales y convenidas para refinanciar los pasivos del sector público, incluyendo los intereses respectivos.

En lo relativo a la Inversión Pública, ésta deberá compatibilizarse con los objetivos de Desarrollo Nacional y Sectorial, y con los recursos disponibles, coordinando la acción estatal en materia de inversiones con el Programa Monetario y Financiero, y el Presupuesto Público.

Este subsistema, esta dividido en dos grandes sectores, los cuales son los siguientes:

1. DE INVERSION:

Esta deberá de ser desarrollada conforme a las necesidades de la colectividad, y objetivos de desarrollo nacional y sectorial, tomando como base para esto los fondos que en ese momento se cuentan.

2. DE CRÉDITO PÚBLICO:

En este aspecto, este subsistema esta destinado directamente a obtener fondos provenientes por la vía del endeudamiento público, ya sean estos obtenidos de una forma interna o externa, y los cuales serán destinados única y exclusivamente para el desarrollo de proyectos que beneficien a la colectividad, en los casos que se determinen como situaciones imprevistas.

CARACTERÍSTICA

Art. 83.- El Subsistema de Inversión y Crédito Público rige para todas las entidades e instituciones del sector público. También rige para las Municipalidades cuando el Gobierno Central sea el garante o contratante este subsistema se caracteriza porque, a diferencia de los otros subsistemas de la administración, las decisiones y operaciones referidas al endeudamiento público están supeditadas a procesos centralizados de autorización, negociación, contratación y legalización.

A diferencia de los demás subsistemas este se caracteriza por ser un ente administrador, ya que las decisiones y operaciones referidas al endeudamiento, están supeditadas a procesos centralizadas de autorización.

15.9 DEL SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

DESCRIPCIÓN

Art. 98.- El Subsistema de Contabilidad Gubernamental es el elemento integrador del Sistema de Administración Financiera y está constituido por un conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar en forma sistemática toda la información referente a las transacciones del sector público, expresable en términos monetarios, con el objeto de proveer información sobre la gestión financiera y presupuestaria.

Este sistema como su nombre lo indica, es el encargado de llevar la contabilidad de las finanzas públicas del país, es decir que es el encargado de todo lo referente a los principios, normas y todos aquellos procedimientos que se utilizan para recopilar y registrar toda la información concerniente a todas las transacciones que el Estado realiza, esto abarca todos los ingresos y todos los gastos que este realiza, con el objeto de tener una base de datos de todos estos acontecimientos económicos que se dan en un ejercicio fiscal, para de esta forma proveer de información veraz sobre la gestión financiera presupuestario realizada por el Estado a través de las distintas entidades e instituciones.

CARACTERÍSTICA

Art. 100.- El Subsistema de Contabilidad Gubernamental funcionará sobre la base de una descentralización de los registros básicos a nivel institucional o fondo legalmente creado, conforme lo determine el Ministerio de Hacienda, y una centralización de la información financiera para efectos de consolidación contable en la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Este subsistema, funcionará en dos grandes bases:

***La Primera**, una separación de los diferentes registros que a nivel institucional llevan cada una de las instituciones o entidades, de acuerdo a como lo dicte el Ministerio de Hacienda.*

***La segunda**, en base a una descentralización, de toda la información de las diferentes instituciones, con el fin de consolidar el sector contable.*

16. REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

Dentro de este cuerpo normativo, analizaremos los artículos que consideremos con mayor relevancia, ya que la mayoría de ellos son similares a muchos que ya hemos desarrollado en la Ley Orgánica de la Actividad Financiera del Estado:

16.1 OBJETO DEL REGLAMENTO.

Art. 1.- El presente reglamento tiene por objeto:

- a) Desarrollar la normativa general relacionada con la organización, funcionamiento, dirección, coordinación y supervisión de la Administración Financiera del Estado, que asegure la debida aplicación de su correspondiente Ley Orgánica; y,**
- b) Fijar el ámbito y los niveles de competencia en que se desarrolla el Sistema de Administración Financiera en el Ministerio de Hacienda y en las instituciones y entidades comprendidas en el Art. 2 de la Ley.**

Este reglamento que nace como un medio para facilitar el desarrollo y aplicación de la Ley Orgánica de la Actividad Financiera del Estado, busca que las

normas que están contenidas dentro de dicha ley, sean claramente entendibles para todos aquellos que se ven sujetos a sus normativas, por lo tanto podemos decir que dentro de los objetivos de creación del presente reglamento se puede observar que se busca como lo hemos mencionado antes que la Ley Orgánica de la Actividad Financiera del Estado sea de fácil comprensión y aplicación para todos aquellos que se avocan a ella.

Además muestra el ámbito de aplicación, en donde se desarrolla el Sistema de Administración Financiera (SAFI), para de esta forma poder comprender el por que de la creación de este sistema y el ámbito en que se desarrolla bajo la dirección y vigilancia del Ministerio de Hacienda.

16.2 DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

RESPONSABILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

Art. 3.- Corresponde al Ministerio de Hacienda, de acuerdo con la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, la dirección, coordinación y supervisión de las finanzas públicas.

Así mismo, compete al Ministerio velar por el equilibrio presupuestario y proponer la política financiera del sector público, la cual deberá ser coordinada con el Banco Central de Reserva de El Salvador, para el cumplimiento de los objetivos, metas y responsabilidades, señaladas en los Artículos 5 y 6 de la Ley.

Dentro de este Artículo se faculta al Ministerio de Hacienda para:

- 1. Dirigir, coordinar y supervisar las Finanzas Públicas del país, facultad dada constitucionalmente.*
- 2. Velar porque el Presupuesto sea creado y repartido equilibradamente a todos los sectores.*

3. *Proponer la Política Financiera del Sector Público, lo que debe de ser coordinado por medio del Banco Central de Reserva.*

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA.

ART. 7. - La Administración Financiera del Estado, está organizada mediante un sistema integrado de organismos, funciones, procedimientos, registros e información, que operan mediante un vínculo común de gestión que es el Presupuesto Público.

Este proceso se desarrolla a través de las etapas de formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto, en las que se generan los vínculos de interrelación de los subsistemas entre sí y de estos con las operaciones institucionales, con apoyo en un sistema informático que integra las actividades y relaciona su accionar de manera conjunta, tanto a nivel central como descentralizado.

La Actividad Financiera del Estado, como medio de administración de los fondos públicos está organizada por una serie de factores que determinan el vinculo existente en común de esta gestión administrativa, es decir que el Estado tiene como vinculo de esta actividad que realiza con los fondos públicos al presupuesto.

Se puede decir entonces que, la Administración Financiera del Estado no funciona como tal, sino que se ve determinado por una serie de factores que ayudan a su mejor desempeño y funcionamiento. Este proceso de funcionamiento se desarrolla claramente en el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, ya que es ahí donde se da la relación entre los subsistemas que desarrollan el SAFI.

En conclusión, el presente reglamento desarrolla en esencia la LEY ORGANICA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO, dando los parámetros necesarios para darle una mejor aplicación a dicha ley, además da los conceptos

necesarios que se utilizan en ley, para un mejor entendimiento de los términos empleados dentro de este conjunto de normas.

COORDINACIÓN DEL SAFI.

Art. 8.- Se establece el Comité de Administración Financiera como el ente de decisiones integradas del SAFI y la Dirección Nacional de Administración Financiera (DINAFI) como la unidad de apoyo a dicho Comité, responsable de velar por la coordinación e integración de los Subsistemas componentes del SAFI, así como de propiciar la coordinación y participación activa entre los mencionados Subsistemas y las Instituciones del Sector Público no Financiero.

De acuerdo a lo dispuesto por este Artículo, el SAFI estará compuesto por dos entidades, que serán las responsables de velar por la coordinación e integración de los subsistemas que componen el SAFI, las cuales son:

- 1. El Comité de Administración Financiera, que será el ente encargado de las decisiones de forma integrada del SAFI*
- 2. La Dirección de Administración Financiera (DINAFI), que se crea como un comité de apoyo al comité anterior.*

CONFORMACIÓN DEL COMITÉ.

Art. 9.- El Comité estará conformado por el Ministro, quien lo presidirá, por el Viceministro de Hacienda, por el Director Nacional de Administración Financiera y por los Directores Generales de Presupuesto, Tesorería, Inversión y Crédito Público y Contabilidad Gubernamental. Además, podrán participar los funcionarios y asesores que sean designados por los Titulares.

De este artículo, que es muy claro, solo podemos mencionar que nos muestra como estará conformado el Comité, y quienes serán los funcionarios que ocuparan los puestos dentro de dicho ente.

ORGANISMOS NORMATIVOS DE LOS SUBSISTEMAS DEL SAFI.

Art. 10.- En concordancia con la Ley; las Direcciones Generales de Presupuesto, Tesorería, Inversión y Crédito Público y Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda, son los organismos normativos a los cuales compete la responsabilidad de conducir la centralización normativa de los Subsistemas de Presupuesto, de Tesorería, de Inversión y Crédito Público y de Contabilidad Gubernamental respectivamente.

Asimismo, compete a las Direcciones Generales de los Subsistemas, la dirección técnica, coordinación y supervisión de la descentralización de la gestión financiera institucional, con excepción de las funciones de la Dirección General de Inversión y Crédito Público, en lo que respecta solamente a crédito público, que por su naturaleza se realizan a nivel centralizado

Corresponde la obligación de dirigir y conducir la centralización normativa de los subsistemas que desarrollan al SAFI:

- 1. Dirección General del Presupuesto*
- 2. Dirección General de Tesorería*
- 3. Dirección General de Inversión y Crédito Público*
- 4. Dirección General de Contabilidad Gubernamental.*

Todas estas direcciones, son dependencias directas del Ministerio de Hacienda

Dentro de las atribuciones que se le dan a las diferentes Direcciones que se han dicho anteriormente, esta la dirección técnica de la descentralización de los bienes y fondos del Estado. La única dirección que se excluye de estas atribuciones es la Dirección General de Inversión y Crédito Público, en cuanto a los que respecta al crédito público, ya que por su misma naturaleza de esta dirección, se realizan a nivel centralizado

16.3 UNIDADES FINANCIERAS INSTITUCIONALES

DE LA FORMACIÓN DE LA UNIDAD FINANCIERA INSTITUCIONAL (UFI).

Art. 28.- En concordancia con las características básicas del SAFI, de centralización normativa y de descentralización operativa, cada institución y organismo del sector público comprendidos en el Art. 2 de la Ley, constituirá una Unidad Financiera Institucional que será responsable de su administración financiera y de la relación técnico-funcional con los Organismos Normativos de los Subsistemas del SAFI.

Como podemos observar, como lo menciona el artículo dos de la Ley, todas las instituciones de que habla el artículo dos, es decir todas las Dependencias Centralizadas y Descentralizadas del Gobierno de la República, las Instituciones y Empresas Estatales de carácter autónomo, inclusive la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS); y las entidades e instituciones que se costeen con fondos públicos o que reciban subvención o subsidio del Estado; crearan una unidad que se encargara de administrar la Actividad Financiera y la relación que existe entre los organismos normativos y los subsistemas que desarrollan el SAFI, la se denominara UNIDAD FINANCIERA INSTITUCIONAL (UFI).

ÁMBITO DE GESTIÓN DE LA UFI.

Art. 29.- El ámbito de gestión de la UFI estará delimitado por los fines, propósitos y recursos aprobados a la institución que representa, en los Presupuestos General, Especial y Extraordinario correspondientes y fondos de actividades especiales. Asumirá ante el Titular y los Organismos Normativos del SAFI, la responsabilidad de dicha gestión financiera y de los mecanismos internos que establezca para su organización, funcionamiento, procedimientos e información a nivel institucional, descentralizado o desconcentrado de las operaciones financieras, de conformidad con las normas respectivas del Ministerio de Hacienda.

Las Unidades Financieras Institucionales, en sus relaciones con el SAFI, se regirán por las políticas, normas generales y especiales contenidas en el presente Reglamento y en las demás disposiciones e instructivos que dicte el Ministerio de Hacienda y las Direcciones Generales Normativas de los Subsistemas.

En cuanto al ámbito de gestión de la UFI, se encuentra delimitado por los fines, propósitos, que hayan sido aprobados por cada institución a la cual representa, es decir que el desarrollo o el trabajo que esta realiza se ve sujeto a estos propósitos, los cuales deben de estar previamente autorizados por esta.

Las Unidades Financieras Institucionales, en cuanto a la relación que existe con el SAFI, en el desarrollo de sus funciones se ceñirá por las normas que este reglamento dicte en cuanto a lo que se refiere a esta unidad, además deberá de atender todas las disposiciones especiales que el Ministerio de Hacienda dicte, con el objeto de desarrollar de mejor manera la actividad económica institucional.

ORGANIZACIÓN Y DEPENDENCIA.

Art. 30.- La Unidad Financiera Institucional, como responsable de las operaciones financieras, será estructurada como unidad de segundo nivel organizacional, dependerá del Titular de la institución u organismo y actuará por delegación de éste, de acuerdo con las atribuciones que le asigne el presente Reglamento, las normas y directivas del Ministerio de Hacienda y de las Direcciones Generales de los Subsistemas.

En resumen, se puede decir que la UFI, no será un organismo independiente, sino que dependerá de un Titular de la institución, y actuara única y exclusivamente por delegación del titular y conforme a las obligaciones y atribuciones que esta ley atribuye. Esta será creada como un ente de segundo nivel y por lo cual se considera como un ente dependiente de la figura que ya antes hemos mencionado.

RELACIONES INSTITUCIONALES INTERNAS DE LAS UFI.

Art. 31.- Corresponde al Jefe de la UFI la dirección, coordinación, integración y supervisión de las actividades de presupuesto, tesorería, contabilidad gubernamental y crédito público que realicen los niveles de gestión institucional.

En sus relaciones con las Unidades Presupuestarias Institucionales, tiene un rol técnico-normativo para conducir las disposiciones del SAFI y un rol administrativo-funcional en lo que respecta a la gestión de las operaciones financieras, que realicen los ejecutores.

En igual forma, deberá asesorar en las materias de su competencia al Titular y a los niveles de gestión institucional.

Este artículo especifica claramente las atribuciones y obligaciones que el Jefe de la UFI tendrá, además de delimitar el ámbito de desarrollo de estas obligaciones.

El Jefe en cuanto a las relaciones que este desarrolla con las Unidades Presupuestarias Institucionales, realiza dos roles, los cuales son:

- 1. ROL TECNICO-NORMATIVO: dirigido a la conducción de las disposiciones del SAFI, en cuanto al buen funcionamiento de las mismas dentro del sistema.*
- 2. ROL ADMINISTRATIVO- FUNCIONAL: este se refiere directamente a lo que tiene que ver con la gestión de las operaciones financieras.*

MOMENTOS DE LA EJECUCIÓN.

Art. 57.- Para fines de Ejecución Presupuestaria, se identificarán las siguientes fases de las transacciones a realizarse durante un ejercicio financiero fiscal:

a. Crédito Presupuestario

Comprenderá la autorización total de recursos financieros de que dispone la institución para el ejercicio financiero fiscal en vigencia. Esta autorización comprenderá las asignaciones aprobadas en la Ley de Presupuesto más las modificaciones que se generan durante la ejecución presupuestaria; su monto debe ser compatible con los propósitos establecidos en términos de resultados físicos;

b. Compromiso Presupuestario

Comprenderá toda afectación preventiva del crédito presupuestario originada por un acto administrativo debidamente documentado, mediante el cual la autoridad competente decide la realización de un gasto presupuestario y se identifica la persona natural o jurídica con quien se establece la relación que da origen al compromiso, así como los bienes o servicios a recibir o, en su caso, los gastos sin contraprestación;

c. Devengado Presupuestario

Representará la aplicación concreta de los recursos a los fines establecidos en la Ley del Presupuesto, ya que es la fase en que las Instituciones reconocen el surgimiento de una obligación de pago a los suministrantes, por la recepción y aceptación de conformidad de los bienes o servicios previamente contratados. El Devengado implica la afectación definitiva de los respectivos compromisos presupuestarios, aprobados en su oportunidad.

Las etapas de la ejecución presupuestaria se dividen en tres fases y de las cuales poder observar los elementos más importantes, y de ellos podemos mencionar lo siguiente:

- 1. El crédito presupuestario, Comprenderá la autorización total de recursos financieros, con los cuales cuenta una determinada institución, es decir*

que será la aprobación de los recursos reales con los cuales se cuentan para un ejercicio fiscal determinado.

- 2. El Compromiso presupuestario será todas aquellas afectaciones que de manera preventiva se tengan sobre los fondos con los cuales se cuentan, y de los cuales hemos hablando en el literal anterior, esa afectación debe de ser prevista con anterioridad y plasmada en un documento, mediante la cual se decidirá si lleva a cabo o no, es decir que se decide si se realiza o no el gasto.*
- 3. El devengado presupuestario, comprenderá la aplicación concreta de los recursos, para los fines establecidos en la Ley de Presupuesto, en pocas palabras esta es la afectación definitiva de los respectivos compromisos presupuestarios, aprobados en su oportunidad.*

NIVELES DE RESPONSABILIDAD.

Art. 58.- Las entidades e instituciones que forman parte del SAFI están obligadas de conformidad al Art. 41 de la ley, a realizar y presentar a la Dirección General la Programación de la Ejecución Presupuestaria, la cual deberá efectuarse en los siguientes niveles de responsabilidad:

a) Nivel Global

Corresponde al Ministerio de Hacienda y comprende grandes agregados, tales como: la estimación de los ingresos, la integración de las necesidades de recursos financieros (egresos) y las estimaciones del uso del financiamiento de corto y largo plazo de todo el Sector Público.

b) Nivel Institucional

Este nivel estará a cargo de los titulares de las instituciones que conforman el presupuesto votado en la Ley de Presupuesto y constituye la parte gerencial en la que se transforman las normas, orientaciones y

autorizaciones en acciones concretas para movilizar los recursos humanos, materiales y financieros, a fin de alcanzar los objetivos y metas consideradas en el Plan de Trabajo.

c) Nivel Operativo

Estará a cargo de los responsables de cada una de las Unidades Operativas definidas en el Plan de Trabajo y es donde se relaciona directamente los resultados físicos y financieros previstos y por lo tanto constituye el nivel de seguimiento básico de todo el proceso de ejecución presupuestaria, por lo que la información a obtenerse debe ser completa, veraz y oportuna.

Las funciones de cada nivel se establecerán en los Documentos Técnicos correspondientes.

Las entidades que forman parte del SAFI, tienen la obligación cada una de ellas, el presentar a la Dirección General la Programación de la Ejecución Presupuestaria, la cual deberá efectuarse en los siguientes niveles de responsabilidad:

Nivel Global: *que básicamente comprende la estimación de los ingresos y de los gastos, así como la estimación de las necesidades de los recursos financieros, en los distintos sectores del país.*

Nivel Institucional: *constituye la parte gerencial de las normas y autorizaciones concretas para poder movilizar todos los recursos necesarios para alcanzar los objetivos y metas consideradas en el Plan de Trabajo de las instituciones. Este esta dirigido directamente a los titulares de las instituciones que conforman el presupuesto.*

Nivel Operativo: constituye el nivel de seguimiento básico de todo el proceso de ejecución presupuestaria, por lo que recoleta un cúmulo grande de información la cual debe ser completa, veraz y oportuna.

16.4 LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE TESORERIA

El Estado, como ente responsable de la Actividad Financiera del país, se ve en la necesidad de utilizar instrumentos financieros de tesorería, dentro de los cuales podemos mencionar los siguientes:

- 1) *El Estado maneja una Cuenta Corriente Única del Tesoro, el cual es “el mecanismo conformado por una Cuenta Principal de responsabilidad de la Dirección General de Tesorería (DGT) y por las Cuentas Subsidiarias del Tesoro a cargo de las Unidades Financieras de las Instituciones, para el manejo operativo de los fondos públicos, transferidos para la ejecución del Presupuesto General del Estado”⁹⁴. Cabe mencionar que esta cuenta, será manejada por el Banco Central de Reserva (BCR), lugar en el cual se tendrá abierta esta cuenta, y en el cual se tendrá el dinero del presupuesto.*
Esta cuenta, que es en la que el Estado depositara todos los fondos provenientes del pago de los impuestos, tasas y contribuciones tendrá como principal objetivo resguardar todos los recursos financieros, previstos en el Presupuesto General del Estado, así como los que por cualquier otro título se generen o le corresponda recibir, excepto los fondos provenientes de la autogestión de las empresas públicas no financieras y los provenientes de convenios o contratos internacionales, en los que se establezca su manejo en cuentas separadas.⁹⁵

⁹⁴ Reglamento De La Ley Orgánica De Administración Financiera Del Estado, Art. 75.

⁹⁵ Reglamento De La Ley Orgánica De Administración Financiera Del Estado, Art. 76

*Esta cuenta que como lo hemos mencionado anteriormente, se mantendrá en el Banco Central de Reserva, en el cual se mantendrá una cuenta corriente en dólares, y en al que se depositaran todos los fondos los recursos provenientes de préstamos y donaciones externos, contratados por el Gobierno Central, cuando así lo establezcan los convenios y contratos correspondientes*⁹⁶

- 2) *El Estado además de la cuenta única del tesoro público, maneja también en el BCR, una cuenta en la cual se depositaran todos aquellos fondos que sean recaudados por los colectores, y los recursos provenientes de Fondos de Actividades Especiales; la cual se denominara como **Cuenta Fondos Ajenos en Custodia***⁹⁷

*El Tesoro Público, y su cuenta es contabilizada y vigilada directamente por el BCR, pero en cuanto al control de ingresos y gastos que de esta, es decir, su contabilidad y control de estas actividades (ingresos y egresos), corresponde a la Dirección General de Tesorería, quien es el encargado de facilitar los métodos que hagan mucho más fácil el sistema contable del Tesoro Público, a esta actividad es a la que el Reglamento denomina como EL REGISTRO DE OPERACIONES.*⁹⁸

- 3) *Otro de los instrumentos que el Estado utilizara para poder obtener ingresos para el presupuesto de la nación son las LETRAS DEL TESORO, y sobre las cuales podemos mencionar lo siguiente:*

- a) Son instrumentos que se utilizan en los casos de Déficit Temporales de la caja Fiscal*
- b) Son Autorizados por la Ley.*

⁹⁶Reglamento De La Ley Orgánica De Administración Financiera Del Estado, Art. 77

⁹⁷ Reglamento De La Ley Orgánica De Administración Financiera Del Estado, Art. 78

⁹⁸ Reglamento De La Ley Orgánica De Administración Financiera Del Estado, Art. 80

- c) *La emisión de estas, debe ser autorizada por acuerdo del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, por iniciativa de la Dirección General, el cual indicará el valor total y fecha de la emisión, su valor nominal en letras, los plazos de vencimiento⁹⁹.*
- d) *Podrán ser emitidas en moneda nacional o extranjera, al portador y en denominaciones de cien o sus múltiplos.¹⁰⁰*
- e) *El monto de estas letras, no podrán exceder el monto anual autorizado en la ley del presupuesto¹⁰¹*

16.5 DE LOS CONTRATOS QUE PODRÁ CELEBRAR LA DIRECCIÓN GENERAL.

Art. 90.- De conformidad con la Ley y, previa autorización del Ministro de Hacienda, la Dirección General de Tesorería (DGT) podrá celebrar los siguientes contratos:

- a. Especiales de traslados de fondos;**
- b. Para captación de remesas a favor del Tesoro;**
- c. De operación de cuentas corrientes subsidiarias;**
- d. Para recaudación de impuestos;**
- e. De emisión y colocación de valores del Tesoro;**
- f. De servicios de pagos de remuneraciones; y,**
- g. Otros relacionados con el servicio de Tesorería.**

Este artículo, es claro al mencionar cuales serán los contratos que la Dirección General de Tesorería podrá realizar, dando una lista detallada de estos contratos, los cuales serán realizados por el titular de la Dirección General de Tesorería, quien para realizar esta acción debe de tener la autorización del Ministro de Hacienda.

⁹⁹ Reglamento De La Ley Orgánica De Administración Financiera Del Estado, Art. 81

¹⁰⁰ Reglamento De La Ley Orgánica De Administración Financiera Del Estado, Art. 82

¹⁰¹ Reglamento De La Ley Orgánica De Administración Financiera Del Estado, Art. 83

COORDINACIÓN PARA EL MANEJO DE RECURSOS.

Art. 91.- A efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el Art. 64 de la Ley, el Ministerio de Hacienda establecerá con el Banco Central de Reserva de El Salvador, los mecanismos de coordinación que faciliten el manejo y control de los recursos financieros del Tesoro Público y de los fondos ajenos en custodia, teniendo como base el presupuesto de efectivo elaborado por la DGT.

Este artículo es importante, ya que para realizar el manejo de los recursos del Estado el Ministerio de Hacienda trabaja en coordinación con el Banco Central de Reserva de El Salvador.

SISTEMAS DE RECAUDACIÓN.

Art. 92.- Para la percepción de los recursos financieros, la Dirección General podrá utilizar la recaudación directa o indirecta. La recaudación directa se efectuará a través de las Colecturías del Servicio de Tesorería y de las Colecturías Auxiliares Institucionales; la indirecta, por medio del Sistema Financiero o de otras instituciones que el Ministerio de Hacienda considere pertinente contratar.

Este artículo básicamente desglosa lo que es el sistema de recaudaciones que puede ser de forma directa, que es la recaudaciones que se efectúan por medio de de las Colecturías Centrales y la recaudación indirecta que es la que se efectúa a través de los sistemas financieros.

RESPONSABLES DE LAS COLECTURÍAS.

Art. 93.- Las Colecturías del Servicio de Tesorería, estarán a cargo de funcionarios nombrados por el Ministerio de Hacienda, a propuesta del Director General.

Los responsables de las Colecturías Auxiliares Institucionales, serán nombrados por acuerdo ejecutivo en el Ramo de Hacienda, a propuesta del Titular de cada Unidad Primaria.

Siempre con las facultades otorgadas por el artículo 91 del presente reglamento corresponde al Ministerio de Hacienda nombrar los responsables de las colecturías auxiliares.

VALORES QUE CONFORMAN LA RECAUDACIÓN.

Art. 94.- La recaudación directa podrá percibirse en efectivo de curso legal; cheques certificados, de caja y de gerencia; Notas de Crédito del Tesoro Público; dólares al tipo de cambio oficial; valores y otras formas de pago que determine el Ministerio de Hacienda. La recaudación de valores se registrará por las disposiciones que dicte la Dirección General de Tesorería, la cual establecerá el monto máximo que podrá recaudarse en valores.

La recaudación indirecta, se registrará por las estipulaciones de los contratos que suscriba el Ministerio de Hacienda, con las Instituciones que autorice para percibir los recursos del Estado.

Dentro de este artículo nos podemos dar cuenta que está regulado todas las maneras que el Ministerio de Hacienda esta autorizado para hacer la recaudación del Estado. Es la Dirección General de Tesorería quien establece el monto máximo que se puede recaudar en valores.

DE LA TESORERÍA INSTITUCIONAL.

Art. 112. En las instituciones del sector público, las actividades relacionadas con las de tesorería, serán realizadas por la Tesorería Institucional, la cual forma parte de la Unidad Financiera Institucional.

Dentro de todo el sector público las actividades relacionadas con las de tesorería serán revisadas por la UFI pero específicamente por el Departamento de Tesorería Institucional.

FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DE LAS UNIDADES PRIMARIAS.

Art. 113. Facultase a la máxima Autoridad de cada Unidad Primaria, para nombrar al Tesorero Institucional y a los Pagadores Auxiliares, así como para aperturar cuentas corrientes Subsidiarias del Tesoro en el Sistema Financiero, con autorización de la DGT, por medio de las cuales se efectuará el pago de las obligaciones institucionales.

Corresponde a la máxima autoridad de cada unidad primaria el nombramiento del Tesorero Institucional y los pagadores auxiliares con autorización de la Dirección General de Tesorería.

16.6 PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA (PIP)

Art. 126.- El Proceso de Inversión Pública (PIP) es un conjunto de instrumentos técnicos - normativos y procedimientos, mediante los cuales las entidades e instituciones del sector público no financiero identifican, formulan, evalúan, priorizan, programan, ejecutan y dan seguimiento a los proyectos de inversión pública, que en el marco de la política de inversiones constituyen las opciones más beneficiosas desde el punto de vista económico y social.

Dicho proceso se entiende desde la etapa en la cual se realizan formalmente los estudios tendientes a determinar la viabilidad socio-económica hasta la ejecución final del proyecto.

Este proceso es de vital importancia porque se establece claramente los instrumentos de que pueden valerse las entidades del sector público no

financiero, por lo que a continuación transcribiremos algunos artículos importantes relacionados con este proceso.

OBJETIVO DEL PIP

Art. 127.- El objetivo fundamental del PIP es el de lograr una eficiente administración y asignación de los recursos públicos destinados a proyectos de inversión, maximizando sus beneficios socioeconómicos.

CICLO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

Art. 128.- Consiste en el proceso que atraviesa un proyecto de inversión desde que nace como idea, se formula y evalúa, entra en operación y cumple con su vida útil, o se decide su abandono.

FASES DEL CICLO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

Art. 129.- Dentro del ciclo de los proyectos de inversión pública, se identifican las siguientes fases:

- a) Fase de preinversión, abarca todos los estudios que se deben realizar sobre un proyecto de inversión pública desde que el mismo es identificado a nivel de idea, hasta que se toma la decisión de su ejecución, postergación o abandono.
- b) Fase de ejecución, comprende desde la decisión de ejecutar el proyecto de inversión pública y se extiende hasta que termina su implementación y está en condiciones de iniciar su operación. Esta fase incluye la elaboración de los términos de referencia para concretar la ejecución, realizar la programación física y financiera de la ejecución y ejecutar físicamente el proyecto.
- c) Fase de operación, comprende las acciones relativas al funcionamiento del proyecto, a efectos de que el mismo genere los beneficios identificados y estimados durante la fase de preinversión.

INTERRELACIÓN CON LOS SUBSISTEMAS DEL SAFI

Art. 130. El PIP como parte del Subsistema de Inversión y Crédito Público, se interrelaciona con los demás subsistemas del SAFI de la siguiente manera:

- a)** Con el Subsistema de Presupuesto, mediante la incorporación de los proyectos de inversión consignados en el Programa Anual de Inversión Pública al Proyecto de Ley de Presupuesto, siguiendo las normas establecidas por el Subsistema de Presupuesto.
- b)** Con el Subsistema de Tesorería, mediante la programación de las necesidades de recursos, para la ejecución de los proyectos correspondientes al Programa Anual de Inversión Pública.
- c)** Con el Subsistema de Contabilidad Gubernamental, mediante la ejecución presupuestaria por la que se incorporan las operaciones financieras correspondientes a la ejecución del Programa Anual de Inversión Pública a la contabilidad gubernamental.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA

Art. 131.- La inversión pública cuenta con las siguientes fuentes de financiamiento:

- a)** Fondo General.
- b)** Recursos propios.
- c)** Préstamos Externos.
- d)** Préstamos Internos
- e)** Donaciones.

El Proceso de Inversión Pública (PIP) es un conjunto de instrumentos técnicos normativos y procedimientos, mediante los cuales las entidades e instituciones del sector público no financiero cuyo objetivo fundamental es el de lograr una eficiente

administración y asignación de los recursos públicos destinados a proyectos de inversión, pasando por las siguientes fases Fase de pre inversión, Fase de ejecución, Fase de operación, además de desarrollarse los siguientes sub sistemas, Subsistema de Presupuesto, Subsistema de Tesorería, Subsistema de Contabilidad Gubernamental y utilizando las siguientes fuentes de financiamiento. Fondo General, Recursos propios, Préstamos Externos, Préstamos Internos, Donaciones.

Parte del PIP es el Proceso de Endeudamiento Público (PREP) constituye un sistema de gestión que está conformado por normas, técnicas, métodos, y procedimientos con la finalidad de cumplir al máximo los objetivos principales que son la identificación y selección de fuentes de financiamiento externo e interno y su contratación en las mejores condiciones financieras tratando de alcanzar una intima relación con los siguientes subsistemas de Presupuesto, de Tesorería y Contabilidad Gubernamental, por lo que seguidamente mencionaremos a algunos artículos de este proceso.

16.7 CONCEPTO DE PROCESO DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO (PREP).

Art. 140.- El Proceso de Endeudamiento Público(PREP) constituye un sistema de gestión que está conformado por normas, técnicas, métodos, y procedimientos que intervienen en la identificación y selección de fuentes de financiamiento, asignación, gestión, negociación, legalización y contratación, registro, administración y servicio de la deuda, correspondiente a las operaciones de crédito del sector público no financiero, dirigidos a obtener recursos de financiamiento en los mercados de capital internos y externos, para atender las prioridades de inversión definidas por la CONIP.

OBJETIVOS GENERALES DEL PREP.

Art. 141.- Los objetivos principales del PREP son la identificación y selección de fuentes de financiamiento externo e interno y su contratación en

las mejores condiciones financieras posibles para ser destinadas a los programas y proyectos consignados en el Programa de Necesidades de Financiamiento, dentro de los límites de endeudamiento y capacidad de pagos del país y realizar una gestión eficaz de la deuda pública.

INTERRELACIÓN CON LOS SUBSISTEMAS DEL SAFI.

Art. 142.- El PREP como parte integrante del Subsistema de Inversión y Crédito Público, se interrelaciona con los demás subsistemas del SAFI de la siguiente forma:

- a) Con el Subsistema de Presupuesto, mediante la programación anual de desembolsos y servicio de la deuda pública.**
- b) Con el Subsistema de Tesorería, mediante la programación anual y de ejecución trimestral de los desembolsos y pagos del servicio de la deuda pública.**
- c) Con el Subsistema de Contabilidad Gubernamental, mediante la ejecución presupuestaria por la cual se incorporan las operaciones financieras correspondientes a la ejecución de los desembolsos y del servicio de la deuda pública a la contabilidad gubernamental, así como las conciliaciones periódicas de movimientos y saldos.**

Por otra parte, El PREP se integra con el PIP, mediante la gestión, contratación y seguimiento de los desembolsos de los créditos contratados para los proyectos identificados en el Programa de Necesidades de Financiamiento. No pasando por alto las siguientes etapas: identificación y selección de fuentes de financiamiento, asignación, gestión, negociación, legalización y contratación, registro, administración y servicio de la deuda para lo cual utilizan los criterios que a continuación se desglosan: Estar incluidos en el Programa de Necesidades de Financiamiento aprobado por la CONIP, contar con la evaluación técnica-económica de la DGICP, que los montos a contratar estén dentro de los límites definidos por la política de endeudamiento público, las condiciones financieras sean las más

ventajosas en el mercado y resguarden los intereses del país, que no existan suficientes recursos locales para financiar el programa y/o proyecto, que la Institución tenga capacidad de ejecución, no comprometer la solvencia financiera del Estado o de las empresas estatales de carácter autónomo, de manera que puedan cumplir adecuadamente con el servicio de la deuda. Citaremos artículos relacionados con estas aseveraciones:

16.8 INTEGRACIÓN DE LOS PROCESOS DE INVERSIÓN Y CRÉDITO PÚBLICO.

Art. 143.- El PREP se integra con el PIP, mediante la gestión, contratación del financiamiento y seguimiento de los desembolsos de los créditos contratados para los proyectos identificados en el Programa de Necesidades de Financiamiento.

ETAPAS DEL PROCESO DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.

Art. 144.- Las etapas del PREP son las siguientes: identificación y selección de fuentes de financiamiento, asignación, gestión, negociación, legalización y contratación, registro, administración y servicio de la deuda. Estas etapas se aplicarán a las operaciones de crédito público interno y externo, tanto directo como indirecto.

IDENTIFICACIÓN, SELECCIÓN Y ASIGNACIÓN DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Art. 145.-La Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP) deberá mantener información completa y actualizada sobre los mercados de capitales internos y externos e identificar, evaluar y seleccionar fuentes de financiamiento adecuadas a los intereses del país, para ser posteriormente asignadas a los Programas o Proyectos incluidos en el Programa de Necesidades de Financiamiento.

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD Y ASIGNACIÓN.

Art. 146.- Los criterios mínimos de elegibilidad y asignación por fuente de financiamiento para los programas o proyectos de inversión a ser financiados con crédito público son:

- a) Estar incluidos en el Programa de Necesidades de Financiamiento probado por la CONIP;**
- b) Contar con la evaluación técnica-económica de la DGICP;**
- c) Que los montos a contratar estén dentro de los límites definidos por la política de endeudamiento público;**
- d) Las condiciones financieras sean las más ventajosas en el mercado y resguarden los intereses del país;**
- e) Que no existan suficientes recursos locales para financiar el programa y/o proyecto;**
- f) Que la Institución tenga capacidad de ejecución;**
- g) No comprometer la solvencia financiera del Estado o de las empresas estatales de carácter autónomo, de manera que puedan cumplir adecuadamente con el servicio de la deuda.**

La DGICP establecerá los contactos y organizará la información referida a fuentes y organismos de financiamiento, la cual servirá de orientación al equipo negociador para el análisis de las condiciones financieras. La institución beneficiaria de los recursos será responsable de los aspectos técnicos que garanticen el desarrollo apropiado de los programas y proyectos. Parte de este proceso lo constituye la garantía por parte del Estado que este crédito va a ser pagado, lo cual es el aval que el Art. 147 desarrolla

16.9 OTORGAMIENTO DE AVALES

Art. 147.- En todas las operaciones de financiamiento externo o interno en que se requiera el aval o garantía del Estado, los programas o proyectos a financiar deberán estar incorporados en el Programa de Inversión Pública de

Mediano Plazo y someterse estrictamente en lo pertinente a todas las disposiciones contenidas en el presente Reglamento.

Toda negociación la DGICP conformará y coordinará un equipo técnico negociador interdisciplinario e interinstitucional que posea experiencia y conozca los principales antecedentes del financiamiento y del Proyecto. La etapa de negociación intervendrán funcionarios de la DGICP con el propósito de asesorar en la negociación financiera y contractual del Contrato. El trámite legislativo para la autorización de la suscripción de Contratos de deuda directa y garantizada, y de aprobación de los mismos, es responsabilidad del Ministerio de Hacienda.

La firma de los Contratos de la deuda directa es facultad del Ministro de Hacienda. Los actos administrativos realizados en contravención a lo dispuesto en este Reglamento, con respecto al Crédito Público serán nulos y no se considerarán compromisos del Gobierno de El Salvador, y en consecuencia, no implicarán responsabilidad financiera y jurídica del Gobierno.

Los Artículos que tienen relación con lo expresado son los siguientes:

GESTIÓN.

Art. 150.- La DGICP establecerá los contactos y organizará la información referida a fuentes y organismos de financiamiento, la cual servirá de orientación al equipo negociador para el análisis de las condiciones financieras y contractuales e iniciará la gestión de financiamiento ante los organismos financieros, de conformidad con lo estipulado con el artículo 87 de la Ley, comunicando a las instituciones beneficiarias para que se incorporen al proceso de negociación.

Las negociaciones de financiamiento de los proyectos con los organismos financieros incluirán únicamente aquellos proyectos que hayan

sido incorporados en el Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo y cuenten con la solicitud de financiamiento del Ministerio de Hacienda.

NEGOCIACIÓN DE LA DEUDA DIRECTA.

Art. 151.- La negociación de la Deuda Directa será atribución de la DGICP y ésta será el interlocutor directo con el organismo o institución financiera. La institución beneficiaria de los recursos será responsable de los aspectos técnicos que garanticen el desarrollo apropiado de los programas y proyectos.

EQUIPO NEGOCIADOR.

Art. 152.- En toda negociación la DGICP conformará y coordinará un equipo técnico negociador interdisciplinario e interinstitucional que posea experiencia y conozca los principales antecedentes del financiamiento y del Proyecto.

NEGOCIACIÓN DE LA DEUDA GARANTIZADA.

Art. 153.- En el caso de la deuda garantizada, en la etapa de negociación intervendrán funcionarios de la DGICP con el propósito de asesorar en la negociación financiera y contractual del Contrato.

LEGALIZACIÓN.

Art. 154.- El trámite legislativo para la autorización de la suscripción de Contratos de deuda directa y garantizada, y de aprobación de los mismos, es responsabilidad del Ministerio de Hacienda. Para estos efectos, la entidad e institución beneficiaria del proyecto suministrará toda la información de apoyo requerida por la DGICP.

Cuando el Contrato de Préstamo sea suscrito en idioma diferente al castellano, las instituciones beneficiarias del crédito deberán proporcionar una traducción oficial a este idioma.

CONTRATACIÓN.

ART. 155.- La firma de los Contratos de la deuda directa es facultad del Ministro de Hacienda. No obstante lo anterior, éste podrá delegar tal acto en otro funcionario, mediante Acuerdo Ejecutivo del Ministerio de Hacienda.

NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.

ART. 156.- Los compromisos que se establezcan por escrito en nombre del Gobierno de El Salvador sobre negociación, modificación o firma de Contratos que de alguna manera comprometan el crédito público, sin aprobación previa del Ministerio de Hacienda serán considerados actos administrativos nulos.

Los actos administrativos realizados en contravención a lo dispuesto en este Reglamento, con respecto al Crédito Público serán nulos y no se considerarán compromisos del Gobierno de El Salvador, y en consecuencia, no implicarán responsabilidad financiera y jurídica del Gobierno, quedando sujetos los funcionarios que las incumplan a las sanciones disciplinarias y legales de conformidad con la legislación vigente.

La DGICP organizará y mantendrá un registro detallado de los Contratos de préstamos de acuerdo con la Ley y de todo el movimiento de la deuda pública interna y externa, para elaborar en base a los registros de los Contratos de financiamiento, realizará las proyecciones y elaborará el programa Anual del Servicio de la Deuda Pública Directa, para su incorporación en el Proyecto de Ley de Presupuesto, correspondiente al siguiente ejercicio fiscal, la DGICP solicitará a la DGT que se efectúen los pagos del servicio de la deuda directa, que se aplicarán con cargo a las partidas presupuestarias correspondientes. Con base a la programación de pagos establecidos.

INSCRIPCIÓN DE LOS CONTRATOS.

Art. 164.- La DGICP organizará y mantendrá un registro detallado de los Contratos de préstamos de acuerdo con la Ley y de todo el movimiento de la

deuda pública interna y externa, correspondiente al sector público no financiero. La información relativa a la deuda pública interna y externa directa formará parte de las operaciones contables que servirán de soporte de la UFI del Ministerio de Hacienda que llevará la respectiva contabilidad, la cual conformará el medio de enlace con la Dirección General de Contabilidad Gubernamental. Para estos efectos, en virtud del literal g) del Art. 85 de la Ley, se operará en forma integrada al subsistema de contabilidad gubernamental, debiéndose efectuar en forma periódica las conciliaciones de los saldos correspondientes.

Asimismo, la DGICP organizará y mantendrá el registro actualizado de los recursos financieros no reembolsables provenientes de la Cooperación Internacional, para cuyo efecto el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá proporcionar la información correspondiente a los Contratos vigentes y los que en adelante suscriba, así como los datos correspondientes al seguimiento de los programas o proyectos.

PROGRAMACIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA.

Art. 165.- La DGICP, con base en los registros de los Contratos de financiamiento, realizará las proyecciones y elaborará el programa Anual del Servicio de la Deuda Pública Directa, para su incorporación en el Proyecto de Ley de Presupuesto, correspondiente al siguiente ejercicio fiscal, para lo cual se coordinará con la DGP.

En el caso de préstamos contratados por el Gobierno Central y transferidos a instituciones descentralizadas y empresas estatales de carácter autónomo, en que se haya establecido que los pagos del servicio de la deuda se harán en forma directa por dichas instituciones al acreedor, éstas deberán incluir la programación de dicho servicio en sus respectivos presupuestos. Las instituciones descentralizadas y empresas estatales de carácter autónomo que hayan contratado con garantía del Estado, serán responsables de programar el

pago del Servicio de la deuda correspondiente en sus respectivos presupuestos institucionales.

PAGO DEL SERVICIO DE LA DEUDA.

Art. 166.- Con base a la programación de pagos establecido, la DGICP solicitará a la DGT que se efectúen los pagos del servicio de la deuda directa, que se aplicarán con cargo a las partidas presupuestarias correspondientes.

La DGICP tramitará la aplicación de los fondos ante la DGT como mínimo con cuatro días hábiles de anticipación al vencimiento de las obligaciones para que ésta instruya al BCR los pagos a los acreedores financieros. Una vez realizados los pagos, el BCR remitirá a la DGT y DGICP los comprobantes de los pagos efectuados para los registros respectivos.

Los pagos del servicio de la deuda indirecta y aquellos realizados en virtud de los enunciados en el inciso último del artículo anterior, serán realizados por las instituciones titulares de la obligación en los plazos convenidos, ante el BCR, remitiendo a la DGICP dentro de los tres días hábiles posteriores, copia de los comprobantes respectivos para el seguimiento del servicio de la deuda.

16.10 EMISION, COLOCACIÓN, Y RESCATE DE TÍTULOS DE LA DEUDA PÚBLICA.

Se entenderá como Títulos de Deuda Pública, lo dispuesto en el Art. 169 del presente reglamento, el cual los define de la siguiente manera: son los instrumentos representativos de crédito emitidos por el Sector Público no Financiero a mediano y largo plazo, expresados y pagaderos en moneda nacional o extranjera. Por lo tanto estos serán los que el Estado utilizara para poder saldar algunos vacíos de fondos que este tenga dentro del presupuesto.

Hay que aclarar que no se incluirán dentro de estos, los Títulos dados a corto plazo, para períodos que sean inferiores a la vigencia del ejercicio presupuestario, debido a que no constituyen deuda pública.

La emisión y la colocación de estos títulos se regirán por las mismas disposiciones legales que son aplicables a todas las operaciones de crédito público y lo establecido en los Contratos o acuerdos de emisión y colocación que posteriormente se suscriban.

Para los casos en que estos títulos sean emitidos al extranjero, el Ministerio de Hacienda, deberá constatar que el emisor califique para acceder a dichos mercados, tal como lo menciona el Art.170 del presente reglamento.

PAGOS DE CAPITAL E INTERESES

Art. 179.- Cada emisión de Títulos deberá contemplar en forma clara y precisa, la forma de pago del capital e intereses, señalando los lugares y fechas en que se efectuarán dichos pagos.

Los procedimientos de pago se realizarán sobre la base de los mecanismos habituales que establece el mercado según el tipo de emisión de que se trate.

Los pagos de los capitales, deben de ser contemplados de forma clara y precisa los medios por los cuales se efectuará el pago de estos, además, se debe de señalar el lugar y la fecha estipulada para este pago.

Este pago se realiza tal y como se hace habitualmente en el mercado, según el tipo de emisión de la cual se trate.

COMISIONES A LOS AGENTES PAGADORES

Art. 180.- El emisor o quien lo represente, deberá negociar con él o los agentes pagadores, las correspondientes comisiones por el pago de los intereses y amortizaciones que dichos agentes realizarán en su representación.

La comisión que obtenga el emisor o su representante, deberá de ser negociada entre este y el agente pagador, además se negociara los intereses y amortizaciones que dichos agentes realicen en su representación.

Un ente importante en este proceso de realización de la Actividad Financiera del Estado es la Corte de Cuentas de la República

17.LEY DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA.

La presente ley nace por que es necesario instituir el Sistema Nacional de Control y Auditoria de la Gestión Pública, a fin de armonizar en un sólo cuerpo legal, y con las suficientes atribuciones y facultades que la presente ley le otorga. Por lo cual estudiaremos los artículos que tengan una intima relación con lo que es la Actividad Financiera del Estado.

17.1 FINALIDAD DE LA CORTE

Artículo 1.- La Corte de Cuentas de la República, que en esta Ley podrá denominarse "la Corte", es el organismo encargado de fiscalizar, en su doble aspecto administrativo y jurisdiccional, la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto en particular, así como la gestión económica de las entidades a que se refiere la atribución cuarta del artículo 195 y los incisos 4 y 5 del artículo 207 de la Constitución de la República.

El presente artículo establece los controles que tiene la Corte sobre la Hacienda Pública en general y la ejecución del Presupuesto del Estado estos son: el administrativo y jurisdiccional, desarrollando el precepto constitucional.

17.2 INDEPENDENCIA

Art. 2.- La Corte es independiente del Órgano Ejecutivo, en lo funcional, administrativo y presupuestario.

La independencia de la Corte se fundamenta en su carácter técnico, y sus actuaciones son totalmente independientes de cualquier interés particular.

Elaborará el proyecto de su presupuesto y lo remitirá al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el Presupuesto General del Estado.

Los ajustes que la Asamblea Legislativa considere necesario introducir al referido proyecto lo harán en consulta con el Presidente de la Corte y el Ministerio de Hacienda.

Acá es importe establecer y dejar de manera clara la independencia que goza la Corte con respecto al Órgano Ejecutivo tanto en el ámbito administrativo presupuestario, para desarrollar eficazmente y eficientemente su función..

17.3 JURISDICCIÓN DE LA CORTE

Art. 3. Están sujetos a la fiscalización y control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna. La jurisdicción de la Corte alcanza también a las actividades de entidades, organismos y personas que, no estando comprendidos en el Inciso anterior, reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos. En este caso el control se aplicará únicamente al ejercicio en que se haya efectuado el aporte o concesión y al monto de los mismos.

En el caso de entidades que estén sujetas a la vigilancia de la Superintendencia del Sistema Financiero o de la Superintendencia de Sociedades y Empresas Mercantiles, el control de la Corte podrá realizarse en coordinación con aquéllas.

Este artículo básicamente establece la facultad de la Corte con respecto a las entidades que ella con su poder de fiscalización puede controlar dichas entidades son todos los organismos del sector público y sus servidores sin excepción alguna.

17.4 COMPETENCIA

Art. 4. Es competencia de la Corte el control externo posterior de la gestión pública. La Corte podrá actuar preventivamente, a solicitud del organismo fiscalizado, del superior jerárquico de éste o de oficio cuando lo considere necesario.

La actuación preventiva consistirá en la formulación de recomendaciones de auditoria tendientes a evitar el sometimiento de irregularidades.

La Corte podrá intervenir de oficio cuando ella lo considere oportuno y a petición de parte cuando sea solicitado por el superior jerárquico del organismo fiscalizado

17.5 ATRIBUCIONES Y FUNCIONES

Art. 5. La Corte, tendrá las atribuciones y funciones que le señala el Artículo 195 de la Constitución y, en base a la atribución novena del mismo Artículo las siguientes:

- 1) Practicar auditoria externa financiera y operacional o de gestión a las entidades y organismos que administren recursos del Estado;**
- 2) Dictar las políticas, normas técnicas y demás disposiciones para:**
 - a) La práctica del control interno;**
 - b) La práctica de la auditoria gubernamental, interna o externa, financiera y operacional o de gestión;**
 - c) La determinación de las responsabilidades de que se trata esta Ley;**
- 3) Examinar y evaluar los resultados alcanzados, la legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la gestión pública;**
- 4) Examinar y evaluar los sistemas operativos, de administración e información y las técnicas y procedimientos de control interno incorporados en ellos, como responsabilidad gerencial de cada ente público;**
- 5) Evaluar las unidades de auditoria interna de las entidades y organismos del sector público**

Las atribuciones de la Corte son 19 de las cuales consideremos pertinente retomar las primeras 5 por considerar que son las más apegadas a nuestro estudio ya que en su numeral primero establece que deben practicar auditorias externas a todas las entidades que pertenecen al Estado, y en los siguientes numerales establece que se tienen que dictar políticas, examinar y evaluar los resultados alcanzados por los organismos del sector público.

18. NORMAS TECNICAS DE CONTROL INTERNO DE LA CORTE.

El Estado Salvadoreño en su función de modernización ha introducido cambios en los sistemas financieros, operativos, administrativos y de información; por lo que se hace necesario emitir nuevas Normas Técnicas de Control Interno, para establecer pautas generales que orienten el accionar de las entidades del sector

público, en un adecuado sistema de control interno y probidad administrativa, para el logro de la eficiencia, efectividad, economía y transparencia en la gestión que desarrollan y con la finalidad de otorgar transparencia nos permitimos desglosar los artículos que más relación tienen con la Actividad Financiera del Estado.

18.1 DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Art. 2. Se entiende por sistema de control interno el conjunto de procesos continuos e interrelacionados realizados por la máxima autoridad, funcionarios y empleados, diseñados para proporcionar seguridad razonable en la consecución de sus objetivos.

El sistema de control interno comprende planes, métodos, procedimientos y Actividades establecidas en la Institución, para alcanzar los objetivos institucionales.

18.2 OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Art. 3.- El sistema de control interno tiene como finalidad coadyuvar con la Institución en el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a) Lograr eficiencia, efectividad y eficacia de las operaciones,**
- b) Obtener confiabilidad y oportunidad de la información, y**
- c) Cumplir con leyes, reglamentos, disposiciones administrativas y otras regulaciones aplicables.**

El sistema de control interno proporciona una seguridad razonable de que se alcancen los objetivos institucionales, tratando de proporcionar protección para los activos, al proporcionar una seguridad razonable en la prevención o rápida detección de adquisiciones, usos o disposiciones no autorizadas de los activos institucionales, coadyuvando con la transparencia y economía de la gestión, a que se refiere la Ley de la Corte de Cuentas

19.LEY DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.

Con la finalidad de proporcionarle un análisis más ordenado y con la confiabilidad necesaria nace la presente ley que tiene por objeto llevar la contabilidad del Estado salvadoreño.

En el Art. 1, se crea la Dirección de Contabilidad, dependiente del Ministerio de Hacienda, encargado de llevar la contabilidad del Estado de conformidad con los principios contables generalmente aceptados.

Dicha Dirección de Contabilidad es una institución dependiente del Ministerio de Hacienda que nace con la función de simplificar el trabajo al Ministerio de Hacienda aplicando principios contables generalmente ya aceptados.

Art. 3.- La Dirección de Contabilidad Central mantendrá un sistema centralizado de cuentas, mediante el cual el Ministerio de Hacienda estará en capacidad de conocer en toda oportunidad:

- a. El Estado de ejecución y el resultado de liquidación de los presupuestos; y**
- b. La situación del Tesoro y de la Hacienda Pública en general.**

La Dirección de Contabilidad mantendrá cuentas actualizadas mediante las cuales el Ministerio de Hacienda estará en capacidad de conocer la situación del tesoro y la Hacienda Pública en general.

Art. 4.- Son atribuciones y facultades de la Dirección de Contabilidad Central:

- a) Llevar las cuentas principales y subsidiarias, que sean necesarias para registrar la ejecución de los presupuestos. Con este objeto todo expediente o documento que autorice un compromiso de**

gasto, o un desembolso contra el Tesoro Público, se enviará previamente a la Dirección de Contabilidad Central a fin de que éste registre el compromiso o el gasto y haga constar en su contabilidad, que hay saldo suficiente no comprometido, en la asignación o partida presupuesta correspondiente.

- b) Los cambios, que como una consecuencia de la ejecución de los presupuestos, o por cualquier otra circunstancia ocurran en el Patrimonio Fiscal y en el Tesoro Público.
- c) Diseñar y prescribir los formularios y registros de carácter contable, que deberán ser usados por los distintos organismos de la Administración Pública; distribuir y controlar dichos formularios y registros, y establecer los procedimientos a seguir en el uso de los mismos.
- d) Establecer reglamentaciones y enviar instructivos acerca de la estructura y forma de las cuentas relativas a bienes del Estado.
- e) Rendir informes periódicos acerca de los ingresos y egresos presupuestales, en la forma y plazo determinados por el Ministerio de Hacienda, a fin de que éste conozca en toda oportunidad, el estado de ejecución de los presupuestos.
- f) Informar, al Ministro de Hacienda, periódicamente y al final de cada año fiscal, de la situación financiera del Estado, y de la situación de las asignaciones y cuotas presupuestas correspondientes a los distintos organismos del Gobierno, instituciones y fondos.
- g) Preparar, a la terminación de cada mes, estados demostrativos de la situación del Tesoro Público.
- h) Organizar, prescribir y dirigir el establecimiento de métodos de registro detallados, de todos los bienes muebles e inmuebles de propiedad nacional. Estos registros serán llevados al día y se efectuará un inventario anualmente, en el que se expresarán los aumentos y disminuciones, de los haberes del Estado, en el lapso antes indicado.

Son atribuciones y facultades de la Dirección de Contabilidad Central llevar las cuentas principales y subsidiarias, registrar los cambios, diseñar y prescribir los formularios y registros de carácter contable, establecer reglamentaciones y enviar instructivos acerca de la estructura y forma de las cuentas relativas a bienes del Estado.

Art. 6.- La Dirección de Contabilidad certificará diariamente los saldos disponibles en cada cuota y asignación presupuesta. También certificará que se han hecho las reservas de crédito o las imputaciones necesarias en las cuentas respectivas, en relación con los compromisos o gastos a efectuarse. Estas certificaciones tendrán fuerza legal y la Corte de Cuentas de la República las tomará como comprobación definitiva de los hechos certificados, siendo entendido que dicha Corte de Cuentas, ejercerá sobre los documentos que llevan las debidas certificaciones, las funciones de control preventivo que constitucionalmente le corresponden.

La Dirección de Contabilidad certificara diariamente los saldos disponibles, dichas certificaciones tendrán fuerza legal y la Corte de Cuentas las tomara como una comprobación definitiva de los hecho certificados.

Art. 8.- El Ministro de Hacienda queda facultado para:

- a) Establecer los procedimientos transitorios, que estime necesarios, para evitar dificultades en la conversión de los procedimientos presentes a los especificados en esta ley;**
- b) Emitir instructivos a fin de hacer cumplir las disposiciones de la presente ley y prescribir las medidas adecuadas para solucionar cualquier situación imprevista no incluida en la misma.**

Es facultad del Ministro de Hacienda establecer los procedimientos transitorios y emitir instructivos para hacer cumplir las disposiciones de la presente ley.

20.LEY ORGÁNICA DE LA SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO DE EL SALVADOR.

Esta ley se creó por la observación del desarrollo de la economía nacional, la cual requería un Sistema Financiero ágil y solvente que garantizara la estabilidad del mercado financiero y mantuviera la confianza del público y por lo tanto es necesario que nos introduzcamos y estudiemos el articulado que tenga una íntima relación con la Actividad Financiera del Estado.

El art.1, expresa:” La Superintendencia del Sistema Financiero, es una Institución integrada al Banco Central de Reserva de El Salvador, que contará con autonomía en lo administrativo, presupuestario y en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley”.

En el Art. 2 se menciona la finalidad principal de la Superintendencia la cual es: “vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las Instituciones sujetas a su control y le corresponderá la fiscalización del Banco Central, de los Bancos Comerciales, de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, de las Instituciones de Seguro, de las Bolsas de Valores y Mercancías, de la Financiera Nacional de la Vivienda, del Fondo Social para la Vivienda, del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, del Banco de Fomento Agropecuario, del Banco Nacional de Fomento Industrial, del Banco Hipotecario de El Salvador, de la Federación de Cajas de Crédito, del Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa, del Instituto Salvadoreño del Seguro Social; y en general, de las demás entidades que en el futuro señalen las leyes.

Para los efectos de esta Ley, cuando se haga referencia a los integrantes del Sistema Financiero se entenderá que lo son los mencionados en este Artículo.

La Superintendencia tiene como finalidad principal vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables, así como también le corresponde fiscalizar al Banco Central, bancos comerciales y las Asociaciones de Ahorros y Préstamos.

Art.3.- La Superintendencia tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Cumplir y hacer cumplir las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones legales aplicables al Banco Central y demás entidades sujetas a su vigilancia;**
- b) Dictar las normas, dentro de las facultades que expresamente le confieren las leyes, para el funcionamiento de las Instituciones bajo su control;**
- c) Autorizar la constitución, funcionamiento y cierre de los Bancos, Asociaciones de Ahorro y Préstamo, Instituciones de Seguros y demás entidades que las leyes señalan;**
- d) Vigilar y fiscalizar las operaciones de las Instituciones mencionadas en el artículo que antecede;**
- e) Las demás funciones de inspección y vigilancia que le corresponden de acuerdo a las leyes.**

Las atribuciones de la Superintendencia son cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, dictar las normas, autorizar la constitución de los bancos, vigilar y fiscalizar las operaciones de las instituciones mencionadas en el artículo precedente

21.LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (LACAP)

Dados los casos de corrupción que se han dado en nuestro país y para que dentro del país que tiene un Estado de Derecho es necesario actualizar el marco jurídico que regula las adquisiciones y contrataciones de las instituciones de la Administración Pública, con los principios del derecho administrativo, los criterios de

probidad pública y las políticas de modernización de la Administración del Estado; por lo tanto pasaremos a estudiar de manera específica los que tengan relación con el tema de estudio.

21.1 OBJETO DE LA LEY

Art. 1 La presente Ley tiene por objeto regular las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios, que deben celebrar las instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines; entendiéndose para los alcances y efectos de ésta, que la regulación comprende además los procesos enunciados en esta Ley.

La presente ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública tiene como su objeto principal regular la manera en la cual la Administración Pública deberá cumplir los procesos enunciados por la ley, por lo que sus actuaciones están sujetas a ella por el Principio de Legalidad de la Administración.

21.2 ALCANCE DE LA LEY

Art. 2 Quedan sujetas a las disposiciones de esta Ley:

- a) Las adquisiciones y contrataciones de las instituciones del Estado, sus dependencias y organismos auxiliares, de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, inclusive la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social;
- b) Las adquisiciones y contrataciones de las entidades que comprometan fondos públicos; y,
- c) Las adquisiciones y contrataciones costeadas con fondos municipales, las que podrán ejecutar obras de construcción bajo el sistema de administración, a cargo del mismo Concejo y conforme las condiciones que señala esta ley.

A los órganos, dependencias, organismos auxiliares y entidades a que se hace referencia, en adelante se les denominará “Instituciones de la Administración Pública” o solo “las instituciones.”

Este artículo establece que quedan sujetos al alcance de la presente ley las adquisiciones y contrataciones de las instituciones de Estado, las adquisiciones y contrataciones de las entidades que comprometan fondos públicos y las adquisiciones y contrataciones costeadas con fondos municipales.

21.3 SUJETOS DE LA LEY

Art. 3 Quedan sujetos a esta Ley, además, las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, al ofertar o contratar obras, bienes y servicios requeridos por las instituciones de la administración pública. También, se sujetan a esta Ley la unión de varios ofertantes, sin que ello implique contratar con una persona diferente. Para utilizar este mecanismo, será necesario acreditar ante la institución contratante, la existencia de un acuerdo de unión previamente celebrado por escritura pública, en el que se regulen, por lo menos, las obligaciones entre los sujetos y los alcances de su relación con la institución que licita. Las personas naturales o jurídicas que formen parte de la unión, responderán solidariamente por todas las consecuencias de su participación y de la participación de la unión en los procedimientos de contratación o en su ejecución. El ofertante que formase parte de una unión, no podrá presentar otras ofertas en forma individual o como integrante de otra unión, siempre que se tratare del mismo objeto de contratación.

La principal característica de este artículo es enmarcar que quedan sujetas a esta ley todas aquellas personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras al ofertar o contratar obras, bienes o servicios requeridos por las instituciones de la administración pública.

21.4 EXCLUSIONES

Art. 4 Quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente Ley:

- a) Las adquisiciones y contrataciones financiadas con fondos provenientes de Convenios o Tratados que celebre el Estado con otros Estados o con Organismos Internacionales, cuando así lo determine el Convenio o Tratado, y en su defecto se aplicará la presente Ley;**
- b) Los convenios que celebren las instituciones del Estado, entre sí; en lo que no se oponga a los objetivos de la presente ley;**
- c) La contratación de servicios personales que realicen las instituciones de la Administración Pública, ya sea por el sistema de Ley de Salarios, Contratos Jornales.**

La LACAP establece las exclusiones como lo son las adquisiciones y contrataciones financiadas con fondos provenientes de convenios provenientes de convenios o tratados que celebre el Estado.

Un artículo estrechamente relacionado con la Actividad Financiera es el Art. 6 en el cual establece la política y creación de la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.

Art. 6 Corresponde al Ministerio de Hacienda:

- a) Proponer al Consejo de Ministros para su aprobación, la política anual de las Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública, con exclusión de los Órganos Legislativo, Judicial y de las municipalidades, a los que corresponde determinar, independientemente, a su propia política de adquisiciones y contratación**
- b) Velar por el cumplimiento de la política anual de las adquisiciones y contrataciones aprobada para el ejercicio fiscal correspondiente;**

- c) Proponer los lineamientos y procedimientos, que según esta Ley se deben observar para las adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios. Para los efectos de la presente disposición, créase la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, que en adelante podrá abreviarse la “UNAC”, la cual estará adscrita al Ministerio de Hacienda, y funcionará bajo el principio rector de centralización normativa y descentralización operativa, con autonomía funcional y técnica.

El presente artículo establece la creación de la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, la cual operara bajo el principio rector de la centralización normativa, es decir que se regirá bajo la potestad del Ministerio de Hacienda, pero con la descentralización operativa es decir que operara creando sus propios lineamientos.

21.5 ATRIBUCIONES DE LA UNAC

Art. 7 La UNAC dependerá del Ministro de Hacienda y sus atribuciones serán las siguientes:

- a) Proponer al Ministro de Hacienda, la política anual de las Adquisiciones y Contrataciones de las Instituciones de la Administración Pública dentro de los límites establecidos en el artículo 6, letra a) de esta ley;
- b) Emitir las políticas y lineamientos generales para el diseño, implementación, funcionamiento y coordinación del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, que podrá abreviarse SIAC;
- c) Emitir instructivos, manuales y demás instrumentos que faciliten la obtención de los objetivos de esta Ley y su Reglamento;
- d) Asesorar y capacitar a la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, que podrá abreviarse UACI en la elaboración de los

documentos técnicos que sean necesarios para cumplir las políticas y lineamientos emitidos;

- e) Capacitar, promover, prestar asistencia técnica y dar seguimiento a la UACI para el cumplimiento de toda la normativa comprendida en esta Ley y su Reglamento;
- f) Apoyar la implementación de medidas de carácter general que considere procedente para la mejora del SIAC, en sus aspectos administrativos, operativos, técnicos y económicos;
- g) Revisar y actualizar las políticas generales e instrumentos técnicos de acuerdo a esta Ley y su Reglamento;
- h) Establecer manuales guías de los documentos necesarios para ejecutar las adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública, de conformidad a la presente Ley y su Reglamento;
- i) Establecer y mantener un Registro Nacional de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, el cual deberá incluir la información actualizada sobre la naturaleza, el estado, la cuantía y el grado de cumplimiento que los diversos ofertantes sujetos a la presente ley, hayan alcanzado en el cumplimiento de las obligaciones contratadas con la administración. Dicho registro se considera de interés público; y
- j) Otras actividades que le sean asignadas por la autoridad superior, orientadas al cumplimiento de la Ley y su Reglamento. No obstante lo anterior las municipalidades, sin perjuicio de su autonomía, deberán efectuar sus adquisiciones y contrataciones de conformidad con las disposiciones de esta Ley y su Reglamento. Además deberá crear registros compatibles con los del Ministerio de Hacienda sobre sus planes de inversión anual, que son financiados con recursos provenientes de las asignaciones del Presupuesto General del Estado.

Corresponde a la UNAC Proponer al Ministro de Hacienda, la política anual de las Adquisiciones y Contrataciones, emitir los lineamientos generales para el

diseño, implementación, instructivos, manuales y demás instrumentos que faciliten cumplir los objetivos de la presente ley.

21.6 ESTABLECIMIENTO DE LA UACI

Art. 9 Cada institución de la Administración Pública establecerá una Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, que podrá abreviarse UACI, responsable de la descentralización operativa y de realizar todas las actividades relacionadas con la gestión de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios. Esta unidad será organizada según las necesidades y características de cada entidad e institución, y dependerá directamente de la institución correspondiente. Dependiendo de la estructura organizacional de la institución, del volumen de operaciones u otras características propias, la UACI podrá desconcentrar su operatividad a fin de facilitar la adquisición y contratación de obras, bienes y servicios. Las Municipalidades podrán asociarse para crear una UACI, la cual tendrá las funciones y responsabilidades de las municipalidades que la conformen.

Podrán estar conformadas por empleados o por miembros de los Concejos Municipales, así como por miembros de las asociaciones Comunes, debidamente registradas en las municipalidades. En el caso de las delegaciones diplomáticas y consulados y con finalidad de garantizar la desconcentración a que se refiere el inciso primero de este artículo, no será necesaria la creación de dichas unidades.

Cada institución de la Administración Pública puede establecer una UACI que será la responsable de la descentralización operativa y que se encargara de realizar todas las actividades relacionadas con la adquisición y contratación de obra bienes o servicios.

21.7 RELACIÓN UACI – UFI

Art. 11 La UACI tendrá una relación integrada e interrelacionada con la Unidad Financiera Institucional UFI, del Sistema de Administración Financiera Integrado SAFI, establecido en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado en lo relacionado a adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios, especialmente en lo referente al crédito, presupuesto y disponibilidad financiera.

Existe una interrelación entre la UACI y la UFI básicamente se establece en lo referente al crédito, presupuesto y disponibilidad financiera, ya que dichas instituciones no se pueden desligar, sus funciones están entrelazadas, lo que permite que se realice las contrataciones y adquisiciones de la forma establecida en esta ley y a la vez en un esfuerzo conjunto con la Políticas Generales del Estado.

22. REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA LEGISTIVA DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR.

Dentro del presente reglamento, que se crea en fiel cumplimiento de las disposiciones plasmadas en el Art. 131, específicamente en el cumplimiento del ordinal primero de ese mismo artículo de Nuestra Constitución de la República, y en el cual estudiaremos aquellas disposiciones que se apeguen directamente con lo que es la Actividad Financiera del Estado:

Art. 12.- Para el estudio de los asuntos de la competencia de la Asamblea, habrá comisiones compuestas de los miembros que determine la Junta Directiva y que se denominaran:

- a. Legislación y Puntos Constitucionales,**
- b. Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana, y Salvadoreños en el Exterior,**

- c. Justicia y Derechos Humanos,
- d. Cultura y Educación,
- e. Obras Públicas,
- f. Asuntos Municipales,
- g. Economía y Agricultura,
- h. Hacienda y Especial del Presupuesto,
- i. Defensa,
- j. Seguridad Pública y Combate a la Narco Actividad,
- k. Política,
- l. Protección al Medio Ambiente y Salud Pública,
- m. La Familia, la Mujer y la Niñez,
- n. Trabajo y Previsión Social.

En la Comisión Política habrá miembros suplentes en el número y proporción que acuerde la misma. Cuando la Junta Directiva lo considere oportuno podrá nombrar otras comisiones.

Este reglamento, que es básicamente el desarrollo del que hacer de la Asamblea Legislativa, en el presente artículo menciona que se crearan para el estudio de todos los asuntos de la competencia de la Asamblea, comisiones que estarán compuestas por los miembros que determine la Junta Directiva, además el artículo menciona los nombres de estas instituciones. Para efectos del presente trabajo tocaremos la Comisión contenida en el ordinal octavo del presente artículo, la cual se refiere a la COMISION DE HACIENDA Y ESPECIALMENTE EL PRESUPUESTO, que como su nombre lo dice, se encargara de estudiar todo lo referente a estos rubros, con lo cual la Asamblea Legislativa estará verificando que el Presupuesto de la Nación sea verdaderamente un instrumento legal y su procedimiento sea transparente y apegado a la ley.

Artículo 52.- La Asamblea nombrara las Comisiones Especiales a que se refiere el ordinal 32o. del art. 131 de la Constitución, con el número de

Diputados o Diputadas que estime conveniente. Las Comisiones Especiales, así constituidas elegirán un Presidente o Presidenta, un Relator o Relatora y un Secretario o Secretaria, teniendo los demás miembros la calidad de vocales.

Este artículo que da fiel cumplimiento a lo que expresado en el ordinal 32 del Art.131, y como atribución de la Asamblea Legislativa se tendrá que nombrar estas Comisiones que se nombran para casos específicos y de necesidad del país, por lo tanto en base a esta atribución se puede crear una Comisión que se encargue de estudiar la realidad económica del país, y esta estaría amparada en esta facultad y su creación no sería ilegal.

Por último el Artículo 53, menciona:” Las Comisiones Especiales desarrollarán su trabajo de investigación de los asuntos específicos que les hayan sido encomendados con toda la amplitud que para ella se requiera.

Estas comisiones que se crean en base a lo dispuesto en el artículo anterior, desarrollaran su trabajo, específicamente del asunto que se le ha designado el cual deberá de hacerlo de una manera amplia.

23.REGLAMENTO INTERNO DEL ÓRGANO EJECUTIVO.

Dentro del presente reglamento estudiaremos las facultades del Presidente de la República a la hora de determinar las personalidades que desempeñaran los cargos en los diferentes Ministerios pasamos a continuación a observar los artículos del presente reglamento que tengan relación con la Actividad Financiera del Estado.

23.1 DEL OBJETO

Art. 1.- El presente Reglamento tiene por objeto determinar la estructura del Órgano Ejecutivo, el número y organización de los Ministerios, su respectiva competencia y la de los demás entes del Órgano Ejecutivo.

El presente reglamento sirve para desarrollar y desenvolver mejor la actividad Financiera del Estado utilizando como mecanismos los diferentes Ministerios con los que cuenta nuestro país.

23.2 PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Art. 2.- El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes integran el Órgano Ejecutivo.

Art. 3.- El Presidente de la República, como máxima autoridad del Órgano Ejecutivo le corresponde dirigir, coordinar y controlar las acciones de las Secretarías de Estado y las dependencias de éstas, así como inspeccionar unas y otras.

El Vicepresidente de la República lo sustituirá en los casos estipulados por la ley.

Art. 3 -A.- El Vicepresidente de la República, además de las atribuciones que le otorga la Constitución, ejercerá las funciones que el Presidente de la República le encomiende.

Art. 4.- El Presidente de la República comparecerá ante la Asamblea Legislativa el día primero de junio de cada año, para dar cuenta de la gestión del Órgano Ejecutivo e informar sobre la Situación general del país y sus problemas así como las soluciones adoptadas por el Gobierno.

En esta ocasión, el Presidente de la República se hará acompañar por los Ministros y Viceministros que considere conveniente o necesarios y cuando no pudiese asistir por cualquier Causa lo sustituirá el Vicepresidente de la República, o en su defecto, por el Ministro que él mismo designe.

Art. 5.- Los Decretos, Acuerdos, Ordenes y providencias del Presidente de la República, deberán ser autorizados y comunicados de conformidad al Art. 163 de la Constitución.

El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes integran el Órgano Ejecutivo. Siendo el presidente la máxima autoridad del Órgano Ejecutivo le corresponde dirigir, coordinar y controlar las acciones de las Secretarías de Estado, además de delegarle funciones al Vicepresidente de la República. Cada uno de junio el Presidente de la República tiene que rendir informe en la Asamblea Legislativa de la manera como esta cumpliendo con su plan de gobierno.

23.3 DE LOS MINISTROS Y VICEMINISTROS DE ESTADO

Art. 7.- La organización del Gabinete es atribución exclusiva del Presidente de la República, conforme a los Arts. 159 y 162 de la Constitución.

Art. 8.- Los Ministros y Viceministros de Estado, rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la República, previamente a la toma de posesión de sus cargos. De ello, se asentará acta en un libro especial autorizado por el Presidente de la República.

Art. 9.- Los Ministros y Viceministros de Estado, deberán asistir al Despacho del Presidente de la República cuando éste lo requiera, o bien lo demanden los negocios públicos.

Art. 10.- Los Ministros y Viceministros de Estado, tienen como función especial intervenir en la formulación y realización de la política nacional, en los ramos de su competencia y promover, desarrollar y vigilar su cumplimiento.

Art. 11.- Cuando algún Ministro tenga causa legal para abstenerse de conocer en un asunto, se encomendará al Viceministro del Ramo, y si éste estuviere también inhabilitado, el Presidente de la República encargará su conocimiento a otro Ministro o Viceministro.

Art. 12.- Cuando alguna providencia correspondiere a diversos ramos de la Administración Pública, el Presidente de la República la acordará con las Secretarías de Estado competentes.

Art. 13.- Para los efectos del Art. 6 de este Reglamento, la Secretaría que tuviere bajo su conocimiento el asunto que motivare la discusión de competencia remitirá los documentos inmediatamente al Presidente de la República quien al dirimir la competencia podrá designar a otra Secretaría para que conozca el asunto, cuando por la naturaleza del mismo apareciere que a ninguna de las Secretarías discordantes corresponde su conocimiento.

Art. 14.- Los Ministros son independientes en el desempeño de sus funciones y cuando se encontraren reunidos, tendrán la precedencia a que se refieren los Arts. 28 y 29 de este Reglamento.

Art. 15.- Los Ministros serán superiores jerárquicos de funcionarios y empleados de sus respectivas Secretarías.

Art. 16.- Los Ministros y Viceministros tendrán, además de las obligaciones determinadas en la Constitución, leyes secundarias y otros reglamentos, las que siguen:

- 1.- Actuar como medios de comunicación del Órgano Ejecutivo en sus respectivos Ramos;**
- 2.- Conocer, tramitar y resolver los asuntos de su competencia, excepto aquellos que, por disposición de la Constitución, leyes, reglamentos o disposición expresa del Presidente de la República, sean reservados al conocimiento de éste o del Consejo de Ministros;**
- 3.- Ordenar la ejecución del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, aprobar y ejecutar los manuales de organización en el ramo respectivo, proponiendo al Presidente de la República la aprobación de los asuntos que por su naturaleza e importancia afectaren la coordinación de las actividades de la Administración Pública;**
- 4.- Asistir al Presidente de la República y a otros entes del Órgano Ejecutivo, en la formulación de planes de desarrollo de los sectores o regiones asignados a cada Secretaría de Estado y velar por la ejecución y eficiente funcionamiento de los mismos.**

La organización del Gabinete es atribución exclusiva del Presidente de la República, Los Ministros y Viceministros de Estado, rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la República, previamente a la toma de posesión de sus cargos además tienen como función especial intervenir en la formulación y realización de la política nacional, Los Ministros son independientes en el desempeño de sus funciones además tendrán las obligaciones determinadas en la Constitución, leyes secundarias y otros reglamentos, como las que a continuación se mencionan:

- 1. Actuar como medios de comunicación del Órgano Ejecutivo en sus respectivos Ramos;*
- 2. Conocer, tramitar y resolver los asuntos de su competencia, excepto aquellos que, por disposición de la Constitución, leyes, reglamentos o disposición expresa del Presidente de la República, sean reservados al conocimiento de éste o del Consejo de Ministros.*

Después de haber observado el sistema normativo de nuestro país que tiene una íntima relación con la Actividad Financiera del Estado, iniciando por sus objetos, atribuciones, personas encargadas de velar por el cumplimiento de dichas leyes y los reglamentos nos podemos dar cuenta que en el fiel cumplimiento de estas disposiciones se encuentran las esperanzas de desarrollo de nuestro país de alcanzar un sistema de recaudación de ingresos confiable y eficiente para luego redistribuir dichos ingresos en la consecución de obras que nos beneficien a todos los habitantes de nuestro querido país EL SALVADOR.

CAPÍTULO IV.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. CONCLUSIONES

1. La historia de la Actividad Económica Estatal, es un precedente importante, ya que con ella se sientan las bases necesarias para poder establecer los parámetros de actuación del Estado en cuanto a la actividad económica que este realiza, es decir en cuanto a la obtención, manejo, y erogación de los fondos públicos.
2. La Actividad Financiera del Estado, es de vital importancia porque se desenvuelve con el fin de obtener recursos financieros, para luego destinarlos a la consecución de obras en beneficio de la colectividad. Además es de suma trascendencia la asimilación de dichos conceptos o definiciones como presupuesto, ingresos, gasto público, por que son elementos de la Actividad Financiera del Estado ya que en el diario vivir nos vemos motivados a utilizar estos conceptos; es más nos vemos inmersos dentro de un Estado de Derecho que busca el bienestar de la colectividad
3. El marco jurídico dado en el capítulo III, nos permite conocer todo el vasto número de leyes que concierne a la Actividad Financiera del Estado, y nos permite como aplicadores del Derecho tener un conocimiento legal y procedimental de tan importante actividad del Estado.

2. **RECOMENDACIONES.**

1. Codificar el Derecho Financiero, porque la normativa que existe trae problemas a la hora de aplicarla por ser tan diversa, lo que facilitaría su aplicación y traería organización y modernización a la Actividad Financiera del Estado
2. Realizar una verdadera fiscalización de la Actividad Financiera del Estado, por parte de los entes encargados de hacerlas en especial de la Corte de Cuentas de la República, para que no haya mal utilización de los recursos con los que cuenta el Estado, sobre todo un mejor control de los funcionarios que tienen a cargo los ingresos.
3. A la Asamblea Legislativa, antes de ejercer cambios drásticos a los proyectos presupuestarios para ejercicios futuros deben realizar un estudio minucioso, ya que dichos cambios pueden traer graves consecuencias al desarrollo integral de nuestro país.
4. En cuanto al proceso de elaboración del presupuesto, podemos recomendar que los entes encargados de esta tarea agilicen este proceso, para que no se vea entorpecido en ningún momento y en ningún sector de nuestra población la economía de nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

BIBLIOGRAFIA

- ✓ BAYONA DE PEROGORDO, JUAN JOSÉ. *Derecho Financiero*. Et. al. Librería V.I., Compás, Alicante, 1989.
- ✓ QUERALT, JUAN MARTÍN *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, et. al. Editorial Tecnos, Grupo Anaya, España, Madrid, 2005.
ISBN: 84-309-4301-3
- ✓ SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO. *Lecciones de Derecho Financiero*. Novena Edición, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1991.
- ✓ PÉREZ ROYO, FERNANDO. *Derecho Financiero y Tributario*. Parte General, Editorial Civitas, España, Madrid, 1991. ISBN: 84-470-1304-9
- ✓ KURI DE MENDOZA, SILVIA LIZETTE *Manual de Derecho Financiero*. et. al. Centro de Investigación y Capacitación Proyecto de Reforma Judicial I, Primera Edición, El Salvador, 1993. ISBN: 84-89544-05-0
- ✓ .VILLEGAS, HÉCTOR BELISARIO. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Novena Edición actualizada y ampliada, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 2005. ISBN: 950-508-582-6
- ✓ VIZCAINO GARCIA, CATALINA. *Derecho Tributario, Consideraciones Económicas y Jurídicas*, tomo I. Parte General. 2ª Edición. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1999. ISBN: 950-14-1723-9

LEGISGRAFIA.

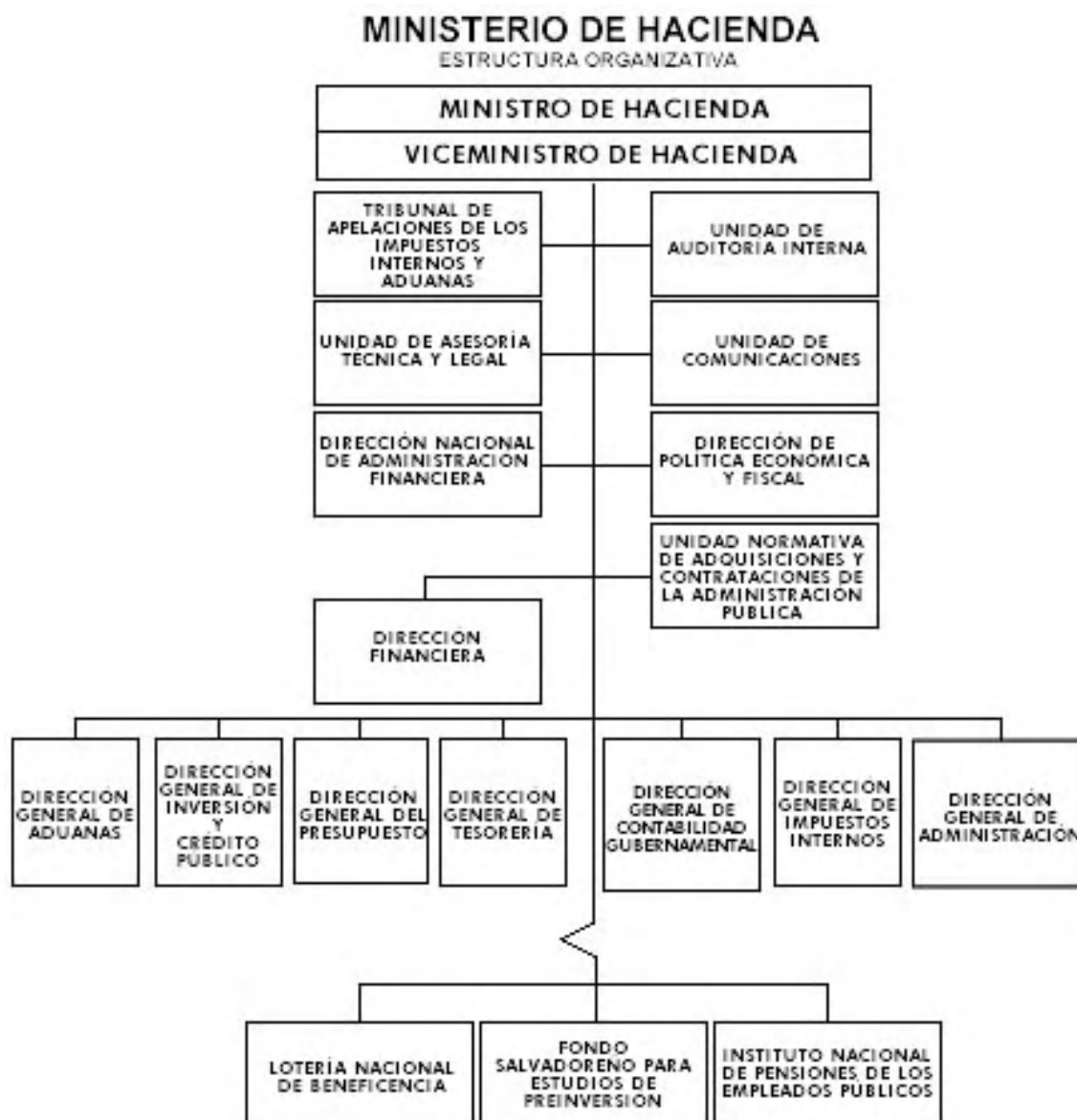
- ✓ El Salvador. *Constitución de la República de El Salvador*. D.C. S.N del 15 de Diciembre de 1983.
- ✓ El Salvador. *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.*: Decreto Legislativo, N°: 868, 05 de Abril del 2000
- ✓ El Salvador. *Ley de Contabilidad Central*. Decreto Ejecutivo, N° 545, 07 de Enero de 1952
- ✓ El Salvador. *Ley de la Corte de Cuentas de la República*. Diario Oficial N° 176, TOMO N° 328, 25 de Septiembre de 1995.
- ✓ El Salvador. *Ley de la Superintendencia del Sistema Financiero*. PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL No.278, TOMO 309, DEL 10 DE DICIEMBRE DE 1990.
- ✓ El Salvador. *Ley Orgánica de la Administración Financiera*. Publicadas en Diario Oficial No.180, Tomo No. 364, 29 de septiembre de 2004.
- ✓ El Salvador. *Normas Técnicas de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador*. D.L. N° 483, EL 20 DE ABRIL DE 1990, D.O. N° 109, T. 307, DEL 11 DE MAYO DE 1990.
- ✓ El Salvador. *Régimen Especial de Control de Ejecución de Presupuestos Especiales*. D.E. N° 82 del 16 de agosto de 1996, D.O. N° 161, TOMO N° 332 de fecha 30 de agosto de 1996
- ✓ El Salvador. *Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Financiera*. D.O. N° 17 TOMO N° 282 FECHA: 24 de Enero de 1984.
- ✓ El Salvador. *Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa*. Decreto Ejecutivo, N°: 24 Fecha:18 de abril de 1989

REFERENCIAS VIRTUALES.

- ✓ MINISTERIO DE HACIENDA. *Historia del Ministerio de Hacienda* [en línea] disponible en http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=177,31380&_dad=portal&_schema=PORTAL [consulta: el 18 de marzo 2007]
- ✓ ELEMENTOS INTRODUCTORIAS SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS. *Actividad Financiera* [en línea] disponible en <http://www.monografias.com/trabajos11/finpub/finpub.shtml?monosearch> [consulta: 20 de marzo 2007]
- ✓ PRESUPUESTO DE GASTOS ADMINISTRATIVOS. *Clasificación de los Presupuestos.* [en línea] disponible en <http://www.monografias.com/trabajos21/presupuesto/presupuesto.shtml?monosearch#clasific> [consulta: 22 de marzo 2007]
- ✓ SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO. *Organigrama* [en línea] disponible en http://www.ssf.gob.sv/frm_quienes/frm_quienes.htm [consulta: 20 de marzo 2007]

ANEXO 1

ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE HACIENDA.



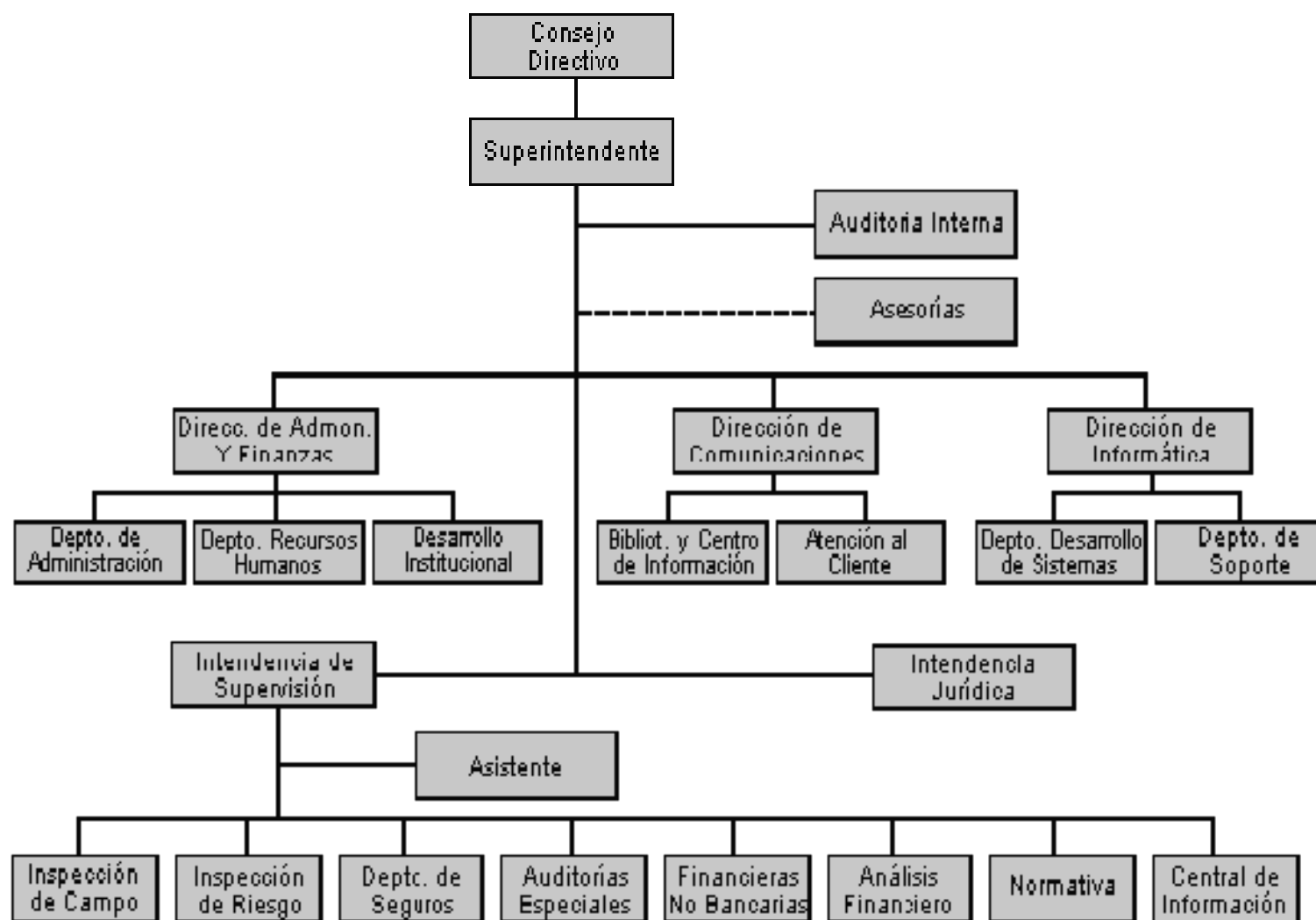
W04288.VSD
Unidad de Gestión de la Calidad
JUNIO 2005

AUTORIZADO




Carmen Regina de Arévalo
VICEMINISTRA DE HACIENDA

ORGANIGRAMA DE LA SUPERINTENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO



ANEXO 2

UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS.



Plan de Trabajo.

Tema:

Actividad Financiera Estatal de El Salvador.

ASESORA:

Licda. Dorian Georgina Flores

ALUMNOS:

Cárcamo Rivas, José Edwin

Castellanos Hernández, José Abel

Aguilar Cárcamo Guillermo, Antonio

San Salvador, 9 de Marzo de 2007

INDICE.

CONTENIDO	PAGINA
<i>Índice</i>	
I. Diagnostico	1
II. Objetivos	4
III. Estrategias	5
IV. Metas	7
V. Recursos	8
V.1 Humanos	8
V.2 Financieros	8
V.3 Materiales	9
V.4 Tiempo.....	9
V.5 Tecnológico	9
VI. Políticas.....	10
V.1 Políticas.....	10
V.2 Valores.....	11
VII. Misión y Visión	13
VIII. Cuadro de Evaluación y Control	14
IX. Cronograma de Actividades.....	15
X. Anexos.....	16
XI. Referencias Bibliográficas.....	17
XI.1 Bibliografía	17
XI.2 Legisgarfía	18
XI.3 Referencias Virtuales.....	19

I. DIAGNOSTICO.

La actividad financiera del Estado es el objeto de estudio del Derecho Financiero, esta se manifiesta en el desarrollo de la vida social, constituye por ello mismo una realidad que puede ser aprehendida desde diversos enfoques científicos en la medida que se trata de un fenómeno complejo en el que intervienen consideraciones políticas, jurídicas, económicas, y sociológicas entre otras; pero como no es menester de esta monografía abarcar todas las áreas nos enfocaremos solamente en la rama jurídica que implica la existencia de un conjunto de normas reguladoras.

“La actividad financiera es la acción del Estado y demás entes públicos que se dirige a obtener los ingresos necesarios para poder realizar los gastos que sirven al sostenimiento de los servicios públicos en su más amplio sentido”¹⁰²

De lo expresado anteriormente se establece que la actividad financiera tiene por contenido los gastos públicos y los ingresos públicos, dentro de los cuales se encuentran diversos institutos de Derecho Financiero, por eso delimitaremos este tema a la Actividad Financiera Estatal y no será objeto de esta monografía la actividad financiera municipal.

El Derecho cumple una función formalizadora de una realidad concreta, pero además desarrolla una función ordenadora, la actividad financiera del Estado no escapa a esta regulación, pero en materia financiera en el caso de nuestro

¹⁰² Sainz de Bujanda, Fernando. "Lecciones de Derecho Financiero". Novena Edición, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1991, Pág. 1

país, esta se encuentra dispersa por diferentes artículos de la Constitución y por diferentes leyes, lo que dificultara el desarrollo de este tan importante tema.

En nuestro Derecho Salvadoreño, se establecen claramente los entes de la Administración Financiera estatal que participan en esta actividad, entre los cuales podemos mencionar el Órgano Ejecutivo y sus dependencias tales como el Ministerio de Hacienda, el Órgano Legislativo y la Corte de Cuentas de la República, tales instituciones tratan que se realice toda la actividad financiera de El Salvador con apego al Principio de Legalidad, pero es necesario estudiar cuan eficientes son al realizar esta actividad encomendada por la ley, si recogen los ingresos necesarios para la satisfacción de todas las necesidades de la población salvadoreña, o por el contrario tienen que contar con recursos provenientes de prestamos extranjeros para el financiamiento de estas necesidades, si de verdad hacen un uso racional de los pocos o muchos recursos que pueden ingresar al Fondo General de la Nación.

Estos entes tienen facultades expresas dadas por la Constitución y por otras leyes de Derecho Financiero, atribuciones que deben de cumplir a cabalidad para realizar una racional utilización de los ingresos para satisfacer todas las necesidades públicas, estableciendo la prioridad de todos los gastos necesarios para el funcionamiento del aparato estatal salvadoreño.

Por lo que el estudio de la Actividad Financiera Estatal de El Salvador es realmente importante debido a que es un parámetro, para observar, conocer y estudiar el fenómeno financiero y la legislación pertinente en cuanto a materia financiera se refiere, en este estudio se dará a conocer los fundamentos históricos, teóricos y legales de lo que se refiere la Actividad Financiera del Estado Salvadoreño.

Por otra parte y no menos importante con esta investigación tocaremos parte de lo relacionado al endeudamiento del aparato estatal salvadoreño y de la formas de cómo este piensa solventar las obligaciones contraídas a corto, mediado y largo plazo.

Esta investigación será trascendente; al desarrollar este tema trataremos de dar un aporte intelectual a nuestra Universidad, y por que no decirlo al Derecho Salvadoreño, ya que las abogados podrán en un futuro auxiliarse de ella, y la información que en este se encuentre plasmado, pueda divulgarse y propagarse entre los conocedores de la materia de Derecho Financiero, así como también a las personas que se vean interesadas y beneficiadas con lo expuesto en el presente trabajo de investigación.

Aunando a todo lo anterior, es de destacar que esta investigación ayudará a formar un precedente importante dentro de la Carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas de la Universidad Francisco Gavidia lo que podrá servir como un insumo a los Docentes que impartan la materia de Finanzas Públicas, y no solamente a ellos si no a todos los estudiantes de la carrera de otras universidades que se interesen por estudiar y conocer sobre el tema *“Actividad Financiera Estatal de El Salvador”*.

Por todo lo antes expuesto, es importante desarrollar el tema Actividad Financiera Estatal de El Salvador, por ser una actividad encaminada a la satisfacción de necesidades públicas de la población salvadoreña y es imprescindible estudiar todo el proceso relacionado con los ingresos y gastos públicos regulados en las leyes financieras.

II. OBJETIVOS.

II.1 OBJETIVO GENERAL:

- ✓ Conocer la Actividad Financiera Estatal de El Salvador tomando en cuenta su evolución histórica, los conceptos básicos de Derecho Financiero y la legislación aplicable al tema de estudio para tener un enfoque global del mismo.

II.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS:

- ✓ Analizar paso a paso la Evolución Histórica de la Actividad Financiera Estatal, de El Salvador, para poder realizar una comparación de las diferentes forma de manejar los ingresos y gastos del aparato estatal en nuestro país.
- ✓ Definir claramente los conceptos básicos de Derecho Financiero, para que la comprensión y asimilación del trabajo a desarrollar sea completamente entendible para todos aquellos que se avoquen a él para extraer información sobre el tema.
- ✓ Facilitar toda la legislación que esté íntimamente vinculada con la Actividad Financiera Estatal, en el sentido de normatizar esta actividad que es realizada directamente por el aparato estatal de nuestro país.
- ✓ Facilitar conclusiones claras y precisas de la realidad nacional, en cuanto a la Actividad Financiera que desarrolla nuestro Estado Salvadoreño, Así como también, establecer las recomendaciones que permitan que la actividad financiera de El Salvador sea realizada de una mejor manera para la optimización de los recursos con que puede contar nuestro Estado.

III. ESTRATEGIAS.

Como grupo consideramos, que es necesario para desarrollar de una manera integral este tema, tan importante y trascendente para nuestro país y Universidad, enumerar una serie de estrategias a desarrollar durante el tiempo que utilicemos para concluir esta investigación. Dichas estrategias son las siguientes:

1. Visitar las diferentes bibliotecas que nos puedan proporcionar la información necesaria y precisa para el desarrollo de este tema, entre las cuales podemos mencionar:
 - ✓ Biblioteca del Consejo Nacional de la Judicatura
 - ✓ Biblioteca de la Corte Suprema de Justicia
 - ✓ Biblioteca de la Universidad Francisco Gavidia
2. Analizar y discutir de forma grupal, todo la información que recolectemos en los diferentes lugares que visitemos, para estructurar forma concisa nuestro trabajo.
3. Realizar reuniones constantes con nuestra asesora, específicamente realizar estas reuniones de manera semanal, con el objeto de evacuar dudas e inquietudes que tengamos en cuanto a la realización del trabajo, así como también, para complementar ideas de lo investigado por el grupo.
4. Para la síntesis de toda la información recolectada se utilizara el Método de síntesis Bibliográfica por medio de fichas bibliográficas que nos ayudaran a ordenar la información de manera sistemática.
5. Visitar periódicamente las instituciones que están vinculadas directamente con la Actividad Financiera Estatal, de El Salvador, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

- ✓ Superintendencia del Sistema Financiero
- ✓ Ministerio de Hacienda.
- ✓ Asamblea Legislativa
- ✓ Unidades Financieras Institucionales.
- ✓ Facultad de Economía de la Universidad Francisco Gavidia.

6. Consultar páginas electrónicas especializadas en nuestro objeto de estudio, como lo es la página del Ministerio de Hacienda y la de la Corte Suprema de Justicia, entre otras.

IV. METAS.

Como grupo, nos trazamos las siguientes metas a cumplir durante la realización del presente trabajo:

1. Contribuir a formar un antecedente en materia financiera, específicamente en la materia de Finanzas Públicas.
2. Realizar una investigación objetiva y veraz, en cuanto a lo que se refiere al tema de la Actividad Financiera Estatal de El Salvador.
3. Proporcionar la mayor precisión en cuanto a los conceptos y normas legales que sirvan como fundamento de la investigación.
4. Facilitar un cúmulo de información en donde este enmarcado de manera clara y concisa todo lo concerniente a la Actividad Financiera Estatal.
5. Realizar un Trabajo de Investigación, que se capaz de ayudar a los futuros Licenciados en Ciencias Jurídicas, a facilitar de manera resumida, pero clara toda la información necesaria e importante sobre todo aquello que tenga que ver con el tema a investigar.

V. RECURSOS.

Los recursos que como grupo contamos para la realización de la presente investigación son los siguientes:

V.1 Humanos:

Estos recursos consisten primeramente en el compartimiento de los conocimientos profesionales que posee nuestra asesora, Licenciada Dorian Georgina Flores. Así como también la disponibilidad y esfuerzo de parte de aquellos que integramos el grupo de trabajo para culminar esta investigación.

V.2 Financieros:

Como su nombre lo dice, estos recursos se refieren a los costos que como integrantes de grupo tendremos que incurrir para la realización del presente trabajo de investigación, los cuales serán repartidos de manera equitativa entre el número de integrantes del grupo.

Como grupo sabemos que para la realización de la presente investigación, tendremos que incurrir en una serie de gastos necesarios para una exitosa finalización de dicha investigación, por lo que presentamos a continuación el siguiente cuadro de gastos:

Materiales.	Costo
Libros	\$ 170
Internet	\$ 50
Discos o CDS	\$ 25
Memorias Usb	\$ 30
Viáticos	\$ 150
Tinta	\$ 100
Papel	\$ 150
Empastados	\$ 30
Fotocopias	\$ 80
TOTAL	\$ 785

V.3 Materiales:

Para la realización de la investigación disponemos de libros especializados y leyes de Derecho Financiero que se encuentran en las Bibliotecas e instituciones relacionadas al tema, así como también la ayuda tecnológica que por medio de la Internet podamos tener para encontrar información sobre el tema, para descargarla se cuenta con dispositivos USB.

V.4 Tiempo:

En cuanto a este recurso los integrantes del grupo, trataremos en la medida de lo posible en dedicar a la realización de nuestra investigación **veinte horas semanales**.

V.5 Tecnológico:

En este campo de recursos, contamos con tres computadoras para la realización, compilación y digitación de nuestro trabajo, y sus correspondientes impresores, tres correos electrónicos, y el acceso a las páginas de Internet necesarias para recolectar información sobre nuestra investigación.

VI. POLITICAS.

Como grupo, para la realización de la presente investigación de una manera integral, nos proponemos las siguientes políticas de trabajo, así como también, los valores que como grupo, compañeros y amigos nos comprometemos a poner en práctica en esta etapa de nuestra vida:

VI. 1 POLITICAS:

Como integrantes de un grupo de investigación, indagaremos todo lo referente al tema asignado, donde tenemos como principal objetivo el desarrollar el tema de la Actividad Financiera Estatal de El Salvador, y para lo cual los integrantes tratemos de cumplir con los siguientes objetivos o políticas:

- ✓ *Visitar juntos los lugares que tengan relación al tema*
- ✓ *Consultar libros y Bibliografía correspondiente al tema*
- ✓ *Discutir de manera conjunta la informaron recolectada.*
- ✓ *Consultar Profesionales expertos en la materia de Derecho Financiero*
- ✓ *Visitar Bibliotecas que consideremos adecuadas a la materia del Derecho Financiero*
- ✓ *Solicitar Información al Ministerio de Economía*
- ✓ *Solicitar Información a la Corte de Cuentas*

VI.2 VALORES:

Los valores a practicar en el presente proceso de investigación, son los siguientes:

✓ COLABORACION:

Valor que es importante en todo grupo de personas, más aun cuando estas personas están unidas para un fin común; por medio de este las personas pueden suministrar cualidades o dones distintos al grupo, y de esta forma lograr un solo cuerpo de trabajo integral, consiguiendo de esta forma facilitar las cosas. En nuestro caso concreto, al practicar este valor lograremos facilitar la investigación y de esta forma obtener un mejor resultado.

✓ COOPERACION:

Este valor debe de ser para nosotros primordial, pues necesitaremos practicarlo entre nosotros, pues como grupo debemos de cooperar unos con otros para lograr que esta investigación sea un éxito.

✓ RESPETO:

Valor indispensable, entre nosotros y todo aquellos que directa o indirectamente se ven vinculados a esta investigación, pues debemos de practicar este valor para lograr una mayor armonía entre nosotros y todos aquellos que nos brindan su ayuda en esta labor encomendada.

✓ IGUALDAD:

Dentro de esta investigación, debemos de practicar este valor, pues como es sabido, este tipo de información, conlleva mucho esfuerzo y dedicación, los cuales deben de ser repartidos equitativamente, sin aprovecharnos unos a otros, sino que trabajar cada uno en igualdad de condiciones.

Además de todo lo antes expuesto, el grupo presenta una serie de Políticas, para nuestra Universidad, con el fin de que sea más armoniosa la relación entre ella y nuestro grupo:

- ✓ Que sea una institución que cumpla con los lineamientos dados por ella misma, no modificando etapas de este proceso, para de esta forma no entorpecer la investigación.
- ✓ Atender de manera eficiente y amable a los grupos de investigación cuando se avoquen a ella para sanear dudas.
- ✓ Facilitar al grupo de investigación los documentos necesarios para el desarrollo eficiente y eficaz de la monografía.

VII. MISION Y VISION

MISIÓN DE LA UNIVERSIDAD FRANCISCO GAVIDIA.

La formación de profesionales competentes, innovadores, emprendedores y éticos, mediante la aplicación de un proceso de calidad que les permita desarrollarse en un mundo globalizado.

MISIÓN DE GRUPO.

Con la realización del estudio sobre la actividad financiera estatal de El Salvador se pretende sentar un precedente en nuestra universidad y en nuestra facultad para que nuestra monografía sirva de fundamento no solo para la cátedra de finanzas públicas sino también para futuros compañeros que quieran consultarlo.

VISIÓN DE LA UFG.

Ser una de las mejores universidades del país reconocida por la calidad de sus egresados, su proceso permanente de mejora continua y su investigación relevante aplicada a la solución de los problemas nacionales.

VISIÓN DE GRUPO.

Facilitar un estudio completo sobre la actualidad financiera estatal salvadoreña brindando los elementos históricos, los conceptos básicos relacionados con el tema y la sistematización de todo el ordenamiento jurídico aplicable al tema presentando recomendaciones que pueden servir o contribuir al fortalecimiento de la actividad financiera del Estado Salvadoreño.

VIII. CUADRO DE EVALUACION Y CONTROL.

Para establecer los logros y limitaciones de las actividades que se realizaran a lo largo de esta monografía, hemos elaborado un cuadro de control y evaluaciones, donde se calificara la puntualidad, responsabilidad, aportes teóricos y prácticas del trabajo individual de cada integrante del grupo.

INTEGRANTE	ACTIVIDAD	ASISTENCIA	
		SI	NO
José Abel Castellanos Hernández	Asignación de Tema y Asesor		
	Elaboración de Plan de Trabajo de Monografía		
	Entrega de Plan de Trabajo en El Decanato		
	Recopilación de Bibliografía		
	Selección de Bibliografía		
	Sintetización de Información		
	Reuniones de Equipo de Trabajo		
	Reunión con Asesora		
	Visitas a Bibliotecas		
	Visitas a Instituciones Relacionas al Tema		
José Edwin Cárcamo Rivas			
	Asignación de Tema y Asesor		
	Elaboración de Plan de Trabajo de Monografía		
	Entrega de Plan de Trabajo en El Decanato		
	Recopilación de Bibliografía		
	Selección de Bibliografía		
	Sintetización de Información		
	Reuniones de Equipo de Trabajo		
	Reunión con Asesora		
	Visitas a Bibliotecas		
	Visitas a Instituciones Relacionas al Tema		
Guillermo Antonio Aguilar Cárcamo	Asignación de Tema y Asesor		
	Elaboración de Plan de Trabajo de Monografía		
	Entrega de Plan de Trabajo en El Decanato		
	Recopilación de Bibliografía		
	Selección de Bibliografía		
	Sintetización de Información		
	Reuniones de Equipo de Trabajo		
	Reunión con Asesora		
	Visitas a Bibliotecas		
	Visitas a Instituciones Relacionas al Tema		

IX. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES POR SEMANA

ACTIVIDAD	MARZO				ABRIL				MAYO			
Actividad Universitaria	X	X	X	X	X	X						
Reunión de Grupo	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--		
Reunión Con Asesora	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Entrega de Borrador	X		X	X	X	X	X					
Revisión de Bibliografía	x	X	X	X	X	X	X	X				
Visita a Biblioteca	--	--	X	--	x							
Selección de Bibliografía	X	X	X	X								
Entrega de Trabajo a la Universidad							X	X				
Resultados de la Universidad							X					
Recopilación de Documentos	X	X	X	X	X	X						
Digitar Investigación			X	X	X	X						
Preparar Defensa							X	X	X	X		

LEYENDA:

Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4
----------	----------	----------	----------

X: ACTIVIDAD TOMA LUGAR UNA VEZ POR SEMANA

-- : ACTIVIDAD TOMA LUGAR DOS VECES POR SEMANA

IX. ANEXOS.

En la presente investigación documental podemos presentar los anexos que como grupo consideremos convenientes tales como:

- ✓ Copias de documentos relacionados con el tema.
- ✓ Leyes relacionadas con la actividad financiera del Estado.
- ✓ Entrevistas realizadas a los especialistas del tema.
- ✓ Artículos referentes al tema ya sea en periódicos o revistas.
- ✓ Organigramas referentes a los entes que participan en la actividad financiera Estatal de El Salvador.
- ✓ Modelos de documentos que se realizan en la actividad financiera estatal del Estado Salvadoreño.
- ✓ Publicaciones de Internet relacionados con la investigación.

X. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

X.1 BIBLIOGRAFIA

- ✓ BAYONA DE PEROGORDO, JUAN JOSÉ. *Derecho Financiero*. Et. al. Librería V.I., Compás, Alicante, 1989.
- ✓ QUERALT, JUAN MARTÍN *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, et. al. Editorial Tecnos, Grupo Anaya, España, Madrid, 2005. ISBN: 84-309-4301-3
- ✓ SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO. *Lecciones de Derecho Financiero*. Novena Edición, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1991.
- ✓ PÉREZ ROYO, FERNANDO. *Derecho Financiero y Tributario*. Parte General, Editorial Civitas, España, Madrid, 1991. ISBN: 84-470-1304-9
- ✓ KURI DE MENDOZA, SILVIA LIZETTE *Manual de Derecho Financiero*. et. al. Centro de Investigación y Capacitación Proyecto de Reforma Judicial I, Primera Edición, El Salvador, 1993. ISBN: 84-89544-05-0
- ✓ .VILLEGAS, HÉCTOR BELISARIO. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Novena Edición actualizada y ampliada, Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 2005. ISBN: 950-508-582-6
- ✓ VIZCAINO GARCIA, CATALINA. *Derecho Tributario, Consideraciones Económicas y Jurídicas*, tomo I. Parte General. 2ª Edición. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1999. ISBN: 950-14-1723-9

X.2 LEGISGRAFIA.

- ✓ El Salvador. *Constitución de la República de El Salvador*. D.C. S.N del 15 de Diciembre de 1983.
- ✓ El Salvador. *Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.*: Decreto Legislativo, N°: 868, 05 de Abril del 2000
- ✓ El Salvador. *Ley de Contabilidad Central*. Decreto Ejecutivo, N° 545, 07 de Enero de 1952
- ✓ El Salvador. *Ley de la Corte de Cuentas de la República*. Diario Oficial N° 176, TOMO N° 328, 25 de Septiembre de 1995.
- ✓ El Salvador. *Ley de la Superintendencia del Sistema Financiero*. PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL No.278, TOMO 309, DEL 10 DE DICIEMBRE DE 1990.
- ✓ El Salvador. *Ley Orgánica de la Administración Financiera*. Publicadas en Diario Oficial No.180, Tomo No. 364, 29 de septiembre de 2004.
- ✓ El Salvador. *Normas Técnicas de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador*. D.L. N° 483, EL 20 DE ABRIL DE 1990, D.O. N° 109, T. 307, DEL 11 DE MAYO DE 1990.
- ✓ El Salvador. *Régimen Especial de Control de Ejecución de Presupuestos Especiales*. D.E. N° 82 del 16 de agosto de 1996, D.O. N° 161, TOMO N° 332 de fecha 30 de agosto de 1996
- ✓ El Salvador. *Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Financiera*. D.O. N° 17 TOMO N° 282 FECHA: 24 de Enero de 1984.
- ✓ El Salvador. *Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa*. Decreto Ejecutivo, N°: 24 Fecha:18 de abril de 1989

X.3 REFERENCIAS VIRTUALES.

- ✓ MINISTERIO DE HACIENDA. *Historia del Ministerio de Hacienda* [en línea] disponible en http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=177,31380&_dad=portal&_schema=PORTAL [consulta: el 18 de marzo 2007]
- ✓ ELEMENTOS INTRODUCTORIAS SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS. *Actividad Financiera* [en línea] disponible en <http://www.monografias.com/trabajos11/finpub/finpub.shtml?monosearch> [consulta: 20 de marzo 2007]
- ✓ PRESUPUESTO DE GASTOS ADMINISTRATIVOS. *Clasificación de los Presupuestos.* [en línea] disponible en <http://www.monografias.com/trabajos21/presupuesto/presupuesto.shtml?monosearch#clasific> [consulta: 22 de marzo 2007]
- ✓ SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO. *Organigrama* [en línea] disponible en http://www.ssf.gob.sv/frm_quienes/frm_quienes.htm [consulta: 20 de marzo 2007]