

**INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES**

**(IGLOBAL)**

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**

**MÁSTER EN DERECHO DE ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL SISTEMA INTEGRADO DE LA ADMINISTRACION  
FINANCIERA EN LA REPUBLICA DOMINICANA.**

**AUTOR:**

**HUASCAR SAMIL LARA DE LA CRUZ**

**ASESOR:**

**DR. OLIVO RODRIGUEZ**

**04 de enero del 2011**

Santo Domingo, D.N.  
República Dominicana

# INDICE

|                                                                                                       |        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| SISTEMA INTEGRADO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA.....                                                | 8      |
| Ingresos Públicos.....                                                                                | 10     |
| Tipos de Ingresos Públicos.....                                                                       | 13     |
| Gasto Público.....                                                                                    | 15     |
| Clasificación de los Gastos.....                                                                      | 16     |
| <br>EL SISTEMA DE PRESUPUESTO.....                                                                    | <br>18 |
| Noción jurídica del Presupuesto.....                                                                  | 19     |
| Los Principios del Presupuesto.....                                                                   | 20     |
| El Procedimiento Presupuestario.....                                                                  | 26     |
| - Discusión y Aprobación. ....                                                                        | 27     |
| - La Ejecución Presupuestaria .....                                                                   | 27     |
| - La Evaluación de la Ejecución Presupuestaria.....                                                   | 30     |
| - Control de la Ejecución Presupuestaria.....                                                         | 31     |
| - Régimen Presupuestario de los Ayuntamientos de los Municipios<br>y del Distrito Nacional.....       | <br>34 |
| <br>EL SISTEMA DE CREDITO PÚBLICO.....                                                                | <br>35 |
| Deuda Pública.....                                                                                    | 35     |
| Relación contractual de la deuda.....                                                                 | 37     |
| El contrato de préstamo.....                                                                          | 40     |
| Vida del convenio de préstamo del estado: autorización,<br>adjudicación, negociación y ejecución..... | <br>41 |

|                                                             |        |
|-------------------------------------------------------------|--------|
| Principio de Legalidad.....                                 | 44     |
| Tipos de Deuda.....                                         | 46     |
| Principales entidades en el Sistema de Crédito Público..... | 46     |
| <br>EL SISTEMA DE TESORERÍA.....                            | <br>48 |
| Sistema de Cuenta Única del Tesoro .....                    | 49     |
| <br>SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.....              | <br>51 |
| <br>CONCLUSIÓN.....                                         | <br>55 |

## INTRODUCCION

Según Eduardo Punset, Abogado y Economista español y ex-Eurodiputado, *No hay innovación, ni ningún paso adelante a no ser por la Multidisciplinariedad*<sup>1</sup>. La asistencia prestada de una ciencia a otra no solo permite ver los mismos problemas desde diferentes ángulos, encontrando así diferentes soluciones, sino también permite ver problemas que se mantienen ocultos para profesionales de otras ramas. *Como forma de prever lo que pasaría en el siglo XX, Karl Marx decía sobre los profesionales: Cada vez iban conociendo más sobre menos cosas, hasta que llegaron a conocer todo sobre nada*<sup>2</sup>. Afortunadamente, esta concepción se ha ido alejando y la multidisciplinariedad ha ido ganando campo en todos los aspectos de las ciencias.

Esta multidisciplinariedad se ve muy marcada en algunas instituciones administrativas del Estado donde una entidad particular debe tener conocimientos sobre diversos temas para poder llevar a cabo sus funciones. En el caso que nos compete que es el de la Hacienda Pública (o bien un parte de la Hacienda Pública pues dejaremos de lado la parte impositiva) vemos como el quehacer diario requiere de ciencias como la economía, el derecho, la ingeniería, las finanzas, contabilidad etc.

Este modelo ha probado que ser el más efectivo siempre y cuando cada rama respete a la otra y no quiera imponerse sobre ninguna. En la República Dominicana ha venido trabajándose desde hace un tiempo de esta manera y a pesar de ser la Hacienda Pública unas de las instituciones administrativas más modernas y eficientes del país un desconocimiento por parte de la institución desde sus propias raíces podría dificultar una necesaria evolución.

El Sistema de la Administración Financiera es un sistema manejado por el Ministerio de Hacienda y ha venido siendo víctima de esta concepción en el sentido que se ha desconocido su naturaleza eminentemente jurídica. Instituciones como el Presupuesto de un país y la Contabilidad gubernamental fueron creadas en un principio como medios de proteger al pueblo (función propia del Derecho antes que de la economía y la ingeniería) y no como instituciones

---

<sup>1</sup> Entrevista a Eduardo Punset por Pedro Carvahlos, Director de Ceres TV Noticias, 18 de Septiembre, <http://es.youtube.com/watch?v=HGmEQD2m60Q2008>,

<sup>2</sup> Citado por Eduardo Punset.

económicas. Entonces por qué en estas instituciones nos encontramos con un número precario de conocedores de las leyes, abogados incluidos, e incluso en casos aun más penosos aquellos que pueden conocer las leyes desconocen en todo caso el Derecho mismo. Es, entonces, necesario llegar al mismo núcleo del Sistema de la Administración Financiera para desde ahí probar y analizar su naturaleza jurídica. Descomponer el sistema para analizar cada uno de sus componentes y así identificar su carácter legal.

En este trabajo estudiaremos el Sistema de Administración Financiera para probar que es un Sistema propio de las leyes y que su derecho administrativo debe respetarse. Trataremos de reducir el vacío doctrinal que existe en la República Dominicana en cuanto a esta rama del Derecho. Tomaremos doctrinas de maestros en la materia como lo es el Sr. Sainz de Bujanda en España y Jorge Ripa en Argentina y de esta manera intentaremos devolverle el respeto al Derecho de Hacienda<sup>3</sup>. Así mismo estudiaremos trabajos de aquellos que se han encargado de implantar ese sistema en América Latina, teniendo una percepción comparativa de la doctrina Europea (Sainz de Bujanda, Einaudi, Ingrosso) y la doctrina latinoamericana (Bielsa, Ripa, Villegas, Makón).

Todo funcionario de la Administración pública, y especialmente de la administración financiera y fiscal, debe tener cierta preparación jurídica (BIELSA, 1955), solo de esta manera se puede evitar actos irregulares de la administración y la extrema burocratización arbitraria que bajo un espíritu formalista absurdo complica inútilmente las cosas.

Por último aclaramos que las leyes actuales que rigen el Sistema de Administración Financiera son, a nuestro entender, modernas y efectivas. Existe una vigilancia sobre las mismas que se encarga de adecuarlas según empiezan a resultar obsoleta o como pasó en el 2010, que se empezó una adecuación legislativa de las leyes de Hacienda conforme a la nueva Constitución. Lo que sí es importante entender es que las leyes pertenecen primero al mundo jurídico y después al mundo económico, contable, financiero etc. Toda ley tiene un trasfondo de derecho y se debe implementar siguiendo siempre los principios del buen derecho. Las leyes son los instrumentos que ponen límite al poder, son la voluntad del pueblo por ende, y bajo el seguimiento lógico del pensamiento, toda democracia debe contar primero no solo con un

---

<sup>3</sup> En Europa al derecho encargado de la recaudación y gastos estatales se le conoce como Derecho Financiero, en nuestro país se conoce con ese nombre al Derecho Bursátil.

respeto, sino también con un entendimiento de las normas por parte de aquellos encargados de aplicarla.

## **DISEÑO DE LA INVESTIGACION**

Antecedentes:

Nuestro trabajo se ha nutrido de trabajos anteriores realizados durante el siglo XX y el siglo XXI. Según nuestro conocimiento es el primer trabajo sobre este tema por lo que ningún antecedente puede ser utilizado para el conjunto del trabajo por entero, más bien, servirá de ayuda solo para una sección del mismo.

En el siglo XX, el primer gran estudioso de este tema fue el español Fernando Sainz de Bujanda quien escribió numerosos libros y ensayos en materia de Derecho Financiero y de la Hacienda Pública. Entre los más importantes citamos sus "Lecciones de Derecho Financiero" y su ensayo "Estado de Derecho y Hacienda Pública", podemos decir que todo estudio del Derecho Financiero parte del pensamiento del Prof. Sainz, y que los demás juristas europeos se han dedicado completarlo o bien contradecirlo.

Entre los demás juristas europeos que han trabajado este tema, están Maurice Duverger (Instituciones Financieras), en Francia, Giovanni Inghrossi (Corso di Finanza Pubblica) y Luigi Einaudi (Principios de Hacienda Pública) en Italia y Otto Mayer (Tratado de derecho administrativo alemán) en Alemania.

En América Latina se ha tomado una concepción diferente sobre este Derecho. Si bien algunos autores importantes como Villegas y Fonrouge se han basado en el pensamiento europeo, otros como Rafael Bielsa y Jorge Ripa han tomado una percepción fresca basada en la naturaleza contable del Derecho Financiero y a partir de ahí han creado el andamiaje jurídico.

## Planteamiento del Problema:

### Problema Principal

1. ¿Qué es el Sistema Integrado de la Administración financiera?

### Problemas Secundarios

1. ¿Existe alguna base jurídica para el Sistema Integrado de la Administración Financiera?
2. ¿Cuáles subsistemas componen el Sistema Integrado de la Administración Financiera?
3. ¿Cuál ha sido el enfoque jurídico a estos subsistemas?

### Objetivo:

Para lograr nuestro objetivo nos enfocaremos en el estudio del Sistema de Administración Financiera y de esa manera probar que el mismo es un Sistema basado primeramente en la ley y en el y que su derecho administrativo debe respetarse.

### Justificación

Aportaremos a los estudios previamente hechos en este sentido en la República Dominicana en cuanto a esta rama del Derecho. *Tomaremos doctrinas de maestros en la materia como lo es el Sr. Sainz de Bujanda en España y Jorge Ripa en Argentina y de esta manera intentaremos devolverle el respeto al Derecho de Hacienda<sup>4</sup>. Así mismo estudiaremos trabajos de aquellos que se han encargado de implantar ese sistema en America Latina, teniendo una percepción comparativa de la doctrina Europea (Sainz de Bujanda, Einaudi, Ingrosso) y la doctrina latinoamericana (Bielsa, Ripa, Villegas, Makón).*

---

<sup>4</sup> En Europa al derecho encargado de la recaudación y gastos estatales se le conoce como Derecho Financiero, en nuestro país se conoce con ese nombre al Derecho Bursátil.

## **SISTEMA INTEGRADO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA.**

El Sistema Integrado de Administración Financiera es un concepto que empezó a adquirir notoriedad en América Latina en la década de los 90 cuando múltiples países empezaron a llevar a cabo reformas en sus sistemas de administración financiera pública. En la República Dominicana este concepto no adquirió relevancia sino hasta el año 2005 cuando inició el proceso de reforma de la Hacienda Pública

La Administración Financiera pública consiste en el grupo de mecanismos de los que se vale un Estado para llevar a cabo la correcta percepción de los ingresos, su distribución y aplicación a los fines de cumplir con las metas y los objetivos trazados.

Los objetivos a los que debe dirigirse la administración financiera pública son, básicamente, los siguientes:<sup>5</sup>

- Llevar a cabo la gestión de los recursos públicos de una manera que asegure el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, en particular, y de la política económica, en general.
- Asegurar la absoluta transparencia de las cuentas públicas.
- Generar la información oportuna y confiable para la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión política y administrativa.
- Implementar un sistema de rendición de cuentas para los funcionarios que administren fondos públicos, por el uso económico eficaz y eficiente de los mismos.

---

<sup>5</sup> MAKON, Marcos: Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina. Naciones Unidas, Santiago, 2000.

MAKON, M. (2000.). *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. . Santiago: Naciones Unidas.

- Interrelacionar los sistemas de la administración financiera gubernamental con los de control interno y externo a fin de incrementar la eficacia de éstos.
- Coadyuvar a que la gestión operativa se lleve a cabo en de la manera forma más eficiente posible.

Según Marcos Makón existen tres visiones conceptuales de lo que se entiende por administración financiera pública. La primera considera al sistema de Tesorería como eje de la administración financiera pública, por lo que considera que la Tesorería debe tener la responsabilidad de ejercer la gerencia financiera del sector público programando y administrando los flujos financieros del sector público.

La segunda visión se basa más en la información financiera que en la gerencia financiera y considera al sistema contable como el eje principal de toda administración financiera pública. Esta se basa en que un buen sistema contable pondrá a disposición de los niveles políticos y gerenciales del sector público información útil para la toma de decisiones sobre la asignación y uso eficiente u eficaz de los recursos públicos.

La tercera visión es la más aceptada hasta el momento y es sobre la cual nos enfocaremos en este trabajo. Esta no se limita a un solo sistema como eje central, sino que aboga por una interrelación de varios sistemas cuya función resulta imprescindible para el correcto funcionamiento de la administración. No constituye un organismo en sí mismo, sino un conjunto de organismo o entidades, principios, sistemas y normativas cuya función debe estar exclusivamente destinada a cumplir con los requerimientos de este sistema. Aquí, la administración financiera pública se llevará a cabo a través de un sistema de administración. Es a este sistema que denominamos el Sistema de Administración Financiera.

El Sistema de Administración Financiera debe compuesto a su vez por cinco sistemas (o en este caso sub-sistemas) que son los que se encargan de llevar a cabo la finalidad del Sistema Integrado de Administración Financiera a través de la programación, coordinación de la ejecución y evaluación del presupuesto, administración del sistema de recaudación tributaria y aduanera, gestión de las operaciones de Crédito Público, la administración del Tesoro y la

contabilización de todas las transacciones económicas y financieras ejecutadas por las organizaciones públicas. Estos cinco sistemas son:

- Presupuesto
- Administración Tributaria
- Crédito Público
- Tesorería
- Contabilidad

Estos cinco sistemas deben actuar de una manera totalmente interrelacionada bajo la dirección de órgano coordinador. En la República Dominicana al igual que varios otros países de América latina la función coordinadora la lleva a cabo el Ministerio de Hacienda. Más adelante nos enfocaremos individualmente en estos sistemas (excepto el de Administración Tributaria), pero antes de seguir adelante es necesario establecer claramente los conceptos de recursos y gastos públicos, por constituir estos la esencia de toda administración.

### **Ingresos Públicos**

Los ingresos públicos son esos recursos con los que el Estado cuenta para llevar a cabo sus funciones (varios doctrinarios entienden que se puede utilizar indistintamente recursos, ingresos o derechos). Para tener una idea general de lo que constituye un recurso público se puede tomar en cuenta la definición del profesor uruguayo Ramón Valdés Costa, define los recursos públicos como *los ingresos en la tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica*.<sup>6</sup>

De esta concepción surgen tres interrogantes importantes que deben ser aclaradas antes de seguir adelante. La primera consiste en si estos ingresos deben consistir en dinero o si bien pueden considerarse ingresos otros activos como serían los valores, servicios y prestaciones. Si bien en el patrimonio del estado pueden entrar bienes *in natura* (Ej. Casos de expropiación

---

<sup>6</sup> VALDÉS COSTA, Ramón: *Curso de derecho tributario*, Montevideo, 1970.

forzosa), los ingresos constituyen una de las grandes divisiones del Presupuesto, el cual se expresan en unidades monetarias como todo estado contable.<sup>7</sup>

Adicionalmente, esta interrogante no encaja dentro de la definición del profesor Valdés que pone como característica que los ingresos deben entrar a la Tesorería del Estado para ser considerados públicos. La razón de esta interrogante viene raíz de otras definiciones de ingresos públicos que han dado otros doctrinarios de la materia, como lo es el profesor Sainz de Bujanda que define el ingreso público como todo ingreso dentro del patrimonio del Estado. Al sustituir el termino "de Tesorería" por el término de "Patrimonio" entonces bienes distintos al dinero pueden encontrar alguna brecha para entrar en la definición de ingresos público. Sin embargo, el mismo autor establece que aunque estos ingresos supongan un *incremento en el patrimonio y constituyan medios con los que el Estado y los demás entes subvienen a sus necesidades, no constituyen ingresos en sentido técnico ni son, por tanto, objeto de Derecho financiero...*<sup>8</sup>

La otra pregunta que se presenta es aquella que se refiere al título bajo el cual la suma de dinero llega a formar parte del ente público. Hay que establecer si algún recurso que no pueda ser utilizado por el estado se considera como un recurso público aún estando el mismo dentro del patrimonio del Estado. Esta pregunta requiere de un análisis minucioso sobre la capacidad que tiene el estado de afectar los determinados ingresos que hay en su tesorería. No serán objeto de análisis esos ingresos al patrimonio del estado que puedan entrar o no a la tesorería como lo son las herencias del Estado ab intestato o los depósitos en garantía<sup>9</sup>, sino que nos concentraremos en aquellos ingresos en la tesorería que solo pueden ser utilizados por el estado bajo determinadas circunstancias y para ciertos fines específicos.

Doctrinariamente los principios presupuestarios de universalidad y de unidad hacen pensar que no. Más aun, muchos países latinoamericanos al llevar a cabo su reforma financiera excluyeron de la categoría de ingresos públicos a ciertos ingresos con estas características como son los préstamos para el financiamiento de proyectos. La doctrina sin embargo adopta otra

---

<sup>7</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando: *Lecciones de derecho financiero*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1991

<sup>8</sup> IDEM

<sup>9</sup> Sobre este punto ya la ley 423-06 que rige el Sistema de Presupuesto reza en su artículo 24 que los fondos de terceros depositados en la Tesorería Nacional, tales como los depósitos judiciales, fianzas y garantías, no serán considerados ni como ingresos ni como gastos presupuestarios, al momento de su devolución.

visión y considera que estos ingresos constituyen una excepción a los principios presupuestarios de universalidad y de unidad y que las restricciones en su aplicación no afectan su característica de ingreso.

La tercera incógnita a resolver consiste en si los ingresos deben consistir en una entrada neta a la tesorería y si aquellos ingresos que aumentan los pasivos público (como aquellos generados de la deuda pública) se pueden considerar como ingresos públicos. Si bien la mayoría de los doctrinarios se ponen de acuerdo en que estos ingresos constituyen ingresos público, igual que en la pregunta anterior, muchos países de América Latina no consideran estos ingresos como ingresos del estado y lo clasifican más bien como "financiamiento". Esto se debe al sentido contable que le dan a los ingresos donde el aumento de ingresos paralelamente con el aumento de deuda no aumenta el ingreso neto del Estado. Adicionalmente también se considera que el uso que se le da al dinero proveniente de financiamiento no va destinado a gastos sino a inversiones. Esto lo distingue del sentido general de los ingresos del Estado.

Los profesores Martín, Lozano, Tejerizo y Casado en su libro "Curso de Derecho Financiero y Tributario" establecen que las tres características principales del ingreso público son:

1. Debe siempre ser una suma de dinero.

Como hemos explicado los servicios y los bienes no constituyen parte el ingreso público aun cuando aumenten el patrimonio.

2. Debe ser un ingreso percibido por un ente público.

Es decir que el titular del ingreso debe ser público. No debe confundirse con el régimen legal aplicable a los ingresos ya que un ingreso público puede regirse tanto por derecho público (los impuestos) como por derecho privado (los ingresos obtenidos por la venta por parte del estado de acciones en una empresa mercantil de capital mixto).

3. Su principal objetivo es financiar el gasto público.

*Solo habrá ingreso público cuando el ente que recibe aquél tenga sobre el mismo plena disponibilidad.* (MARTIN, 2011). En ese sentido, ingresos como fianzas y

depósitos no se considerarán como ingresos. Aquí es importante mencionar una característica interesante de la actividad financiera del estado. Siempre se ha venido considerando esta actividad como una actividad instrumental debido a que *ni el ingreso ni el gasto son finalidades en sí mismas y cobran sentido cuando se aplican al logro de finalidades públicas*. (SAINZ DE BUJANDA, 1991). Esta ha sido la concepción hasta el momento, sin embargo, conviene tomar en cuenta que esta idea ha venido cambiando a través del tiempo. La legislación española, por ejemplo, reconoce la figura bajo la denominación genérica de tributos con fines no fiscales estableciendo que los tributos podrán servir como *instrumentos de política económica general*.<sup>10 11</sup>

Ingrosso, por su lado, citado por Sainz de Bujanda establece cuatro reglas fundamentales del sistema jurídico de los ingresos públicos.

1. Deben figurar en el presupuesto todos los ingresos adquiridos durante el ejercicio a excepción de los denominados ingresos extrapresupuestarios.
2. Una vez el dinero es ingresado en el tesoro el mismo pierde su signo de procedencia y se destina al pago de cualquier gasto.
3. Los ingresos deben constituir fondos disponibles que han de ser empleados solo para el gasto.
4. Los ingresos no pueden ser objeto de atesoramiento.<sup>12</sup>

### **Tipos de Ingresos Públicos.**

La clasificación de los ingresos públicos ha sido abordada por diferentes autores, cada uno enfocándolo desde un punto de vista diferente dando como resultado una amplia variedad de distintas calificaciones de los Ingresos Públicos. La clasificación jurídica nos lleva a la exacta

---

<sup>10</sup> Art. 2.1, párrafo 2, Ley General Tributaria.

<sup>11</sup> En la República Dominicana no existen hasta el momento impuestos con estos fines. Aunque existen impuestos a bienes como los cigarrillos, el alcohol, armas de fuego etc. Estos tienen la finalidad principal de recaudación y no de afectación al mercado. La misma Constitución de la República en su art. 76 num.6 establece que el fin de la tributación es financiar los gastos e inversiones públicas.

<sup>12</sup> Se considera que existe atesoramiento cuando parte de los ingresos se sustrae a la satisfacción de necesidades actuales para destinarla a necesidades eventuales e inciertas.

concepción de los distintos ingresos y a partir de ahí podemos determinar los regímenes aplicables en cuanto a su creación, administración y destino, sin embargo, en el presente trabajo expondremos las calificaciones más relevantes.

a) Ingresos ordinarios y extraordinarios.

Como su nombre lo indica los ingresos ordinarios son aquellos que el Estado recibe de manera ordinaria, axiomáticamente lo contrario se aplica a los ingresos extraordinarios. El término “ordinario” significa que se hace de manera *regular y cotidiana* (VILLEGAS, 2001). Villegas también se enfoca no solo en la cotidianidad de la percepción del ingreso sino también en su destino cuando establece que dichos recursos están *destinados a cubrir el presupuesto financiero normal; por eso están generalmente frente a los gastos ordinarios*. Sin embargo, Sainz de Bujanda no se basa en la cotidianidad de la percepción de estos ingresos, sino más bien en la duración de los mismos en el tiempo. El establece que los ingresos ordinarios son aquellos que se establecen con duración indefinida, es decir, hasta su derogación y que los extraordinarios son aquellos que desde su implantación tiene un plazo definido de vigencia. (SAINZ DE BUJANDA, 1991). Los clásicos ejemplos en este sentido sitúan entre los ingresos ordinarios al impuesto común (impuesto sobre la renta, impuesto sobre ganancia de capital etc.) y entre los ingresos extraordinarios aquellos que provienen de la Deuda Pública. Giuliani Fonrouge ha establecido que *esta clasificación que tiene en cuenta la normalidad o accidentalidad del ingreso, responde a la análoga clasificación que se hace de los gastos y merece los mismos reparos: recursos que antes eran calificados como extraordinarios o excepcionales —por ejemplo, los empréstitos— han llegado a ser ordinarios en las finanzas modernas, de manera que la diferencia carece de significación*. (GIULIANI, 1970).

b) Ingresos Presupuestarios y Extrapresupuestarios.

Una definición amplia sería que los ingresos presupuestarios son aquellos que se encuentran en el presupuesto, mientras que lo extrapresupuestarios son los que no están contemplados en él. El principio de universalidad del presupuesto<sup>13</sup> que establece que todos los ingresos y gastos deben estar contemplados en el presupuesto pone en juicio la existencia del ingreso

---

<sup>13</sup> En nuestro país sería el principio de integridad.

extrapresupuestario. Sin embargo, pueden darse casos en los que aumente la demanda o el precio de algún producto afectado por un tributo sobrepasando la cantidad del ingreso esperado (Ej. El país A tiene un impuesto sobre las exportaciones de Yeso. Calcula que para el año 2011 recaudará por ese impuesto el equivalente al 1% de su PIB actual. Si el valor del Yeso aumenta y su demanda se mantiene igual, se habrá recaudado más de lo calculado.)<sup>14</sup>.

c) Ingresos tributarios, crediticios, monopolísticos y patrimoniales.

De acuerdo a la relación que da origen al recurso, se pueden calificar los ingresos como ingresos de derecho público o ingresos de derecho privado, para determinar si un ingreso es de Derecho público o de Derecho Privado se debe tomar en cuenta el carácter con que actúa el ente receptor del ingreso, *considerando que son de derecho público los ingresos obtenidos mediante el ejercicio de su potestad de imperio y privados los obtenidos en su calidad de persona privada* (SAINZ DE BUJANDA, 1991). Pero aun así la frontera entre el derecho público y el derecho privado parece muchas veces imperceptible por lo que se ha buscado sustituir esta concepción y se toma en cuenta ahora el origen o instituto jurídico del que dimanen los respectivos ingresos y es aquí donde se califican los ingresos como ingresos tributarios, crediticios, monopolísticos y patrimoniales.

### **El Gasto Público.**

Son gastos públicos las erogaciones dinerarias que hace el Estado destinadas a la realización de actividades de interés público en virtud de una ley. En virtud de esta definición se le pueden atribuir al gasto público tres características principales, a) Debe ser realizado por el Estado. b) Consistir en una suma de dinero. c) Debe tener como finalidad el interés público. A estas características se le pudiera agregar una cuarta que consiste en el requerimiento de una norma para efectuar dicho gasto ya que en un Estado de derecho no podrán las entidades públicas llevar a cabo ningún gasto sin que haya sido previamente aprobado por las autoridades correspondientes. Giuliani Fonrouge considera que hay gasto público *cuando el ente que lo*

---

<sup>14</sup> Otro principio aplicable en este caso es el principio presupuestario de Unidad que establece la existencia de un solo presupuesto estatal. Sin embargo, la ley orgánica de presupuesto le atribuye a este principio otras características.

*realiza tenga un carácter público o privado, está dotado de la facultad de mandar, de ordenar, de establecer obligaciones a cargo de los habitantes, que haya recibido por delegación del Estado.* (SAINZ DE BUJANDA, 1991).

El gasto público no consiste en el pago en sí (recordemos que el proceso de administración financiera del Estado es instrumental) sino que consiste en la autorización para que se destine a alguna actividad de interés público los créditos presupuestados correspondientes. En otro sentido el pago es el acto a través del cual se expide la correspondiente orden contra la Tesorería del Estado.

Anteriormente se llegó a cuestionar si la teoría del Gasto Público tenía lugar dentro de la ciencia de las finanzas públicas. Esta duda ha sido descartada bajo el hecho de que tanto gastos como ingresos son dos aspectos de un mismo problema y uno siempre depende del otro. Los recursos deben obtenerse acorde con lo que se debe gastar y los gastos estarán juiciosamente calculados cuando se tengan en cuenta los recursos disponibles. Giovanni Ingrosso establece que *excluir el gasto público de los estudios financieros significa prescindir de campos de indagación tan importantes como el antecedente y el resultado de la actividad financiera.* (INGROSSO, 1984).

### **Clasificación de los Gastos:**

Como ocurre con los ingresos, en el caso de los gastos los criterios para su calificación son variados. Entre las clasificaciones más importantes están:

- 1) El Criterio Administrativo: Los gastos se agrupan tomando en cuenta los órganos que realizarán las erogaciones y las funciones a que dichas erogaciones serán destinadas. Esta clasificación presenta la posibilidad de poder apreciar la evolución de los distintos sectores de la administración. Sin embargo, dificulta la posibilidad observar cómo se reflejan cada uno de los gastos en la economía de un país, esto porque se basa en aspectos íntimamente ligados a una organización administrativa que resulta variable.
- 2) El Criterio Económico: Bajo este criterio los gastos se dividen en gastos de funcionamiento (operativos) y gastos de inversión (o de capital). Los gastos de

funcionamiento son aquellos destinados al correcto desenvolvimiento de la administración. Pueden ser gastos de consumo (ej. conservación de inmuebles, reparación de edificios etc.) o gastos retributivos de servicios como son los sueldos, las dietas etc.

Los gastos de inversión son aquellos que significan un incremento directo al patrimonio público. Pueden ser gastos para la construcción de un inmueble, la adquisición de bienes muebles bien inversiones destinadas a industrias claves (fabricación de equipos pesados).

En nuestro país la clasificación de los gastos se encuentra en el artículo 14 del Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público. Se toman en cuenta tanto el criterio económico como el administrativo definiendo nueve tipos diferentes de clasificadores de gastos: Clasificador Institucional, Clasificador por Objeto del Gasto, Clasificador Económico de los Gastos, Clasificador Funcional, Clasificador Programático, Clasificador Geográfico, Clasificador por tipo de moneda, Clasificador por fuentes de financiamiento y Clasificador por organismo financiador.

## **EL SISTEMA DE PRESUPUESTO.**

Una vez definidos los ingresos y los gastos del Estado como parte medular del Sistema de la Gestión Financiera, corresponde hablar del sistema presupuestario como el sistema encargado de la ordenación (de los ingresos y de los gastos) en la actividad financiera del Estado. El sistema de Presupuesto comienza desde el instante en el que el Estado sustrae dineros de los particulares con fines de convertirlo en ingresos y destinarlos al cumplimiento de los gastos públicos, y termina cuando efectivamente dichos ingresos han sido utilizados en servicios públicos o en rentas entregadas por el Estado a las economías privadas.

El Sistema de Presupuesto en la República Dominicana está regido primero por la Constitución en su artículo 233 y sigs. que establece el contenido, las competencias de los poderes del Estado en torno al mismo y los principios para su modificación y de manera orgánica lo rige *Ley 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público*. Esta última en su artículo primero define el Sistema de Presupuesto como el *conjunto de principios, normas, órganos y procesos que rigen y son utilizados en las etapas del ciclo presupuestario de los organismos..., respetando las particularidades de cada uno de ellos, con la finalidad de que la asignación y utilización de los recursos públicos se realice en la forma más eficaz y eficiente posible para el cumplimiento de las políticas y objetivos del Estado.*

Tal como establece Duverger: “ *En principio, ningún gasto puede ser efectuado ni ningún ingreso percibido fuera de los incluidos en el plan.* ” Sin embargo, si bien el presupuesto sirve para la ordenación de los ingresos y los gastos es importante aclarar que el tratamiento no es igual para el uno que para el otro. En cuanto concierne a los gastos la ley de presupuesto autoriza y limita al Estado no pudiendo el Estado incurrir en ningún gasto que no haya previamente contemplado el Presupuesto. No ocurre así para los ingresos. Los contribuyentes no están obligados a pagar tributos al Estado en virtud de la ley de Presupuesto, sino en virtud de las leyes impositivas correspondientes. Entonces en cuanto a los ingresos la función del presupuesto viene siendo de naturaleza previsiva y no de sujeción.

Por ende se deben resaltar dos aspectos importantes del Presupuesto:

- 1) En cuanto a los ingresos públicos, el Presupuesto consiste en un acto de mera previsión o cálculo contable, no tiene efectos jurídicos limitativos en cuanto a su exigencia y cuantía.
- 2) En cuanto a los gastos públicos, el Presupuesto produce efectos jurídicos en el sentido de que es el que:
  - a) Autoriza a la administración a realizar los gastos públicos.
  - b) Limita las cantidades a gastar.
  - c) Fija el empleo que haya de darse a los créditos aprobados en el Presupuesto.

La regulación dominicana ha acogido este principio y lo ha plasmado en la Constitución en su artículo 233 estableciendo que el Presupuesto *contempla los ingresos probables<sup>15</sup>, los gastos propuestos y el financiamiento requerido*. El término de "ingresos probables" debe ser analizado en la realidad dominicana, pues el presupuesto anual por lo general solo contempla aquellos ingresos recibidos por cargas impositivas y aduanales, pero otros ingresos como los que perciben las empresas públicas no son contemplados.

En virtud de lo arriba mencionado podemos definir el presupuesto como la ley mediante la cual se prevén los ingresos y el poder legislativo autoriza al poder ejecutivo a realizar los gastos públicos para los propósitos y hasta el límite que la misma ley señala.

### **Noción jurídica del Presupuesto.**

Uno de los puntos más polémicos sobre la ley de Presupuesto es determinar si la misma constituye una ley formal o una ley material. Los juristas en este sentido no han llegado a un acuerdo y mientras juristas como Jéze, Giannini, Baleeiro, Bielsa y Ahumada entienden que constituye una ley formal, otros juristas como Sainz de Bujanda, Ingrosso, Mortara y Fonrouge sostienen que es una ley material.

---

<sup>15</sup> Subrayado nuestro.

En respuesta a esto Casado establece que la extensión de lo *jurídico a cualquier regulación de la vida social, incluida la actuación administrativa permitió superar aquella separación entre ley formal y ley material reconociendo a la de Presupuesto el carácter ordinario de ley, es decir de norma jurídica*. Como de manera salomónica sobre este punto nos adherimos a la teoría de Villegas cuando establece que *aceptando que fuera válida la distinción entre "ley material" y "ley formal", lo cual de por sí ya es muy discutible, y tomando como base el significado que se atribuye a tales expresiones, el hecho de que la ley presupuestaria sea sólo una ley formal, o que contenga, por el contrario, normas sustanciales creadoras de reglas jurídicas generales o especiales, depende del alcance o limitaciones que cada país asigne a la ley de presupuesto*. (VILLEGAS, 2001).

En este sentido, la Ley General de Presupuesto española establece en su exposición de motivos que debe entenderse superada la distinción entre ley material y ley formal en lo que concierne a la ley de Presupuesto. Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 37 establece que las Disposiciones del Presupuesto de Ingresos y ley de Gastos Públicos (actualmente denominado Ley General de Presupuesto) *no podrán contener disposiciones de carácter permanente, ni podrán reformar o suspender leyes vigentes por un tiempo mayor al del ejercicio presupuestario, así como tampoco derogar leyes vigentes ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos*. Por lo que entendemos que en la República Dominicana el Presupuesto es una ley de carácter formal.

### **Los Principios del Presupuesto.**

#### **a) El Principio de Unidad**

Este principio tiene su nacimiento en la doctrina y no en el derecho positivo, sin embargo, en vista de las múltiples ventajas que presenta ha sido acogido en un gran número de legislaciones. El mismo significa que todos los ingresos y los gastos del Estado deben estar incluidos en un mismo presupuesto. Este principio recoge la naturaleza misma de lo que debe ser un

presupuesto en el Estado de Derecho, pues a través de este principio el órgano legislativo puede asegurar el control de toda actividad financiera.

En la República Dominicana el principio de unidad no engloba lo anteriormente expuesto en la doctrina, sino que la ley define este principio como *la fijación de una política presupuestaria única para todo el sector público, así como en la homogeneidad normativa y metodológica que debe regir las etapas del proceso presupuestario*. Es decir, las mismas normas presupuestarias<sup>16</sup> para los diferentes presupuestos.

Curiosamente, este principio ha venido adaptándose a las actividades de la Hacienda del Estado intervencionista. Legislaciones de diferentes países han venido flexibilizando este principio para hacer frente a su realidad. Una de las medidas que se han permitido es la de permitir los *Presupuestos Propios* de determinadas entidades públicas. Si bien en nuestro país, como ya mencionamos, este principio no fue acogido como tal en la ley 423-06 que regula el Sistema de Presupuesto, si se previó desde un principio la posibilidad de presupuestos propios. Reflejo de eso es el primer párrafo del artículo 35 de la ley 423-06 que establece que el Presupuesto General del Estado contendrá el Consolidado de Ingresos, Gastos y Financiamiento solamente de las entidades del Gobierno Central, de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social, dejando afuera otras instituciones que aunque reguladas por esta ley no figuran en el Presupuesto General del Estado ni sus presupuestos son aprobadas por el Congreso Nacional: las Empresas Públicas no Financieras, las Instituciones Descentralizadas y Autónomas Financieras, las Empresas Públicas Financieras y los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional.

## b) Universalidad

El principio de universalidad ha sido varias veces confundido con el principio de unidad. Incluso nuestra ley presupuestaria le da una definición a este principio que resulta difícil de distinguir los dos principios.

---

<sup>16</sup> Las que establece la ley 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.

Doctrinalmente, según este principio, los presupuestos deben incluir los gastos y los ingresos del estado sin que entre ellos existan compensaciones. A este principio también se le llama la regla del producto bruto, debido a que no contiene ningún saldo o producto neto por compensaciones.

Este principio también ha sido matizado adecuándose a las realidades de la Hacienda del Estado intervencionista, en algunos países ya los presupuestos hablan de créditos afectados a ingresos, o de el traslado al presupuesto únicamente el saldo neto, ya sea positivo o negativo, que resulta de la gestión de los organismos estatales que realizan actividades industriales y comerciales.

En la República Dominicana el artículo 23 de la ley 423-06 establece que *no podrá destinarse el producido, total o en parte, de cualquier concepto de ingreso para atender el pago de un determinado gasto, con excepción de los provenientes de operaciones de crédito público, los originados por donaciones, herencias o legados a favor del Estado y los establecidos por leyes especiales.*

#### c) Especialidad.

Este principio aboga por que la autorización legislativa de los gastos no se de en forma global, sino que se conceda en forma detallada para cada crédito. También se le conoce como la regla de la “especificación de gastos”. Este principio es reflejo de la autorización legislativa al ejecutivo, en virtud de que no aprueba los gastos de forma genérica ni por bloques, reduciendo así la soberanía del ejecutivo al momento de realizar los gastos. Este principio tiene tres aspectos diferentes: el aspecto cualitativo, el aspecto cuantitativo y el aspecto temporal.

- El aspecto cualitativo se refiere indica la concreta finalidad del crédito que se quiere perseguir, es decir, ese crédito debe ser utilizado para un gasto específico y ningún otro.
- El aspecto cuantitativo manifiesta el monto máximo destinado a dicha actividad.
- El aspecto temporal limita el tiempo en el que tal cantidad puede ser utilizada para ese fin. (Este se recoge más en detalle en el principio de periodicidad del presupuesto)

En nuestra legislación tenemos taxativamente plasmado el principio de especialidad cualitativa en el artículo 11 literal g, de la ley 423-06 que establece: *g) **Principio de la especialidad cualitativa:** ...los recursos deben ser gastados exclusivamente en los objetivos establecidos en el presupuesto.*

El principio de especialidad cuantitativo no se menciona de manera tan específica, pero en el artículo 48 de la ley 423-06 se establece que el Poder Ejecutivo no podrá realizar modificaciones al total de gastos aprobados por el Congreso de la República en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, ni trasladar suma de un Capítulo a otro o de una Partida a otra. Claramente están aquí plasmados los principios cualitativos y cuantitativos.

Este principio también presenta excepciones. Aunque el principio cualitativo esta contenido expresamente en la ley, la Constitución Dominicana limita al ejecutivo solamente al traspaso de asignaciones entre instituciones. No lo limita en cuanto al traspaso entre capítulos y partidas. La definición de Instituciones vigente en nuestra legislación la encontramos en el artículo 39 de la ley 294-11 Ley del Presupuesto General del Estado. Dicho artículo establece que son instituciones cada uno de los tres poderes del estado y cada una de las Instituciones Descentralizadas o Autónomas no Financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social. En tal sentido, el ejecutivo podrá transferir créditos, por ejemplo, dentro del gobierno central de un ministerio a otro, sin necesidad de aprobación congresual.

#### d) Principio de periodicidad.

Este es uno de los principios más característicos del presupuesto. La ley y toda la normativa nacen sin un periodo de vigencia establecido. Su vigencia se mantiene hasta su derogación por una norma de rango igual o superior, sin embargo, bajo ciertas circunstancias algunas normas pueden crearse con un periodo de vigencia determinado ya por referirse estas a ciertas circunstancias, hechos o situaciones limitadas en el tiempo.

Según Sainz de Bujanda la ley de Presupuesto es el prototipo de norma que nace con un alcance temporal limitado, por determinarse con carácter general que su vigencia solamente abarcará un periodo de tiempo concreto. Aquí se recoge la temporalidad del principio de especialidad temporal mencionado anteriormente. La naturaleza misma del presupuesto como instrumento de autorización del poder legislativo al ejecutivo para la realización de gastos nos explica porque el alcance de dicha autorización debe ser limitado.

Este principio está contenido en nuestra legislación en el artículo 11 de la ley 423-06 que establece que la vigencia del presupuesto debe ser de un año, el cual se denominará ejercicio presupuestario.

Debido a la estructura del procedimiento del gasto, poseedor de distintas fases sucesivas en el tiempo, la articulación concreta del principio de periodicidad consiente dos sistemas presupuestarios, según se imputen los gastos en el momento en el que jurídicamente nace el compromiso para la Hacienda Pública o, al inverso, se esté al momento en que se hacen efectivos, pudiendo existir entre una y otra fase una formidable distancia temporal.

Estos sistemas son el Presupuesto de Ejercicio (o de competencia) y el Presupuesto de Gestión (o de Caja). El primero consiste en atribuir a cada presupuesto de un año la gestión completa de las obligaciones reconocidas por la Administración durante el mismo, con independencia de cuál sea el momento de liquidación y pago de las mismas. Por el contrario el Presupuesto de Gestión atiende a la perspectiva de pago que da por importante los gastos y obligaciones que se hayan materializado durante el año de vigencia del presupuesto, independientemente el momento de liquidación y pago de las mismas.

En la práctica estos dos sistemas nunca se dan en su manera pura. En nuestro país se utiliza el “Presupuesto por Programas” que es un presupuesto que no se enfoca en las obligaciones mismas, sino que presta particular atención en las cosas que el gobierno realiza más que en las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere tales como servicios personales, provisiones, equipos... no son naturalmente sino medios que se emplean para el cumplimiento de sus funciones, que pueden ser carreteras, escuelas etc. (MARTNER, 1967).

e) Otros principios.

Los principios antes mencionados son aquellos que nuestro marco normativo comparte con otras legislaciones y que están contemplados además en la doctrina. Sin embargo nuestra ley de presupuesto contempla otros principios que aunque carecen de un fuerte trasfondo doctrinal han sido utilizados por diferentes países de Latinoamérica, especialmente aquellos que han llevado a cabo su reforma financiera a partir de los años ochenta.

Estos principios son:

- **Principio de programación.** Todos los presupuestos públicos deben estar basados en las políticas, objetivos y metas establecidas en el programa de gobierno.
- **Principio de la sinceridad.** Todos los recursos y gastos deben ser estimados con la mayor exactitud y acuciosidad posible.
- **Principio de especificación.** Los presupuestos deben reflejar la naturaleza de los bienes y servicios que se adquieren y sus distintas fuentes de financiamiento.
- **Principio de la claridad.** Implica que el presupuesto debe tener una estructura y contenido fácilmente comprensible para los ciudadanos.
- **Principio de transparencia y publicidad.** Implica la garantía de la comunicación pública periódica y del libre acceso a la información por parte de la ciudadanía sobre la gestión presupuestaria.

## **El Procedimiento Presupuestario.**

### **Elaboración del Presupuesto.**

En la República Dominicana la elaboración del Presupuesto está regulada en los artículos 30 y siguientes de la ley 423-06. Esta elaboración recae sobre el poder ejecutivo, principalmente sobre la Dirección General de Presupuesto (Digepres), entidad centralizada dependiente del Ministerio de Hacienda.

Antes del 15 de julio de cada año Dirección General de Presupuesto deberá elaborar y distribuir entre los organismos del Gobierno Central, de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social los lineamientos, normas e instructivos para que tales organismos elaboren sus anteproyectos de presupuesto. Ahora bien, esta fecha puede condicionarse en el año de inicio del periodo de gobierno. Para esta año dicha fecha estará condicionada por la fecha de aprobación de la Política Presupuestaria Anual por el Consejo de Gobierno, la cual legalmente debe darse a mas tardas el 15 de octubre.

Los organismos del Gobierno Central, de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social remitirán a la Dirección General de Presupuesto sus anteproyectos de presupuestos elaborados acorde con los lineamientos previamente enviados por parte de la Dirección. Los anteproyectos que no vayan acorde con lo establecido en los lineamientos serán devueltos al organismo de origen el cual deberá ajustarlo según corresponda.

La Dirección General de Presupuesto tiene la capacidad de fijar nuevos plazos para que le sean entregados los anteproyectos de presupuestos en los casos en que los mismos necesiten ser ajustados para ir acorde con lo establecido en los lineamientos, ahora bien, si las entidades arriba mencionadas no cumplieren con estos plazos entonces puede la Dirección elaborar ella misma dicho anteproyecto.

## **Discusión y Aprobación.**

El Poder Ejecutivo deberá presentar al Congreso de la República un informe de avances de las proyecciones macroeconómicas y fiscales, los resultados macroeconómicos y financieros esperados y las principales prioridades que habrá de contener el Proyecto de Presupuesto General del Estado del año siguiente. Este informe será expuesto por el Ministro de Hacienda ante la Comisión de Presupuesto del Congreso Nacional.

El Poder Ejecutivo será luego el encargado de enviar al Legislativo para su consideración y aprobación el Proyecto de ley del Presupuesto General del Estado. El Poder Legislativo podrá hacerle modificaciones a dicho proyecto de ley teniendo en cuenta que en los casos en que dichas modificaciones el monto total de los gastos contemplados en tal proyecto, se deberá especificar la respectiva fuente de ingresos sin que se pueda apropiar o especializar las fuentes de tributos contempladas en el proyecto de ley presentado.

## **La Ejecución Presupuestaria:**

Se entiende por Ejecución presupuestaria a la realización de los ingresos y gastos públicos por la Administración en función de lo autorizado por la Ley General de Presupuesto. En nuestra legislación la ejecución presupuestaria se encuentra en el Capítulo V de la ley 423-06.

Como mencionamos anteriormente el presupuesto actúa como límite al gasto y como previsor frente a los ingresos. Los crédito presupuestarios aprobados por la Ley General de Presupuesto son la cantidad que se le autoriza a gastar al Poder Ejecutivo. Estos gastos pueden ser de dos tipos:

- Aquellas que se originan en decisiones administrativas adoptadas durante el ejercicio presupuestario.
- Aquellas destinadas a cubrir obligaciones contraídas en otros periodos presupuestarios y que se hacen exigibles en el presente.

Es necesario que los registros contables de gastos presupuestarios permitan controlar en cada instante el uso que se ha hecho de dichos créditos puestos a disposición de los organismos por lo que resulta imperante definir con precisión en qué momento se realiza un gasto, es decir, cuando se ha hecho uso de un crédito presupuestario.

Este tema ha sido objeto de varios estudios y su análisis resulta extremadamente técnico tratando de armonizar principios jurídicos con principios contables. A modo general, y utilizando la teoría de Jorge Ripa que es la aplicada en la República Dominicana, se afirma que cuando estado expresa su voluntad de realizar un pago en virtud de la adquisición de un activo (ej. Cuando se firma un contrato de adquisición de bienes o un contrato de préstamo) se ante "el compromiso", mas adelante, cuando el estado recibe dichos activos se crea una obligación de pago exigible por lo que se denomina la etapa de "obligación", "gasto devengado", "gasto causado" u "obligación devengada" y finalmente se está frente a la extinción de la obligación con el "pago".

Hay que tomar en cuenta tres observaciones principales al momento de analizar la ejecución presupuestaria. En primer lugar hay que observar que estamos frente a un Sistema Presupuestario que no nace ni muere con la actuación de la Dirección General de Presupuesto, sino que consiste en la interrelación de muchas entidades administrativas. Estamos frente a un procedimiento sistemático que incluye una serie de actos administrativos enlazados en el que cada uno trae su causa del anterior y es plataforma para el siguiente, y que conjuntamente tienen un fin unitario que les da sentido.

En segundo lugar como ya hemos mencionado anteriormente hay que recordar que existe una bifurcación en cuanto al principio de legalidad, respecto a los ingresos y a los gastos contenidos en la ley. Mientras para los ingresos el presupuesto provee únicamente una mera previsión, para los gastos constituye un carácter de autorización legislativa.

Por último se tendrá en cuenta que en cuanto a la gestión de los gastos públicos (presupuesto de gastos), no se atenderá ni a la fuente ni al momento de nacimiento de las obligaciones

económicas de la Hacienda Pública sino al momento de su exigibilidad, que es el momento del gasto.

La ejecución del presupuesto en el sistema presupuestario dominicana tiene varias etapas:

- 1) *La Distribución Administrativa*: consiste en la separación de las apropiaciones contenidas en la ley de Presupuesto. Es el instrumento jurídico por el cual se distribuyen las apropiaciones presupuestarias incluidas en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, hasta el máximo nivel de desagregación de las cuentas y subcuentas previstas en los clasificadores presupuestarios y de las categorías programáticas utilizadas (programas, subprogramas y categorías equivalentes, proyectos, actividades y obras). Esta desagregación será aprobada por el Poder Ejecutivo mediante decreto, en los casos del Gobierno Central. En los casos de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social, la Distribución Administrativa será aprobada por las máximas autoridades de las mismas.
- 2) *Programación de la Ejecución*: Consiste en la perspectiva por sub-períodos de la ejecución física y financiera del presupuesto. <sup>17</sup>
- 3) *El Libramiento*: Consiste en la emisión de una orden de pago por parte de las autoridades competentes. La orden de pago será el instrumento administrativo a través del cual los ordenadores de pago instruyen a quien corresponda a realizar la cancelación total o parcial de las obligaciones asumidas. *El libramiento puede ser de pago directo a terceros, o de entrega de fondos a los propios libradores para que realicen los pagos correspondientes.*
- 4) *Pago*. A través del pago la Tesorería hace efectivo la valía de la orden de pago. La ley establece que el pago deberá reflejar la cancelación total o parcial de las obligaciones asumidas, la que se concretará en el momento de la entrega del cheque o cualquier otro

---

<sup>17</sup> La programación financiera del gasto es la previsión periódica de los requerimientos financieros dispuestos para cubrir las obligaciones derivadas del uso de los recursos necesarios para la obtención de los productos finales en términos de bienes y servicios. Mientras que la programación Física es aquella en la que se programan las metas, la producción bruta y los volúmenes de Trabajo de los programas, proyectos y demás actividades que conforman el presupuesto.

medio de pago al acreedor o cuando se ordena una transferencia al banco depositario o agente.

### **La Evaluación de la Ejecución Presupuestaria.**

La evaluación de la ejecución presupuestaria es llevada a cabo por la Dirección General de Presupuesto (Digepres). Para estos fines las instituciones del Gobierno Central, de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social<sup>18</sup> deben llevar a cabo una serie de actividades de registros, autoevaluación y de información para facilitarle tal valoración a la Digepres.

Estas actividades incluyen la obligación de tales entidades de a) mantener registros permanentes de la producción de bienes y servicios y los beneficiarios atendidos, b) llevar a cabo su propia evaluación física y financiera, detallando los resultados y las dificultades que deberán superar para realizar un mejor proceso de gestión y c) Notificar a la Digepres sobre la producción de bienes y servicios, los beneficiarios de bienes atendidos y de la autoevaluación previamente mencionada.

Anualmente, la Digepres recoleccionará la información solicitada y la enviará a Dirección General de Contabilidad Gubernamental quienes elaborarán el Estado de Recaudación de Inversión de la Rentas del ejercicio respectivo. Toda esta información servirá para que la Digepres evalúe la ejecución presupuestaria a través del:

a) Análisis de las variaciones entre los objetivos programados con relación a lo ejecutado y la determinación de sus causas,

---

<sup>18</sup> Recordemos que las Empresas Públicas no Financieras, las Instituciones Descentralizadas y Autónomas Financieras, las Empresas Públicas Financieras y los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional tienen un sistema distinto de aprobación y evaluación.

b) Verificación del grado de cumplimiento de las apropiaciones presupuestarias aprobadas por el Poder Legislativo,

c) Realización de un análisis crítico de la variación entre las relaciones insumo-producto programadas con respecto a las ejecutadas y estimación de los efectos de las mismas

d) Finalmente la evaluación de las desviaciones que pudieran producirse entre los resultados económicos y financieros presupuestados con respecto a lo ejecutado para las entidades mencionadas, con relación a lo efectivamente obtenido.

### **Control de la Ejecución Presupuestaria.**

El control de la ejecución presupuestaria es un sistema de control plural. Requiere de la participación de varias instituciones del gobierno con actos interrelacionados entre sí, pero con un fin común. El contenido de esta función de control reside en la vigilancia para el correcto cumplimiento de lo dispuesto en la normativa vigente a con el objetivo de lograr una correcta administración de los capitales públicos.

Tres aspectos definen la función de control:

- El ámbito de la función de control: Este aspecto tiene una bifurcación en cuanto al ámbito objetivo y el ámbito subjetivo. En lo que concierne al ámbito objetivo de control, el mismo se extiende a toda la gestión administrativa de fondos públicos. La ley 423-06 establece en sus Considerandos que *el sistema presupuestario debe abarcar a todos los organismos del Sector Público para que, respetando las particularidades de éstos, la gestión de los mismos se encuadre en el marco de las políticas que al respecto defina el Poder Ejecutivo y dentro de las disposiciones legales vigentes*. Por ende el sistema de control debe englobar toda utilización de dinero público independientemente la finalidad prevista para la misma o el tipo de gasto en que se traduzca.

Para el ámbito subjetivo la función de control abarca a todos los que intervengan en el manejo de los fondos públicos, es decir, que además de las instituciones del Gobierno Central, de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras y de las Instituciones Públicas de la Seguridad Social están también sujetos al control de la ejecución presupuestaria las Empresas Públicas no Financieras, las Instituciones Descentralizadas y Autónomas Financieras, las Empresas Públicas Financieras y los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional. Algunos tratadistas van más lejos alegando que allí donde llega el dinero público debe llegar también su control (MARTIN, 2011), pues el control debe seguir al gasto de modo que en los casos en que un sujeto particular se vea frente a la posibilidad de utilizar dinero público, es lógico que la administración pueda verificar su el destino dado a ese dinero corresponde a los fines para los cuales fue concedido.

- Su carácter constitucional y objetivo: El control de la ejecución presupuestaria tiene un doble rasgo de constitucional y objetivo. En lo que concierne al carácter constitucional, el cumplimiento de la ley de presupuesto no solo afecta la legalidad administrativa sino que se extiende a las relaciones entre los poderes del Estado ya que se trata de una ley en la que el poder Ejecutivo autoriza al poder Legislativo para la realización de gastos con el destino previsto en dicha ley. Esta es la boleta de entrada del poder Legislativo al control de la gestión presupuestaria.

En segundo lugar, en cuanto al carácter objetivo que establece que si con el control presupuestario se pretende garantizar el buen uso de los fondos públicos será entonces lógico que los órganos de control deben ser diferentes a los órganos ejecutores. Aun cuando se trata de órganos de control interno dentro de la Administración, estos no pueden estar integrados a la línea jerárquica administrativa.

- Su Finalidad: El finalidad de la función de control se extiende a tantos objetivos parciales como fases pueden distinguirse en el procedimiento del gasto. (MARTIN, 2011). La comprobación del compromiso del gasto en relación al crédito presupuestario, la

comprobación y justificación de los pagos realizados, en fin, la comprobación del cumplimiento de la normativa correspondiente.

En la legislación Dominicana el artículo 246 de la Constitución señala que el control de la ejecución presupuestaria lo llevan a cabo el Congreso Nacional como unidad de control legislativo, la Contraloría General de la República como organismo de control administrativo interno y la Cámara de Cuentas como institución de control externo.

La constitución dominicana le da facultades al Congreso Nacional de aprobar o no el estado de ingresos e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo tomando como base un informe que le deberá proveer la Cámara de Cuentas;

Adicionalmente el Congreso tiene facultades en cuanto concierne a la deuda pública en el sentido de que independientemente un financiamiento haya sido autorizado por la Ley de Presupuestos, el mismo deberá luego ser aprobado por el Congreso al momento de ser concertado.

La Contraloría General de la República, como organismo de control interno es quien lleva a cabo la fiscalización interna y la evaluación del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos. Por último está la Cámara de Cuentas como organismo de control externo. El artículo 250 de la constitución le da las siguientes atribuciones en cuanto al control presupuestario.

*-Examinar las cuentas generales y particulares de la República.*

*-Presentar al Congreso Nacional los informes sobre la fiscalización del patrimonio del Estado.*

*-Auditar y analizar la ejecución del Presupuesto General del Estado que cada año apruebe el Congreso Nacional.*

*-Emitir normas con carácter obligatorio para la coordinación interinstitucional de los órganos y organismos responsables del control y auditoría de los recursos públicos;*

### **Régimen Presupuestario de los Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional.**

A nivel de cierre, es correcto describir brevemente el régimen presupuestario correspondiente a los ayuntamientos. Su régimen se diferencia del resto de las entidades mencionadas precisamente por la autonomía que hasta cierto grado presentan y a su nivel de descentralización. Los mismos están sujetos a la mayoría de las regulaciones contenidas en la ley 426-06 y a los mismos mecanismos de control. Su principal diferencia viene en su aprobación pues los presupuestos de los ayuntamientos no son aprobados por el congreso sino por sus Salas Capitulares, igualmente deberán ser enviados a la Digepres, al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, la Contraloría General de la República y a la Cámara de Cuentas.

## **EL SISTEMA DE CREDITO PÚBLICO**

El Crédito Público está regido en la República Dominicana principalmente por la ley 6-06 de Crédito Público. Doctrinalmente se entiende por Crédito Público como la posibilidad que tiene un ente público de valerse de la confianza de que puede gozar por parte de otros sujetos de derecho ya sean público o privado para lograr los medios con que sufragar sus obligaciones. Por tanto, este "crédito" bien pudiera traducirse en confianza<sup>19</sup>.

Salvador Oria establece que el término "crédito" tiene en su haber dos concepciones: la confianza o fe en la moral de una persona dispuesta a cumplir sus deberes y obligaciones, y la creencia de que podrá cumplirlos por disponer de medios económicos. Sobre este punto Giuliani Fonrouge acordando con Oria establece que si en el caso del crédito privado pueden influir otros factores, en el crédito público sólo actúa la fe o confianza que inspira el Estado, no tanto por su *opulencia* como por su *conducta* frente a los derechos humanos y en el ámbito de la política nacional e internacional. *Lo que cuenta, entonces, es la seriedad y unidad de conducta, el cumplimiento escrupuloso de los compromisos asumidos y el buen orden- de la gestión de la hacienda pública.* (GIULIANI, 1970).

El artículo primero de la ley 6-06 establece que el *Crédito Público es la capacidad que tiene el Estado para endeudarse con el objeto de captar recursos a fin de realizar inversiones reproductivas, reestructurar su organización, atender casos de emergencia nacional y refinanciar sus pasivos.*

### **Deuda Pública.**

El término de Deuda Pública puede entenderse como el capital que obtienen las entidades públicas a cambio de una remuneración y de la obligación, en la mayoría de los casos, de

---

<sup>19</sup>"crédito" deriva del latín "*creditum*", y esta locución proviene a su vez del verbo "*credere*", que significa "tener confianza o fe

devolver las cantidades percibidas transcurrido cierto tiempo. Sobre este punto la doctrina ha identificado cuatro características distintivas de la deuda pública.

- Consiste en un préstamo en el término genérico de la palabra. Es decir, es la operación de recibir un activo con la obligación de pagar intereses y devolver el activo.
- No aumenta el patrimonio neto del Estado, pues aunque si aumenta los activos, al mismo tiempo constituye un gasto, incluso dos, uno inmediato como lo es el pago de intereses y costos, y otro mediano que constituye en la devolución del capital
- Es un ingreso de carácter voluntario. Es decir, el acreedor otorga dicho ingreso conforme a su voluntad (no así en el ingreso más común que es el tributo).
- La Deuda Pública cumple finalidades distintas a las propias de los ingresos públicos como lo son la de servir como instrumento de política económica.

El art. 6 de la ley 6-06 define la deuda pública no basándose en su naturaleza misma como deuda sino en la naturaleza de las operaciones que la generan. Según la ley 6-06 la deuda pública es el endeudamiento que resulta de las operaciones de crédito público. Como prefacio a esta definición la ley establece que son operaciones de Crédito Público:

*a) La contratación de préstamos con las instituciones financieras bilaterales, multilaterales u otra que operan en los mercados de crédito nacionales o internacionales;*

*b) La emisión y colocación de títulos, bonos y otras obligaciones financieras;*

*c) La emisión de letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio presupuestario en el que fueron emitidas;*

*d) La ejecución de contratos de bienes, obras o servicios cuyo pago total o parcial se estipule realizar en más de un ejercicio financiero posterior al que se haya efectuado el devengamiento del gasto;*

*e) La deuda contingente que pueda generarse por el otorgamiento de avales, fianzas o garantías, cuyo vencimiento exceda al ejercicio fiscal;*

*f) Toda operación de renegociación, consolidación o conversión de la deuda pública que tenga por objeto refinanciar o reestructurar pasivos públicos.*

### **Relación contractual de la deuda.**

La naturaleza contractual de la deuda (adquirida a través del empréstito) es un tema que ha generado discusiones interesantes entre los doctrinarios. Se ha discutido de si consiste el empréstito en un contrato o si bien es un acto de soberanía. Aunque la mayoría de la doctrina establece que el empréstito es un contrato, varios doctrinarios importantes mantienen una postura contraria.

Entre los que consideran al empréstito como un acto de soberanía tenemos a Giuliani Fonrouge, Luis María Drago, Sayagués Laso y a Ingrosso. Estos concuerdan que el empréstito no es un contrato (recordando que hablamos del contrato en su sentido genérico) por las siguientes razones:

- Los empréstitos nacen de autorización legislativa, estando sus condiciones dadas por la ley;
- Los empréstitos son emitidos en virtud del poder soberano del Estado;
- No hay acuerdo de voluntades en el empréstito, porque los títulos se lanzan al mercado con valor establecido, y la voluntad de los prestamistas no interviene en el proceso formativo de la obligación;
- No hay persona determinada en favor de la cual se establezcan obligaciones;

- La inobservancia de las cláusulas no da lugar a acciones judiciales, y el servicio es atendido o suspendido en virtud de actos de soberanía;

En el lado contrario, la doctrina que establece que el empréstito es un contrato viene defendida por la mayoría de los doctrinarios, entre ellos Gastón Jéze, Waline, Zanobini, Ahumada, de Juano, Duverger, Trotabas, Sainz de Bujanda y Hector Villegas. Estos sostienen que el empréstito se lleva a cabo debido a que el acreedor desea fungir como tal. Existe un acuerdo de voluntades que crea una situación jurídica, es decir, que estamos frente a un contrato.

El hecho de que se requiera de la autorización legislativa para el empréstito y que sea la misma ley la que autorice las condiciones del mismo no es un sustento fuerte para los que defienden la teoría del acto de soberanía. Es la misma ley la que da luego un sentido formal a lo que se ha acordado y la que genera derecho y obligaciones de ambas partes, por lo que no se puede interpretar que la intervención legislativa en este sentido desnaturaliza la naturaleza contractual del empréstito.

El supuesto de que la inobservancia de las cláusulas no da lugar a acciones judiciales resulta falso, por lo menos en cuanto a la legislación dominicana. Este punto puede ser aclarado con el artículo segundo de la ley Ley 489-08, de fecha 19 de diciembre de 2008, Ley de Arbitraje Comercial, que establece que podrían *“someterse a arbitraje las controversias sobre materias de libre disposición y transacción, conforme a las disposiciones civiles y comerciales aplicables, incluyendo aquellas en las que el Estado fuere parte”* y que *“cuando el arbitraje sea internacional y una de las partes sea el Estado dominicano o uno extranjero, o bien una sociedad, organización o empresa propiedad o controlada por un Estado, esa parte no podrá invocar las prerrogativas de su propio derecho o principios de soberanía, para sustraerse de las obligaciones emanadas del convenio arbitral”*.

Una vez queda claro que la deuda pública viene en virtud de un contrato es importante distinguir si este contrato es de derecho privado o de derecho público. Aquí vuelve y se divide la doctrina. Por un lado aquellos que sostienen que se está frente a un contrato de derecho público establecen

que en el contrato en cuestión una de las partes es la Administración (requerimiento indispensable para que la normativa que rija sea la administrativa) y que la misma actúa como ente público y no como ente particular. Asimismo cuando la administración contrata un empréstito lo hace defendiendo un interés colectivo primario, *posibilitando el desarrollo de los servicios públicos en la actividad total del Estado* (SAINZ DE BUJANDA, 1991).

También vemos como dichos contratos están normativizados desde el proceso de su licitación hasta el proceso de su utilización. Dichas normas creadas y ejecutadas por la administración, permitiendo incluso el uso de las "cláusulas exorbitantes" que hubiesen sido causa de nulidad en un contrato bajo el derecho privado.

Por su parte, autores como Villegas establecen que el contrato de deuda pública es un contrato de derecho privado bajo el entendimiento de que en estos contratos el Estado renuncia a su rol preeminente y se coloca en una situación de igualdad frente a su contraparte. Estos doctrinarios atacan el supuesto de que la ley le otorga potestades al estado que no las tienen los prestamistas ordinarios (inembargabilidad, inmunidad fiscal), aclarando que otras convenciones típicamente privadas como los son los depósitos en cajas y ciertos usos bajo fideicomisos también están exentas de impuestos.

El hecho de que la ley sea quien primero fije las condiciones y luego apruebe el contrato tampoco tiene relevancia de acuerdo con esta postura, pues entienden que en derecho privado varios contratos ya vienen con sus condiciones prefijadas (como son los contratos de adhesión) y otros contratos de índole privado también deben ser aprobados por el legislador como los son el contrato de venta de tierras del Estado a un particular.

Villegas termina diciendo que si se *considera que por el hecho de ser el Estado uno de los contratantes, el empréstito es un contrato "público", nada puede objetarse al respecto, pero lo cierto es que al hacer suscribir el empréstito a los prestamistas (es decir, al obtener de ellos los fondos), no hace ejercicio de su poder soberano. Concordamos con el autor Van Hecke en que el empréstito es un contrato que vincula al Estado deudor con la misma fuerza obligatoria que cualquier contrato que el ente estatal celebre, y que su caracterización concreta depende del*

*examen del derecho positivo de cada país, a fin de apreciar si existen particularidades que atribuyan fisonomía especial al empréstito, derogatorias del régimen general de los contratos.*

## **El contrato de préstamo**

Héctor Villegas define el empréstito como la operación mediante la cual el *Estado recurre al mercado interno o externo en demanda de fondos, con la promesa de reembolsar el capital en diferentes formas y términos, y de pagar determinado interés.*

Como mencionamos anteriormente, aunque esta definición no distingue entre la emisión de título de un convenio per se la misma engloba las dos principales formas de adquisición de ingresos por parte del Estado a través del Crédito Público. Esta generalidad parece ser medianamente subsanada en la legislación dominicana, pues aunque la misma no define el Convenio de empréstito, sí se encarga de distinguirlo de la emisión de títulos cuando enumera las operaciones de Crédito Público.

Aquí vamos viendo una de las principales diferencias entre el Convenio de Préstamo del Estado con el resto de los contratos administrativos. Aunque la mayoría de los contratos administrativos están regidos por la ley 340-06 Sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, esta misma ley en su artículo 6 los excluye de su regulación.

Ya es sabido que el contrato administrativo público es aquel en el que una de las partes contratantes sea la administración y cuyo objeto sea el interés general. Esto identifica al convenio de préstamo del Estado como un contrato, en principio, puramente administrativo.

El Convenio de Préstamo del Estado en la República Dominicana encuentra su regulación (bastante parca) en la ley 6-06 de Crédito Público. Esta ley en su artículo 4 establece que serán operaciones de crédito público *la contratación de préstamos con las instituciones financieras bilaterales, multilaterales u otra que operan en los mercados de crédito nacionales o internacionales;*

Adicionalmente dicha ley en su artículo posterior agrega, aunque no manera muy clara, que para considerarse operación de crédito público dicho empréstito debe ser pagado en más de un ejercicio fiscal.

### **Vida del convenio de préstamo del estado: autorización, adjudicación, negociación y ejecución.**

#### La Doble Autorización de los Convenios Préstamos.

El Convenio de Préstamo del Estado, en su calidad de contrato administrativo, está sujeto a la autorización previa. Aunque dicha autorización no empieza con la administración como sucede con otros contratos. El reglamento de aplicación de la ley de Crédito Público (reglamento 630-06) establece en su artículo 24 que antes de iniciar cualquier operación de crédito público la misma debe estar autorizada en la ley de presupuesto, la ley de gastos público o bien en una ley específica. Es decir, que la primera autorización debe venir de una ley, y no de un acto administrativo, por lo que en estos casos, la aprobación previa le corresponde al Poder Legislativo y no a la administración.

En dicha ley de autorización (ya sea la de Presupuesto, Gastos Públicos o una ley específica) deberá especificarse las características básicas que conllevará dicho Convenio de Préstamo.

Una vez se cuente con dicha "autorización congresual" entonces se procederá a una segunda autorización, esta vez por parte de la Dirección General de Crédito Público. Esta autorización vendrá fruto de las necesidades de financiamiento que tenga la entidad administrativa que la proponga y una evaluación que llevará a cabo la Dirección General de Crédito Público.

#### Adjudicación.

Si bien la ley de Crédito Público y su reglamento de aplicación no establecen procedimientos claros para la adjudicación, la práctica hasta el momento ha sido la adjudicación a través de una

licitación cerrada. La Dirección envía una invitación a un número determinado de entidades financieras bilaterales conjuntamente con un pliego de condiciones (casi siempre por vía electrónica). En la fecha determinada se abren las ofertas en presencia de un notario quien levanta acta y después de un estudio a cada oferta se le adjudica al más favorable.

Este proceso licitatorio tan común en la adjudicación administrativa no está reglado le da a la Dirección General de Crédito Público una amplia gama de poderes soberanos frente a los ofertantes, como lo es la no necesidad de justificar su decisión ni de informar a los demás ofertantes sobre los resultados de la adjudicación.

Actualmente se está trabajando en una normativa que venga a llenar ese vacío jurídico en este proceso. Dicha normativa, obliga a la Dirección General de Crédito Público a regirse por los principios administrativos durante la etapa licitatoria. Esto es, la obligación de justificar su decisión, establecer normativamente la calidad impugnabile de dicho acto, establecer los procedimientos jurídicos-administrativos en casos de impugnación, plazos que deberá cumplir la administración para dar respuestas, etc.

### Negociación

El Convenio de Crédito del Estado será negociado por la Dirección General de Crédito Público y la entidad en quien dicha Dirección delegue. En esta etapa es donde más se separan dicho contratos del derecho público y se acercan al derecho privado.

Primeramente, ambas partes se encuentran en igualdad de condiciones. Hasta el momento en la República Dominicana no existen modelos de Convenios de Préstamos a los que los acreedores deban adherirse y los contratos son formulados y negociados durante las negociaciones. Igualmente, los contratos establecen que las partes no pueden cambiar libremente las condiciones del contrato y que todo cambio que se haga de esta manera se considerará nulo.

Otros aspectos importantes son que una gran mayoría de los contratos están sujetos a leyes extranjeras (por lo general las leyes del país donde se encuentra el acreedor) y se consideran que los tribunales competentes son los de la jurisdicción del acreedor.

Se mantienen, sin embargo, algunas limitaciones administrativas como lo son la imposibilidad de la Administración de poner cualquiera de sus bienes en garantía (práctica común en los contratos privados) de acuerdo al artículo 45 de la ley de Crédito Público que establece que no se podrá contratar operaciones de crédito público con garantía o privilegios sobre bienes estatales o municipales.

Una vez negociado el contrato el mismo debe ser firmado por el Presidente de la República Dominicana en virtud del artículo 128 numeral 2 literal d de la Constitución Dominicana. El Presidente tiene la facultad de delegar dicha firma a través de un poder de firma en el funcionario cuyas funciones le hagan el más apto para llevar a cabo el proceso, en este caso en el Ministro de Finanzas.

Ya firmado, el mismo presenta otra característica pública que le difiere del sector privado y es que no podrá entrar en vigencia hasta tanto el Congreso Nacional no lo apruebe, así mismo deberá el Congreso Nacional aprobar todo cambio que se haga a dicho Convenio. Aquí se manifiesta una doble función del Congreso Nacional, pues el mismo deberá autorizar dicha operación a través de la ley de presupuesto, la ley de gastos públicos o una ley específica para luego aprobar dicha operación anteriormente autorizada. Esto en virtud del artículo 93 literal K de la Constitución Dominicana.

### Ejecución.

La legislación actual le da a la Dirección General de Crédito Público poca participación en cuanto a la ejecución de los contratos, no obstante, es poca cantidad sigue siendo más de la necesaria. El artículo 33 de la ley establece que

*Cuando se produzcan casos de transferencias de fondos ingresados por operaciones de crédito público, la Dirección General de Crédito Público establecerá, si mantiene, cede, remite o capitaliza la acreencia, total o parcialmente, en los términos y condiciones que la misma determine, para lo cual debe proponer a la Secretaría de Estado de Finanzas él o los correspondientes proyectos de convenio de financiamiento.*

De igual manera se le da la atribución a la Dirección General de Crédito Público de velar por el buen uso de los fondos provenientes de los Convenios de Préstamos.

Esto resulta innecesario, debido a que dicha Dirección no ha sido creada como una dirección de contraloría encargada para velar por el buen empleo de fondos. La obligación orgánica de dicha Dirección es la de buscar las mejores condiciones para los Convenios y no para velar por su buen uso.

Actualmente esta ley se encuentra bajo revisión, y entre los aspectos que se han decidido cambiar figuran la obligación de aprobación contractual para los cambios en los Convenios Aprobados, ya que se entiende que solo deben someterse a aprobación aquellos cambios que modifiquen el valor actual del Convenio como lo son las condiciones financieras, no así, otros cambios como el acreedor (en los casos de cesiones de créditos).

## **Principio de Legalidad**

El Principio de legalidad tiene un papel substancial en el sistema de crédito público. En principio no cabe duda que la emisión de una deuda se hará siempre con la aprobación congresual. La constitución dominicana establece en su artículo 93 literal J que serán atribuciones del Congreso legislar cuanto concierne a la deuda pública y aprobar o desaprobar los créditos y préstamos firmados por el Poder Ejecutivo.

En esto sentido surge un problema ampliamente discutido por los juristas sobre el alcance de la ley que da lugar a la deuda pública. Algunos autores como Ingrosso establecen que la ley de emisión debe fijar los elementos esenciales de cada deuda, como por ejemplo la clase de título, el tipo de interés nominal, el precio de la emisión, la fecha en que comienza a devengar la renta, y varias otras de las condiciones particulares propias del préstamo. Por otro lado, otros doctrinarios afirman que la competencia del legislativo se refiere únicamente a la iniciativa del empréstito, que muchas veces es autorizado por disposiciones muy corrientes y vagas.

En la República Dominicana este problema ha sido afrontado con una figura de doble intervención legislativa. Por un lado la Ley Orgánica de Presupuesto establece que las Disposiciones Generales de la Ley General de Presupuesto *contendrán un detalle que especificará para cada una de las operaciones de crédito público cuya autorización se solicita, el destino del financiamiento, el monto máximo del préstamo y del título o bono, el plazo mínimo de amortización así como tasa de interés y comisiones compatibles con las vigentes en el mercado, debiendo ser esto último verificado por la Superintendencia de Valores.*

Igualmente el artículo 23 del reglamento de aplicación de la ley 6-06 dicta que si las operaciones de crédito público no estuvieran autorizadas en el presupuesto general del año en cuestión, necesitarán entonces una ley que los autorice.

La palabra clave en este punto es "autorización". Las leyes del Sistema de Administración Financiera hablan de una autorización previa a través de la ley General de Presupuesto. Sin embargo, una vez esta operación haya sido autorizada por tal ley y ejecutada por la Dirección General de Crédito Público entonces el Congreso tendrá una segunda intervención que es la de la "aprobación" tal como vimos en el artículo 93 arriba mencionado. Es decir que en cuanto concierne a las operaciones de Crédito Público el Congreso primero las autorizará por la ley de Presupuesto y luego las aprobará mediante resolución.

## **Tipos de Deuda**

De acuerdo a la legislación dominicana la deuda pública puede dividirse en deuda interna y externa, y en una segunda división en deuda directa e indirecta. El profesor Villegas plantea que para determinar si una deuda es externa o interna debe considerarse desde el punto de vista económico y jurídico. Desde el punto de vista económico lo que se toma en cuenta es la economía de donde provienen los recursos en cuestión, si los mismos provienen de la economía nacional la deuda debe considerarse interna, si en cambio los recursos provienen de una economía foránea la deuda es entonces externa.

Desde el punto de vista jurídico, el profesor Villegas plantea que la deuda es interna cuando a la misma se le aplican las leyes nacionales teniendo por jurisdicción los tribunales nacionales. En nuestro país se deja a un lado el aspecto jurídico y se denomina deuda interna aquella deuda contraída con personas físicas o jurídicas residentes en la República Dominicana y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional. De modo contrario la deuda externa es aquella contraída con personas físicas o jurídicas sin residencia en la República Dominicana y cuyo pago se pueda exigir en el extranjero.

En cuanto a la otra división se considera deuda pública directa a aquella en la que el gobierno central figura como deudor principal y deuda pública indirecta es aquella deuda contingente que ha sido asumida por cualquier entidad del sector público no financiero pero cuenta con el aval, la fianza o garantía del Gobierno Central.

## **Principales entidades en el Sistema de Crédito Público**

La ley plantea dos entidades principales, una es el Consejo de la Deuda Pública y la otra es la Dirección General de Crédito Público.

El Consejo de la Deuda Pública está conformado por Gobernador del Banco Central, el Ministro Técnico de la Presidencia y el Ministro de Finanzas, quien lo presidirá, o sus representantes. A este consejo es que le corresponde presentar al Congreso Nacional el límite máximo de

endeudamiento aconsejable para fines de su inclusión en el Presupuesto Nacional, también será el encargado de proponer al Poder Ejecutivo la política y estrategia nacional en materia de endeudamiento público acorde con lo establecido en el artículo 10 de la ley.

Sin embargo, el Órgano rector del Sistema de Crédito Público es la Dirección General de Crédito Público, cuyas atribuciones se encuentran en el artículo 18 de la ley. Las mismas pueden ser resumidas en tres grandes grupos :

1. Estructurar el tipo de deuda necesario, de acorde con el portafolio de deuda actual y las proyecciones económicas (Middle Office).
2. Gestionar la deuda bajo las mejores condiciones del mercado de acuerdo a las recomendaciones del Middle Office (Front Office).
3. Registro y solicitud de pago y amortización de dicha deuda (Back Office).

## **EL SISTEMA DE TESORERÍA.**

El Sistema de Tesorería está compuesto por todos los mecanismos del proceso para la percepción, depósito y colocación de los recursos financieros públicos a disposición de las entidades y organismos del sector público para la oportuna cancelación a través del pago de sus obligaciones y utilización de dichos recursos, de acuerdo con los planes y presupuestos correspondientes

En la legislación dominicana la Tesorería Nacional está regulado principalmente por la ley 567-05. Este sistema logra el establecimiento de una política financiera única para el sector público permitiendo la correcta administración de los recursos públicos basados en el principio de la Cuenta Única. Su órgano rector es la Tesorería Nacional, entidad bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda.

La ley 567-05 define al Sistema de Tesorería como:

### **- El conjunto de principios, normas y procesos**

La característica de "Sistema" impide que el sistema de tesorería se limite solo a su ley. Más bien, se nutre de todo cuerpo legislativo, desde que se captan los ingresos hasta que se hacen los pagos.

### **-A través de los cuales se lleva a cabo la captación de ingresos,**

El Sistema de Tesorería incluye la captación de ingresos, aunque propiamente dicho esta captación está regulada por las leyes tributarias (y en algunos casos por las de Crédito Público). Por ende, se puede concluir que las leyes que regulen los medios de captación de ingresos forman parte (aunque lógicamente no de manera exclusiva) del Sistema de Tesorería.

En seguimiento a esto se puede citar el artículo 10 de la ley 567-05 que establece que, en cuanto concierne a la percepción de ingresos, serán organismos auxiliares de la Tesorería Nacional todas las oficinas recaudadoras del Ministerio de Hacienda; las entidades del sector financiero que el Ministerio de Hacienda contrate para estos fines y cualquier otra oficina perceptora de ingresos provenientes de tasas, cuotas, multas, cargos y otros cobros administrativos.

En otro ámbito, la Tesorería Nacional está facultada para colocar sus recursos financieros y hacer operaciones de mercado. Es decir, puede recibir ingresos a través de la deuda mediante la colocación de Letras de Tesoro.

**-El registro y custodia de los fondos y valores emitidos o puestos bajo su responsabilidad,**

Esta función es ya propia de la Tesorería Nacional como entidad y no como Sistema. Estas son facultades que la ley le da de manera exclusiva a la Tesorería. El artículo 8 de la ley 567-05 establece en sus numerales 5, 10, 20 y 21 la capacidad de registro y de custodia de la Tesorería.

**-La administración de las cuentas bancarias y**

Igual que las funciones de registro y custodia, la de administración de cuentas bancarias es una función propia de la Tesorería Nacional. Esta facultad la encontramos en el artículo 8 de la ley 567-05 en sus numerales 8,13, 16, 17, 18.

**-Los pagos que se ordenen dentro de la legislación vigente.**

Los pagos realizados por la Tesorería Nacional deben estar previamente contemplados en el Presupuesto General del Estado. El mismo artículo 8 de la ley mencionada contempla la facultad de pago en su numeral 9.

A fines de poder mantener liquidez y hacer frente a dichos pagos, la Tesorería Nacional podrá realizar colocaciones a corto plazo en instituciones financieras nacionales e internacionales. Podrá también realizar operaciones de compra y venta de instrumentos financieros emitidos por el Sector Público, así como emitir Letras reembolsables durante el mismo periodo fiscal.<sup>20</sup>

**Sistema de Cuenta Única del Tesoro**

La Cuenta Única del Tesoro es la cuenta bancaria que busca centralizar los ingresos y los gastos del Gobierno Central y de las Instituciones Descentralizadas y Autónomas no Financieras. Esta

---

<sup>20</sup> Es importante que estas letras sean reembolsables dentro del mismo periodo fiscal, pues de pasar de dicho año entonces entrarían en la categoría de Deuda Pública regida por la ley 6-06 de la Dirección General de Crédito Público.

cuenta es manejada por la Tesorería Nacional en su calidad de Órgano Rector del Sistema de Tesorería. El Sistema de la Cuenta Única del Tesoro está compuesto por la Cuenta Única en Moneda Nacional y la Cuenta Única en Moneda Extranjera.

Todo movimiento realizado en la Cuenta Única del Tesoro será programado por la Tesorería Nacional, esta debe velar por que se puedan hacer efectivas las órdenes de pago una vez se hayan fijado las cuotas de los diferentes períodos.

## **SISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.**

El Sistema de Contabilidad Gubernamental comprende *el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos que permitan evaluar, procesar y exponer los hechos económicos y financieros que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de los organismos comprendidos en el ámbito de la presente ley.* Esta definición se encuentra en la ley 126-01 mediante la cual se crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

En el reglamento de dicha ley se muestra la organización institucionalmente el sistema, indicando que habrán unidades de registro primario de la Administración Central, que actuarán como centros de registro del sistema, unidades contables de las Entidades Descentralizadas y La Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG), como órgano rector del sistema.

El artículo 25 del reglamento de aplicación de la ley 126-01 indica que son unidades de registro primario de la Administración Central, las unidades de Recaudación, las Unidades Ejecutoras, Las Direcciones administrativas Financieras y los Órganos Rectores.

El Sistema de Contabilidad Gubernamental tiene cuatro objetivos principales. Estos son<sup>21</sup>:

- 1.- El registro sistemático de todas las transacciones relativas a la situación económica y financiera del gobierno central, instituciones descentralizadas, empresas públicas y las municipalidades.
- 2.- Producir los estados financieros básicos de un sistema contable y los que ordenen las normas vigentes.
- 3.- Producir la información financiera necesaria para la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión de las finanzas públicas y para los terceros interesados en las mismas.

---

<sup>21</sup> Ley 126-01

4.- Suministrar la información que se requiera sobre el sector público para la formación de las cuentas nacionales.

Se deberán registrar todos los recursos y obligaciones expresables en términos monetario que administren las instituciones del Sector Público incluyendo aquellos capitales recibidos con carácter de intermediación entre personas naturales o jurídicas. Todos los datos serán registrados una sola vez. Además de las operaciones también deberá registrarse todo movimiento contable. Dichas anotaciones deberán hacerse en el mismo momento en que se lleve a cabo la operación que le dio origen, en orden cronológico y en moneda de curso legal en el país.

Este único registro se hace con la finalidad de evitar que la documentación deba transitar por varios sectores para su contabilización, con el riesgo de descuido en alguna de sus etapas y el consecuente desbalance de las cuentas en la contabilidad.

Todas las entidades restantes del Sistema Integrado de Gestión Financiera (Tesorería Nacional, Dirección General de Crédito Público y la Dirección General de Presupuesto) las oficinas liquidadoras y recaudadoras de ingresos, el Banco Central, los Ministerios del Gobierno Central y toda otra dependencia que se considere necesario, deberán acoger las normas, sistemas y políticas establecidas por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental para el registro de las operaciones presupuestarias y financieras que realicen.

El sistema de Contabilidad Gubernamental está a cargo de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, entidad centralizada bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda.

La Dirección General de Contabilidad Gubernamental tendrá acceso a la documentación de cada organismo e institución del gobierno central, instituciones descentralizadas y empresas públicas, con la finalidad de conciliar o verificar los registros y documentos contables. Estos organismos deberán suministrarle toda la información de carácter contable que ésta les requiera, y en la forma y oportunidad que ella determine. En los casos de los ayuntamientos, la información le será suministrada a través de la Liga Municipal Dominicana.

Entre las funciones de la Dirección General de Contabilidad están<sup>22</sup>:

- 1.- Dictar las normas de contabilidad y los procedimientos específicos que considere necesarios para el adecuado funcionamiento del sistema de contabilidad.
- 2.- Prescribir los manuales de contabilidad general a utilizarse en todo el sector público.
- 3.- Asesorar y asistir técnicamente en la implantación de las normas, procedimientos y sistemas de contabilidad que establezca.
- 4.- Organizar el sistema contable de tal forma que permita conocer permanentemente la gestión presupuestaria, de tesorería y patrimonial de las entidades del gobierno central, instituciones descentralizadas, empresas públicas y las municipalidades.
- 5.- Llevar la contabilidad general del gobierno central y elaborar los estados financieros correspondientes, realizando las operaciones de apertura, ajuste y cierre de la misma.
- 6.- Elaborar el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentar anualmente el Ministerio de Hacienda ante la Cámara de Cuentas y los demás estados financieros que sean solicitados por el Congreso Nacional.
- 7.- Evaluar la aplicación de las normas, procedimientos y sistemas de contabilidad prescritos y ordenar los ajustes que estime procedentes.
- 8.- Promover o realizar los estudios que considere necesarios de la normativa vigente en materia de contabilidad gubernamental, a los fines de su actualización permanente.
- 9.- Coordinar la actividad de las oficinas de contabilidad de los organismos centralizados y descentralizados del gobierno.

---

<sup>22</sup> Idem.

10.- Elaborar las cuentas económicas del sector público, de acuerdo con el sistema de cuentas nacionales.

11.- Dictar las normas e instrucciones necesarias para la organización y funcionamiento del archivo financiero de los organismos centralizados y descentralizados del gobierno. En dichas normas podrá establecerse la conservación de los documentos por medios informáticos.

12.- Llevar a cabo entrenamiento y capacitación permanentes a sus servidores, conforme a las normas, principios y procedimientos vigentes en la materia.

## CONCLUSION

A modo de conclusión se establece que nunca será posible un correcto funcionamiento de ninguna entidad pública si antes no hay un correcto entendimiento de las leyes que la conforman. Toda actividad de interés público debe estar regulada precisamente para mantenerla sirviendo al interés público. Si bien, ramas de la ciencia como la economía y las finanzas descubren cuales son los caminos a tomar para el beneficio general, es el derecho que hace obligatorio la toma de ese camino.

El Sistema Integrado de la Administración Financiera en la República Dominicana no ha sido nunca visto como un sistema de base legal, si bien, el mismo está regido por sus respectivas leyes, nunca se ha hecho un análisis jurídico de las leyes y las normativas que lo componen. En este trabajo se ha desmenuzado dicho sistema para analizar la naturaleza jurídica del mismo primero en su conjunto y luego de manera individual.

Todo pensamiento lógico y cuerdo debe reconocer que dicho sistema tiene una rica fuente jurídica, que todos sus actos están regidos por el derecho, desde la Constitución Dominicana que habla taxativamente de temas como el Presupuesto y la Deuda pública, hasta las leyes orgánicas, ordinarias, reglamentos, normativas, principios, y doctrinas sobre el tema. Ojalá que el presente trabajo sirva de base para futuros estudios en esta materia y que se incluya el análisis jurídico en el estudio de las Ciencias de Hacienda.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIELSA, R. (1955). *Régimen Jurídico de la Contabilidad Pública*. Buenos Aires: Roque Depalma.
- DUVERGER, M. (1960). *Instituciones Financieras*. Barcelona: Bosch.
- ENAUDI, L. (1952). *Principios de Hacienda Pública*. Madrid: Aguilar S.A. de Ediciones.
- GIULIANI, C. (1970). *Derecho Financiero*. Buenos Aires: Depalma.
- INGROSSO, G. (1984). *Corso di finanza pubblica*. Nápoles: Jovene.
- MAKON, M. (2000.). *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. . Santiago: Naciones Unidas.
- MARTIN, L. T. (2011). *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: tecnos.
- MARTNER, G. (1967). *Planeacion y Presupuesto por Programa*. Universidad de California: Siglo XXI.
- SAINZ DE BUJANDA, F. (1991). *Lecciones de derecho financiero*. madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
- VILLEGAS, H. (2001). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: Depalma.