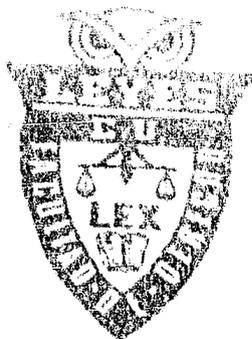


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



EL CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS
EN EL DERECHO MEXICANO

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a

FERNANDO GUTIERREZ DOMINGUEZ

México, D. F.

1977



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la memoria de dos
Grandes Señoras

Mi Abuela
Sra. Juana Aguirre Vda. de Domínguez

Mi Madre
Sra. Virginia Domínguez Aguirre

Con mi eterno cariño.

A mi Tía

Sra. Socorro Domínguez Aguirre

Con mi más profunda admiración
como un humilde tributo a to--
dos sus desvelos y sacrificios.
Con mi eterna gratitud por su
apoyo de siempre, como una --
ofrenda de mi cariño.

A mi Padre

Sr. Roberto Gutiérrez Hernández

Con mi amor y mi respeto.

A mi hermano Reynaldo
Con mi imperecedero carifo

A mi querida hija
Martha Virginia
con todo mi amor

A Ti
Con mi agradecimiento por el apoyo
moral que me has brindado para se-
guir adelante.
Con mi amor y mis esperanzas.

Al Lic. Alfonso Nava Negrete

Con mi sincero agradecimiento, por su guía inapreciable en la realización de este trabajo.

A dos grandes profesionistas ejemplos dignos a seguir, tanto en su vida profesional como personal, con mi respeto, admiración y gratitud:

C.P. Luis Arévalo Pérez

Lic. Rogelio Martínez Vera

A dos jóvenes y brillantes profesionistas con mi gratitud sincera por la ayuda y apoyo que siempre me han brindado.

C.P. Héctor Silva Mayer

C.P. Miguel Torres Rojas

Al Lic. Francisco Herrera Lizama

Con mi especial agradecimiento por el decidido apoyo que me ha brindado y la inmerecida confianza de -- que me ha hecho objeto. Con mi -- lealtad y cariño.

A mis amigos y compañeros
y con mi especial afecto
y estimación a:

José Antonio de la Torre Pulido
Eleazar Espinosa Carrillo
Manuel García Varela
Rafael Molina Matus.

A mi querida Facultad
de Derecho.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DEL CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.	4
1. En el Derecho Español	4
2. En el México Independiente	9
A. Constitución de Apatzingán de 1814	
B. El Plan de Iguala	
C. Tratados de Córdoba	
D. Bases Constitucionales de 1822	
E. Constitución de 1824	
3. Leyes Constitucionales de 1836	16
4. Bases Orgánicas de 1843	17
5. Constitución de 1857	18
6. Leyes del Segundo Imperio	19
7. Constitución de 1917	20
CAPITULO II	
NOCIONES GENERALES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.	
1. Concepto de Presupuesto de Egresos	51
2. Procedimiento a que se sujeta en México	62

3. Iniciativa del Presupuesto de Egresos	71
4. Discusión y Aprobación del Presupuesto de Egresos	78
5. Principios Rectores del Presupuesto de Egresos	87
A. De Universalidad	
B. De Unidad	
C. De Especialidad	
D. De Anualidad	
E. De Equilibrio Presupuestario	
F. De no Afectación de Recursos	
G. Otros Principios	
6. Los Efectos Jurídicos del Presupuesto de Egresos	111
7. Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos	113

CAPITULO III

EL CONTROL DEL PRESUPUESTO EN MEXICO

1. Sistemas para el Control del Presupuesto	123
A. Sistema Legislativo o de Tipo Inglés	
B. Sistema Jurisdiccional de Tipo Francés	
2. Clasificación y Formas de Control	130
A. Según el Carácter de las Personas Controladas	
B. Según la Naturaleza de los Hechos sujetos a Control	
C. Según el Momento del Control	
D. Según la Naturaleza de los Organismos Controladores	

3. Finalidades del Control del Presupuesto	138
4. Breve Análisis sobre los Sistemas que siguen para el Control del Presupuesto de Egresos, algunos Países Americanos	141
5. El Caso de México	181

CAPITULO IV

EL CONTROL LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

1. Fundamentos Constitucionales	187
A. Artículo 73 - XXVIII	
B. Artículo 65 - I	
2. La Contaduría Mayor de Hacienda	194
A. Antecedentes Históricos	
B. Organización	
C. Atribuciones	
3. La Comisión Inspectorá	207
4. La Cuenta Anual	209
5. Responsabilidades Oficiales de los Empleados que tienen a su cargo manejo de fondos o valores	215
6. Los Finiquitos	219

CAPITULO V

EL CONTROL ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

1. Control Administrativo Externo	223
-----------------------------------	-----

A. La Contraloría de la Federación

- a) Sus Antecedentes
- b) Sus Funciones

2. Control Administrativo Interno 247

A. Organos que intervienen en su ejecución

B. La Contabilidad de la Federación

C. Constitución y Registro de Responsabilidades

CAPITULO VI

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

- 1. Concepto de Presupuesto por Programas 267
- 2. Sus Antecedentes 272
- 3. Sus Finalidades 281

CONCLUSIONES 285

BIBLIOGRAFIA 296

I N T R O D U C C I O N

El Derecho Presupuestario, rama constitutiva del Derecho Financiero, es una de las materias -- más interesantes y de actualidad de nuestra disciplina, sin embargo, también es una de las más olvidadas.

Durante mucho tiempo ha estado, al igual -- que lo estuvo el Derecho Fiscal, incrustado dentro -- del Derecho Financiero, es por eso que pensamos que es hora de que el Derecho Presupuestario surja a la luz pública como una rama autónoma e independiente, e incluso se instituya en nuestra Facultad como materia obligatoria o por lo menos optativa en un principio.

Debido a lo anterior, y en consecuencia al desconocimiento que sobre la materia tienen la gran mayoría de los profesionistas dedicados al Derecho, esta materia ha sido acaparada al igual que algunas otras, por Contadores Públicos y Licenciados en Administración.

Podemos decir que de las etapas que forman el ciclo presupuestario, la que más ha preocupado a nuestros Legisladores, ha sido indudablemente la del Control.

En efecto, como veremos a través de las páginas de este trabajo, desde tiempos de la Colonia, la preocupación más grande de nuestros Monarcas y Legisladores en materia presupuestal, fue la de crear sistemas e instituciones para el control de los egresos públicos y distribución de los caudales del Erario Federal.

El presente estudio tiene una serie de limitaciones, derivadas principalmente de la falta casi absoluta de bibliografía en relación con el tema, sin embargo, en la realización del mismo, hemos hecho nuestro mejor esfuerzo y hemos puesto nuestro más grande empeño.

Por último, quiero expresar al Honorable Jurado, que este trabajo no pretende ser un Tratado

del Control Jurídico del Presupuesto de Egresos, ni mucho menos agotar el tema, simplemente; pretendemos con él, presentar un sencillo estudio de lo que ha sido, es y puede llegar a ser el Control del Presupuesto en México, y dejar asentada la necesidad - de preparar más a los estudiantes de Derecho en esta apasionante rama, ya que después de todo el futuro de México está en sus manos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DEL CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

1. En el Derecho Español
2. En el México Independiente
 - A Constitución de Apatzingán de 1814
 - B El Plan de Iguala
 - C Tratados de Córdoba
 - D Bases Constitucionales de 1822
 - E Constitución de 1824
3. En las Leyes Constitucionales de 1836
4. En las Bases Orgánicas de 1843
5. En la Constitución de 1857
6. En las Leyes del Segundo Imperio
7. En la Constitución de 1917

1. En el Derecho Español:

El punto de partida de los antecedentes histórico-legislativos del Control del Presupuesto en México, debe hallarse en el conocimiento de la Legislación Española, la cual tuvo vigencia desde la conquista hasta la consumación del movimiento de Independencia.

En el antiguo Derecho, el Control Legislativo estaba encomendado al Tribunal Mayor de Cuentas, Institución Española, en la cual tiene su antecedente más remoto la Contaduría Mayor de Hacienda. Este Tribunal data - de la edad media, el cual tenía a su cargo la fiscaliza--ción de la Hacienda Real, (1) mismo que fué creado por las Cortes reunidas en Madrid en el año de 1453.

Los reyes católicos Fernando e Isabel, años más tarde, en 1470, reformaron este Tribunal de Cuentas, - ampliando su estructura legal y sus funciones.

En 1476 fué creada la Contaduría Mayor del Reino, cuerpo que sufrió muchas vicisitudes, teniendo como principales atribuciones las de examinar, glosar y fe--necer las cuentas que se le presentasen por cualquier ra--mo o concepto. (2)

En 1572, Felipe II dispone que se promul---

- (1) El Control Fiscal en los Estados Americanos y en México. Dirección Gral. de Publicaciones, México UNAM 1969 por Calmargo Pedro Pablo.
- (2) Carlos García Oviedo. Derecho Administrativo Tomo III, -- pág. 516.

guen las ordenanzas e instrucciones que llevan su nombre, mismas en las que se ordena que hubiese un libro grande, encuadernado, con numeración de fojas, que se intitulasen "Libro Común del Cargo Universal de Hacienda Real" y que con fecha; día, mes y año, se hiciese asiento de todas las partidas que en cualquiera forma perteneciesen a su Majestad, su procedencia y causa, suscribiendo los Oficiales Reales, una por una.

Tiempo más tarde, en el año de 1591, dispuso el mismo Monarca que hubiere otro libro encuadernado como el anteriormente citado, que llevara por título "De la Razón General de Real Hacienda", libro que se destinaría a asentar los géneros de la Hacienda que a su Majestad debía pertenecer.

Es decir, los ramos cuyo ingreso estaba destinado al Erario Real; los bienes raíces y cualesquiera otros capitales de que se compusiera la masa común de él, y los destinos perpetuos o temporales que sobre él reportasen.

Como estas ordenanzas no llegaron a practicar se, Carlos II las volvió a expedir en el año de 1680.

Felipe III, en el año de 1602, dispuso que -- las Contadurías se refundiesen en un sólo Tribunal con el Supremo Consejo de Hacienda.

Posteriormente desaparece el Tribunal Mayor - de Cuentas como órgano independiente, ya que el Rey Fe lipe V fusiona este Tribunal con el Consejo de Hacienda.

En el año de 1726, es restablecido el Tribu-- nal de Cuentas y mantenido por la Constitución de Cá-- diz. Desde entonces ha sido en España el órgano de -- comprobación o fiscalización de la Hacienda Pública, - con las siguientes funciones:

1. Examen de las Cuentas de la Administración
2. Su aprobación, y
3. Su fenecimiento

Asimismo, tenía atribuidas las funciones de - recaudación y distribución de los efectos y productos

de la Hacienda Real.

El Tribunal Mayor de Cuentas llegó a los pueblos de América con la conquista, y así en 1524 se creó el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, el cual, de acuerdo con los historiadores, tuvo como misión inicial, la revisión de los gastos del conquistador Hernán Cortés.

Durante toda la época colonial, este Tribunal actuó como órgano revisor de la Hacienda Pública.

En el año de 1786, Carlos III dictó la Real Ordenanza de Intendentes, la cual reguló la manera de establecer en todas las provincias, las Intendencias encargadas de recaudar, administrar y controlar cada uno de los ramos y rentas reales, para lo cual, el Virrey Conde de Revillagigedo comisionó a los señores Urrutia y Fonseca para llevar a cabo las disposiciones de dicha Ordenanza.

Como podemos observar, durante la época de la colonia, tuvieron lugar una serie de acontecimientos -

tendientes a llevar un control diario, mensual y anual de los ingresos y egresos de los fondos reales, describiendo el origen y destino de los mismos y que debería registrarse en los libros mencionados.

2. En el Derecho del México Independiente:

A) Constitución de Apatzingán de 1814

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, (3) fué promulgado con el deseo de -- substraerse para siempre de la dominación extranjera y substituir el despotismo de la monarquía española por un sistema de administración que condujera a la nación a la Independencia y prosperidad de los ciudadanos.

Respecto al Control Legislativo del Presupuesto, éste es encomendado al Supremo Congreso, ya que la Constitución de referencia, establecía en su Artículo 114 lo siguiente:

"Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente

(3) Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México -- 1808-1975 Edit. Porrúa. México, pág. 32 y siguientes.

Art. 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública".

Este tipo de control fué encomendado físicamente al Tribunal Mayor de Cuentas.

B) Plan de Iguala

Poco antes de consumada la Independencia de México, surge el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821, (4) el cual en ninguno de sus puntos hace mención al Control Legislativo del Presupuesto. Sin embargo, se desprende del Art. 15 de este ordenamiento, que dicho control seguía a cargo del Tribunal Mayor de Cuentas, ya que establecía que todos los ramos y empleados públicos subsistirían y solo serían removidos los que se opusieran a este plan.

C) Tratado de Córdoba

El 24 de agosto de 1821, Agustín de Iturbide y Juan O'donoju suscribieron el Tratado de Córdoba (5)

(4) Felipe Tena R. Obra citada pág. 107 y siguientes.

(5) Idem pág. 116 y siguientes.

mediante el cual se determina la soberanía e Independencia de lo que se llamaría el Imperio Mexicano. Este ordenamiento, al igual que el anterior, no hace mención expresa respecto del órgano a cargo del cual estaría el Control Legislativo del Presupuesto. Su Artículo 12 establecía que instalada la Junta Provisional, - gobernaría interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se opusiera el Plan de Iguala y mientras las Cortes formaran la Constitución del Estado.

D) Bases Constitucionales de 1822

El Segundo Congreso Mexicano, al instalarse - el 24 de febrero de 1822, estableció diversas bases -- constitucionales (6) sin embargo, ninguna de ellas tocaba el aspecto presupuestal. Esto es fácil y lógico de comprender, ya que debido a las condiciones y Problemas que en esa época enfrentaba el país, las autoridades se preocupaban más por dictar disposiciones de - carácter político y militar, que financiero y presupuestal.

(6) Felipe Tena R. Obra citada, pág. 124.

E) Constitución de 1824

Al consumarse la Independencia, México heredó algunas Instituciones fiscales, entre las que se encontraba el Tribunal Mayor de Cuentas. El Control Legislativo del Presupuesto estaba a cargo del Congreso General, según lo establecido por esta Constitución (7), en su Sección Quinta, Artículo 49, Fracción VIII establecía lo siguiente:

De las facultades del Congreso General

"Art. 49.- Las leyes y decretos que emanen -- del Congreso General tendrán por objeto:

-VIII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar la recaudación, determinar su inversión y tomar -- anualmente cuentas al Gobierno".

Aún cuando el Tribunal Mayor de Cuentas fué -- adaptado a las nuevas realidades políticas de la Na--

(7) Felipe Tena R. obra citada, pág. 153 y siguientes.

ción, la vida del mismo fué efímera, ya que fué suprimido por el Decreto de 16 de noviembre de 1824 (8), el cual en su parte relativa establecía lo siguiente: "Decreto de 16 de noviembre de 1824".

Arreglo de la administración de la Hacienda Pública.

El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, para la mejor administración y manejo de los caudales de la Federación, ha tenido a bien decretar la siguiente Ley:

.....

Contaduría Mayor

42.- Para el examen y glosa de las cuentas -- que anualmente debe presentar el Secretario del Despacho de Hacienda y para las de Crédito Público, se establecerá una Contaduría Mayor.

43.- Esta Contaduría estaría bajo la inspec--

(8) Legislación Mexicana o colección completa de las Disposiciones Legislativas. Manuel Dublan y José María Lozano Tomo I.- México 1876, pág. 740 y siguientes.

ción exclusiva de la Cámara de Diputados.

44.- La Cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión de cinco Diputados, nombrados por la misma. Esta Comisión será permanente aún por el tiempo del receso de la Cámara y a ella tocará examinar los Presupuestos y la memoria del Secretario del Despacho de Hacienda.

45.- La Contaduría se dividirá en dos secciones, de Hacienda y de Crédito Público, y cada sección estará a cargo de un Contador Mayor.

46.- El nombramiento de estos jefes se hará por la Cámara, a pluralidad absoluta de votos.

47.- El de los demás empleados de la Contaduría, se hará por la misma Cámara, a propuesta en terna del respectivo Contador, informada por la Comisión.

48.- Los empleados de la Contaduría Mayor se proveerán en los cesantes o en empleados de otros ramos o en militares vivos o retirados, atendiendo a la

mejor aptitud y mayor economía de la Hacienda.

49.- Luego que sean elegidos los Contadores, formarán a la mayor brevedad el reglamento de oficina, que con el informe de la Comisión se pasará a la Cámara de Diputados.

50.- La memoria del ramo de Hacienda deberá comprender extractos puntuales, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, Comisarias y Administraciones de Rentas.

51.- La de Crédito Público debe comprender -- con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho y lo demás que -- sea conveniente al objeto de su instituto.

Este decreto reviste suma importancia, debido, entre otras muchas cosas, a los siguiente:

Crea el primer Organó Revisor del Presupuesto, producto de una nueva ideología, de libertad e independencia ya que como hemos visto, el Tribunal Mayor de -

Cuentas tuvo vigencia en nuestro País aún consumada --
nuestra Independencia.

3. En las Leyes Constitucionales de 1836 (9)

La tercera de las siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, referente al Poder Legislativo, a sus miembros y a la formación de leyes, - dedicó sus Artículos 44, Fracción IV y 52 Fracción I, a determinar el control legislativo del presupuesto en los siguientes términos:

"Art. 44.- Corresponde al Congreso General exclusivamente:

IV.- Examinar y aprobar cada año la cuenta General de Inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el Ministro de Hacienda en el año último y sufrido la glosa y examen que - detallarán una ley secundaria".

"Art. 52.- Toca a la Cámara de Diputados exclu

(9) Felipe Tena Ramírez, obra citada, pág. 199 y siguientes.

sivamente, a más de lo que ha especificado esta ley:

"I.- Vigilar por medio de una Comisión Inspectora compuesta de cinco individuos en su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las Oficinas Generales de Hacienda, una ley secundaria detallará el modo y términos en que la Comisión Inspectora debe desempeñar su cargo según las atribuciones que en ella - se le fijen".

4. Bases Orgánicas de 1843 (10)

El Artículo 66 Fracciones II y III, de las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, establecía como atribuciones del Congreso en materia presupuestal, las siguientes:

"II.- Decretará anualmente los gastos que se -- han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse".

"III.- Examinar y aprobar cada año la cuenta ge-

(10) Felipe Tena Ramírez, Obra citada, pág. 403 y siguientes.

neral que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior".

Por su parte, el Artículo 69 atribuía exclusivamente a la Cámara de Diputados, la vigilancia, por medio de una Comisión Inspectorá de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor.

5. Constitución de 1857 (11)

El 5 de febrero de 1857 fué jurada la Constitución primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el Presidente Comonfort.

El 17 del mismo mes, la Asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

En el renglón presupuestal, confirió al Congreso en su Artículo 72 Fracción VII, la facultad para

(11) Felipe Tena Ramírez. Obra citada, pág. 595 y siguientes. Texto original en Legislación Mexicana o Colección Comp. de las disposiciones Legislativas. Manuel Dublan y José Ma. Lozano Tomo I. México 1876.

aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

6. Las Leyes del Segundo Imperio (12)

El 10 de abril de 1865 el Emperador Maximilia no expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano en este cuerpo de disposiciones se dedicaron varios artículos al aspecto presupuestal, los cuales citamos a continuación:

"Art. 7º.- Un Tribunal especial de cuentas, - revisará y glosará todas las oficinas de la Nación y - cualesquiera otras de interés público que le pase el - Emperador".

El Título V de este ordenamiento se refería a las funciones y jurisdicción de ese Tribunal de Cuentas, en sus Artículos 20 y 21, mismos que a continuación transcribimos:

"Art. 20.- El examen y liquidación de las --

(12) Felipe Tena R. Obra Citada, pág. 668 y siguientes.

cuentas de que habla el Art. 7º, se harán por un Tribunal de Cuentas con autoridad judicial".

"Art. 21.- La jurisdicción del Tribunal de Cuentas se extiende a todo el Imperio. Este Tribunal conoce, con inhibición de cualquier otro, de los negocios de su competencia y no se admita apelación de sus faltas a otro Tribunal".

"Resuelve sobre lo relativo a las cuentas, pero no procede contra los culpables de ellas, sino que los consigna a Juez competente, mas sí puede apremiar a los funcionarios a quienes corresponda, a la presentación de las cuentas a que están obligados, VIGILAR - SOBRE LA EXACTA OBSERVANCIA DEL PRESUPUESTO; comunica con el Emperador por medio del Ministerio de Estado. Sus miembros y presidente son nombrados por el Emperador".

7. En la Constitución de 1917 (13)

Esta Constitución fué promulgada el 5 de fe--

(13) Felipe Tena R. obra citada, pág. 804 y siguientes.

brero de 1917, entrando en vigor hasta el 1° de mayo - del mismo año.

En su Artículo 65 Fracción II se establece la facultad del Congreso para examinar, discutir y apro-- bar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.

Dentro de la Sección III, de las facultades - del Congreso, el Artículo 73 Fracción XVIII, faculta - al Congreso para examinar la cuenta que anualmente de- be presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas - gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también - la exactitud y justificación de tales partidas.

Por su parte, el Artículo 74 en su Fracción - IV, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél.

Hemos visto hasta aquí los antecedentes his--

tórico-legislativos de carácter constitucional del control del Presupuesto de Egresos de la Federación. A continuación y antes de entrar a la forma en que se realizaba dicho control, veremos algunos antecedentes históricos del control del presupuesto pero de carácter secundario es decir, decretos, leyes, reglamentos e incluso circulares que han revestido cierta importancia para el tema que nos ocupa.

Podemos afirmar que no fue hasta el año de 1928 que hubo un cuerpo jurídico concreto y específico dedicado a regular el ejercicio del presupuesto y establecer las bases para el control del mismo, este cuerpo jurídico fue denominado "Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación". Sin embargo sí hubo una serie de disposiciones tendientes a regular los caudales del erario.

Entre las primeras disposiciones reglamentarias de carácter presupuestal tendientes a regular los dineros de la Federación tenemos la circular del 2 de enero de 1822 girada por el Primer Secretario de Hacienda

da, Rafael Pérez Maldonado, misma que en su parte relativa establecía:

"Debiendo la regencia del Imperio tener a la vista las noticias conducentes de la entrada, salida y existencia de caudales que hay en cada una de las tesorerías de la Hacienda Pública, se ha servido resolver, que no falte a la obligación de remitir los estados -- que mensualmente mandaban las intendencias al Gobier--no... y lo aviso a usted, de orden de S. A. para su inteligencia y cumplimiento, aplicando su notorio celo - para que no se atrase el envío de estas importantes noticias por lo que toca a las cajas nacionales de esa - Provincia" (14).

Posteriormente el Congreso Constituyente el - 11 de marzo de 1822 emitió un decreto en el cual sus - artículos primero y segundo establecían lo siguiente:

"Primero.- Ninguna Tesorería Particular ni de

(14) Colección de Leyes de Hacienda. Años 1821-1822 Biblioteca de la Secretaría de Hacienda.

Provincia, y en general nadie que maneje caudales pertenecientes a la Hacienda Nacional, dispondrá de ellos, en pagos, ni gastos de ninguna clase excepto los de do tación, sin orden expresa del Ministerio de Hacienda, comunicada por conducto de los jefes respectivos, la - que deberá siempre contraerse a cantidad determinada".

"Segundo.- La Tesorería General y todas las - Cajas de Provincia y Foráneas remitirán mensualmente - al Ministro de Hacienda, estados exactos de entrada, - salida y existencia, para su conocimiento, y que pueda disponer de la última según conviniera al servicio de la Nación. (15)

Como podemos apreciar estos dos ordenamien-- tos tenían la tendencia a poner un poco de orden en -- cuanto a la disposición de los caudales del erario, ya que en esta época en materia de finanzas públicas impe-- raba una total anarquía y desorganización, tal vez de-- bido a los acontecimientos políticos de la época.

(15) Historia de la Tesorería de la Federación.- Carlos J. Sierra. Rogelio Martínez Vera, pág. 13.

Años más tarde durante la vigencia de la Constitución Federalista de 24 el Congreso Constituyente - expide una ley que reviste mucha importancia para el - campo de las finanzas públicas, esta ley fué denominada "Ley para el Arreglo de la Administración de la -- Hacienda Pública". (16)

Entre otras disposiciones importantes relativas al tema que nos ocupa podemos destacar aquella que crea la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano que se en cargaría del control a posteriori de la Hacienda Pública.

Asimismo disposición que reviste gran interés es aquella en la que se establecía que no podría hacer se pago alguno que no estuviese comprendido en los pre supuestos, o decretado en ley posterior expedida por - el Congreso.

Nos damos cuenta que esta disposición constituye el antecedente directo del artículo 126 de nues--

(16) Legislación Mna. o Colección completa de las disposiciones legislativas. Dublan y Lozano Tomo I México -- 1876 pág. 742.

tra actual Constitución, y de igual modo podemos apreciar los esfuerzos de nuestros legisladores por controlar los egresos del estado y unir al presupuesto en un sólo documento que facilitaría el control del mismo.

En el año de 1826 y siempre tendiendo a lograr un control efectivo de los caudales de la Nación, el Congreso expidió el 8 de mayo un decreto en el cual se le giraban instrucciones precisas al Secretario de Hacienda en el sentido de como debía presentar la memoria de Hacienda de la Contaduría Mayor.

De las instrucciones a que hemos hecho referencia contenidas en el Decreto nos permitimos transcribir las siguientes:

"La memoria del Secretario de Hacienda debe ser un documento en el que se haga una exposición del presupuesto general de gastos y de la cuenta del año anterior, que deberá ser presentada al Congreso al finalizar el año económico, que comprendería del 1° de julio al 30 de junio siguiente".

De igual modo en esta memoria debería indicar el Secretario de Hacienda las medidas susceptibles a fin de que la administración se reformara, debiendo -- proponer el establecimiento, suspensión o modificación de los impuestos a fin de nivelar en cada año los ingresos con los gastos. (17)

No cabe duda que esta disposición constituye el antecedente inmediato de lo que actualmente conocemos como Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, asimismo constituye la base del Artículo 65-I de nuestra actual Constitución.

Con fecha 20 de julio de 1831 se expidió el reglamento para la Tesorería General de la Nación. En este ordenamiento se le atribuyeron funciones como las siguientes:

"...Debería expedir las órdenes que fuere necesario para que se verificase el ingreso y egreso de caudales en las oficinas de distribución, recoger los

(17) Carlos J. Sierra.- Rogelio Martínez V. Obra Citada -- pág. 29.

fondos precisos para hacer los pagos que le fueran peculiares, y los sobrantes que resultasen en las oficinas citadas y en las de recaudación; satisfacer los -- sueldos y gastos que tuvieran el carácter de generales, además debería llevar la cuenta y razón, no sólo de -- los caudales que tanto en ella como en las comisarías llegaren a ingresar como productos líquidos de las rentas, ramos del erario, donaciones, prestamos, depósi--tos, etc., sino también de su legal inversión; formar la segunda parte de la cuenta que el Supremo Gobierno tenía que presentar anualmente a las Cámaras.

Asimismo la Tesorería General debería, den--tro de un plazo máximo de tres días, circular entre -- las diversas oficinas y comisarías, los presupuestos generales aprobados por el Congreso, así como las le--yes posteriores que previenen algún gasto, recomendan--do su estricto cumplimiento, a menos que se tratase de gastos eventuales o extraordinarios, en cuyo caso sólo se realizarían después de recibidas las órdenes de la Tesorería". (18)

(18) Colección de Leyes de Hacienda. Años 1831-1837.-Bi--blioteca de la Sría. de Hacienda y Crédito Público.

Entre otra de sus muy importantes funciones - tenía a su cargo el control directo de la deuda pública tanto interior como exterior.

Podemos notar a través de estas disposiciones que durante casi todo el siglo XVIII el control administrativo del presupuesto estuvo a cargo de la Tesorería de la Federación, sin embargo debido a la inestabilidad política que México vivía en esos momentos los esfuerzos, que sin duda eran buenos, por lograr un control efectivo de los caudales de la Federación a veces se veían truncados.

Después de reorganizada la República Federal y una vez concluida la guerra con los Estados Unidos - de Norteamérica, la situación de la Hacienda Pública - era casi de bancarrota, por lo que el 24 de noviembre de 1849 expidió un decreto en el que ordenaba la reducción de los gastos de la administración pública a la - cantidad de quinientos mil pesos mensuales, señalándose - se que la Tesorería General tendría la obligación de - remitir al Ejecutivo y éste a las Cámaras, un informe

mensual debidamente circunstanciado en el que acreditara de manera clara y perceptible que el gasto no hubiere excedido los límites marcados. (19)

Decreto importante de destacar, debido a su contenido es el del 29 de mayo de 1853, con este decreto se pretendió nuevamente llevar un control estricto y efectivo tanto de los ingresos como de los egresos.

Entre otras disposiciones importantes, debemos destacar las siguientes: (20)

El Artículo 10 del decreto que nos ocupa, facultaba a la Tesorería General para reunir los productos líquidos de todos los ramos, debiendo llevar la -- contabilidad de la distribución presentando al Secretario de Hacienda la cuenta anual.

Por su parte el Artículo 11 establecía que -- las oficinas principales recaudadoras, deberían ejecutar la cobranza de los ramos de las rentas que le co--

(19) Dublan y Lozano.- Obra citada.

(20) Carlos J. Sierra. Rogelio Martínez V. Ob. cit. pág.95.

rrespondieran, y harían los gastos de la administra- -
ción con arreglo a las disposiciones relativas, de --
igual modo deberían llevar la contabilidad de los pro-
ductos y gastos.

El Artículo 14 dispuso que el año económico -
terminaría en ese año al 31 de diciembre, adoptándose
el mismo sistema para los años siguientes.

Aquí encontramos el primer antecedente del --
sistema de presupuesto de caja que hasta la fecha se -
encuentra establecido en la ley vigente.

El presupuesto de caja es aquel en que el año
financiero coincide con el año de calendario.

En 1855 se expide la ley sobre presupuestos -
generales de la República, en esta ley se establece --
que el presupuesto debe elaborarse por partida de cada
una de las dependencias federales, como dato informativ
vo diremos que el presupuesto de este año tuvo un mon-
to de \$ 14,228,324.93.

De igual manera en esta ley se estableció que a partir del 1° de enero de 1856 la Tesorería General, debería llevar un control individual a cada uno de los ramos que constituían el presupuesto. No podía hacerse cargo alguno a cualquier partida si no se ajustaba dicha erogación a la partida aplicable. Asimismo para que la Tesorería General pudiera hacer algún pago, se hacía necesaria la orden por escrito del ministerio correspondiente al de Hacienda, el cual expediría una libranza contra la Tesorería, para que fuera pagada a la vista o en la fecha que el Supremo Gobierno designa--ra. (21)

Estas disposiciones prácticamente fueron re--producidas en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egre--sos de la Federación, en diversos artículos de la mis--ma y de su reglamento.

Una de las leyes que definitivamente revistie--ron mayor importancia en el ramo presupuestal fue la -ley de 30 de mayo de 1881, ya que en esta se contem--plan los primeros antecedentes de nuestro actual siste--
(21) Dublan y Lozano. Obra citada.

ma presupuestario.

En este ordenamiento se estableció que en el proyecto de presupuesto, que cada año debería presentar el titular del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, deberían comprenderse todos los gastos y obligaciones que debiera cubrir el erario federal, dichos gastos serían detallados en los presupuestos de cada ramo, mismos que deberían someter a la Secretaría de Hacienda para la formulación del proyecto de presupuestos generales.

Destacado papel desempeña en esta época en materia presupuestaria la Tesorería General, ya que para rendir los resultados de la cuenta del erario federal a la Cámara de Diputados para su examen, esta dependencia debería concentrar las operaciones de sus libros en cinco estados que a continuación enumeramos:

- 1.- De existencia de entradas
- 2.- De ingresos en el año a que correspondiera la cuenta.
- 3.- De egresos en el mismo año

4.- De existencias de salida

5.- Resumen comparativo de ingresos y egresos

Podemos palpar como en esta época, los esfuerzos por tener un mejor control sobre los ingresos y -- los egresos del estado fueron notables, asimismo no podemos dejar de señalar como para esa época el sistema presupuestario era sumamente avanzado, e incluso podemos denotar en estas disposiciones los indicios de lo que ahora empezamos a conocer con el nombre de Presupuesto por Programas.

Durante la época revolucionaria, las finanzas públicas y en general la situación económica del país sufrió un fuerte golpe, en materia presupuestal, no -- fué posible calcular ni siquiera en una forma aproximada los egresos de dicho movimiento, reinó una total -- anarquía por lo que a gastos se refiere, ya que los jefes militares eran los que se encargaban de la autorización, sin control alguno, de todas las erogaciones, allegándose fondos de donde podían.

Al término de la Revolución se reestructuró -
el sistema político-jurídico con la Constitución de --
1917, como consecuencia de esto, se reestructuró tam--
bién la organización de la administración pública.

Fué así como el 31 de enero de 1917, fué cread
do el departamento de Contraloría al publicarse la ley
de Secretarías y Departamentos de Estado.

En vista de la importancia que revistió la --
creación de esta contraloría hablaremos más adelante -
en el capítulo dedicado al control administrativo del
presupuesto sobre esta dependencia.

Por ahora enumeraremos algunas de sus funcio-
nes, entre las que se contaban las siguientes: Fisca-
lizar los fondos y bienes de la Nación, glosar las --
cuentas de las oficinas, funcionarios, empleados y agent
tes que manejaran fondos y bienes de la Nación, llevar
la contabilidad de la Hacienda Pública Federal para --
efectuar el examen y autorización de todos los crédi--
tos en contra del Gobierno Federal, control del presu-

puesto, etc.

Sin embargo debido a los conflictos de competencia que se sucedieron entre esta dependencia y la Tesorería General en virtud de la duplicidad de funciones que existía, se expidió la nueva ley Orgánica de la Tesorería de la Federación el 10 de febrero de 1926, en la cual se le atribuyeron funciones tales como, la de efectuar la concentración de los fondos federales, recaudar los impuestos, productos y derechos cuyo cobro no estuviera legalmente encomendado a otra dependencia, debería hacer todos los pagos a cargo del Gobierno Federal, etc., por lo que se refiere al ramo presupuestal este quedó a cargo totalmente de la Contraloría.

No obstante lo anterior y al aparente progreso en el control tanto de los ingresos como de los egresos del erario federal, se tomó la decisión de crear en el año de 1928 una dependencia que se dedicara en forma exclusiva a la ejecución y vigilancia del presupuesto de Egresos.

A efecto de llevar a cabo la idea anteriormente señalada fué creada en el año de 1927 la Comisión de Presupuestos (22) cuyas funciones inmediatas fueron:

- 1.- Preparar y formular el presupuesto anual de la Federación. (función anteriormente encomendada al Departamento Técnico Fiscal).
- 2.- Revisar, aumentar o disminuir las previsiones de egresos que consulten las dependencias del Ejecutivo en sus proyectos de presupuestos, para sujetarlos al programa trazado por el Presidente de la República.
- 3.- Vigilar la estricta ejecución del presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados.
- 4.- Hacer estudios sobre organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo con fines de economía y eficiencia para el servicio público.

(22) Carlos J. Sierra. Rogelio Martínez V. Ob. cit. pág. 179.

Atendiendo al punto número cuatro, la Comisión se avocó a la tarea de formular el proyecto de ley orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, ley que fué autorizada por el Congreso y promulgada el 4 de junio de 1928, entrando en vigor el quince del mismo mes.

Fuó así, como por primera vez se dispuso de un cuerpo jurídico concreto y específico dedicado exclusivamente a reglamentar el ejercicio y control del presupuesto de egresos de la Federación.

Dentro de esta ley se encontraba comprendida la creación del departamento de presupuestos; mismo -- que posteriormente fué declarado por disposición del -- Congreso como autónomo.

Siguiendo con los avances en el terreno presu puestal, y dados los magníficos logros que se habían -- obtenido en este campo, así como a la reestructuración orgánica y funcional de la Tesorería de la Federación, se expide el 1° de enero de 1934 el decreto que dispo

ne la creación de la Dirección General de Egresos.

Por lo anterior toda la actividad presupues-
tal que tenía encomendada la Tesorería de la Federa--
ción quedó a cargo de la Dirección antes citada, de--
pendiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú--
blico.

Asimismo por lo que se refiere a la Contabi-
lidad y glosa de los gastos o erogaciones del estado,
quedaron en manos de la Contaduría de la Federación,
de acuerdo con la ley Orgánica de esta dependencia --
de fecha 1° de enero de 1935.

A través de este breve análisis nos hemos --
dado cuenta de los altibajos que ha sufrido el con-
trol de los egresos de la Federación; asimismo nos --
hemos percatado de los esfuerzos notables que en este
campo se han hecho para lograr este propósito.

En 1977 siempre preocupados por lograr un --
mejor control de las finanzas públicas, y de actuali-
zar nuestro sistema presupuestario a las realidades --

del progreso de nuestro país, se ha abrogado la ley - Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, para dar paso a la recién nacida ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, misma en la que se contempla ya los aspectos programativos del presupuesto de egresos.

Es indudable que debido al crecimiento demográfico del país, al progreso industrial y económico del mismo y en consecuencia a la necesidad de satisfacer un mayor número de necesidades públicas que inevitablemente se reflejan en el presupuesto de egresos, se ha hecho necesaria la creación de diversos órganos gubernamentales que tengan a su cargo la satisfacción de esas necesidades, creación que trae consigo los gastos colaterales como lo son: empleos, material de oficina, oficinas, equipos, etc.

Pero así como se crean estos organismos, se tienen que crear otros (que en sí mismos implican un gasto) que controlen las erogaciones de los demás, de ahí que se tenga la necesidad que encomendar funcio--

nes concretas y específicas a determinada dependencia, actualizar sistemas, reformar la administración pública, actualizar y crear leyes, etc., todo esto tendiente a lograr lo que siempre desde las primeras épocas de nuestra Nación se ha pretendido "un control efectivo de los ingresos y egresos del Estado".

Vistos los antecedentes históricos del control del presupuesto de egresos en México, analizaremos a continuación en forma breve ya que lo ampliaremos en un capítulo especial la forma en que se ha llevado este control a nivel legislativo.

De 1937 a la fecha, con ligeras variantes -- que al final citaremos, la forma como se lleva el control legislativo del presupuesto de egresos, de acuerdo con el reglamento para el Gobierno interior del -- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el diario oficial de 1° de enero de 1937, es la siguiente:

El tercer día hábil de cada período ordina--

rio de sesiones, la Cámara de Diputados nombrará en -
escrutinio secreto y por mayoría de votos, la Comisión
de Presupuesto y Gasto Público, que se compone de 5 -
individuos y a la cual pasa inmediatamente que se re-
ciba la Cuenta Pública del año anterior que le remi-
tió el Poder Ejecutivo.

Esta Comisión tiene a su cargo la obligación
de examinar el documento y de formular dentro de los
30 días siguientes el dictamen respectivo.

El dictamen a que hemos hecho referencia debe
contener una parte que exponga las razones en que se
funde y concluir con proposiciones claras que puedan
sujetarse a votación.

Este dictamen deberá ser firmado por la Mayo
ría de los individuos que componen la Comisión pu
diendo éstos formular en su caso voto particular por es--
crito.

La Comisión de Presupuesto y Gasto Público,

a fin de elaborar su dictamen, podrá solicitar a cualquier dependencia los informes y documentos que crea indispensables.

Asimismo está facultada para celebrar conferencias con el órgano que haya redactado la Cuenta Pública.

Una vez que se haya formulado el dictamen correspondiente, se discutirá, debiéndose leer en primer término la cuenta presentada, enseguida el dictamen formulado y por último, el voto particular en caso de haberlo.

En caso de que alguna o algunas personas qusieran hacer uso de la palabra para referirse, ya sea en favor o en contra del dictamen, podrán hacerlo. Para este efecto la Presidencia de la Cámara deberá elaborar una lista de las personas que pidan la palabra, lista que deberá ser leída internamente antes de comenzar la discusión.

Cuando se considere que la cuenta pública de

referencia ha sido lo suficientemente discutida, se --
procederá a votar para ver si se admite o no la misma.

Concluido lo anterior, el Congreso de la --
Unión formula y remite al Ejecutivo para su publica--
ción al Decreto que admite la cuenta presentada, de--
biendo contener este documento como puntos esenciales
los siguientes:

A).- La declaratoria formal de admisión y --
aceptación, misma en la que constará que se revisaron
los estados contables, que las cantidades gastadas --
concuerdan con las autorizadas y que el ejercicio de
los gastos se ajustó a las disposiciones legales rela--
tivas.

B).- La orden de que la cuenta pública se --
turne a la Contaduría Mayor de Hacienda para el exa--
men minucioso de libros, documentos, comprobantes, --
así como la glosa de los mismos que integran las pro--
pias cuentas, y proceda en los términos de su Ley Or--
gánica.

Del anterior procedimiento lo único que ha -
cambiado es el sistema de revisión, es decir antes del
1º de enero de 1977 fecha de las Reformas a la Ley Or-
gánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, como hemos
visto la cuenta pública pasa a la Cámara de Diputados
para su revisión y dictamen, pero a partir de este --
año la cuenta pública pasará directamente a la Contadu-
ría Mayor de Hacienda para su revisión, por medio de
la Comisión Inspectorá, posteriormente una vez efec--
tuada la revisión rendirá un informe a la Comisión de
Presupuesto y Cuenta de la Cámara, con el objeto de -
que el Congreso de la Unión al examinar dicha cuenta
y adopte las determinaciones que considere pertinen--
tes.

Admitida y aprobada la cuenta pública se tur-
nará nuevamente a la Contaduría para su glosa.

Nosotros pensamos que el control legislativo
en México no es del todo eficaz ya que el Congreso de
la Unión en un sólo período ordinario tiene que revi-

sar la cuenta pública, revisar la Ley de Ingresos y --
aparte la Cámara de Diputados tiene que revisar y --
aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación --
eso sin contar el sinnúmero de asuntos que además tiene
ne que tratar.

Por lo cual sería conveniente que se creara
un período extraordinario o un primer período ordina-
rio para la revisión de la cuenta pública.

Lo anterior se propone con el fin de que la
cuenta pública, sea revisada con el debido cuidado, --
de que los legisladores comprueben que aquel presu- --
puesto que aprobaron en el año anterior se utilizó --
precisamente para lo que fué aprobado.

De igual modo al contar con mayor tiempo pa-
ra la revisión de la cuenta anual, se podrán detectar
las irregularidades que hubiese habido y así exigir --
las explicaciones y justificaciones necesarias o en --
su caso fincar las responsabilidades correspondientes
a los funcionarios o empleados e incluso al titular --

del poder ejecutivo que no hubiesen cumplido con los programas aprobados por la Cámara de Diputados.

Cabe hacer notar que revisada y aprobada la cuenta pública por la Comisión de Presupuestos y posteriormente por toda la Cámara de Diputados, aquella es turnada a la Contaduría Mayor de Hacienda para su exhaustivo examen.

En caso de que se encontrara alguna irregularidad se pueden fincar responsabilidades, al empleado de la Contaduría de la Federación que no las detectó, al empleado fiscal que cometió el error u omisión, al funcionario e incluso al deudor del fisco, sin embargo ninguna ley habla de la responsabilidad de los Diputados que examinaron, admitieron e incluso aprobaron la Cuenta Pública, claro que para esto necesitaríamos primero: que nuestros legisladores estuvieran técnicamente preparados para hacer esta revisión, segundo: tiempo, por lo que se propone un primer periodo para su revisión, tercero: un tribunal o corte de

cuentas a fin de que desde el empleado, funcionario, diputado e incluso presidente de la República respondiera de las irregularidades cometidas con motivo del ejercicio y revisión en su caso, del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Claro que esto podría ser catalogado como -- una carta a los Santos Reyes, sin embargo no hay que perder la fe.

Vistos los antecedentes histórico-legislativos y la forma en que se ha venido llevando el control por parte de nuestros representantes populares podemos concluir lo siguiente:

Tanto en la época colonial como en el México Independiente y aún en la época moderna ha sido preocupación de nuestros legisladores y gobernantes; el lograr un control cada vez más efectivo de los recursos del estado.

Como pudimos apreciar, este control fué encomendado a través del tiempo a distintos organismos de

acuerdo a la ideología política y forma de gobierno - del momento.

Así por ejemplo, en la época de la colonia - el control presupuestal estuvo a cargo del Tribunal - de Cuentas.

Posteriormente en la etapa del México Inde-- pendiente vemos como a través de los diversos ordena-- mientos Constitucionales como lo fueron los de 1814, 1824, 1836, 1843, y 1850, estuvo a cargo del Supremo Congreso.

Con el establecimiento del Segundo Imperio, el control de los caudales del mismo estuvo a cargo - del Tribunal especial de Cuentas.

Finalmente al promulgarse la Constitución -- del 17, el control que nos ocupa quedó a cargo tanto del Congreso como de la Cámara de Diputados, situación que más adelante analizaremos.

Por último vale la pena mencionar que el con

trol y fiscalización de los recursos del estado por -
parte del Poder Legislativo, sea cual fuere la denomi-
nación que reciba, constituye la base necesaria para
la existencia de un régimen realmente representativo
y democrático, además de que el control, en cualquier
campo que se aplique es garantía de orden.

CAPITULO II

NOCIONES GENERALES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

1. Concepto de Presupuesto de Egresos
2. Procedimiento a que se sujeta en México
3. Iniciativa del Presupuesto de Egresos
4. Discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos
5. Principios Rectores del Presupuesto de Egresos
 - A. De universalidad
 - B. De unidad
 - C. De especialidad
 - D. De anualidad
 - E. De equilibrio presupuestario
 - F. De no afectación de recursos
 - G. Otros principios
6. Los efectos jurídicos del Presupuesto de Egresos
7. Naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos
 - A. Punto de vista formal
 - B. Punto de vista material
1. Concepto de Presupuesto de Egresos

La palabra Presupuesto es un vocablo de origen Románico Albéico.

En la época de la Francia Medieval, existían compañías de artistas ambulantes, conocidos con el nombre de Troubadours, en las cuales todos los fondos que se reunían se entregaban a uno de ellos - que asumía la responsabilidad de dichos fondos. (1)

Este guardaba los recursos en una bolsa de cuero conocida con el nombre de Bougette, y debido a lo cual a dicha persona se le llamaba Bougetterur, - posteriormente pasó al inglés como Budgeter, término que literalmente significa presupuestador.

Aunque este término sólo ha sido encontrado en la Francia Medieval, los Babilonios y los Egipcios empleaban sistemas para controlar granos, dinero, bienes, etc., cuyos elementos constitutivos eran muy parecidos a los del Presupuesto que ahora conocemos.

Hemos de ver a través de este capítulo y an

- (1) Víctor M. Aguilar. Origen y Concepto del Presupuesto. Finanzas y Contabilidad. Revista mensual Vol. XII no. 9 -- Sep. 1945. Págs. 361 y siguientes.

tes de conocer el concepto legal de Presupuesto de Egresos, como en la doctrina existen diversos autores, que al emitir su concepto de lo que es el Presupuesto de Egresos, confunden a ésta con el Gasto Público, o bien nos dan un concepto en el cual se comprende al presupuesto en general, es decir, a los ingresos y a los egresos.

Así Víctor Aguilar define al Presupuesto (2) como el "Procedimiento por medio del cual se fijan los standards de ingresos y egresos durante un período futuro en una negociación y en todos y cada uno de sus departamentos".

Como podremos apreciar, esta definición es eminentemente contable.

Por su parte, Laufenburger dice que "El Presupuesto es un acto de previsión de gastos y de ingresos de una colectividad para un período determinado, sancionado por el Poder Legislativo, o cuando se

(2) Víctor M. Aguilar, Ob. Cit. Pág. 62.

trata de una dictadura, por el Poder Ejecutivo" (3)

Rodríguez Bereijo lo define como "El acto - legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos" (4)

Don Rafael Mancera, define al Presupuesto - como "El cómputo de los ingresos y egresos gubernamentales y del movimiento de la deuda pública. Se le considera la guía y expresión de la política económica del gobierno y es uno de los componentes indispensables de la contabilidad gubernamental". (5)

El maestro Carlos García Oviedo nos comenta que "El Presupuesto es cómputo anticipado que se hace de los gastos del Estado y de los ingresos para -

- (3) Sergio F. de la Garza. Derecho Financiero Mno., pág. 106 y Lauferburger H. Finanzas comparadas México 1921, pág. 17
- (4) Sergio F. de la Garza. Ob. Citada, pág. 107 y Rodríguez Bereijo A. El Presupuesto del Edo., Introducción al Derecho Presupuestario, pág. 18.
- (5) El Presupuesto Fiscal y la Economía Nal. Revista de Administración Pública, no. 2 pág. 6.

satisfacerlos. Es la expresión económica de los fines del Estado y de los medios materiales para realizarlos en el marco de un determinado tiempo.

En el orden de la economía, continúa diciendo, es un ordenamiento de buena administración." (7)

El Profesor Andrés Serra Rojas en su obra - Derecho Administrativo indica que "El Presupuesto en su sentido tradicional, es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos - gastos provenientes de los particulares y de sus propios recursos". (8)

También se ha dado en denominar como Presupuesto al documento, relación de gastos, listados de Ingresos y Egresos, etc.

(7) Carlos García Oviedo. Obra citada, pág. 503, volumen III.

(8) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo Volumen II - pág. 20.

En términos más de acuerdo con la época podemos también decir que el Presupuesto es una de las partes más importantes que integran un programa económico-político del estado, o como nos dice el Maestro Serra Rojas, de un programa de actividad gubernamental.

Por su parte la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O. 31 de diciembre 1976). En su artículo 15 establece "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1° de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".

Como nos hemos dado cuenta, el concepto del presupuesto ha evolucionado notoriamente a través de los distintos autores, sobre este particular el Tradista Giuliani Fonrouge nos dice "La evolución de

las ideas acerca de la función del Estado en la actividad económica, singularmente acelerada en lo que va corrido del siglo, ha determinado modificaciones sustanciales en el concepto del presupuesto. Así como aquel ha mudado su calidad de espectador transformándose en actor del proceso vital de la nación, así también el Presupuesto ha dejado de ser un mero documento de carácter administrativo y contable, para -- asumir la significación de elemento activo con gravitación primordial sobre las actividades generales de la comunidad. Podría decirse que ha adquirido una -- condición dinámica de que antes carecía, pues si --- bien en su concepción tradicional el Presupuesto -- equilibrado no era forzosamente neutral, en sus re-- percusiones sobre la economía, la diferencia radica en que el efecto admitido es ahora deliberado intencional, de modo tal que ha pasado a ser un instrumento mediante el cual el Estado actúa sobre la econo-- mía.

Continúa diciendo, dista mucho la noción actual

del Presupuesto, de la que hallamos en los autores - del comienzo de siglo, quienes lo concebían como un acto que contiene la aprobación previa de los ingresos y gastos públicos, y que, pese a la transformación de los conceptos, ha esenciado considerablemente influencia en la enseñanza de la materia, en aquella época predominaba el aspecto político, relacionado con el ejercicio de la soberanía por el Parlamento, heredado de la tradición británica originada en los Siglos XVII y XVIII, y el financiero, vinculado con la ordenación de la Hacienda; más tarde se consideró el aspecto jurídico, pero nunca habíase concebido el Presupuesto como instrumento de acción directa sobre la economía. (9)

Por nuestra parte consideramos que efectivamente, a través del tiempo el concepto de Presupuesto ha ido evolucionando notablemente, ya que en la actualidad no podemos seguir considerando al Presu--

(9) Giuliani Fonrouge. Obra citada pág. 60.

puesto como una estimación de ingresos y egresos solamente.

El Presupuesto constituye la base sobre la cual se va a sostener el desarrollo económico, político y social de la Nación.

Tan cierto es esto, que una mala administración presupuestal, trae como consecuencia un desequilibrio económico con los consecuentes efectos políticos y sociales, es por esto que en México día con día se lucha por crear sistemas que permitan un mayor control de los recursos del Estado.

Por otro lado la función social del Presupuesto reviste suma importancia, ya que este se traduce en servicios públicos, escuelas, presas, programas de desarrollo, ya sea para el sector obrero, campesino etc.

A continuación nos permitimos dar la definición de lo que nosotros pensamos que es el Presupuesto

to:

El Presupuesto en general podemos definirlo como "El cálculo estimado tanto de ingresos como de egresos, que se hace con el objeto de cubrir las necesidades cuya satisfacción se encuentra encomendada al Estado".

Ahora bien por lo que respecta al Presupuesto de egresos podemos decir que es "Aquel documento aprobado por la Cámara de Diputados, en el cual se contienen las estimaciones financieras, necesarias para expensar el programa anual de gobierno".

A continuación nos permitimos hacer un breve análisis de esta definición.

Decimos que es un Documento, porque no consideramos al Presupuesto como un acto, ya que antes y después de la autorización de la Cámara de Diputados el Presupuesto es un documento en el que se contiene el Decreto de autorización por parte del Legislativo, asimismo contiene normas legales específicas a las -

cuales se debe sujetar su ejercicio, el análisis de las cantidades asignadas a cada ramo etc.

Aprobado por la Cámara de Diputados.- Porque de acuerdo con nuestro sistema jurídico, corresponde a la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto -- anual de gastos.

Que contiene las Estimaciones Financieras.- El Presupuesto de egresos siempre será una estimación, ya que su ejercicio se hará en un período futuro, es una previsión de gastos que está sujeta por lo menos en teoría a los ingresos obtenidos. Sin embargo cabe mencionar que existen un sinnúmero de circunstancias que prácticamente hacen imposible un -- equilibrio exacto entre los ingresos y los egresos, de ahí que contenga estimaciones lo más aproximadas.

Necesarias para expensar el Programa Anual de Gobierno.- Podemos decir que el Presupuesto es el instrumento que sirve para ejecutar el plan anual de Gobierno, ya que dichos planes se expresan a través

del Presupuesto. Es por eso que a la iniciativa del Presupuesto se anexa el plan de trabajo que el ejecutivo pretende realizar durante un ejercicio fiscal - determinado y las cantidades que necesita para llevar a cabo dicho programa.

Asimismo el Presupuesto de Ingresos es muy importante ya que en la medida en que los egresos se adecuen a los ingresos, el Presupuesto será más equilibrado y consecuentemente, nuestra economía será -- más sana y dependeremos menos del crédito exterior.

2.- Procedimiento a que se sujeta en México.

Antes de entrar al procedimiento a que se sujeta el Presupuesto de Egresos en México, hemos de decir que el Presupuesto en general reviste dos etapas:

- A) Una de Ingresos (Presupuesto de Ingresos)
- B) Una de Egresos (Presupuesto de Egresos)

La primera tiene su base constitucional en el Artículo 72 inciso h, que dispone que el Congreso tiene fa

ecesarias -
legal lo -
ación. La
l Artículo
alguno que
eterminado
su funda--
ava Ley de

co reviste
os como los
olo docu--
de la Repú

o existen
s atendien
ción egre-

Decreto -
le la Fede

cultad para "imponer las contribuciones necesarias - para cubrir el Presupuesto" su fundamento legal lo - tenemos en la Ley de Ingresos de la Federación. La segunda tiene su base constitucional en el Artículo 126 que establece "no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior", por lo que respecta a su funda-- mento legal, este lo encontramos en la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

En algunos países de América el Presupuesto reviste una sola etapa, es decir tanto los ingresos como los egresos se encuentran comprendidos en un solo docu-- mento V.G. la Ley General del Presupuesto de la Repú blica de Paraguay.

De igual modo debemos recordar que así como existen ingresos federales, estatales y municipales atendien do al territorio en que rigen, existen también egresos:

I.-Federales. Son aquellos que contiene el Decreto - Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Fede ración.

II.- Estatales.- Son los establecidos -
en el Presupuesto de Egresos apro-
bado por las Legislaturas de los -
Estados, que se aplicarán dentro -
de una entidad Federativa determi-
nada.

III.- Municipales.- Son los aprobados --
por las Legislaturas de los Esta--
dos, según el lugar donde corres--
ponda el Municipio y cuya recauda-
ción de ingresos se realiza dentro
de las Demarcaciones Municipales.

Por lo que respecta a los egresos del Dis--
trito Federal que podemos considerar como locales ya
que sólo son para la capital de la República, son --
aquellos que contiene el Decreto aprobado del Presu-
puesto de Egresos del D. F.

El Artículo 115 Constitucional establece --
que los municipios sólo recaudarán y administrarán -

su Hacienda, la cual se forma con las contribuciones que establecen las Legislaturas Locales.

Las Legislaturas Locales pueden establecer cualquier impuesto para cubrir los gastos tanto del estado correspondiente como de sus municipios, salvo las limitaciones constitucionales contenidas en el - Artículo 117 Fracciones V y VII y en el 73 Fracción XXIX.

La participación de los municipios en el -- presupuesto de egresos del estado se establecería de acuerdo a la exposición de necesidades que hagan ante las Legislaturas Locales.

Visto lo anterior abordaremos el procedi--- miento a que se sujeta el Presupuesto que contempla los Egresos Federales.

Es la Secretaría de Programación y Presu-- puesto la que juega un papel primordial en la preparación del Presupuesto de Egresos de la Federación - y de la Administración Pública Paraestatal.

De acuerdo con el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. de 29 de diciembre de 1976) corresponde a dicha Secretaría:

- A) Proyectar y calcular los Egresos del Gobierno Federal y los Ingresos y Egresos de la Administración Pública Paraestatal.
- B) Formular el programa del Gasto Público Federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, cada dependencia deberá elaborar sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos y los remitirá a la Secretaría de Programación y Presupuesto de acuerdo con las normas, montos y plazos que el ejecutivo establezca por medio de esta Secretaría.

Por lo que se refiere al procedimiento a --

que se sujeta el Presupuesto de Egresos de la Federación, vale la pena comentar que la Constitución de la República es omisa a este respecto.

La abrogada Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación era más explícita respecto al procedimiento a que se sujetaba el Presupuesto ya que en sí misma establecía las normas y plazos a que se sujetaría aquél.

El mencionado Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integraría con los documentos que se refieran a:

1.- Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa.

2.- Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.

3.- Estimación de Ingresos y Proposición de Gastos del Ejercicio Fiscal para el que se propone - con la indicación de los empleos que incluye.

4.- Ingresos y Gastos reales del último -- Ejercicio Fiscal.

5.- Estimación de los Ingresos y Gastos del Ejercicio Fiscal en curso.

6.- Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se - tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.

7.- Situación de la Tesorería al fin del último Ejercicio Fiscal y Estimación de la que se tendrá al fin de los Ejercicios Fiscales en curso e inmediato siguiente.

8.- Comentario sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se preven para el futuro.

9.- En general toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá ser presentado oportunamente al -- Presidente de la República por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para ser enviada a la Cámara de Diputados para su aprobación a más tardar el -- día 15 de diciembre del año inmediato anterior al -- que corresponda.

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de Gasto Público que -- habrán de realizar el Poder Legislativo, el Poder Ju dicial, la Presidencia de la República y las Secreta rías de Estado y Departamentos Administrativos así -- como la Procuraduría General de la República.

Asimismo dicho Presupuesto comprenderá las previsiones de Gasto Público, en un capítulo especial de los organismos descentralizados, las empresas de

participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del D. F. o alguna de las entidades mencionadas en primer término.

En nuestra opinión que la denominación de - Presupuesto de Egresos de la Federación, en la actualidad está mal empleada, ya que de seguirlo considerando de la Federación el hecho de incluir a los organismos descentralizados, empresas estatales y fideicomisos sería inconstitucional, ya que de ninguna manera podemos considerar a estas entidades como Federación.

Por lo anterior se hace necesario o bien reformar nuestra Constitución, cosa que en México no reviste ningún problema, no obstante ser una Constitución rígida, o en su caso cambiarle la denominación al Presupuesto de Egresos de la Federación - la de Presupuesto de Egresos de la Administración Pública Federal.

Por lo que respecta a las dependencias de la Secretaría de Programación y Presupuesto que intervendrán en la elaboración del Presupuesto de Egresos, en consulta hecha a dicha Secretaría, se nos informó que la Dirección General de Egresos de la propia dependencia será por ahora a reserva de los ajustes necesarios la coordinadora de la elaboración de dicho proyecto.

3. Iniciativa del Presupuesto de Egresos.

Como acabamos de ver el Artículo 2° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece que el Presidente de la República deberá presentar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para su aprobación, a más tardar el día 15 de diciembre de cada año.

Mucho se ha discutido si corresponde al ejecutivo, en forma exclusiva la iniciativa del Presupuesto de Egresos, esto se debe a que bajo el régimen de la Constitución de 1857, se establecía expre-

samente que el ejecutivo tenía o gozaba del derecho de iniciar el Presupuesto de Egresos, de tal suerte que la Cámara de Diputados no podía por sí misma iniciarlo.

Era así como el Artículo 69 del texto original de dicha Constitución disponía lo siguiente:

"Artículo 69. - El día penúltimo del Primer Período de Sesiones presentará el ejecutivo al Congreso el proyecto de Presupuesto del año próximo siguiente y las cuentas del anterior, éstas y aquél pasarán a una comisión de cinco representantes, nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar dichos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo período"

Por otro lado el Artículo 72 Fracción VI se facultaba al Congreso para "examinar la Cuenta que - anualmente debía presentarle el ejecutivo, aprobar - el Presupuesto anual de Castos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cu--

brir aquél"

En la Constitución de 1917 desaparecieron - dichos preceptos, quedando sólo las disposiciones de los Artículos 65, Fracción II y 74, Fracción IV.

El Artículo 65, Fracción II, dispone que - "el Congreso se reunirá el día 1° de septiembre de - cada año para celebrar sesiones ordinarias en las - cuales se ocupará de los siguientes asuntos:

II.- Examinar, discutir y aprobar el Presu- puesto del Año Fiscal siguiente y decretar los Im- puestos necesarios para cubrirlo"

Por su parte, el Artículo 74, Fracción IV - faculta en forma exclusiva a la Cámara de Diputados para "aprobar el Presupuesto Anual de Gastos..."

Como podemos apreciar en la Constitución de 1917 existe una contradicción, por lo menos aparente mente respecto a la aprobación del Presupuesto ya -- que el Artículo 65-II faculta al Congreso para ello

y por otro lado el Artículo 74-IV para el mismo fin exclusivamente a la Cámara de Diputados.

Esta contradicción creemos que se deba a --
lo siguiente:

El texto original de la Constitución de ---
1857, fue redactado y posteriormente entró en vigor
bajo el régimen Legislativo del unicamismo, es por
eso que entre el Artículo 69 que disponía que el eje-
cutivo presentaría al Congreso el Proyecto de Presu-
puesto del año próximo venidero y la Cuenta del año
inmediato anterior, y el 72-VII, que establecía la -
facultad del propio Congreso para aprobar el Presu--
puesto de los gastos de la Federación que anualmente
debía presentarle al ejecutivo, había congruencia.

Posteriormente el 13 de noviembre de 1874 -
se establece el régimen del bicamismo, establecien-
do el Artículo 51 lo siguiente: "El Poder Legislati-
vo de la Nación se deposita en un Congreso General -
que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y -

otra de Senadores".

Fué así como se reformó el Artículo 69 y facultó entonces a la Cámara para la aprobación del -- Presupuesto que el ejecutivo debería presentarle.

Consecuentemente el Artículo 72 inciso A -- Fracción VI, atribuyó a la Cámara de Diputados la fa cultad exclusiva de examinar la cuenta anual que debía presentarle el ejecutivo y aprobar el Presupuesto anual de Gastos. Como observamos en esta Constitución en su texto original y en sus reformas no -- existe ninguna contradicción respecto a la aprobación del Presupuesto.

Sin embargo tanto en el proyecto de la -- Constitución de 1917 como en el texto definitivo nace la contradicción entre el Artículo 65-II y el 74-IV.

Nosotros pensamos que esto se debe a un -- error de armonización, ya que el Artículo 65 establece un plan de trabajo a seguir por el Congreso, sin

embargo dentro de ese plan contempla el examen, discusión y aprobación del Presupuesto del año fiscal siguiente, facultad que es exclusiva de la Cámara de Diputados de acuerdo con el Artículo 74 Fracción IV del mismo ordenamiento.

Pensamos que la fracción II del comentado Artículo 65 sinceramente está de más, ya que aparte de que se encuentra en contradicción por lo que respecta a la aprobación del Presupuesto, antes de decretar cualquier Impuesto para cubrir aquel, deberá discutirse primero en la Cámara de Diputados cuales deben de ser los impuestos indicados, tal como lo establece el inciso h) del Artículo 72 y el mismo Artículo 74.

Por otro lado el Artículo 73 en su Fracción VII faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de tal suerte que si se deroga la Fracción II del Artículo 65 se evitaría la contradicción respecto a la aprobación del Presupuesto, y seguiría facultado el Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir

Éste.

Volviendo al tema de la Iniciativa el maestro Fraga nos comenta: "Los preceptos constitucionales (Artículo 65-II y 74-IV) no establecen la necesidad de la iniciativa por parte del ejecutivo, a menos de que se suponga que la implica, al indicar que la Cámara de Diputados estudiará, discutirá y aprobará el Presupuesto, lo que significa que dicho estudio, discusión y aprobación se refiere a una iniciativa anterior, y que dicha iniciativa debe provenir del Poder Ejecutivo, dado el conocimiento que sobre la materia tiene.

Sin embargo, continúa diciendo, en el régimen de separación de poderes, establecido por la --- Constitución, a falta de disposición expresa y terminante, la solución legal que en el caso procede dar es la que en realidad el derecho de iniciativa del - Presupuesto no es exclusivo del Poder Ejecutivo, -- que éste puede hacerlo con fundamento en el Artículo 71 Fracción I, que le otorga facultad de iniciativa

en general de toda clase de leyes y decretos; pero - no hay ningún obstáculo legal para que la iniciativa proceda de la Cámara de Diputados". (10)

Por nuestra parte, por considerarla correcta nos adherimos a la opinión del maestro Fraga ya - que aún cuando la abrogada Ley Orgánica del Presu- - puesto de Egresos de la Federación si estimaba necesaria la iniciativa por parte del Ejecutivo, e inclu - so la nueva Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gas- - to Público en su Artículo 2° también indica que el - Ejecutivo deberá presentar dicha iniciativa, nuestra Constitución Federal no establece en ningún artículo que el Ejecutivo deba presentar la iniciativa del -- Presupuesto.

4. Discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos.

Una vez presentada la iniciativa del Presu- puesto de Egresos por parte del Ejecutivo, la Cámara de Diputados procederá al examen, estudio y discu- -

(10) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo núm. 275.

sión de la misma.

En el caso de que los miembros de la Cámara quisieran hacer alguna proposición para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos, deberán someter dichas proposiciones a las comisiones respectivas, - sin embargo, a ninguna proposición de esta índole se le dará curso una vez iniciada la discusión de los - dictámenes de las comisiones.

La Cámara de Diputados en uso de la facultad que le concede el Artículo 93 constitucional, podrá citar a cualquier Secretario de Estado para que informe sobre el estado que guarde sus respectivos ramos, en este caso podrá llamar a cualquier titular de las Dependencias que se incluyan en el Presupuesto de Egresos y obviamente al Secretario de Programa ción y Presupuesto.

Esto, si alguna vez llegara a realizarse, - sería síntoma de un efectivo control por parte del - Legislativo, igualmente se podría saber cuales son -

las metas y objetivos de determinado ramo, si lo que se solicita sería correcto, poco o demasiado para -- cumplir con los programas respectivos, en caso de -- que la Cámara encontrara alguna anomalía, se citaría al titular responsable para que la aclarara.

Cabe hacer notar que la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público no contiene ningún artículo que contemple esta situación.

Por lo que respecta a la aprobación del Presupuesto de Egresos, hemos visto en el apartado anterior como por una parte la Constitución Política de nuestro país en el Artículo 65 Fracción II faculta -- al Congreso para "examinar, discutir y aprobar el -- Presupuesto del año fiscal siguiente..." y por otra el Artículo 74 Fracción IV, consagra como facultad -- exclusiva de la Cámara de Diputados la de "aprobar -- el Presupuesto de Gastos".

En la práctica no ha llegado a presentarse ninguna dificultad con motivo de esta contradicción

antes comentada ya que siempre se ha decidido en favor de la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados.

Comentando este particular, el maestro Moreno Díaz nos dice "El antecedente de esta preferencia y exclusividad, se encuentra, en época remota, en el Parlamento Inglés, cuya Cámara de los Comunes combatió por este derecho, que generalmente usaron para arrebatar prerrogativas al monarca en Estados Unidos también existe tal antecedente, de que los gastos solamente pueden ser fijados por sus representantes, - incluso fueron el pretexto más importante, el Impuesto del té y del papel timbrado los provocaron la guerra que separó las Colonias Británicas del Atlántico, de Inglaterra. Entre nosotros, siguiendo dichos modelos, hemos aceptado este sistema, que teóricamente tiene fundamentos, ya que clásicamente se considera a los Diputados como los representantes populares -- por antonomasia". (11)

(11) Daniel Moreno.- Derecho Constitucional Mexicano, pág. 400.

Sobre este punto, el Maestro Tena Ramírez - nos comenta "que este precepto (Art. 74-IV) está en contradicción con el Art. 65-II, según el cual el -- Congreso (que está formado por las dos Cámaras) se - ocupará de examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente; pero la contradicción - debe resolverse en favor del Art. 74, pues además de que es suficientemente claro al conferir como facultad exclusiva a la Cámara de Diputados, la que comentamos, que la finalidad del Artículo 65 no es otor--gar facultades, sino imponer un plan general de labores al Congreso. Dicho plan era congruente antes de 74, debió haberse modificado cuando en ese año se implantó el Bicammarismo y se dió a la Cámara de Diputados una facultad que antes pertenecía al Congreso, - integrado por la Cámara Unica". (12)

En efecto, sería muy conveniente que se su-primiera el Artículo 65-II ya que si bien es cierto que a través del tiempo no se ha presentado ningún -

(12) Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexica-no núms. 101-105 pág. 315 y siguientes.

problema con motivo de la redacción de los Artículos 74-IV y 65-II, no por ello deja de existir una contradicción.

Cabe hacer notar que debido al limitadísimo lapso con que cuenta la Cámara de Diputados ya que - de acuerdo con la Ley, el Ejecutivo deberá presentar el Proyecto de Presupuesto para su revisión a más -- tardar el 15 de diciembre esto sin contar la cantidad de asuntos que tiene que despachar en el único - período de sesiones, la discusión y examen del Proyecto de Presupuesto, dicha Cámara se circunscribe - solamente a aprobar el Proyecto, sin el estudio a -- fondo que debería hacerse.

Por último, una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, con o sin modificaciones que hubiese introducido la Cámara, el Presidente de la República - publicará el Decreto Aprobatorio.

La abrogada Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación establecía normas y plazos para la elaboración del Proyecto de Presupuesto, por lo que la podemos considerar más explícita y comple-

ta que la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Sobre este particular a continuación veremos brevemente cual era el procedimiento que establecía la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Dicha Ley establecía que cada una de las Dependencias del Poder Ejecutivo tenía la obligación de enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, antes del 31 de junio de cada año, las consideraciones que creyeran oportunas por lo que se refería a sus respectivos ramos y las modificaciones que hubieran propuesto introducir en ellos para el Ejercicio Fiscal siguiente.

Posteriormente la Secretaría mencionada, antes del 1° de septiembre daría a conocer las modificaciones que se hubieren hecho al instructivo para la formación del Presupuesto, asimismo comunicaría las indicaciones especiales que estimaría pertinen-

tes respecto a cada ramo.

A más tardar el día primero de octubre, la Secretaría de Hacienda comunicaría a las Dependencias Federales, la suma que, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo, hubieran previsto para el Presupuesto del ramo y la distribución proyectada de dicha suma.

Durante la segunda quincena del mes de octubre se convocaría a los representantes que designaren las Dependencias Federales, para que recibieran las instrucciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto a la preparación del Proyecto de Presupuesto y unificar el criterio con relación a los problemas que se hubieren presentado.

El día primero de noviembre, a más tardar, las Dependencias Federales deberían enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus proyectos preliminares de Presupuesto, ajustadas a la suma fijada, en la inteligencia de que los susodichos proyectos, en cuanto a su estructura formal, deberían -

seguir los lineamientos prescritos en el Instructivo girado por la Secretaría de Hacienda.

La Secretaría antes mencionada daba a conocer el dictamen y separadas, las modificaciones conducentes a los proyectos y presupuesto, con objeto de obtener mayor economía y eficacia en cada ramo de la Administración, toda vez que la Secretaría hubiere hecho los estudios, revisiones e investigaciones que estimare necesarios.

Dichos dictámenes eran dados a conocer a -- los jefes de las Dependencias Federales, antes de resolver en forma definitiva los problemas que se hubieren presentado.

El día primero de diciembre a más tardar, -- las Dependencias Federales deberían presentar sus -- proyectos definitivos con las modificaciones hechas de acuerdo con los dictámenes a que hemos hecho referencia en párrafos anteriores, procediendo posteriormente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a

formular el proyecto de Presupuesto General definitivo el cual debería ser presentado al Presidente de la República, para su aprobación, por último el Presidente de la República debería presentar a la Cámara de Diputados para su aprobación, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

Como podemos apreciar la anterior Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación era mucho más explícita y concisa por lo que toca al procedimiento a que se sujeta el Presupuesto de Egresos de la Federación que la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, es por esto que en nuestra opinión para el año de 1977 la Secretaría de Programación y Presupuesto subsanará las deficiencias de la Ley mediante oficios circulares en los cuales indicará concretamente normas, formas y plazos a que se sujetará el Presupuesto de Egresos.

5. Principios rectores del Presupuesto de Egresos.

A continuación hemos de ver y analizar una

serie de principios que a través de diversos autores y de la doctrina en general han sido considerados como rectores del Presupuesto de Egresos entre estos - principios tenemos:

A) Principio de Universalidad

Este principio consiste en que todos los -- gastos públicos deben estar considerados en el Presupuesto.

Este principio de Universalidad está expresamente consagrado en el Art. 126 de nuestra Constitución, mismo que establece que "no podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el Presupuesto o determinado por Ley posterior".

B) Principio de Unidad

Este principio implica que solamente exista un Presupuesto y no varios, el Maestro Fraga estima que "esta unidad es exigible por ser la forma que -- permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, la cual constituye una garan-

tía de orden en el cumplimiento de ellas. (13)

Giuliani Fonrouge nos dice que este principio consiste "en la reunión o agrupación de todos -- los gastos y recursos del Estado en un documento único". (14)

Antes de las Reformas del primero de enero de 1977 existían de hecho varios presupuestos ya -- que solo algunos Organismos descentralizados estaban comprendidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual también era incorrecto ya que dichos Organismos de ninguna manera pueden ser considerados como Federación.

Con la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público todos los Organismos descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Institutos e incluso Fideicomisos que manejen fondos del Estado han quedado bajo el control presupuestal y en -- consecuencia sus asignaciones quedarán comprendidas en un solo documento, el Presupuesto de Egresos de -

(13) Gabino Fraga. Obra citada pág. 461.

(14) Giuliani Fonrouge. Obra citada pág. 154

la Federación.

Claro está que como hemos comentado anteriormente esta medida no está de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que se hace necesario reformar como hemos comentado nuestra Constitución y en su caso cambiar la denominación del documento enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su aprobación por el de Presupuesto de Egresos de la Administración Pública Federal.

El principio de Unidad encuentra su base -- Constitucional en los Artículos 73 Fracción VII y el Artículo 74 Fracción IV, ya que ambos ordenamientos hablan de "PRESUPUESTO, EN SINGULAR", refiriéndose des de luego al Presupuesto de Egresos de la Federación, y en consecuencia no incluye al Sector Paraestatal.

Asimismo nuestra Ley vigente hace referencia al presupuesto, de ahí su denominación.

C) Principio de Especialidad.

El principio de especialidad también llamado de especificación de fondos consiste nos dice Fraga "en que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detalladas para cada caso el monto del Crédito autorizado" y que "la finalidad de esta regla es, no solo establecer orden en la Administración de los Fondos Públicos, sino también dar base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones". (15)

Giuliani Fonrouge nos indica que "como resultado de una prolongada lucha entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, desarrollada durante el Siglo XIX, llegóse en Francia la formulación del principio de "specialit'e da credits" (que traducido al español significa especialización de gastos) generalizándose pronto e incorporándose a las prácticas presupuestarias de casi todos los países. Conforme a él, la sanción parlamentaria no debe traducirse en sumas globales libradas a la discrecionalidad de la admi--

(15) Gabino Fraga. Obra citada pág. 461.

nistración, sino que debe consistir en importantes - detallados para cada tipo de erogaciones". (16)

Ríos Elizondo sostiene que "el Principio de Especialidad se refiere a la ejecución del Presupuesto y se divide en cualitativa y cuantitativa. La -- primera exige que sean invertidos todos los recursos, precisamente en los fines señalados en el Presupuesto, la segunda requiere que los gastos no excedan, - en ningún caso, del importe asignado en el propio documento, pudiendo, por el contrario, ser por menos - cantidad, si no se requiere hacer una erogación, en cuyo caso procede efectuar las transferencias de partidas que se estime convenientes, lo cual deberá ser autorizado por la Cámara de Diputados oportunamente al solicitársele la modificación presupuestal respectiva" (17)

El fundamento constitucional de este principio lo encontramos en el Art. 65 Fracción I de la --

(16) Giuliani Fonrouge.- Obra citada. pág. 163.

(17) Ríos Elizondo R.- El Presupuesto de Egresos en Estudios de Derecho Público Contemporáneo, pág. 291.

Constitución, mismo que estatuye que el Congreso debe reunirse en sesiones ordinarias para ocuparse, entre otras cosas, de revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones y que dicha revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar; también dispone que no podrá haber partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto, las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República, siendo ésta la única excepción admitida por nuestra Constitución.

Sin embargo pensamos que la aplicación de este principio no es del todo absoluta ya que en realidad podemos observar que las partidas secretas no

vienen a ser otra cosa que partidas globales, es decir que el momento de su aprobación por parte de la Cámara de Diputados no se conoce el destino específico de esta distribución, sino que son partidas destinadas a cumplir erogaciones de emergencia cuyo ejercicio está condicionado al acuerdo Presidencial respectivo como un ejemplo de estas partidas podemos citar la 8204 imprevistas.

Asimismo, creemos que con el nuevo sistema presupuestario, este principio caerá por tierra ya que las autorizaciones no vendrán ahora a nivel partida sino a nivel programa, controlándose de igual manera. es decir por programa.

D) Principio de Anualidad

En el Derecho Mexicano, el Principio de Anualidad lo encontramos consagrado en los Artículos siguientes: I) Artículo 65-II Constitucional mismo que determina que el Congreso se reunirá el día 1° de septiembre de cada año para celebrar sesiones or-

dinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

II) Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del Año Fiscal siguiente y decretar los Impuestos necesarios para cubrirlo; el Art.74 dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

...IV) Aprobar el Presupuesto Anual de Gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrir aquél.

Además de estas disposiciones constitucionales, como recordaremos el Artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público dispone -- "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del ejecutivo para expensar durante el período de un año a partir del 1° de enero, las actividades las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las Entidades que en el propio presupuesto se señalen".

Giuliani Fonrouge afirma que "a partir del Siglo XVII y por influencia de las prácticas Británicas, el carácter anual del Presupuesto llegó a constituir un principio indiscutido en las Finanzas clásicas. contribuyeron a su afianzamiento argumentos de orden político, ya que el Sistema robustecía la facultad parlamentaria de controlar al Ejecutivo, de modo tal que la práctica indicada bajo forma de voto anual del Impuesto, se transformó en un medio efectivo, vigilar y limitar la acción general del Gobierno en la Democracia clásica. La influencia ejercida -- por los principios liberales de la Revolución Francesa y la difusión de las Instituciones Políticas Inglesas, resultaron factores predominantes en la generalización del principio de la Anualidad Parlamentaria". (18)

Como consecuencia de este principio de anualidad del Presupuesto, tenemos que la Cámara de Diputados no puede conceder al ejecutivo una autoriza-

(18) Giuliani Fonrouge. Obra citada pág. 139.

ción permanente para hacer erogaciones, sino que debe ser renovada cada año. (19)

La única excepción que tiene este principio es la contemplada por el Artículo 75 de nuestra Constitución que dispone que "La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo - que esté establecido por la Ley, y en caso de que -- por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la Ley que estableció el empleo".

Otra consecuencia indicada por el Maestro - Fraga es la que "El Poder Público no puede, válidamente, contraer compromisos de desembolso de fondos que se extiendan a un período mayor del de la vigencia del Presupuesto que rige en la época en que se -- celebra el compromiso, pues si el Presupuesto del -- año siguiente omite la autorización para el gasto --

(19) Gabino Fraga. Obra citada 463.

respectivo, este no podrá ejecutarse por la Administración ni demandarse por el particular. (20)

Sin embargo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su Artículo 29 establece que:

"Una vez concluída la vigencia de un Presupuesto de Egresos de la Federación sólo procederá -- hacer pagos con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes y, en su caso se hubiere presentado el informe a que se refiere el Artículo anterior".

Asimismo el Artículo 30 del mismo ordenamiento dispone: "En casos excepcionales y debidamente justificados la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar que se celebren contratos de Obras Públicas, de Adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aproba--

(20) Gabino Fraga. Obra citada. Pág. 464.

das para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes..."

Es opinión del Maestro Fraga que no obstante lo establecido en los Artículos anteriores, no pueden ser válidos los compromisos que se contraigan contraviniendo el principio de anualidad, ya que la Constitución sólo consigna como excepción, la omisión de la retribución de un empleo establecido en la Ley, opinión que no comparte el Maestro de la Garza.

En efecto, el Maestro Fraga en opinión del que escribe y desde el punto de vista estrictamente jurídico, tiene razón, ya que una ley secundaria como lo es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, no puede establecer o mejor dicho, no debe establecer otras excepciones al Principio de Anualidad, que las que marque la Constitución de la República, por lo que se hace necesario adicionar al Art.

75 los casos previstos por dicha ley antes mencionados y así pierdan el carácter de inconstitucionales.

De acuerdo a nuestro sistema jurídico, el año financiero o ejercicio fiscal coincide al igual que en Brasil, Bélgica, España, Francia, Holanda y Suiza, con el año de calendario, en consecuencia, -- tiene una duración de 12 meses, caso contrario de -- Alemania y Gran Bretaña, cuyo ejercicio fiscal da -- mienzo el 1° de abril, asimismo, en Estados Unidos y en Italia principia el 1° de julio, en la Argentina se inicia el 1° de noviembre.

Giuliani Fonrouge nos comenta "la realización práctica del concepto de anualidad determina -- una serie de problemas, ya que la complejidad de las operaciones en límites estrictos. La erogación -- prometida en un año, muchas veces se traduce en pagos efectuados en ulteriores períodos financieros, -- con las dificultades imaginables.

Existen dos sistemas para referir las operaciones presupuestarias al año financiero: el Presu-

puesto de Caja o Cash Basis, según la terminología - inglesa y que los franceses denominan Sistema de Ges ti ón; y el Presupuesto de Competencia o Acciwal Ba-- sis, también conocido por Sistema de Ejercicio. - Creemos preferible prescindir aquí de las expresio-- nes gesti ón y ejercicio, porque puede originar confu-- siones; así por ejemplo, "gestión" también se usa en sentido genérico para referirse a la actividad gene-- ral desarrollada - V. Gr., la "gesti ón del Poder Eje-- cutivo" - y en sentido restringido a la ejecución -- por un responsable de servicios financieros, y la pa-- labra "ejercicio" suele designar el período de ejecu-- ción del Presupuesto, que puede coincidir o no con - el año financiero o con la "gesti ón" realizada duran-- te él.

En el Presupuesto de Caja se consideran úni-- camente los ingresos y las erogaciones materializa-- dos, efectivamente realizados durante el período res-- pectivo; lo que se computa es el movimiento de fon-- dos con prescindencia del origen o nacimiento de las operaciones en el Presupuesto de Competencia, en cam

bio, predomina el aspecto jurídico, pues se computan los ingresos y las erogaciones comprometidas durante el año - es decir, que se originan o surgen durante el año, sin atender al momento en el cual se hacen efectivos - es un sistema que se prolonga hacia el futuro.

En el sistema de caja, las cuentas se cierran indefectiblemente al término del año financiero y por tanto, no puede haber "residuo": lo que no ha podido cobrarse o pagarse durante el año, pasa al año siguiente; en consecuencia, el ejercicio financiero coincide con el año financiero. En el Sistema de Competencia las cuentas no cierran al finalizar el año, pues deben quedar pendientes hasta que se liquiden las operaciones comprometidas: el "residuo" - resultante al final del año debe imputarse al mismo ejercicio y para ello se utiliza un período adicional más o menos extenso en que se contabilizan; el ejercicio financiero, pues, es más extenso que el año financiero". (21)

(21) Giuliani Fonrouge. Obra citada. Pág. 143 y 144.

De acuerdo a lo anterior, siguen el régimen de Presupuesto de Competencia, entre otros países, - Holanda, Italia, Brasil y Suiza, y el régimen de Presupuesto de Caja, México, Gran Bretaña, Estados Unidos, España, Francia y Rusia.

En realidad, podemos decir que desde el punto de vista jurídico, México si es participante del Presupuesto de Caja como ya ha quedado establecido, sin embargo, desde el punto de vista práctico, nos damos cuenta de que también participa del Presupuesto de competencia, ya que por lo regular nuestro -- Ejercicio Financiero nunca coincide con nuestro Año Financiero.

En efecto, en la práctica podemos observar - como existen disposiciones de carácter secundario e incluso a nivel reglamento y circular que contempla por un lado el Sistema de Caja y por otro el Sistema de Competencia.

Sin embargo estas disposiciones, aunque contrarias al principio de anualidad del Presupuesto, -

son necesarias, ya que de no ser así causarían graves trastornos a la Administración Pública.

Por lo anterior, podemos concluir que en -- cierto modo, en México se sigue un Sistema de Presupuesto mixto, es decir, tanto de Caja como de Competencia.

Cabe hacer notar que tanto la Constitución Federal como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público no contemplan el supuesto de que no es té aprobado el Presupuesto de Egresos el día 1° de enero por la Cámara de Diputados, y en consecuencia a falta de disposición tanto constitucional como legal, debemos suponer o concluir que a falta de Presu puesto de Egresos aprobado en su oportunidad por el Poder Legislativo, el ejecutivo no puede realizar -- ningún desembolso, salvo el que quedare amparado por al Artículo 75 Constitucional, sin el riesgo de incu rrir en alguna responsabilidad.

Por lo que se refiere a los Créditos Interna cionales, la Fracción VIII del Artículo 73 establece

que el Congreso de la Unión tiene facultades "Para - dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda cele-- brar empréstitos sobre el Crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y - mandar pagar la deuda pública.

Los montos de endeudamiento aprobados por - el Congreso de la Unión serán la base para la contra-- tación de los Créditos necesarios para el financia-- miento del Presupuesto Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la encargada de cuidar que en los Presupuestos de Egresos de cada Entidad del Sector Público se incluyan las cantidades requeridas para satisfacer pun-- tualmente los compromisos derivados de la contrata-- ción de un determinado Crédito.

En consecuencia en el supuesto que comenta-- mos de que el Presupuesto de Egresos no estuviera -- aprobado el día 1° de enero, el Congreso de la Unión no podría hacer uso de la facultad que le otorga el

Art. 73-VII de mandar pagar la Deuda Pública, sin -- que incurriera también en responsabilidades, ya que dicho pago como hemos visto se hace con cargo al propio Presupuesto.

E) Principio de Equilibrio Presupuestario

El Principio de Equilibrio Presupuestario es llamado por el Maestro Ríos Elizondo como de la exactitud, y sobre éste nos comenta que "se aplica en la preparación y sanción del Presupuesto, y exige que tanto los gastos como los ingresos dados en cifras, se calculen mediante estudios socio-económicos que permitan llegar aproximadamente a cifras reales, en cuanto a lo que habrá de recaudarse en el ejercicio de que se trate y lo que se gastará en el mismo período". (22)

Al decir de Fonrouge "el Principio del Equilibrio del Presupuesto constituía un axioma en las finanzas tradicionales y aún cuando ese concepto tam

(22) Ríos Elizondo R.- Obra citada. pág. 283 y 284.

bien es aceptado por las teorías modernas, la idea - de un equilibrio puramente financiero - de cifras o contable - ha sido reemplazada por un equilibrio económico, manifestándose de tal modo una evolución de lo estático hacia lo dinámico". (23)

Esta opinión es acorde con la que manifiesta Rafael Mancera Ortiz, ex-Subsecretario de Hacienda, en su estudio sobre "El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional", que manifiesta "el Principio Clásico del Equilibrio Presupuestal se substituye, cada vez más, por la teoría del equilibrio de la economía nacional considerada como un todo, teoría que se considera mejor adaptada a las funciones del Estado moderno, que ya no es únicamente responsable de la administración de los servicios públicos tradicionales. Sin embargo, debe tenerse presente que el déficit o superávit presupuestal, es decir, el desequilibrio - constante del Presupuesto en un mismo sentido, sería un factor que perjudicaría la situación financiera -

(23) Giuliani Fonrouge.- Obra citada. pág. 134.

de cualquier país".

Por otro lado Duverger; Grizziotti; Kelynes autores modernos, como entre otros, manifiestan que de nada sirve un equilibrio presupuestario si un -- país padece un desequilibrio económico, por lo que -- considerando que el equilibrio presupuestario debe -- ser la norma general, la estiman, sin embargo, como susceptible de excepciones y flexible según las circunstancias de un país".

Es nuestra opinión que el primer paso para lograr una situación económica estable o equilibrada es el de tener un equilibrio presupuestario, ya que ajustando en la medida posible, nuestros egresos a -- nuestros ingresos, recurriremos siempre en menor medida al crédito exterior, con lo cual lograremos día con día, paulatinamente, un equilibrio financiero -- más estable.

Es por eso que estamos en desacuerdo con -- los Economistas antes citados en lo relativo a que,

"de nada sirve un equilibrio presupuestario si un país padece un desequilibrio económico".

Cualquier país, sea del Primer, Segundo o Tercer Mundo, debe "aspirar por lo menos" independientemente de su situación económica, a tener un equilibrio presupuestario.

F) Principio de no afectación de recursos.

El principio de no afectación de recursos tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una "afectación" especial, sino -- que ingresen a rentas generales, de modo tal que todos los ingresos, sin discriminación entren a un fondo común y sirva para financiar todas las erogaciones. (24)

Este principio como toda regla general tiene excepciones y así vemos como el Artículo 6° del Código Fiscal establece que "sólo mediante Ley podrá

(24) Giuliani Fonrouge.- Obra citada. pág. 102.

afectarse un ingreso federal a un fin especial", así mismo el Artículo 5° del Decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos para 1977 dispone "todas las cantidades que se recauden por cualquiera de las Dependencias Federales deberán concentrarse en la Tesorería de la Federación y no podrán destinarse a fines específicos, salvo los casos que expresamente determinen las leyes, y hasta por los montos que previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto se requieran para atender las necesidades de los servicios a los cuales estén destinadas".

G) Otros Principios

El Profesor Ríos Elizondo cita el principio de la publicidad "que significa que debe ser conocido por el pueblo en la forma más amplia posible, tanto en su fundamento como en sus cifras, su difusión debe hacerse desde el momento en que el Jefe del Estado envía a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto y continuarse durante su ejercicio.

En suma que debe darse a conocer a la Na--

ción utilizándose los medios de difusión más idóneos y efectivos para este propósito, dándose así cumplimiento a elementales principios de democracia". (25)

Este principio no encuentra base ni en la - Constitución Federal, ni en la Ley de Presupuesto -- Contabilidad y Gasto Público, sin embargo, creemos - que con su publicación en el Diario Oficial, así como la difusión que se le da a través de los medios - informativos, radio, prensa y televisión, se cumple fielmente con este principio.

6. Los Efectos Jurídicos del Presupuesto de Egresos

Antes de entrar al estudio de la naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos y como una ayuda para determinar la misma, veremos cuales son los Efectos Jurídicos del Presupuesto citado.

De acuerdo con el maestro Fraga, y resumiendo un poco, diremos que los efectos jurídicos del -- Presupuesto de Egresos, son los siguientes:

(25) Ríos Elizondo. Obra citada. pág. 291.

1. El Presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos de acuerdo con el Art. 126 de la Constitución antes citada.

2. El Presupuesto es la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo conforme a lo establecido en el Art. 65 Fracción I que dispone: "El Congreso se reunirá el día 1° de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las que se ocupará de los asuntos siguientes:

I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas del Presupuesto sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a -

Las responsabilidades a que hubiere lugar".

3. En consecuencia, el Presupuesto produce el -- efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se des-- carga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

4. El último efecto consiste en que el Presupuesto es el fundamento y la medida para determi-- nar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo - obra fuera de las autorizaciones que contiene.

7. Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos

Mucho se ha discutido en torno a la Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos, principalmente en la doctrina extranjera.

Gran parte de los tratadistas extranjeros, influenciados por los autores franceses Duguit y Jéze, han coincidido en considerar al Presupuesto de -

Egresos como un acto formalmente legislativo, y materialmente administrativo.

La discusión suscitada se ha originado en virtud de que el Presupuesto en otros países comprende de tanto los ingresos como los egresos, no así en México, que comprende sólo los egresos. Debido a lo expuesto en primer término, Gastón Jeze ha sostenido - que el Presupuesto es una mezcla de actos jurídicos reunidos en un sólo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto recursos y gastos.

Algunos autores han otorgado al Presupuesto de Egresos el carácter de Ley Formal, así por ejemplo: Trotabas afirma que el Presupuesto es una Ley en sentido formal y traduce una competencia propiamente financiera, distinta de la competencia legislativa. Laufenburger es de la misma opinión. (29)

Ulhoa Canto por su parte, también cree que el Presupuesto es Ley Formal, de eficiencia limitada

(29) Miguel Angel Pangrazio. Derecho y Finanzas vol. I -- pág. 283 y siguientes.

por disposición constitucional. (30)

Estas opiniones están dadas en base, como ya dijimos, en que consideran al Presupuesto como un documento en el que se comprenden tanto los ingresos como los egresos, de ahí el carácter de "Ley Formal" que la atribuyen.

Un ejemplo concreto de esto, es el caso de Paraguay. En el Art. 163 de la Constitución de este país, se otorga claramente al Presupuesto el carácter de ley y así establece "el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación, será presentado anualmente por el Poder Ejecutivo a más tardar el 30 de septiembre, y su consideración por el Congreso tendrá prioridad absoluta".

También vemos como la ley del Presupuesto de Paraguay en el capítulo Cuarto, clasifica tanto los ingresos como los egresos.

En el caso de México, los ingresos están --

(30) Miguel Angel Pangrazio. Derecho y Finanzas Vol. I, pág. 283 y siguientes.

comprendidos en una ley "Ley de Ingresos de la Federación", cuya vigencia es de un año.

~~Sobre~~ este particular el Maestro Fraga nos comenta "otorgar una autorización no es otra cosa si no realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de su autorización, sino que está regulada por una Ley anterior.

Tan es exacto eso, que la Cámara de Diputados no podría dar su autorización a otro órgano del Estado, que no sea el Ejecutivo, y esto porque de acuerdo con nuestro Régimen Constitucional, dicho poder es el competente para el manejo de los Fondos Públicos.

No puede, continúa diciendo, por tanto, decirse que la Cámara, por medio del Presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que sí debe afirmarse que, como determina -

la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, es tá realizando un acto administrativo (31).

De la misma forma, autores como Ríos Elizondo, Bustamante y De la Garza, coinciden en considerar al presupuesto como un acto legislativo en su as pecto formal y como un acto administrativo en su as pecto material.

Por nuestra parte creemos que el Presupuesto de Egresos no es un simple acto administrativo -- condicionado a una autorización por parte de la Cáma ra de Diputados sino que lo consideramos como ley, -- esta opinión la basamos en lo siguiente:

En México, parece ser que hemos olvidado -- que la función del Legislativo no se reduce a apro-- bar o autorizar lo que el Ejecutivo le propone, sino precisamente a crear la legislación que deba regir -- la vida jurídica de nuestro país.

(31) Gabino Fraga. Obra citada págs. 340 y 341.

El Poder Legislativo siempre ha recibido -- las iniciativas de leyes por parte del Ejecutivo es- estructuradas debidamente, es decir, con su exposición de motivos, su articulado principal, su articulado - transitorio etc., quedando la tarea del Legislativo lamentablemente reducida a aprobar dichas iniciati-- vas, sin embargo no podemos catalogar por este hecho a todas las leyes como actos administrativos condi-- cionados a la aprobación del Legislativo, como se ha opinado en relación al Presupuesto de Egresos.

En el caso del Presupuesto de Egresos, el - Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados la ini ciativa correspondiente, sin recibir un acto o docu- mento totalmente concluido o definitivo, sino simple mente un Proyecto de Presupuesto, proyecto que desde luego puede ser modificado total o parcialmente por dicho cuerpo legislativo, en otras palabras el Ejecu tivo somete a su consideración una ley y el Legisla- tivo la hace suya.

El Proyecto de Presupuesto no es presentado

como todas las iniciativas, es decir ya estructurada como hemos comentado, y no por esta razón debemos -- pensar que el Presupuesto de Egresos no es una ley.

Asimismo el Artículo 70 Constitucional establece claramente que "toda resolución del Congreso -- tendrá carácter de ley o decreto"... al Presupuesto de Egresos aunque es aprobado por una sola de las Cámaras no podemos negarle su naturaleza de resolución legislativa, más aún el Artículo 72 de la propia -- Constitución dispone que "todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras"... es decir que tienen el carácter de -- ley formal, tanto las resoluciones del Congreso como las de una sola Cámara como lo es el caso del Presupuesto de Egresos.

De igual forma y en relación con lo anterior, el Artículo 166 del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que "cuando la ley fuere el -- resultado del ejercicio de facultades exclusivas de

una Cámara, la firmarán el Presidente y dos Secretarios de la misma.

Asimismo el Art. 169 del mismo ordenamiento dispone que "las leyes que las Cámaras votaren en -- ejercicio de sus facultades exclusivas, serán expedidas bajo esta fórmula: "la Cámara de Diputados (o la de Senadores) del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que les concede (Artículo) de la Constitución Federal decreta": (texto de ley)".

Como hemos visto nuestra Constitución en su Artículo 70 no prevé que entre las actividades del Poder Legislativo pueda establecerse una clasificación en razón del tipo de resolución que este emita, sino que por el contrario por el hecho de emanar de este poder, todas sus resoluciones se sujetan al mismo régimen y en consecuencia tendrán fuerza de ley.

Siguiendo con este análisis y atendiendo al principio de la autoridad formal de la ley que con--

siste en que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución de igual jerarquía, encontramos otro factor para considerar al Presupuesto como una ley ya que cualquier modificación que se pretenda hacer al Presupuesto debe ser mediante otra ley.

Por último y atendiendo a las características de la ley haremos un pequeño análisis en relación con el Presupuesto de Egresos.

Toda ley tiene como características principales las siguientes: es de carácter general, permanente y sólo modificable por otra ley.

El Presupuesto de Egresos es general, ya que toda persona que desee ejecutar algún acto en base al Presupuesto debe ajustarse a las normas establecidas en el mismo, es decir, el Presupuesto se crea para un número indeterminado de casos y está dirigido a una pluralidad de personas.

Es permanente es decir que el hecho de ejercer un derecho o cumplir con una obligación contenida en el Presupuesto no lo hacen desaparecer o extinguirse como en el caso de un contrato.

Ya que aún cuando la vigencia del Presupuesto de Egresos está limitada a un año, no por eso -- pierde sus características de general e impersonal -- propias de la ley.

Como hemos comentado anteriormente cualquier modificación que se pretenda hacer al Presupuesto -- aprobado debe ser mediante una ley, es decir solo -- puede ser modificada mediante otra disposición de su misma especie.

Por todo lo anteriormente expuesto consideramos al Presupuesto como una verdadera ley y no como un simple acto administrativo-condición.

CAPITULO III

EL CONTROL DEL PRESUPUESTO EN MEXICO

1. Sistemas para el Control del Presupuesto
 - A. Sistema Legislativo o de tipo Inglés
 - B. Sistema Jurisdiccional o de tipo Francés

2. Clasificación y formas de control
 - A. Según el carácter de las personas controladas
 - B. Según la naturaleza de los hechos sujetos a control
 - C. Según el momento del control
 - D. Según la naturaleza de los organismos controladores

3. Finalidades del Control del Presupuesto

4. Breve análisis sobre los sistemas que siguen para el -
Control del Presupuesto de Egresos, algunos países Ame-
ricanos.

5. El caso de México
 1. Sistemas para el Control del Presupuesto

Antes de entrar al estudio del Control del
Presupuesto en México, hemos de ver dos de los sistemas - -

principales llevados a efecto por diversos países, estos sistemas son: el sistema Legislativo o de tipo Inglés y el sistema Jurisdiccional o de tipo Francés, estas dos designaciones son relativas, en virtud de que los dos -- sistemas tienen detalles variados que a continuación veremos:

A. Sistema Legislativo o de tipo Inglés (1)

En Inglaterra el Control del Presupuesto es llevado a cabo en forma directa por el Parlamento, ésto es por lo menos en estricta teoría, ya que debido a - la complejidad que reviste la labor de controlar las erogaciones de los fondos públicos, el Parlamento se ha visto obligado a delegar ciertas funciones inherentes a él, a otros organismos.

La función técnica de control es ejercida prácticamente por el Departamento de Contabilidad y - Auditoría, departamento que tuvo sus orígenes en el año de 1832, mismo que a la fecha, salvo algunas modificaciones o reformas accesorias, ha conservado su estructura - actual.

(1) Giuliani Fonrouge Obra citada. pág. 229.

Este departamento ejerce sus funciones - en forma independiente y autónoma de la Tesorería, sin em bargo actúa en forma relacionada con aquella, el departamento citado está a cargo de un Contralor y Auditor General, el cual es nombrado por la Corona Real, pero este -- funcionario es considerado como Oficial de la Cámara de - los Comunes, teniendo la misma jerarquía o grado que los jueces.

Las funciones de este departamento se con cretan a la vigilancia, información, averiguación, sin tener en ningún caso relación con el aspecto de la contabili dad general.

Ahora bien, el Control Parlamentario pro piamente dicho, como hemos visto antes, es prácticamente - imposible de realizar por parte del Parlamento, por lo que se ha visto en la necesidad de crear comisiones especiales para el efecto, siendo la más antigua de éstas, el Comité de Cuentas Públicas, cuya estructura orgánica está compues ta por quince miembros, elegidos de entre los distintos - Partidos, representados en los Comunes, siendo confiada la

Presidencia de este organismo a un miembro de la oposición.

La técnica Inglesa, en relación con el Control del Presupuesto, es muy particular, aplicándose el sistema denominado "Prueba de Auditoría", el cual consiste en seleccionar determinadas actividades para realizar en torno a ellas una fiscalización exhaustiva, prescindiendo de hacerla en otras, inspeccionarlas en forma intempestiva de forma tal que obligue a llevar dentro de estas actividades una permanente regularidad.

En los estados Unidos de Norteamérica, el sistema que se sigue para el Control del Presupuesto de Egresos, está fuertemente influenciado por el sistema de la Gran Bretaña, así como el de Irlanda del Norte.

En los Estados Unidos, el Budget an Accounting Act, del año de 1921 estableció el régimen de control que a la fecha es llevado. Creó la General Accounting Office Órgano independiente del Poder Ejecutivo, pero que sin embargo tiene a su cargo ciertas funciones y responsabilidades de carácter administrativo.

También tiene a su cargo otras funciones, de fiscalización, debiendo rendir cuentas de estas funciones directamente ante el Congreso.

Esta oficina está a cargo de un Contralor General, designado por el Presidente de la República, con aprobación del Senado. La duración de este cargo será de quince años y el funcionario que lo ocupe no podrá ser reelecto y solo podrá ser removido de su cargo por alguna causa grave. Este funcionario rendirá cuentas y será responsable de sus actos, directamente ante el Congreso.

En el año de 1946, el Acta de Reorganización Legislativa, estableció expresamente que la "General Accounting Office", así como el Director de la misma, pertenecen al Poder Legislativo, amén de esto, amplió las facultades de esta oficina en forma tal, que sus funciones de fiscalización se extendieron sobre las dependencias administrativas y empresas estatales.

Independientemente de las funciones de -

esta oficina, las Cámaras del Congreso ejercen por medio de sus Comisiones o Comités, control y vigilancia sobre los fondos públicos.

B. Sistema Jurisdiccional o de tipo Francés (2)

Este sistema de control está concebido sobre la base de una Corte de Cuentas, también denominada Cámara de Cuentas, este organismo cuenta con gran relevancia dentro del sistema estatal Francés, las funciones que tiene encomendadas son de carácter jurisdiccional.

El control interno se ejerce a través de un Ministerio de Finanzas y existe otro control final, realizado por el Parlamento.

Esta Corte de Cuentas data del año 1807, creada por Napoleón I, sus integrantes son inamovibles, teniendo la categoría de Magistrados.

Además de la función jurisdiccional que

(2) Pedro Pablo Camargo, Obra citada. Pág. 15

tiene atribuida esta Corte, ejerce otra actividad controladora de tipo administrativo.

Las decisiones de tipo jurisdiccional de la Corte, son susceptibles de impugnación mediante dos recursos: uno de revisión ante el propio Tribunal y otro - de casación ante el Consejo de Estado.

Las reformas de tipo presupuestal habidas en Francia en el año de 1956, han contribuido a que haya - una notoria acentuación evolutiva de disminución del control Parlamentario, dando así mayor fuerza a la Corte o -- Tribunal de Cuentas, dejando al Parlamento el "control supremo de la acción gubernativa".

Existe un tercer sistema de control del - Presupuesto denominado en opinión de Buck, Control-Político-Partidario, este tipo de sistema es el llevado en la -- Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en el - cual el Partido Comunista tiene a su cargo el examen de -- las cuentas y el control general de la ejecución del Pre-- supuesto.

2. Clasificación y formas de control

La función controladora en torno al Presupuesto de Egresos desde un punto eminentemente teórico y desde diversos ángulos se puede clasificar de la forma que a continuación se detalla:

Cabe hacer notar que estas diversas clasificaciones en el campo de la práctica, se combinan o -- complementan.

De acuerdo con el Profesor Maurice Duverger, Profesor de la Facultad de Derecho de Burdeos, la -- función controladora se puede clasificar: (3)

A. Según el carácter de las personas controladas

a) Control de los administradores.- Este tipo de control se ejerce sobre aquellas personas que comprometen los gastos, fijan su importe y deciden su pago, pero que sin embargo no tienen los fondos en sus manos.

(3) Instituciones Financieras. Maurice Duverger.- Traducción de Jacinto Ross H. Pág. 333.

Es decir, los Administradores son funcionarios que contratan, tramitan y comprometen el pago de una determinada obligación, pero dicho pago no se realiza por medio de ellos, sino por medio de una entidad facultada para ello, como lo es en el caso de México, la Tesorería de la Federación.

b) Control de los funcionarios Contables. Este control es aquel que se ejerce sobre las personas que tienen a su cargo todas las operaciones de pago, siendo estos los únicos encargados del manejo de fondos, tanto para las salidas como para las entradas.

De igual modo, tienen a su cargo la obligación de contabilizar dichas salidas y entradas.

B. Según la naturaleza de los hechos sujetos a control.

- a) En control de los Ingresos
- b) En control de los Egresos

En México, de acuerdo con las nuevas disposiciones legales en materia de Presupuesto y gasto público el control de los Ingresos le corresponde a la Se-

cretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo establece el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O. 29 de diciembre de 1976) en sus siguientes fracciones:

I. Estudiar y formular los proyectos de Leyes y Disposiciones impositivas y las Leyes de Ingresos Federal y del Distrito Federal

II. Cobrar los Impuestos, Derechos, Productos y aprovechamientos Federales en los términos de las Leyes.

III. Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las Leyes fiscales correspondientes.

IV. Proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal.

Por lo que respecta a los Egresos y de -

acuerdo con el artículo 32 del mismo ordenamiento, el control de éstos se encuentra a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que en su parte relativa a dicha Ley le asigna las siguientes atribuciones:

IV. Proyectar y calcular los Egresos del Gobierno Federal y los Ingresos y Egresos de la Administración Pública Paraestatal y hacer la glosa preventiva de los Ingresos y Egresos del propio Gobierno Federal y del Distrito Federal.

V. Formular el Programa del Gasto Público Federal y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

VII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del Gasto Público y de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las Leyes respectivas.

Anteriormente de acuerdo con el artículo 6° de la abrogada Ley de Secretarías y Departamentos de

Estado, tanto el Control de los Ingresos como el de los - Egresos estaba a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

C. Según el momento del Control

a) Control a Priori.- También denominado preventivo o Pre-Audit, en nuestro país este tipo de control fue llevado hasta el año pasado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a partir del presente año será llevado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que de acuerdo con el artículo 32 de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a dicha Secretaría, llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los -- presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las Leyes respectivas, asimismo -- tiene a su cargo el cuidado de que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento -- del Distrito Federal, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la contaduría mayor de Hacienda.

Este tipo de control que se verifica antes o durante la ejecución de la Operación propiamente dicha, -- era llevado a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como ya dijimos a través de la Dirección General de Egresos y la Contaduría de la Federación.

Como podemos observar esta reforma por lo que respecta al control preventivo que ejercía la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es más de forma que de fondo, ya que ahora dicho control lo llevará la misma Dirección de Egresos pero de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

b) Control a Posteriori, también llamado -- Post Audit. En los Estados Unidos Mexicanos, el control a -- posteriori del presupuesto, está a cargo del Congreso de la Unión, ya que de acuerdo con la fracción I del artículo 65 -- de la Constitución, corresponde a aquel "revisar la cuenta -- Pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las -- cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas -- respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al ----

examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar".

El control de referencia se efectúa una vez que se ha ejecutado y concluido la operación correspondiente.

D. Según la naturaleza de los organismos controladores

a) Control Administrativo.- El Control Administrativo se subdivide a su vez en Control Administrativo Interno y Control Administrativo Externo, como analizaremos más adelante.

En México, el Control Administrativo Interno está a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Control Administrativo Externo, fue llevado hasta 1931 por el Departamento de Contraloría. Las funciones que tenía este Departamento fueron asignadas a diferentes dependencias; por lo que podemos decir que a la fecha carecemos de un Control Administrativo Externo.

b) Control Jurisdiccional.- Este tipo de control está asignado a un organismo denominado Tribunal de Cuentas. Este Tribunal de Cuentas existe en diversos países de América y Europa, como por ejemplo España, Italia, Bélgica y Holanda. En América cuentan con esta institución países como Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Haití y Nicaragua.

En Japón también existe un Tribunal de Cuentas que examina anualmente todas las cuentas de la Administración, referente a recursos, gastos y propiedades del Estado.

México carece de Tribunal de Cuentas y consecuentemente de Control Jurisdiccional.

c) Control Político.- En opinión de Maurice Duvenger, este control es el que realiza el Poder Legislativo a través de las Comisiones de ambas Cámaras, instituidas para el efecto. Sin embargo y de acuerdo con Buck, consideramos que el Control Político es el que está asignado a algún Partido con este carácter, como en el caso de la URSS y China.

3. Finalidades del Control del Presupuesto

Maurice Duvenger comenta, en relación a este tema "El control tiene en primer lugar una finalidad política: Comprobar la aplicación de la decisión del Parlamento en materia presupuestaria, impidiendo que el Poder Ejecutivo rebase los créditos concedidos, o no perciba todos los ingresos aprobados.

Hay también una finalidad Financiera: evitar despilfarros". (4)

Por su parte, Giuliani Fonrouge, sostiene que "El control de la ejecución del presupuesto tiene de luego una finalidad técnico-legal, vinculada con la regularidad de los actos de gestión y el adecuado manejo de los fondos públicos: pero además persigue un objeto más amplio de tipo político, cual es la apreciación de la -- orientación general del Gobierno del Estado, costo y eficiencia de los organismos oficiales y adecuación de la actividad desarrollada a los planes de acción económico-so-

(4) Maurice Duvenger, obra citada. pág. 333.

cial. Esto explica que la doctrina establezca una distinción conceptual entre el aspecto puramente contable y el aspecto directivo, que están implícitos en el Control del Presupuesto". (5)

Asimismo, el Profesor Gabino Fraga nos dice que "para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de la Administración Pública, no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las disposiciones de la Ley de Ingresos y a las autorizaciones del Presupuesto de Egresos, si no que es indispensable establecer un régimen de control que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido". (6)

En nuestra opinión, diremos que el Control del Presupuesto tiene por un lado una finalidad económica, es decir, la economía del país mucho depende del equilibrio presupuestario, mismo que se puede lograr en -

(5) Giuliani Fonrouge. Obra citada. Pág. 228.

(6) Gabino Fraga. Obra citada. Pág. 473

parte, teniendo un buen control de nuestras erogaciones, tratanto en la medida posible compaginarlas con los recursos que se tengan disponibles.

Por otro lado, el control en cualquier campo que se aplique, a las personas, a los actos, a las cosas o al presupuesto en este caso, es garantía de orden.

Mediante el Control del Presupuesto, es posible hacer una evaluación y comprobar efectivamente si lo que se tenía planeado y presupuestado corresponde a lo realizado.

Asimismo, a través del Control del Presupuesto se logra o se pretende lograr la prevención de irregularidades en el ejercicio del Presupuesto y la represión de las que haya habido.

Por otra parte, el Control del Presupuesto tiene una finalidad de carácter socio-político, ya que así como la sociedad o parte de ella por lo menos, -

tiene la obligación constitucional de contribuir a los -- gastos del país, a través del pago de impuestos al Estado, igualmente tiene el derecho de controlar o por lo menos -- vigilar la debida inversión de los mismos, a través de -- sus representantes políticos, de tal suerte que si el Eje cutivo obra fuera de las autorizaciones contenidas en el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, incurrirá en las responsabilidades derivadas de su misma acción, debiendo responder por las mismas.

4. Breve análisis sobre los sistemas que siguen para el Control del Presupuesto de Egresos algunos países Ame ricanos.

A continuación haremos un breve análisis de los países de nuestro continente, sobre los sistemas - que siguen cada uno de éstos para el control de sus finan zas. Tomaremos como base los sistemas estudiados en el - punto uno de este trabajo.

Entre los países que siguen el sistema - de Control Jurídico-Financiero, Legislativo o de tipo --

Inglés, tenemos por orden alfabético los siguientes:

Colombia (7).- La Contraloría General - de la Nación de acuerdo con la Constitución de 1886, es la dependencia encargada de la vigilancia del ejercicio del - Presupuesto, por parte de la Administración. Esta Contra- loría tiene además la tarea de llevar las cuentas genera- les de la Nación, prescribe los métodos de la contabilidad de todas las dependencias nacionales y la forma en que los empleados encargados de valores, deben rendir cuentas. También debe exigir informes a los empleados públicos na- cionales, departamentales y municipales, sobre el trabajo en la parte financiera, llevado a cabo durante su período oficial de gobierno.

Asimismo, debe revisar y finiquitar las cuentas de los responsables del Erario.

El Contralor de la República es elegido - por la Cámara de Representantes, para un período de dos -- años.

- (7) Constitución Política de Colombia 1886. Reformada en 1947 y 1957, Ministerio de Gobierno. Bogotá 1962.

La Contraloría General de la República - de Colombia, es un órgano auxiliar de la Cámara de Representantes.

Costa Rica (8).- En este país existe la Contraloría General de la República, como entidad auxiliar de la Asamblea Legislativa, pero tiene una absoluta independencia funcional y administrativa en la realización de sus atribuciones.

La Constitución General de la República de Costa Rica de 1949, dedica todo el Capítulo II del Título XIII a la Contraloría.

Esta dependencia está a cargo de un Contralor y un Subcontralor, ambos funcionarios son nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período Presidencial.

La duración en el cargo de estos funcio-

(8) Constitución Política de la República de Costa Rica 1949.

narios es de ocho años, pudiendo ser reelectos indefinidamente, gozando de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

Tanto el Contralor como el Subcontralor, son responsables del buen desempeño de sus atribuciones ante la Asamblea Legislativa, pudiendo ser removidos por ésta, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, siempre y cuando se les compruebe ineptitud o proceder incorrectos.

Entre las funciones más importantes - - atribuidas a este organismo, por el artículo 184 de la - - Constitución, figuran las siguientes:

1) La fiscalización de la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.

No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado, sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría, ni constituirá obligación para el Estado, la que no haya sido refrendada

da por ella.

2) Examinar, aprobar o no, los Presupuestos Municipales y de las más instituciones autónomas, además de fiscalizar su ejecución y liquidación.

3) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos.

4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las Instituciones del Estado y de los funcionarios públicos.

Estados Unidos de América (9). - El caso de este país ha quedado explicado en el apartado anterior, sin embargo y a manera de recordatorio diremos que es la Oficina del Contralor General, la que fiscaliza en nombre del Congreso, la Hacienda Pública.

(9) Constitución de los Estados Unidos de América.- 1787.

Esta oficina goza de una plena autonomía para la realización de sus funciones, entre las que se -- cuentan la revisión de las cuentas públicas y la asesoría al Congreso en materia de relaciones con la erogación de fondos públicos.

Honduras (10).-- La República de Hondu-- ras cuenta con una Dependencia Fiscalizadora o Controlado_ra de los fondos públicos, llamada Contraloría General de la República.

Dicho organismo estará a cargo de un Con_tralor y un Subcontralor, los cuales serán elegidos por -- el Congreso Nacional y tienen las mismas prerrogativas -- que los Diputados.

La Contraloría General de la República, tiene la obligación de rendir un informe anual de las la-- bores realizadas, dicho informe deberá ser presentado -- dentro de los primeros cuarenta días de finalizado el --

(10) Constitución Política de la República de Honduras 1965.

año económico ante el Congreso General.

Tanto el Contralor como el Subcontralor, son responsables ante el Congreso de la buena o mala actuación en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser removidos únicamente por el propio Congreso, cuando se les hubiere comprobado alguna falta grave o delito en el desempeño de su trabajo.

Por otra parte, el Poder Legislativo a su juicio podrá ordenar la práctica de una auditoría a la Contraloría, nombrando para este efecto una comisión, formada por miembros del mismo Congreso, la cual cumplirá -- por medio de una firma de Auditores independiente, esta tarea.

Entre las funciones más importantes de esta Contraloría, se encuentra la de fiscalizar la gestión financiera de las Dependencias de la Administración Pública, instituciones autónomas y semiautónomas, los establecimientos gubernamentales, el distrito central, departamentales y locales, las municipalidades y las entida-

des que se costeen con fondos del Erario Nacional o que -
reciban subvención o subsidio del mismo, asimismo tiene a
su cargo el examen de la contabilidad del Estado y las --
cuentas que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda
el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, e informar a és-
te del resultado de su examen. Gran importancia reviste
también otra función encomendada a este organismo, misma
que consiste en verificar la administración de los fondos
y bienes públicos y glosar las cuentas de los funciona--
rios y empleados que los manejan.

Venezuela (11).- La Contraloría General
de la República de Venezuela, es un órgano auxiliar del -
Congreso que trabaja bajo la dirección de un Contralor Ge
neral de la República.

Este funcionario es electo por las Cáma-
ras en sesión conjunta, dentro de los primeros treinta --
días de cada período constitucional.

(11) Constitución Política de Venezuela.- 1961.

Esta dependencia tiene a su cargo el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

Estas funciones, por ministerio de Ley, pueden extenderse a los Institutos Autónomos, Administraciones Estatales o Municipales; ésto sin perjuicio de la autonomía que la Constitución de este país les garantiza.

El funcionario a cargo del cual se encuentra la Contraloría, tiene la obligación de rendir cada año un informe de las labores de esta dependencia al Congreso, además deberá presentar los informes que le solicite este último o el Ejecutivo en cualquier tiempo.

Su función principal es la de controlar la Hacienda Pública como órgano auxiliar del Congreso, - goza de autonomía en el desempeño de sus funciones.

Estos cinco países responden fielmente al sistema Legislativo o de tipo Inglés, ya que las entidades encargadas del Control del Presupuesto, son órga-

nos auxiliares directos del Poder Legislativo.

Ahora bien, entre los países que siguen el sistema Jurisdiccional o de tipo Francés, para el control de sus erogaciones públicas, tenemos en el mismo orden del grupo anterior a:

Argentina (12).- Es el Tribunal de Cuentas en este país, el encargado de la fiscalización y vigilancia de las operaciones financiero-patrimoniales del Estado.

El Tribunal de Cuentas elabora el Proyecto de Presupuesto Anual, claro que previamente deberá someterlo al Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda.

El mismo Tribunal autoriza sus gastos, se da su propio reglamento, designa y remueve su propio personal, aplica sanciones, apercibimientos y multas, por falta de cumplimiento o desobediencia a sus resoluciones.

(12) Constitución Política de la República de Argentina 1853. Reformada en los años 1860, 66, 98, 1957.

además, antes del 31 de mayo de cada año, deberá presentar al Congreso un informe pormenorizado de sus funciones.

Entre sus principales funciones, tenemos las siguientes:

1. Control externo de las erogaciones - de la Federación y de las Haciendas Paraestatales.

2. Fiscalización y vigilancia de las operaciones financieras del Estado, de las empresas del Estado y de las entidades de derecho privado, en las cuales -- tenga intervención del Estado.

3. Ejerce además, un control de legalidad de los actos y personas vinculados a la actividad financiera del Estado.

Esta información debe tomarse con las reservas del caso, en virtud de los últimos acontecimientos políticos acaecidos en este país.

Brasil (13).- El tribunal de Cuentas

(13) Constitución Política de la República de Brasil 1967.

de Brasil es un Tribunal de Jurisdicción Nacional, tiene su origen en 1890, años después de que se proclamara como República.

De acuerdo con su Constitución, esta dependencia es un Órgano auxiliar del Congreso Nacional, - tiene facultades tanto administrativas como jurisdiccionales.

Este Tribunal está organizado en salas, cuenta también con Delegaciones auxiliares.

Los integrantes de este Tribunal son - nombrados por el Presidente de la República, previa aprobación por parte del Senado, de una lista de candidatos, mismos que deben reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser Brasileños por nacimiento.
- b) Mayores de 35 años.
- c) Con idoneidad moral y notorios conocimientos jurídicos, económicos, financieros y sobre administración pública.

Estos funcionarios gozarán de las mismas prerrogativas y obligaciones que los Ministros del Tribunal Federal de Recursos.

Si por alguna circunstancia se llegara a comprobar la ilegalidad de cualquier gasto, incluso provenientes de contratos, jubilaciones, pensiones, etc., el Tribunal de Cuentas, ya sea de oficio, o mediante la acción del Ministerio o de las auditorías financieras y presupuestarias y demás organismos auxiliares, deberá de acuerdo con el quinto párrafo del artículo 73, fijar el plazo razonable para que el órgano de la administración pública adopte las medidas necesarias para el exacto cumplimiento de la Ley, en caso de no cumplimiento, suspender la ejecución del acto, excepción hecha de los casos relacionados con contratos.

Asimismo, este Tribunal de Cuentas juzgará de la legalidad de las concesiones iniciales de jubilación, reformas y pensiones, independientemente de su decisión sobre mejorías posteriores.

Cuba (14).- El Tribunal de Cuentas de - Cuba en un órgano fiscalizador de los ingresos, gastos e inversiones del Estado, la provincia y el municipio. Además, también fiscaliza a las organizaciones autónomas nacidas al amparo de la Ley, que reciban sus ingresos directa o indirectamente a través del Estado.

Es una dependencia que goza de plena autonomía, contando entre sus principales funciones con las siguientes:

1. Inspeccionar en general los gastos y desembolsos del Estado, la provincia y el municipio, tanto para la realización de obras como para suministros y - pago de personal, así como de las subastas hechas para este fin.

Para el desempeño de estas funciones, el Tribunal podrá solicitar los expedientes a fin de corroborar si las erogaciones realizadas concuerdan efectivamen-

(14) Ley Fundamental de la República de Cuba.- 1959. Reformada en 1964.

te con el servicio prestado por las instituciones oficiales bajo la supervisión.

2. Pedir informes a todas las dependencias sujetas a su fiscalización y nombrar Delegado especial para practicar las correspondientes investigaciones, cuando los datos no sean suministrados, o cuando éstos se estimen deficientes.

Asimismo, este Tribunal estará obligado a rendir toda clase de información al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, cuando así sea necesario.

3. Rendir anualmente un informe con respecto al Estado y administración del Tesoro Público, la Moneda Nacional, la Deuda Pública y el Presupuesto.

4. Recibir declaración bajo juramento o promesa a todo ciudadano designado para desempeñar una función pública, antes de tomar posesión y al cesar en el cargo, acerca de los bienes o fortuna que posea, realizan

do al efecto las investigaciones que estime pertinentes.

5. Dar cuenta a los Tribunales del tanto de culpa que resulte de la inspección y fiscalización que realice, en relación con las facultades que le han sido asignadas y dictar las instrucciones oportunas con los casos de infracciones en que no hubiere responsabilidad penal, para el mejor cumplimiento de las leyes de contabilidad por todos los organismos sujetos a su fiscalización.

El Tribunal de Cuentas de Cuba está integrado por siete miembros, de los cuales cuatro son Abogados y tres Contadores Públicos o Profesores Mercantiles.

El Pleno del Tribunal Supremo designará dos de los Abogados, que serán el Presidente y el Secretario del Tribunal. El Presidente de la República designará un miembro Abogado y uno Contador Público o Profesor Mercantil y el Consejo Universitario designará un miembro Contador Público o Profesor Mercantil.

Todos los miembros del Tribunal tienen una duración en su cargo de ocho años, pudiendo ser separados de éste, previa resolución razonada, solo por el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales y del Tribunal Supremo de Justicia de la República.

Nicaragua (15).- Al igual que en el Supremo Tribunal de Cuentas de Cuba, en el Tribunal de Cuentas de la República de Nicaragua, los miembros que integran éste, solo pueden ser removidos por causa justificada y en virtud de una resolución fundada.

Este Tribunal es un organismo independiente y jurisdiccional, con amplias facultades para ejercitar el control legal y financiero en todo lo relativo a la Hacienda Pública.

Tiene su fundamento legal en el Capítulo III de la Constitución Política de la República. De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de Nicaragua, tiene las siguientes atribuciones:

(15) Constitución Política de Nicaragua 1950. Reformada en 1958.

- a) Vigilar la ejecución del Presupuesto.
- b) Supervigilar la correcta recaudación y el buen manejo de los fondos públicos.
- c) Vigilar estrictamente el cumplimiento de la probidad de los funcionarios y empleados del Estado.
- d) Centralizar la contabilidad del Patrimonio nacional.
- e) Montar los sistemas de contabilidad de los nuevos organismos estatales y revisar la contabilidad de los organismos existentes.
- f) Examinar, enjuiciar y finiquitar las cuentas de los Administradores de -- bienes y fondos fiscales.
- g) Inspeccionar inventarios
- h) Efectuar arqueos y todos aquellos actos contables que conllevan el propósito de encauzar por el orden y la honestidad el manejo del patrimonio público.

Este Tribunal está formado por las siguientes dependencias:

- I) El Consejo
- II) La Presidencia
- III) La Sala de Contraloría
- IV) La Sala de Centralización de Cuentas y
- V) La Sala de Examen, Juicio y Finiquito de Cuentas.

Paraguay (16).-- En la República de Paraguay, el control de las cuentas de inversiones del Presupuesto General de la Nación, está a cargo del Tribunal de Cuentas.

Es un organismo del Poder Judicial, además tiene competencia exclusiva en los juicios contencioso administrativos.

(16) Constitución Política de la República de Paraguay 1967.

La Constitución Política de la República de Paraguay de 1967, en su artículo 203 dispone que - el Tribunal de Cuentas está dividido en dos salas:

1a.) Es la que tiene competencia exclusiva en los juicios contencioso-administrativos.

2a.) Se encarga del control de las -- cuentas de inversiones del Presupuesto General de la República, sobre cuya ejecución informará anualmente al Poder Ejecutivo y a la Cámara de Diputados.

Dentro de este grupo de países, existe un pequeño subgrupo en el cual organismos controladores de las finanzas del Estado, tiene a la vez funciones jurisdiccionales y funciones administrativas, estos países son:

Ecuador (17).- La Contraloría General de la República de Ecuador, es el organismo encargado de la vigilancia, la recaudación e inversión de los fondos públicos.

(17) Constitución Política de la República de Ecuador 1967.

Dentro de las funciones atribuidas a ella tenemos además la supervisión de la debida conservación - y utilización de los bienes fiscales, de las municipalidades y demás instituciones de derecho público. También le compete examinar y fallar las respectivas cuentas y llevar la contabilidad del Fisco.

Todas estas funciones se extienden a todas las entidades de Derecho Público y a las de Derecho Privado que recauden impuestos y perciban subvenciones - estatales. En el caso de estas últimas, la Contraloría se limitará a cuidar de la recaudación e inversión de tales fondos.

La Contraloría General del Estado Ecuatoriano está dirigida por un Contralor General, a cargo del cual está la expedición del Presupuesto de esta Dependencia, asimismo corresponde a este funcionario nombrar al personal que laborará en la misma.

El Contralor General es escogido por el Congreso, de una terna que presenta el Presidente de la

República, este funcionario durará en el cargo cuatro -- años y podrá ser reelecto en forma indefinida pudiendo - ser destituido solo por causa justificada, esta destitución la hará el Congreso.

La Contraloría General del Estado es au tónoma en sus funciones administrativas, las resolucio-- nes del Contralor respecto de las cuentas de los residentes son definitivas en la vía administrativa, sin embargo, éstas pueden ser revisadas por el mismo Contralor y son susceptibles de impugnación ante el respectivo Tribunal de lo Contencioso.

Deberá también la Contraloría, vigilar la ejecución del Presupuesto, cerrarlo y liquidarlo, para presentar un informe al Congreso; en este informe se deberá explicar los traspasos, aumentos y disminuciones de partidas efectuadas conforme a la ley.

El Salvador (18).-- La Corte de Cuentas realizará la fiscalización de la Hacienda Pública en ge-

(18) Constitución Política de la República de El Salvador 1962.

neral y la ejecución del Presupuesto en particular, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución de El Salvador, de 1962.

La Corte de Cuentas de la República es un organismo independiente del Poder Ejecutivo, el cual cuenta entre sus principales funciones, con las siguientes:

1. Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos así como la liquidación de impuestos y demás contribuciones cuando la ley lo determine.

2. Autorizar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el Presupuesto; intervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta, afecte el Tesoro Público o al Patrimonio del Estado, y refrendar los actos y contratos relativos a la Deuda Pública.

3. Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios que manejen fondos públicos

o bienes de la misma índole y conocer de los juicios a -
que den lugar dichas cuentas.

4. Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del -- Erario o que reciben subvención del mismo.

5. Examinar la cuenta que sobre la ges tión de la Hacienda Pública rinda el Poder Ejecutivo a - la Asamblea, e informar a éste del resultado de su exa-- men.

Para el buen cumplimiento de las funcio nes antes expuestas, la Corte de Cuentas de la República de El Ecuador está dividida en una Cámara de Segunda Ins tancia y las Cámaras de Primera Instancia, cuyo número - será establecido por la Ley.

La Cámara citada en primer término, es-- tará formada por el Presidente de la Corte y dos Magis-- trados. Dichos funcionarios durarán en funciones por un período de tres años y podrán ser reelectos por tiempo -

indefinido; al igual que en otros países, podrán ser removidos de sus cargos solo por causas justas y mediante resolución de la Asamblea Legislativa.

Haití (19).- La Corte Superior de Cómputos es un organismo autónomo encargado del control administrativo y jurisdiccional de todos los gastos y recursos del Estado.

El artículo 152 de la Constitución de la República de Haití de 1964, dispone:

"Se constituye un organismo autónomo de nominado Corte Superior de Cómputos, encargada del control administrativo y jurisdiccional de todos los gastos y recursos del Estado. Ese organismo será consultado sobre todas las cuestiones relativas a la legislación de las finanzas públicas, así como sobre todos los proyectos de contratos, acuerdos y convenios de carácter comercial y financiero en los cuales es parte el Estado".

(19) Constitución de la República de Haití 1964.

El Maestro Carlos M. Giuliani Fonrouge nos comenta sobre este particular lo siguiente: "El reconocimiento general de la ineficacia y paulatina decadencia del control legislativo a posteriori, ha originado en los últimos años una tendencia hacia la creación de organismos y medios que hagan factible el control durante la ejecución del Presupuesto!" (20)

Efectivamente, en el afán de los países Americanos por buscar el perfeccionamiento y mejoría de los sistemas que tienen establecidos para el control y fiscalización de sus fondos públicos, han aparecido a partir del siglo presente, una serie de organismos autónomos y especializados, con facultades concretas respaldadas por la Constitución, para el control, - vigilancia y fiscalización de los gastos, inversiones, cuentas y operaciones relativas a los fondos o bienes de la Federación.

(20) Giuliani Fonrouge. Obra citada pág. 249.

Este control, vigilancia y fiscalización, se extiende a todas las dependencias del Estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y en general, a toda institución o persona que maneja -- fondos de la Federación.

Pedro Pablo Camargo nos comenta que en la mayor parte de los países Americanos, existe un tipo -- ideal de organismo autónomo, descentralizado y técnico -- de la administración, con carta de ciudadanía dentro de la Constitución, al que corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. (21) Este tipo ideal de organismo se denomina generalmente "Contraloría General de la República".

Entre las funciones más importantes asignadas a estos organismos, coinciden en casi todos los -- países, las siguientes:

(21) Pedro Pablo Camargo. Obra citada pág. 21.

- 1) Fijar anualmente el Presupuesto de Gastos de la Administración.
- 2) Fiscalizar directamente el cumplimiento del Presupuesto
- 3) Vigilar las cuentas de los responsables por fondos y otros bienes - públicos y las de los Administradores de las entidades autónomas.
- 4) Revisar la legalidad de los contratos, jubilaciones, retiros, pensiones, etc.
- 5) Llevar las cuentas generales de la Nación.
- 6) Prescribir los métodos de contabilidad de todas las dependencias -- oficiales
- 7) Fiscalizar la gestión financiera - de la administración.

Este tipo ideal de órgano controlador, es una especie de intermediario entre la Administración

y el órgano legislativo, ante el cual es responsable. Sin embargo, en algunos países que adelante analizaremos, no responden enteramente al sistema Parlamentario o de tipo Inglés sino que tienen más bien características de uno y otro sistema.

En los Estados del Continente Americano que a continuación enumeramos, se encuentran instituidas entidades autónomas y descentralizadas con fundamento legal en sus respectivas Constituciones, estos países son:

Bolivia (22).- La contabilidad y el control en general de las finanzas del Estado, están a cargo de un órgano denominado Contraloría General de la República.

Este organismo tiene su fundamento Constitucional en el Capítulo IV, artículo 155 de la Constitución de la República de Bolivia, de 1967.

(22) Constitución Política de la República de Bolivia 1967.

El Contralor General depende directamente del Presidente de la República, es nombrado por éste, de una terna propuesta por el Senado.

Esta institución depende directamente del Poder Ejecutivo claro está que corresponde al Congreso, a través de las respectivas Comisiones de ambas Cámaras; la fiscalización de las empresas autónomas, del Gobierno y Sociedades de Economía Mixta.

Chile (23).- En el año de 1927, como resultado de los estudios realizados por la misión Kemmerer, se creó la Contraloría General de la República, en este estudio se recomendó la centralización en una sola dependencia, de las facultades y obligaciones que estaban encomendadas con anterioridad a diversos organismos.

Sobre este particular, la Constitución -- de la República en Chile de 1925, estatuye en su artícu-

(23) Constitución Política de la República de Chile 1925. Re formada en 1943, 57 y 59.

lo 25 lo siguiente: "Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un Decreto expedido por autoridad competente, en el que se exprese la ley o la parte del Presupuesto que autorice aquel gasto.

Un organismo autónomo con el nombre de - Contraloría General de la República, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades, de la beneficencia pública y de los otros servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de - estas entidades, llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las demás funciones que le encomienda la Ley.

Se exceptúan de esta disposición, las - cuentas del Congreso Nacional, que serán juzgadas de acuerdo con sus reglamentos internos.

La Contraloría no dará curso a Decretos que excedan el límite señalado en el número 10 del artículo 72 de esta Constitución y remitirá copia íntegra de --

los antecedentes a la Cámara de Diputados.

También enviará copia a la misma Cámara, de los Decretos que tome razón y que se dicten con la firma de todos los Ministros del Estado, conforme a lo dispuesto en el precepto citado en el inciso anterior".

Las funciones que tiene encomendadas la Contraloría General de Chile, son netamente fiscalizadoras, estas funciones se ejercen a través de dos tipos de control: uno jurídico y otro contable.

El control Jurídico es ejercido por la Contraloría de la República, en base a lo siguiente:

1) En la toma de razón de los Decretos Supremos y resoluciones de los Jefes de servicio.

2) Mediante la emisión de dictámenes jurídicos a todas las oficinas de la Administración del Estado.

3) En el registro de todo el personal de la Administración del Estado.

4) En las visitas ordinarias y extraordinarias a los diferentes servicios del Estado.

5) En el juzgamiento de las cuentas que deben rendir todos los funcionarios o personas que administren fondos o bienes del Estado en sentido amplio.

El control contable es ejercido mediante el examen de los Decretos de gastos; por el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas que tienen a su cargo fondos o bienes públicos en sentido amplio y llevando la contabilidad general de la Nación.

El Contralor es nombrado por el Presidente de la República.

Esta información debe tomarse con las reservas del caso, debido a los acontecimientos de todos conocidos y que debido a la falta de información no se pudieron actualizar.

Guatemala (24).-- Al igual que en los --

(24) Constitución Política de la República de Guatemala 1965.

demás países que hemos venido analizando, Guatemala cuenta con una entidad fiscalizadora del Presupuesto de Egresos, en este caso denominada Contraloría de Cuentas.

El funcionario a cargo del cual se encuentra la Contraloría es electo por el Congreso, para una vigencia en el cargo de cuatro años. Este funcionario tiene facultades para nombrar y destituir tanto a los funcionarios como a los empleados que laboran en las diversas oficinas que integran la Contraloría.

A su vez este funcionario puede ser removido por el Congreso de la República y ante este mismo debe rendir un informe anual de sus labores. Desde el punto de vista jerárquico, este funcionario goza de las mismas prerrogativas que los Magistrados de la Corte de Apelaciones.

La Contraloría de Cuentas es una institución técnica, con funciones descentralizadas, que fiscaliza los ingresos, egresos e intereses hacendarios de los organismos del Estado, del municipio, de las entidades estatales, descentralizadas, autónomas y semi-autónomas.

mas, así como de cualquier entidad o persona que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas. (Art. 226 de la Constitución Guatemalteca).

Los recursos administrativos que señale la ley podrán ser hechos valer contra las resoluciones - de la Contraloría de Cuentas, sin embargo, cuando se impongan multas o sanciones, se invocará el recurso de apelación ante el Tribunal de Segunda Instancia de Cuentas.

Panamá (25).- La República de Panamá - cuenta para la fiscalización, regularización, vigilancia y control de las erogaciones de los fondos públicos con un organismo especializado, denominado de acuerdo con la Constitución de este país, Contraloría General de la República.

Este organismo es un departamento independiente del Órgano Ejecutivo, sus principales funciones son fiscalizadoras y solo ejercerá funciones administrativas.

(25) Constitución Política de la República de Panamá 1946.

trativas inherentes a su régimen interno.

Al frente de esta dependencia se encuentra el Contralor General de la República, el cual es ayudado o secundado en sus tareas por un Subcontralor General.

Ambos funcionarios son nominados para el cargo por la Asamblea Nacional.

La duración en el cargo de estos funcionarios, es de cuatro años a partir del 1° de noviembre, dentro de este lapso no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Suprema Corte de Justicia.

Los dos funcionarios son responsables únicamente ante la Asamblea Nacional.

Entre sus principales funciones específicas, se cuentan las siguientes:

1. Llevar las cuentas generales de la Nación, incluso las de Deuda Pública interna y externa.

2. Establecer los métodos de contabili

dad de todas las dependencias nacionales, provincias y -
municipalidades y la forma de rendir cuentas de los em--
pleados de manejo.

3. Dirigir y formar la estadística na-
cional.

4. Recabar de los funcionarios corres-
pondientes, informes sobre la gestión fiscal de las en-
tidades públicas nacionales, provincias, municipales, -
autónomas y semi-autónomas.

5. Revisar y fenecer las cuentas de --
los funcionarios responsables de todos los Tesoros Públi-
cos y de las entidades autónomas y semi-autónomas.

6. Nombrar los empleados de su depart-
tamento, de acuerdo con la ley.

7. Informar al Órgano Ejecutivo del es-
tado financiero de la Administración Pública y emitir --
concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedi-
ción de créditos suplementarios o extraordinarios, y

8. Rendir informe de sus actividades a la Asamblea Nacional dentro de los primeros diez días de sesiones de la Legislatura ordinaria.

Perú (26).- La fiscalización de las finanzas en este país, corre a cargo de la Contraloría General de la República, misma que tiene su fundamento legal en el artículo 10 de la Constitución Política de esta República, que a la letra dispone: "un departamento especial, cuyo funcionamiento estará sujeto a la ley, -- controlará la ejecución del Presupuesto General de la República y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas o bienes del Estado. El Jefe de este departamento será nombrado por el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros".

Uruguay (27).- La República de Uruguay cuenta para controlar su Presupuesto con un organismo de nominado Tribunal de Cuentas, este órgano no tiene fun--

(26) Constitución Política de la República de Perú 1933. Reformada en 1936, 39 y 55.

(27) Constitución Política de la República de Uruguay 1967.

ciones jurisdiccionales a pesar de su denominación. Este Tribunal tiene a su cargo el control externo de las finanzas de la Administración Federal y de los municipios; el control interno es llevado por la Contaduría General de la Nación.

Este Tribunal se encuentra integrado por siete miembros, mismos que son designados para el cargo por la Asamblea General, por dos tercios de votos del total de sus integrantes.

Los funcionarios del Tribunal son responsables de su actuación ante la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras.

La Asamblea General podrá destituir a los miembros de este Tribunal, en caso de ineptitud, omisión o delito, mediando la conformidad de los dos tercios.

Esta dependencia tiene ingerencia dentro de los marcos establecidos por su propia Ley Orgánica, en todas las oficinas de contabilidad, recaudación

y pagos del Estado, gobierno departamentales, antes autó-
nomos y servicios descentralizados, con la facultad de -
poder proponer a las autoridades competentes las refor--
mas que se crean convenientes.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas debe -
presentar al Jefe del Ejecutivo, el Proyecto de Ley de -
Contabilidad y Administración Financiera. Este proyecto
deberá contener las reglas necesarias para la regulación
de la administración financiera y económica en general -
del país. El proyecto, una vez observado por el Ejecuti-
vo, se remitirá al Legislativo para su revisión y aproba-
ción.

Entre las funciones principales del Tri-
bunal, aparte de la genérica de vigilar la ejecución de_
los Presupuestos y la función de controlar toda la Ha-
cienda Pública, podemos citar las siguientes:

A. Dictaminar e informar en materia de
Presupuestos.

B. Dictaminar e informar respecto de la
rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del

Estado, inclusive gobiernos departamentales, antes autó
nomos y servicios descentralizados, cualquiera que sea
su naturaleza, así como también en cuanto a las accio--
nes correspondientes en caso de responsabilidad, expo--
niendo las consideraciones y observaciones pertinentes.

C. Presentar a la Asamblea General, la
memoria anual relativa a la rendición de cuentas esta--
blecida en el inciso anterior.

D. Intervenir preventivamente en los -
gastos y pagos conforme a las normas reguladoras que es
tablezca la ley y al solo efecto de certificar su lega-
lidad, haciendo en su caso, las observaciones correspon-
dientes.

5. El Caso de México .

México es un país que no cuenta con --
una Contraloría o Tribunal de Cuentas para el Control -
y Fiscalización del Control del Presupuesto.

Sin embargo si cuenta con una entidad - que auxilia al Congreso, en el Control a posteriori de - la Hacienda Pública, denominada Contaduría Mayor de Ha-- cienda, órgano dependiente de la Cámara de Diputados al cual se ha pretendido dar una mayor fuerza para cumplir_ con su misión controladora de acuerdo con las reformas a la Ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, pu-- blicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre ppdo. que más adelante comentaremos. Por lo anterior México - puede ser clasificado dentro del grupo de países que si-- guen el sistema Legislativo o de tipo Inglés.

El Control del Presupuesto en México, - reviste dos fases una que comprende el Control Legislati_ vo llevado a cabo como ya dijimos por la Cámara de Dipu-- tados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda y otra que comprende el Control Administrativo, mismo que se -- subdivide en Control Administrativo Interno, a cargo en_ México de la Secretaría de Programación y Presupuesto y_ en Control Administrativo Externo llevado a efecto regu-- larmente por una Contraloría o Tribunal de Cuentas.

1. Control Legislativo

Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados.

CONTROL DEL PRESUPUESTO

1. Interno.- A cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

2. Control Administrativo

2. Externo.- En México carecemos de un órgano que lleve este tipo de control. En otros países está a cargo de una Contraloría o Tribunal de Cuentas.

Como hemos visto en el Apartado anterior en la mayor parte de los países Americanos, el Control Administrativo externo está encomendado a una dependencia autónoma, especializada e investida de funciones fiscalizadoras.

México cuenta a partir del primero de enero del presente año con un organismo al que muchos han denominado la "SUPER SECRETARIA", que no es otra que la Secretaría de Programación y Presupuesto, órgano al que -

se le han atribuido funciones fiscalizadoras muy parecidas a las que tienen atribuidas algunas en el apartado anterior.- Como ejemplo de estas funciones tenemos:

- a) Controlar y vigilar Financiera y Administrativamente la operación de -- los organismos descentralizados, Instituciones, Corporaciones y Empresas que manejen, posean o exploten Bie-- nes, Recursos Naturales de la Nación o las Sociedades e Instituciones en que la Administración Pública Fede-- ral posea acciones o Intereses Patri moniales y que no estén expresamente encomendados o subordinados a esta - Dependencia.

- b) Disponer la práctica de Aduditorías externas a las entidades de la Admi-- nistración Pública Federal en los ca sos que señale el Presidente de la - República.

- c) Intervenir en las adquisiciones de toda clase.
- d) Intervenir en los Actos o Contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de los mismos.

Como nos podemos dar cuenta, esta Secretaría es una entidad especializada e investida de funciones fiscalizadoras, sin embargo carece de un elemento importantísimo que es la autonomía, por lo que podemos seguir considerando como lo hemos expresado anteriormente que México carece de Control Administrativo Externo.

En efecto si se hubiera creado un Organismo independiente del Ejecutivo con funciones como las que acabamos de citar, que en su caso rindiera

cuentas únicamente al Congreso de la Unión, creemos que si se lograría un efectivo Control tanto del Gasto Público como del Presupuesto de Egresos.

Claro que esto podría pensarse tal vez que es fantasía, ya que sería tanto como ponerle un Policía de Vigilancia al Primer Magistrado de la nación y a sus más cercanos colaboradores.

Por otro lado, para una medida de este tamaño sería necesario que nuestros Legisladores, tomen conciencia de lo que realmente significa ser un Representante Popular y no utilizar la curul como un simple trampolín político para los representantes entrantes o como un cómodo paracaídas para los funcionarios salientes.

CAPITULO IV

EL CONTROL LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

1. Fundamentos Constitucionales
 - A. Artículo 73 - XXVIII
 - B. Artículo 65 - I
2. La Contaduría Mayor de Hacienda
 - A. Antecedentes históricos
 - B. Organización
 - C. Atribuciones
3. La Comisión Inspectorá
4. La Cuenta Anual
5. Responsabilidades oficiales de los empleados que tie
nen a su cargo manejos de fondos o valores
6. Los finiquitos
 1. Fundamentos Constitucionales
 - A. Artículo 73 - XXVIII

Como ha quedado establecido, México pertenece al grupo de países que siguen el sistema Legislativo para el control a posteriori de la Hacienda Pública.

Pertenece al sistema Legislativo, en virtud de que cuenta con un organismo denominado Contaduría Mayor de Hacienda, mismo que depende de la Cámara de Diputados, para llevar a cabo físicamente la revisión de la Cuenta Anual.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el artículo 73, fracción -- XXVIII establece;

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: XXVIII.- Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de las partidas".

B. Artículo 65 - I

En el mismo sentido el artículo 65 - I dispone lo siguiente:

"Artículo 65.- El Congreso se reunirá el día 1° de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocuparán de los asuntos siguientes:

I. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y -- justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias con este carácter en el mismo presupuesto, las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República".

Henri Laufenburger, externa su opinión en relación con el Control Legislativo del Presupuesto y nos comenta:

"El Parlamento vota el Presupuesto y estatuye sobre las cuentas públicas, tal es el principio fundamental del Derecho Presupuestario en los regímenes representativos. Solamente sobre las cuentas públicas comprobadas y comentadas por organismos superiores e independientes y no por simples datos estadísticos, puede juzgar el Parlamento válidamente sobre la gestión del Gobierno y juzgar asimismo sobre la responsabilidad de los Ministros; pero semejante juicio no es válido si las cuentas no son rendidas con celeridad; se pierde su interés si se refiere a hechos realizados en

un lejano pasado. Por otra parte, no es posible para el Parlamento apreciar lo bien fundado de las previsiones presupuestales, sino en tanto que se conozca el monto real de los gastos realizados y de los ingresos recaudados en el curso de un período bastante cercano a la fecha en que se hayan establecido las previsiones necesarias. En los países anglosajones, el control Parlamentario de ejecución presupuestaria es rápido y minucioso. En Francia, por el contrario, el Parlamento ha creído hasta el presente, cumplido su deber con la participación en la concepción del presupuesto y durante mucho tiempo no se ha preocupado de la suerte del mismo una vez puesto en vigor y en ejercicio. Todas las disposiciones citadas recientemente, tienen por objeto llenar esta laguna y que el control del presupuesto por el parlamento, sea en todos conceptos una efectiva realidad".(1)

El control del Presupuesto por parte --

(1) Henri Laufenburger, Obra citada pág. 40.

del Congreso de la Unión, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano auxiliar de la Cámara de Diputados, - tiene como principal finalidad la de dar un arma o herramienta lo suficientemente eficaz a los Legisladores, para vigilar que el Poder Ejecutivo cumpla con sus objetivos y le rinda a aquellos cuenta y razón de sus actos.

Es nuestra opinión que en México el control Legislativo del Presupuesto ha resultado ineficaz, ya que solo se ha limitado a revisar la Cuenta Pública en -- una forma por demás general.

Por lo tanto, el Congreso de la Unión no ha cumplido fielmente con una de las tareas a mi juicio - más importantes que le ha conferido la Constitución Mexicana.

Lo anterior se debe no a otra cosa que a lo limitado del único período de sesiones que tiene el -- Congreso. Así por ejemplo, en el área presupuestal tienen que examinar la Cuenta Pública del ejercicio fiscal - próximo pasado, revisar la Ley de Ingresos para el próxi-

mo ejercicio y además revisar, de acuerdo con el 65-II - Constitucional el presupuesto anual de gastos para el año siguiente.

Además de lo anterior y tomando en cuenta el sinnúmero de asuntos que se tratan en ese período de sesiones, consideramos prácticamente imposible que el Legislativo haga el examen debido a la Cuenta Pública, - limitándose únicamente a aprobarla.

Tanto el artículo 65 en su fracción I - como el artículo 73 en su fracción XVIII, son lo suficientemente claros al establecer que la revisión de la - cuenta anual no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas del - presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos.

Sin embargo y no obstante lo anterior, el decreto por el cual se admite y aprueba la Cuenta Pública, siempre establece que "hecha la revisión de los - estados contables que integran las cuentas a que se re-

fiere el artículo anterior, se verificó que las cantidades gastadas concuerdan con las autorizadas y que el ejercicio de los gastos se ajustó a las disposiciones legales relativas".

Posteriormente, el mismo decreto ordena que la Contaduría Mayor de Hacienda examine minuciosamente los libros de contabilidad y glose de documentos justificativos y comprobatorios que integran las propias cuentas.

Con lo anterior se ratifica que el examen que hace el Congreso de la cuenta anual es muy superficial y en consecuencia, no se cumple como debiera con lo establecido en los artículos 65-I y 73-XVIII antes mencionados.

2. La Contaduría Mayor de Hacienda (2)

A. Antecedentes históricos

- (2) Compilación de Disposiciones Legales que rigen y fundamentan las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda. XLV Legislatura 1962.

Como vimos en el primer capítulo de este trabajo, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene su antecedente más remoto en el Tribunal Mayor de Hacienda, - órgano que fiscalizaba la Hacienda Real.

La Contaduría Mayor de Hacienda surge - a la luz pública con el decreto de 16 de noviembre de -- 1824 sobre Arreglo de la Administración de la Hacienda - Pública.

De acuerdo con este decreto, la Conta-- duría Mayor de Hacienda dependería en forma exclusiva de la Cámara de Diputados, misma que se encargaría de vigilar a través de una comisión de cinco Diputados nombra-- dos por la propia Cámara, el exacto cumplimiento de las funciones atribuidas a la Contaduría Mayor.

Este organismo se dividió en dos sec- - ciones: (3)

- a) Sección de Hacienda
- b) Sección de Crédito Público

(3) Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera.- Historia de la Tesorería de la Federación. Pág. 24.

Estas dos secciones estaban bajo la dirección cada una de un Contador Mayor, el cual era nombrado por mayoría de votos de la Cámara de Diputados.

La Contaduría Mayor tenía a su cargo el examen y la glosa de las cuentas que anualmente debería presentar el Secretario del Despacho de Hacienda y Crédito Público.

Posteriormente se ampliaron en cumplimiento de las leyes de 26 de marzo de 1829 y de 21 de mayo de 1831, las atribuciones de la Contaduría. De tal suerte que a partir de estas fechas contaba también con las siguientes funciones: Autorización de los cortes de caja mensuales de la Tesorería General, toma de cuenta y razón de las relaciones de todos los Contadores, Comisarios y Subcomisarios encargados de recaudar fondos y el registro y la firma de los nombramientos de todos los empleados civiles y militares.

Posteriormente en el año de 1838, por Ley de 14 de marzo y dado que la Contaduría Mayor no --

llenaba las funciones atribuidas en el Decreto de 1824, se crea el Tribunal de Revisión de Cuentas.

En el reglamento de este Tribunal, concretamente en los artículos 1° y 2° se establecía:

"Artículo 1°.- Se establecerá un Tribunal de Revisión de Cuenta y su Contaduría Mayor, la que estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión Inspectora".

"Artículo 2°.- El Tribunal se compondrá de tres salas: la primera que juzgará en primera instancia, la formarán los dos Contadores Mayores que hasta hoy se han denominado de Hacienda y Crédito Público y otro de la misma clase que nombrará la Cámara de Diputados, los cuales serán substituidos en los casos necesarios, por los Contadores -

de Glosar, en el orden de escala y las otras dos, que conocerán de los recursos ulteriores, serán las de la misma Suprema Corte de Justicia, según su -- turno, concurriendo a ellas con solo -- voto informativo, uno de los Contado-- res Mayores y llevando en todas la voz fiscal el Contador de la Glosa respec-- tiva, sin perjuicio de oír en la Segun-- da y tercera, al Fiscal de la Alta Cor-- te, cuando ellas lo tuvieren por conve-- niente". (4)

En el año de 1853 por Decreto de 26 de noviembre, se restablece el Tribunal de Cuentas quedando la Contaduría Mayor de Hacienda como parte integrante de este Tribunal.

Este Tribunal estuvo compuesto por tres -- Contadores Mayores, el primero con mayor antigüedad fun--

(4) Carlos J. Sierra. Rogelio Martínez Vera. Obra citada pág. 67.

giría como Presidente del Tribunal y Jefe de la Contaduría, el segundo sería Magistrado de la Sala de Apelaciones y Jefe de la Sección de Hacienda y por último, el tercero tendría el carácter de Juez de la Sala de Primera Instancia y Jefe de la Sección de Crédito Público.

A partir de esta fecha, la Contaduría Mayor de Hacienda sufrió una serie de vicisitudes, ya que el Decreto de 1857 suprimió de nueva cuenta el Tribunal Mayor de Cuentas, restableciéndose la Contaduría, misma que volvió a desaparecer durante la guerra civil de 1858, instituyéndose una vez más por Decreto de 20 de agosto de 1867.

Desde esta fecha se ha venido conservando la Contaduría Mayor, agregándosele facultades y reglamentando las mismas a través de las siguientes leyes y decretos:

Decreto de 30 de mayo de 1881 "Sobre presentación de los proyectos del presupuesto".- Dispone que la Contaduría Mayor glosará la cuenta de la Teso

rería y dentro de ella la de todas las oficinas, empleados o agentes que manejen caudales federales y cuyas -- cuentas quedarán incorporadas a la "Tesorería".

Ley de 29 de mayo de 1896.- El General Porfirio Díaz reglamenta las funciones de la Contaduría Mayor.

Decreto de 22 de mayo de 1901.- Dispone cuales serán los libros y documentos que deben guardarse en la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ley de 6 de junio de 1904, establece -- en su artículo 10. la oficina que lleva el nombre de -- Contaduría Mayor de Hacienda y que, por virtud de la -- Constitución Política de la República, depende exclusivamente de la Cámara de Diputados, tiene a su cargo la -- revisión y la glosa de las cuentas anuales del Erario -- Federal, para verificar si los cobros y gastos se hicieron con la autorización necesaria, si unos y otros se -- hallan debidamente comprobados y por último, si hay exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 31 de diciembre de 1936, publicada el 13 de febrero de 1937, actualmente en vigor, misma que analizaremos más detenidamente.

B. Su organización.

El personal que labora en la Contaduría Mayor de Hacienda, será el que anualmente debe señalar el Presupuesto de Egresos que aprueba la Cámara de Diputados.

La Contaduría Mayor, en su estructura orgánica y jerárquicamente, está compuesta como sigue:

1. Comisión Inspectorá de la H. Cámara de Diputados.
2. Contador Mayor de Hacienda, mismo que cuenta con una oficina denominada Asesoría Técnica.
3. Auditoría General

4. Coordinación del área Contaduría de la Federación, del cual dependen -- las siguientes oficinas y secciones:

I). Auditoría de Ingresos Federales "A"

II). Auditoría de Ingresos Federales "B"

III). Auditoría de Egresos "A"

IV). Auditoría de Egresos "B"

V). Auditoría de Egresos "C"

5. Coordinación del área Departamento del Distrito Federal, del cual dependen las siguientes secciones u_ oficinas:

I). Auditoría de Ingresos del Departamento del Distrito Federal

II). Auditoría de Egresos del Departa

tamento del Distrito Federal.

6. Auditoría de cuentas diversas, depende directamente del Auditor General.
7. Auditoría de Egresos de las Cámaras, igualmente depende del Auditor General.

El Contador Mayor, será el encargado de dirigir todas las funciones y labores inherentes a esta Dependencia.

El Oficial Mayor será el segundo en substituir al Contador Mayor en todas sus faltas temporales o accidentales. (5)

Del Oficial Mayor dependen:

- I). Departamento de Personal
- II). Servicio Médico
- III). Pagaduría

(5) Copilación de disposiciones legales que rigen y fundamentan las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda 1962. PAG. 45

IV). Oficina Administrativa

V). Archivo General

VI). Intendencia

C. Atribuciones

De acuerdo a las últimas disposiciones legales que reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicadas en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1976, las atribuciones de este organismo son las siguientes:

Corresponde constitucional y legalmente a la Contaduría Mayor de Hacienda, examinar la cuenta anual que tiene obligación de presentar el Titular del Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión, así como la glosa de la misma, de acuerdo con las facultades que le ha conferido la fracción XXVIII del artículo 73 y -- 65-I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha revisión deberá comprender no solamente la conformidad de las partidas de Ingresos y --

Egresos, sino que hará una revisión legal, numérica y contable del Gasto Público Federal que deberá comprender el examen de la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, debiendo tener el debido cuidado de que todas las cantidades estén justificadas y comprobadas de acuerdo a Precios y Tarifas autorizadas o de Mercado, según el caso.

Asimismo, cuando para el cumplimiento de sus funciones la Contaduría Mayor de Hacienda requiera -- practicar visitas, intervenciones o Auditorías, podrá hacerlo previa autorización de la Comisión Inspectorá.

Estará facultada para solicitar datos, informes y documentación a todas las entidades de la Administración Pública Central y paraestatal, que en alguna forma hubieren participado en operaciones de Ingreso y Gasto Público Federal e incluso podrá ayudarse para el desempeño de sus labores de Profesionales especializados de reconocido prestigio.

Esta medida es sin duda muy atinada, ya

que en virtud de esta reforma la Contaduría podría practicar auditorías por medio de despachos particulares.

Países como Honduras tienen disposiciones similares a ésta, solo que en el caso de este país, las auditorías se practican por despachos particulares, tomando como base el informe que rinde la Comisión de Auditoría del Congreso es decir, se practica una auditoría a la auditoría.

Es nuestra opinión que este tipo de Auditoría deberían ser practicadas por el Congreso a Priori o a Posteriori de la presentación de la Cuenta Pública, ya que una vez presentada ésta, en caso de haber irregularidades su función sería represiva no preventiva.

También dentro de sus facultades, se comprende la de expedir los finiquitos de las cuentas que hayan glosado.

La Contaduría Mayor de Hacienda, tiene un plazo de un año a partir de la fecha en que reciba -

los Estados de Contabilidad para practicar la glosa de los documentos constitutivos de la Cuenta Pública Federal, en caso de que el mencionado plazo no sea suficiente, debería ponerlo en conocimiento de la comisión inspectora, informándole de las razones que hayan concluido, a fin de que se resuelva lo que se considere conveniente.

3. La Comisión Inspectora.

De acuerdo con el artículo 74 fracción II de la Constitución, la H. Cámara de Diputados deberá nombrar una Comisión especial que se denominará "Comisión Inspectora", este órgano se encargará de vigilar las funciones de la Contaduría Mayor, mismas que deberán desarrollarse de acuerdo con la Ley, su reglamento y las disposiciones vigentes relativas.

Esta comisión de acuerdo con el artículo 4° de la Ley orgánica de la Contaduría Mayor, está facultada para:

I. Proponer el personal de dicha Ofi-

cina que será nombrado por la H. -
Cámara de Diputados.

- II. Interpretar, aclarar o resolver las consultas que presenten con motivo de los puntos dudosos de la Ley Orgánica y reglamento de la Contaduría Mayor.

De igual modo, corresponde a la Comisión Inspectora establecer las directrices sobre la organización interior de la Contaduría Mayor, por lo que podrá dictar las disposiciones u ordenamientos de carácter económico que juzgue convenientes para el mejor funcionamiento de la misma. En este caso la Comisión Inspectora podrá atender las opiniones que deseen manifestar los empleados superiores de esta Oficina.

Asimismo, las relaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda con la H. Cámara de Diputados se llevarán por medio de la Comisión Inspectora.

4. La Cuenta Pública Anual.

En breves palabras podemos definir a la Cuenta Pública como el Informe Contable que rinde el Ejecutivo al Poder Legislativo sobre su actuación durante un Ejercicio Fiscal determinado.

Antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley del Presupuesto, contabilidad y Gasto Público, los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, establecían que el Contador de la Federación tenía la obligación de entregar al C. Secretario de Hacienda antes del 1° de septiembre de cada año, para su aprobación y posterior envío a la Cámara de Diputados, el original de los Estados que resumen la Cuenta Pública del año anterior y para conocimiento del mismo, una nota explicativa del contenido y alcance de esos Estados.

Por otro lado, el duplicado de esos Estados Contables debería entregarse a la Contaduría Ma

yor de Hacienda, por conducto de la Contaduría de la Federación debiendo conservar a disposición de la primera los libros, documentación justificativa y comprobatoria para su glosa y consulta.

Sin embargo, a partir del 1° de enero del presente año el sistema ha cambiado, de tal suerte - que ahora cada uno de los ramos deberá llevar su propia contabilidad, siendo la encargada de consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal para efecto de la presentación de la - - - Cuenta Pública Anual, la Secretaría de Programación y - Presupuesto.

Reforma digna de comentar es ésta, ya que por lo menos en teoría los datos que contenga la - - Cuenta Pública Anual, serán más veraces que anteriormente, debido a que como apuntamos en párrafos anteriores, la Contaduría de la Federación era el órgano encargado de llevar la contabilidad de toda la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Asimismo, se responsabilizará más a cada ramo en la realización de sus trámites, adquisiciones, contrataciones etc., ya que deberán llevar un control incluso diario de todas las operaciones que hagan a fin de estar en posibilidad de rendir sus informes periódicos a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Cuenta Pública Anual que nos ocupa, se compone por:

- A. Comparativo de Ingresos y Egresos - por conceptos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados.
- B. Demostrativo de los valores en que se encuentren representados el Superavit y Déficit del Ejercicio del Presupuesto.
- C. Análisis de la incidencia del Ejercicio del Presupuesto en el Balance de la Hacienda Pública.

- D. Rectificaciones a los datos usados en años anteriores como ejecución de las Leyes de ingresos o ejercicio de los Presupuestos de Egresos en esos años.
- E. Análisis de la incidencia particular de las rectificaciones a que se refiere el estado anterior, en el balance de la Hacienda Pública.
- F. Balance de la Hacienda Pública.
- G. Demostrativo de las modificaciones de la Hacienda Pública.
- H. Los que previenen los artículos 21, 40 y 75 y demás estados complementarios y aclaratorios que, a juicio de la Contaduría de la Federación, fueren indispensables.

Los estados a que se refieren los ar--

títulos 21, 40 y 75 son los siguientes:

- A. Relación de las dispensas que provi-
sionalmente haya otorgado el C. Se-
cretario de Programación y Presupues-
to.
- B. Estado especial sobre las cantidades
que se hayan llevado a la cuenta de
Pérdidas de la Hacienda Pública.
- C. Relación de Créditos incobrables que
fueron cancelados por imposibilidad
de cobro con los datos que funden di-
cha circunstancia.

La Contaduría Mayor de Hacienda a través
de la Comisión Inspectorá, presentará a la Comisión de --
Presupuesto y cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de
los primeros diez días del mes de noviembre de cada año, -
el informe derivado de la revisión de Cuenta Anual.

El Informe de referencia deberá contener las evaluaciones técnicas que a su juicio procedan, con relación a los Ingresos y al ejercicio de los Presupuestos de Egresos, a fin de que el Congreso de la Unión al examinar la Cuenta Pública a que hemos hecho mención, tome las medidas y determinaciones que crea pertinentes.

La comisión de Presupuesto y Gasto Público, a fin de elaborar el dictamen que corresponda podrá solicitar a cualquier Dependencia los informes y documentos que crea indispensables.

También está facultada para celebrar conferencias con el organismo redactor de la Cuenta Pública, o sea la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Formulado el dictamen, se pasará a la discusión del mismo leyéndose en primer término la cuenta presentada, enseguida el dictamen formulado y por último, el voto particular si lo hubo.

La Presidencia de la Cámara de Diputados, deberá elaborar una lista de las personas que pidan la palabra, ya sea a favor o en contra de el Dictamen. A esta lista se le deberá dar lectura íntegra antes de comenzar la discusión.

Una vez que se considere suficientemente discutida la Cuenta Pública, se procederá a votar en el sentido de si se admite o no la misma.

Hecho lo anterior, el Congreso de la - Unión formula y el Ejecutivo publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que admite la cuenta presentada.

5. Responsabilidades oficiales de los empleados que tienen a su cargo manejo de fondos o valores.

Todo empleado, funcionario y agente de la Federación que tenga a su cargo el manejo de fondos o propiedades del Gobierno Federal, son responsables -- por los daños que causen a los mismos, por hechos u omisiones.

siones imputables a ellos, por error, imprevisión o negligencia en el desempeño de su trabajo.

Asimismo, serán responsables las autoridades que establezcan en definitiva créditos en favor o en contra del Gobierno Federal, si por hechos u omisiones se causan daños o perjuicios al fisco.

De igual modo los empleados de la Contaduría Mayor, serán responsables de los mismos daños o perjuicios, si al momento de glosar o revisar las cuentas, no descubren la responsabilidad de los empleados antes citados.

Como consecuencia de la glosa que la Contaduría Mayor de Hacienda lleva a cabo, en caso de que se encontraran irregularidades, está facultada para constituir responsabilidades en el orden siguiente:

1. Al deudor del Fisco
2. Al funcionario o empleado del Sector Público que incurrió en el error u omisión que originó el per

juicio y

3. Al funcionario o empleado de la Con-
taduría Mayor o de cualquiera otra Oficina que al glosar o revisar la cu-
enta no llegó a descubrirlo.

Sin embargo, las responsabilidades que se
constituyen a cargo de las personas antes citadas no ex-
imirán a los particulares de sus obligaciones por ende se
les exigirá su cumplimiento, aún cuando la responsabi-
lidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Estos empleados contarán a su favor úni-
camente con el beneficio de orden, más no del de excu--
sión, cosa suficiente para proceder legalmente contra -
los últimos, que en su caso hayan agotado todos los re-
recursos en contra de los anteriores, sin que con ello ha-
yan podido obtener el pago total de la responsabilidad.

Si la responsabilidad en que incurran los
empleados es de carácter civil, ésta podrá ser redu-
cida o conmutada por una multa de tipo correccional cu-

yo importe no excederá de quinientos pesos, tomando en consideración el momento del perjuicio, la causa y las condiciones del empleado.

Este tipo de responsabilidades cuyos actos u omisiones no quedaren cubiertos por el finiquito respectivo, prescribirán al término de los cinco -- años posteriores a aquel en que se hayan originado las responsabilidades.

Cuando la responsabilidad sea de tipo penal, es decir, que implique la comisión de un delito intencional, el responsable estará obligado a reponer el monto total del perjuicio, además de que se hará la consignación a la autoridad competente de acuerdo con lo que disponga la Comisión Inspectorá.

La prescripción de este tipo de res--ponsabilidades estará sujeta a la forma y términos que señalen las leyes de la materia en el Distrito Federal.

En caso de que la responsabilidad sea

de carácter civil o penal, sea imputable a algún funcionario que goce constitucionalmente de fuero, solamente se pondrá el caso en conocimiento de la Cámara de Diputados a través de la Comisión Inspectorá.

6. Los Finiquitos.

Quando ha sido revisada y glosada la cuenta anual por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda, ésta podrá expedir el finiquito correspondiente, remitiéndose a la oficina que rindió la cuenta, a fin de que ésta a su vez expida los certificados respectivos a cada oficina o empleado que dependa de ella, cuyo certificado le servirá para su resguardo.

Dichos finiquitos podrán expedirse por una cuenta anual ya glosada, aún cuando se encontrare otra anterior pendiente.

Asimismo, en caso de que faltara de glosarse alguna o algunas cuentas parciales, los finiquitos podrán expedirse, solo que en este caso se anotarán las que falten.

Los finiquitos deben indicar con toda claridad la cuenta y período que comprenden.

Los efectos jurídicos que producen los finiquitos son los siguientes:

1. Extinguen las obligaciones procedentes de fianzas y garantías de los empleados que manejan fondos.
2. Extinguen las responsabilidades civiles de los empleados del fisco.

Las responsabilidades de carácter penal o civil que procedan de la comisión de un delito, no se extinguen con el finiquito.

La Contaduría Mayor de Hacienda no ha expedido finiquitos desde el año de 1954. (6)

Como podemos apreciar, las reformas introducidas a la Ley orgánica de la Contaduría Mayor de

(6) La Contaduría de la Federación. C.P. Alfonso Mejía -- I.N.A.P. 1975.

Hacienda pretenden como lo expresó el Señor Presidente José López Portillo en su discurso de toma de posesión el 1° de diciembre de 1976 "Fortalecer la facultad que el Congreso tiene de verificar con amplitud el Ingreso y el Gasto Público, revisar que el Presupuesto se cumpla, precisar la justificación, utilidad y honradez con que se realicen las erogaciones, aplicar en su caso las disposiciones sobre responsabilidad de funcionario público y efectuar con amplitud el examen de la Cuenta Pública y Auditorías conducentes de este modo, la representación nacional acataría plenamente su función de Órgano supremo de fiscalización, los representantes del pueblo de México asumirían la responsabilidad cabal y la facultad suprema de cuidar la aplicación recta y ordenada de sus recursos, fortaleciendo así la división de poderes".

Sin embargo, es nuestro sentir que no obstante dichas reformas que sin duda son buenas, se necesita mucho más para lograr estos propósitos.

En efecto no creemos que en escasos 60

días se pueda revisar con la debida amplitud la Cuenta Pública y menos en 30 como anteriormente estaba establecido.

Asimismo, volvemos a insistir en que si los Legisladores Mexicanos no se consientizan de lo que significa ser un verdadero representante popular, - podremos cambiar las leyes, los sistemas, los procedimientos, etc. pero el resultado seguirá siendo el mismo, una revisión de la Cuenta Pública de simple requisito.

De acuerdo con los nuevos sistemas de contabilidad, para la confección de la Cuenta Pública - en los que cada ramo llevará su propia contabilidad y - la Secretaría de Programación y Presupuesto la consolidará solamente, bien podría pensarse en un período extraordinario de sesiones a fin de revisar con toda amplitud la Cuenta Pública.

CAPITULO V

EL CONTROL ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

1. Control Administrativo Externo
 - A. La Contraloría de la Federación.
 - a) Sus antecedentes
 - b) Sus funciones

2. Control Administrativo Interno
 - A. Organos que intervienen en su ejecución
 - B. La Contabilidad de la Federación
 - C. La Constitución y Registro de Responsabilidades
 1. Control Administrativo Externo
 - A. La Contraloría de la Federación
 - a) Sus antecedentes.

En el año de 1910, por virtud de la Ley de 23 de mayo, fue reorganizada la Tesorería General -- creándose la Dirección de Contabilidad y Glosa.

Esta Dirección dependía directamente -

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; las funciones del Tesorero y el Contador eran independientes.

Sin embargo y no obstante la separación de funciones de estas Dependencias, no tenían la independencia funcional necesaria para la eficiente fiscalización y control de las operaciones financieras, debido obviamente a su dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo anterior, se decidió que era el momento conveniente para la creación de un organismo -- que fuera autónomo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que debería contar con la suficiente autoridad y libertad de acción para poder realizar sus funciones sobre todas las Dependencias del Poder Ejecutivo y las de los demás Poderes.

Con la reorganización política del -- país en 1917, con la expedición de nuestra Constitución vigente y dado lo desordenado de la administración pública, fue promulgada el 31 de diciembre del --

mismo año la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado.

Fué entonces cuando la idea de crear un organismo autónomo para la fiscalización y control preventivo de la Hacienda Pública, se vió realizada.

El artículo Doce de la ley citada, crea el Departamento de Contraloría con facultades para llevar las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, absorbiendo así las funciones que hasta entonces tenía la Dirección de Contabilidad y Glosa.

Esta Dependencia como Departamento de Estado, funcionó como es lógico en forma totalmente independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Poco más tarde, en 1918 fué promulgada el 19 de enero la "Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación", con lo cual se instituíó por primera vez un organismo técnico e independiente para el control y fiscalización de los caudales federales.

Este Departamento en su estructura orgánica, estuvo compuesto de la manera siguiente: (1)

- a) El Contralor General
- b) El Auditor General
- c) El Oficial Mayor
- d) El Contador en Jefe
- e) Un cuerpo de Auditorías Regionales
- f) El número de funcionarios y empleados que fueran necesarios para el desempeño de las labores.

Como podemos apreciar, esta estructura orgánica es básicamente igual a la que actualmente tiene la Contaduría Mayor de Hacienda, vista en el capítulo anterior.

Fue en el año de 1926 cuando se expide el 20 de noviembre la nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, en virtud de que la ley anterior no

(1) Historia de la Tesorería de la Federación. Carlos J. Sierra. Rogelio Martínez Vera.

había respondido a la idea que se tenía sobre el Departamento de Contraloría.

Entre los párrafos sobresalientes de la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, tenemos los siguientes:

"Indudablemente se pretendía ahora establecer un órgano de control previo que interviniera oportunamente para evitar el gasto injustificado o excesivo, el fraude contra el Erario, los convenios onerosos para la nación, los defectos técnicos de la contabilidad y del manejo de fondos y la viciosa administración de los bienes nacionales o de aquellos que la Federación puede tener bajo su guarda. Sin embargo, estas funciones que justifican plenamente la creación del Departamento de Contraloría y que realizaren el principio científico en que se apoya la idea de control, no fueron expuestas con bastante claridad por el Legislador de 1918".

"Entre las entidades colectivas, el Estado por su importancia principalísima, es el que ha -- desarrollado con más amplitud un sistema controlador de su actividad económica, como lógica consecuencia de la necesidad de su propia limitación, que se ha impuesto - en toda clase de funciones políticas. Puede, por lo -- tanto afirmarse que desde el momento en que el Estado - puso en práctica un sistema que le permitió estimar los ingresos provenientes de las diversas fuentes ordinarias y extraordinarias durante un período de tiempo determinado, calcular los gastos que debería efectuar durante_ el mismo tiempo para hacer frente a los diversos servicios públicos, y procurar el equilibrio entre ambos factores, quedó establecido básicamente el principio de -- control. En la actualidad, el control ha llegado a ser un procedimiento formal y comprensivo, aplicado lo mismo a los negocios privados que a los públicos, para asegurar la efectiva realización de las normas previamente fijadas para regular la actividad económica de una administración.

Esta fiscalización a posteriori ejercida por los Parlamentos o por los Tribunales de Cuentas, como órganos delegados de aquellos, resultó del todo ineficaz lo mismo para los propósitos técnicos de la Contabilidad, como para los de carácter político que se traducían en responsabilidades de los manejadores de fondos".

"La experiencia ha puesto de relieve - la necesidad urgente de que el Estado - a semejanza de las grandes organizaciones privadas - conozca día por día, si fuere posible, el movimiento de sus cuentas de ingresos y egresos, para ir regulando los últimos en -- proporción a los primeros, o en casos eventuales, acudir con la debida oportunidad a la provisión de fondos por medios extraordinarios y a la ampliación correspondiente de los créditos votados. Por otra parte, importa al Estado, cualquiera que sea su régimen político, saber en todo momento como se administra y maneja su patrimonio por aquellas personas que intervienen como Ordenadores o Ejecutores de gastos y oir las que tienen a su cargo la recaudación de impuestos, con el propósito

de evitar o corregir oportunamente las irregularidades o delitos que puedan cometerse en su perjuicio.

Estas necesidades han hecho nacer todo un sistema de fiscalización, o sea la inspección que ejercen los organismos controladores del Estado sobre los actos ejecutados por Manejadores de Fondos; de -- rendición periódica de cuentas e informes de oportuna glosa de aquellas y por último, de intervención previa en materia de egresos para evitar que éstos se hagan -- con violación de las disposiciones en el presupuesto o en las leyes especiales". (2)

De lo anterior se puede deducir que el Legislador de 1926 fortaleció duramente al Departamento de Contraloría de la Federación, no con el fin de -- que ejerciera el control a posteriori de la Hacienda -- Pública, sino con el objeto de que tuviera a su cargo tanto el control administrativo interno como el externo de dicha Hacienda.

(2) Camargo Pedro Pablo. Obra citada págs. 58 y 59.

b) Sus funciones

Como vimos en el inciso anterior, al -- Departamento de Contraloría se encomendaron funciones -- tales como llevar la contabilidad de la nación, efec--- tuar la glosa de toda clase de cuentas, llevar las rela-- ciones con la Contaduría Mayor de Hacienda, etc.

Sin embargo, la Ley Orgánica del Depar-- tamento de Contraloría publicada en el Diario Oficial -- de la Federación de 25 de enero de 1918, adolecía desde el punto de vista jurídico, de un grave defecto: (3) no precisaba las facultades y funciones de cada uno de los funcionarios de la Contraloría.

Los artículos 2° y 3° del citado orde-- namiento, establecieron en forma por demás simple, que los funcionarios y empleados tendrían las facultades -- que prescribiera el Contralor y que este alto funciona

(3) Carlos J. Sierra. Rogelio Martínez Vera. Obra citada. Págs. 162 y 163.

rio tendría todas las facultades necesarias sobre cualquier asunto relacionado con la glosa y liquidación de cuentas de los funcionarios y empleados que recibieran, pagaran o tuvieran a su cargo fondos o bienes del gobierno; sobre el examen y revisión de todas las deudas o reclamaciones de cualquier naturaleza a favor o en contra del Gobierno Federal.

Asimismo, el Contralor también estaba facultado para emitir su decisión por escrito a petición de cualquier funcionario del gobierno, respecto al alcance o propósito de cualquier partida, fondo especial o de reserva; a la aplicación de cualquier ingreso o legalidad de cualquier desembolso; a la disposición de cualquier propiedad del gobierno.

En el año de 1926, con la nueva Ley del Departamento de Contraloría, se corrigieron estos errores y así estableció como funciones de esta Dependencia las siguientes:

I. La fiscalización de los fondos y bienes de la nación y de aquellos que estén bajo la --

guarda del Gobierno Federal.

II. La glosa de las cuentas de oficinas, funcionarios, empleados y agentes que manejen fondos y bienes de la nación o administrados por el Gobierno Federal.

III. La contabilidad de la Hacienda Pública Federal.

IV. El examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal.

V. La fiscalización en materia de deuda pública.

VI. EL registro general de funcionarios y empleados de la Federación.

Todas estas funciones estaban encomendadas al Contralor de la Federación como representante directo del Presidente de la República. Este último podía nombrar y remover libremente al primero.

En esta ley se consignaban como órganos de la Contraloría los siguientes:

1. La Auditoría General
2. Las Auditorías Centrales
3. La Oficialía Mayor
4. La Contaduría
5. Las Auditorías Regionales, y
6. Las Delegaciones ante las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y demás dependencias oficiales dependientes del Gobierno Federal.

Por lo que respecta a la fiscalización, inspección, revisión y glosa de cuentas, la ley otorga ba amplias facultades al Contralor para llevar a cabo dichas funciones, asimismo tenía facultad para autorizar todos los fondos y certificados de adeudos que expidiera o garantizara el gobierno sin la autorización

del Contralor, ningún documento de este tipo tenía validez.

Por lo que respecta a contratos que implicaran gasto de fondos federales, éstos no podían celebrarse si antes no era expedido un "certificado de saldo disponible" en la partida que se pretendiera afectar, por parte del Departamento de Contraloría, que previa a la contratación debería solicitar la presunta dependencia contratante.

La Contraloría por ley, llevaba la contabilidad de la Hacienda Pública, ejercía el control y vigilancia sobre toda clase de erogaciones del Erario Federal que se hicieran por conducto de la Tesorería de la Federación y demás pagadurías subalternas dependientes del Gobierno Federal.

Sobre este punto, los Licenciados Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera nos comentan:

"No obstante que se razonaron y legalizaron las facultades de la Contraloría, el poder de eg

ta dependencia siguió siendo abrumador y demasiado centralizado; como ejemplo podemos citar el siguiente: la Contraloría estuvo facultada para vigilar que los bienes inmuebles nacionales se sujetaran a una racional explotación administrativa, de acuerdo con su naturaleza y demás condiciones del caso. Esta facultad resulta en muchos aspectos incomprensible". (4)

En efecto, la Contraloría de la Federación llegó a tener tal poder, que el Contralor, por Ministerio de Ley, tenía facultades para constituir responsabilidades administrativas, civiles e incluso penales en que incurrieron los funcionarios, empleados y agentes del gobierno con manejo de fondos y bienes de la nación, que se descubrieran con motivo de la inspección y glosa de cuentas.

Un dato curioso y digno de comentar, es el siguiente: el Ing. Alberto J. Pani, siendo Secretario de Comercio e Industria, el 24 de enero de --

(4) Carlos J. Sierra. Rogelio Martínez Vera. Obra citada. Pág. 164.

1918, publicó en el Diario Oficial con motivo de la --
creación del Departamento de Contraloría, el siguiente
artículo:

"Por iniciativa del Poder Ejecutivo --
que aprobó el H. Congreso de la Unión - quedó consigna
da en la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, la
creación de una nueva dependencia administrativa autó-
noma, con el extraño nombre de Departamento de Contra-
loría. Como esto constituye indudablemente, uno de --
los pasos más importantes de los gobiernos que han --
existido en México, desde la fecha en que se consumó -
la Independencia Nacional, hacia la eficiencia económi
ca y moralidad de la administración pública y como ade
más la ley reglamentaria respectiva aunque sea reprodu
cida por todos los periódicos del país, puede correr -
la triste suerte de los documentos oficiales extensos
para cuya lectura todos parecen tener siempre telara--
ñas en los ojos. Me voy a permitir, en las líneas que
siguen, hacer una síntesis de la expresada ley y comen
tarla ligeramente con el deseo de invitar la atención

del público lector a que siquiera se fije en algunas de sus partes más trascendentales.

Por extraña que a primera vista parezca la palabra contraloría, es sin embargo, perfectamente castiza y su connotación define bien las funciones del departamento que designa.

En el Diccionario de la Academia Española, en efecto se encuentra la palabra contralor, con este significado: "(Del Fr. 'Contraleur')" M. Oficio Honorífico de la Casa Real, según la de Castilla, llamaban Veedor. Intervenia las cuentas, los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles y ejercía otras funciones importantes. En el cuerpo de artillería y en los hospitales del ejército, el que intervenía en la cuenta y razón de los caudales y efectos".

Además, en el Diccionario de Fernandel Cuenta, en el de Elías Zerolo, Miguel del Toro y Gómez, Emiliano Icaza y otros escritores españoles y americanos, etc., está la palabra contraloría, con estas acep-

ciones: "el oficio de Contralor.- la oficina de Contralor".

Nuestras palabras "Contralor y Contraloría" pueden pues, corresponder respectivamente a -- los términos ingresos "comptroller" y "control" o -- "controlership"

Todos sabemos que las cuentas del Tesoro Público, han formado siempre en México una madeja difícil de desenredar y que, en las raras ocasiones en que se ha creído poder devanar esta madeja -- presentando entonces dichas cuentas un aspecto de orden más ficticio que verdadero - no se ha logrado ejercer la acción penal correspondiente sobre los infractores de la ley, por falta de eficiencia o de moralidad administrativa, esto es, porque la referida acción penal, al descubrirse su aplicabilidad, hubiera ya -- prescrito o porque abortara ante la corrupción de las autoridades judiciales o su indebida supeditación al ejecutivo para vergonzosas componendas políticas. Y es natural que así pudiera suceder, dada nuestra - --

ambiencia de perversión endémica y dado también que los defectos crasos de los sistemas oficiales de tramitación y contabilidad - anticuados, rutinarios e innecesariamente laboriosos - se han sumado, en las finanzas mexicanas, a los males ocasionados por un error fundamental de organización; el manejo de los bienes nacionales y la contabilidad y glosa relativas, han estado concentrados en la Tesorería General de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¿Quién podría imaginar la tremenda suma de poder político - puesto que el que paga, manda - que tales condiciones eran capaces de ofrecer al encargado de la Secretaría de Hacienda, dependencia fiscalizadora de todos los otros órganos del Poder Ejecutivo_ y sin ser fiscalizada a su vez por ninguno de ellos?.

Aunque la ley del 22 de mayo de 1910 - prescribió, la separación de las funciones de contabilidad de las que corresponden propiamente a la Tesorería, creando la Dirección de Contabilidad y glosa, de-

jó ésta, sin embargo, dentro del engranaje de la misma Secretaría de Estado, y por lo tanto, al Ministro de Hacienda - con el dinero en la mano derecha y los comprobantes justificativos de los gastos en la izquierda en la posibilidad de ejercer cristianamente la caridad con aquella, sin que ésta se percatara de ello.

Es por consiguiente, el Departamento - de Contraloría con dependencia inmediata del Jefe del Poder Ejecutivo, el que ha venido ahora a cortar el mal de raíz, amputando la mano izquierda del omnipotente personaje político, árbitro y señor de las fianzas nacionales; y es el gobierno actual de la República - participando justamente, por su valiosa cooperación, - los encargados de la Secretaría de Hacienda - al que pertenece la gloria de este trabajo necesario y utilísimo de cirugía social.

Bastaría decir para sintetizar las funciones principales de eficiencia del Departamento de Contraloría, que éste unifica, uniforma y simplifica la contabilidad oficial de manera que el Jefe del Poder Eje

cutivo pueda tener:

I. Informaciones mensuales completas, detalladas y exactas, durante el ejercicio fiscal y antes del día 20 de cada mes, del estado de la Hacienda pública en el mes anterior, y

II. Informaciones anuales completas, detalladas y exactas, antes del último día de marzo de cada año, de la situación financiera de la República al finalizar el año fiscal anterior.

Pero como también se encargará de estudiar la organización y procedimientos que tiendan a reducir los gastos de dichas oficinas, los efectos de eficiencia del departamento en cuestión, no se limitarán a su propio funcionamiento, sino que se extenderán de modo beneficioso, a todos los otros órganos del Poder Ejecutivo Federal.

Los efectos de moralización del Departamento de Contraloría - además de los que producirá su divorcio de la Tesorería y su independencia de la - --

Secretaría de Hacienda.- podrían evidenciarse con solo recordar que entre sus facultades se cuentan:

1a. La de exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurran los funcionarios y empleados del gobierno - de cualquiera categoría que sean - en el manejo de fondos y bienes de la nación, - debiendo definir y localizar dichas responsabilidades dentro de un plazo perentorio, a fin de que no se aplaque o se burle la acción penal respectiva.

2a. La de decidir sobre la validez de las finanzas o garantías que debe otorgar todo funcionario, empleado o agente del gobierno que maneje fondos o bienes de la nación y hacer efectivas, en los casos que esto proceda, las citadas finanzas o garantías, y

3a. La de impedir la celebración de - contratos u obligaciones que impliquen gastos no amparados por partidas del presupuesto vigente o por saldo disponibles de dichas partidas.

Terminó aquí, porque mi propósito se -

reduce a hacer un extracto, bastante condensado, de la Ley Reglamentaria del Departamento de Contraloría, com puesta de sesenta y dos artículos permanentes y seis - transitorios y de cuya estricta aplicación la patria - espera fundamentalmente todos los bienes que puedan de rivarse del hecho - sin precedente en nuestra historia de que el manejo de los fondos públicos se haga con ab soluta sujeción a los preceptos de la ley, de la ciencia y de la moral". (5)

Como podemos darnos cuenta, el Ing. Al berto J. Pani no solo estuvo de acuerdo con la creación del Departamento de Contraloría, sino que exaltó sus - funciones, puso de relevancia la corrupción que operaba en la época misma que se suponía iba a desaparecer, la hegemonía que ejercía el Secretario de Hacienda -- en lo referente a los dineros y el hecho de que para cualquier erogación se tenía el dinero en la mano dere

(5) Carlos J. Sierra. Rogelio Martínez Vera. Obra citada págs. 158 y siguientes.

cha y el comprobante en la izquierda.

Lo curioso de todo esto y por lo cual me permití transcribirlo, es que después de la defensa que del Departamento de Contraloría hizo Don Alberto J. Pani, siendo Secretario de Comercio e Industria, fue cuando él era Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuando precisamente desapareció el Departamento de Contraloría.

Es por esto que algunos autores aseguran que el motivo por el que desapareció este Departamento, fue eminentemente político.

Sin embargo, en la exposición de motivos del Decreto de 22 de diciembre de 1932, mediante el cual se suprimió esta Dependencia, señala las razones siguientes en que se apoyó la supresión de este Departamento de Estado: (6)

- (6) Carlos J. Sierra. Rogelio Martínez Vera. Obra citada pág. 181.

a) Que la contraloría no informaba - oportunamente si el ejercicio fiscal se cerraba con - superávit o con déficit.

b) Que los informes que presentaba, a veces hasta con ocho meses de retraso, más que orientar, propiciaban el cometer errores.

c) Que las Secretarías y Departamentos de Estado no podían frecuentemente desempeñar funciones debido a la creciente y rigurosa intervención de la Contraloría.

d) Que esa intervención rigorista no proporcionaba la moralidad y el control que se esperaba con el funcionamiento de esta Dependencia, ya que no se había podido evitar que hicieran uso indebido de los caudales públicos de la Federación los altos funcionarios, para quienes equivalía a un finiquito - la visa de la Contraloría y en cambio se habían venido fincando responsabilidades a empleados, a veces -- por simples errores de tramitación.

e) Que después de promulgada la ley - relativa a la creación del Departamento del Presupuesto, el mecanismo administrativo se había complicado to avía más, puesto que se habían duplicado las labores sobre este aspecto.

f) Habría una considerable economía - en los gastos públicos al suprimirse este departamento.

g) Al resumir estas funciones, la Secretaría de Hacienda, de ninguna manera quedarían sujetos a revisión de una dependencia que se crearía denominada Contaduría de la Federación, y

h) Que la dualidad de mando existente en las oficinas recaudadoras, sujetas a la Secretaría de Hacienda y a la Contraloría, provocaba también serios trastornos que se traducían en pérdidas para el Erario y en quebranto de la disciplina, debido a los conflictos y controversias que suscitaba.

2. Control Administrativo Interno

A. Organos que intervienen en su ejecución.

Dijimos en el capítulo tercero, que el control a Priori es aquel que se ejerce antes o durante la ejecución de la operación que se pretenda llevar a cabo por parte de alguna Dependencia de Gobierno.

En México, después de 46 años hemos --
vuelto al sistema de Contraloría, ya que la Secretaría de Programación y Presupuesto viene a ser una especie --
de Contraloría.

De acuerdo a la reciente Ley Orgánica de la Administración Pública corresponde a la Secretaria --
ría de Programación y Presupuesto, el despacho de los --
siguientes asuntos:

a) Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del --
Gasto Público de la Administración Pública Federal y --
los programas especiales que fije el Presidente de la --
República.

b) Planear las obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar el fomento y - desarrollo de las regiones y localidades que señale - el Presidente de la República para mayor provecho general.

c) Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del País.

d) Proyectar y calcular los egresos - del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

e) Formular el programa del Gasto Público Federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

f) Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las Dependencias de la Administración Pública centra-

lizada y la de las entidades de la Administración Parastatal.

g) Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control de vigilancia y la evaluación del ejercicio del Gasto Público y de los presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas.

h) Cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, elaborar la Cuenta Pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

i) Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal.

j) Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal.

k) Ejercer las atribuciones que señalen las leyes de Pensiones Civiles y Militares.

l) Controlar y vigilar financiera y - administrativamente la operación de los organismos des centralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación o las sociedades e Instituciones en que la Administración Pública Federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente en comendados o subordinados a otra Dependencia.

m) Disponer la práctica de Auditorías externas a las Entidades de la Administración Pública Federal.

n) Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas y realizar estudios cartográficos de la República.

o) Intervenir en las adquisiciones de toda clase.

p) Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de los mismos.

q) Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, Municipios, Instituciones o Particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos.

Como podemos apreciar, la Secretaría de Programación y Presupuesto absorbió algunas funciones que correspondían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y se le asignaron algunas de suma importancia como la de practicar auditorías externas a las Dependencias de la Administración Pública Federal.

Algunas son muy parecidas a las que tenía la antigua Contraloría.

Con esto podemos decir que el ejecutivo pretende, salvo por la Dependencia que tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto del mismo ejecutivo, ejercer tanto el control administrativo interno_ como el externo del Gasto Público.

B. La Contabilidad de la Federación

La Contabilidad de la Federación ha sufrido a partir de 1977 un cambio totalmente radical.

En efecto la nueva Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, prevé la descentralización de la Contabilidad, así como la organización de_ los sistemas Contables.

La contabilidad de la Federación que - anteriormente era centralizada y llevada por la Contaduría de la Federación, será llevada a cabo por cada - ramo de la Administración Pública Federal.

Para el efecto en cada Dependencia se establecerán unidades de contabilidad y auditoría in--

ternas que cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

De acuerdo con la Ley, la organización de la contabilidad debe llenar los siguientes requisitos:

1) En la Contabilidad de cada ramo, - se incluirá las cuentas para registrar tanto los Activos, Pasivos, Capital o Patrimonio, Ingresos, Costos y Gastos, así como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

2) Se utilizarán los catálogos de - - cuentas que sean emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

3) La Contabilidad se llevará con base acumulativa para determinar Costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y -- sus programas con objetivos y metas y unidades responsables de su ejecución.

4) Los estados contables deberán ser diseñados en forma tal que faciliten la fiscalización de los Activos, Pasivos, Ingresos, Contos, Gastos, -- avances en la ejecución de los programas y en general de manera que permita medir la eficiencia del Gasto - Público Federal.

5) Las Dependencias de la Administración deberán suministrar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera, misma que transmitirá de acuerdo con la periodicidad que convenga la misma información.

Algunas de las ventajas que le vemos a este nuevo sistema de contabilidad, son por ejemplo las siguientes:

I) La Cuenta Pública anual, llevará datos más fidedignos que anteriormente ya que al ser responsable cada ramo de sus propias operaciones se pondrá más cuidado en la ejecución del Gasto Público,

reflejándose la honradez por lo menos en teoría y cumplimiento del ejercicio de los programas respectivos - en los estados contables que presenten a efecto de que la Secretaría de Programación y Presupuesto consolide la cuenta de referencia.

II) Este sistema constituirá la base -- para que tanto la Secretaría de Programación y Presu-- puesto como la Cámara de Diputados evalúen la eficiencia de los programas respectivos y del Gasto Público - Federal.

III) Facilitará el Control del Presupuesto en virtud de que como cada ramo funcionará como cualquier empresa y en consecuencia deberán llevar regis-- tros como el Diario Mayor, Mayor General y de Inventarios y Balances, serán susceptibles de auditorías in-- ternas y externas que permitan realizar tanto un con-- trol preventivo como represivo de los caudales del Erario.

C. Constitución y Registro de Responsabilidades.

Son sujetos de responsabilidad de --
acuerdo con la Ley Orgánica de la Contaduría, todo -
funcionario o empleado o agente de la Federación que
tenga a su cargo función de manejo de fondos, valo--
res o bienes; es responsable de cualquier daño o per
juicio estimable en dinero que sufra el fisco por ac
tos u omisiones que le sean imputables y entrañen do
lo, culpa o negligencia de su parte, o bien, el solo
incumplimiento de alguna de las obligaciones o inob
servancia de los preceptos que establezcan las dispo
siciones legales relacionadas con su actuación.

Entendemos por daño, toda disminu--
ción patrimonial del Erario y como perjuicio, todo_
ingreso legítimo dejado de percibir.

Asimismo, por dolo debe entenderse_
en este caso, la intención deliberada de infringir_
una disposición legal, previendo los resultados de
la conducta infractora y aceptándolos.

Por lo que se refiere a culpa o ne-

gligencia, no implican en si mismas la voluntad deliberada como en el caso del dolo, de infringir una disposición legal para causar daño o perjuicio al fisco.

Los particulares son solidariamente -- responsables con los funcionarios, empleados y agentes, en todos aquellos casos en que hayan participado deliberadamente en la comisión de los actos de estos últimos, que originen alguna responsabilidad y de esa responsabilidad no quedan eximidos por el solo hecho de -- que sean constituidas a los funcionarios, empleados o agentes, de tal manera que se extinguen solo por los -- medios ordinarios que la ley establece.

La responsabilidad solidaria es aquella que se tiene por el total y no por una parte, es decir, que en un momento dado se puede exigir el total de la responsabilidad a uno solo de los relacionados -- en ella.

Las responsabilidades pueden estable-- cerse al glosar las cuentas que rindan las oficinas o

agencias de la Federación y al glosar cualquier acto de vigilancia practicado por autoridades competentes (Dirección de Vigilancia de Fondos y Valores, Contralorías de Secretarías de Estado, Contralorías de Entidades Federativas, etc.)

Con motivo de la glosa, se formulan -- cinco clases de pliegos, que son: (8)

1. Pliego de Observaciones por falta de justificación.- Se formulan cuando las operaciones que efectúan los Manejadores de Fondos no se encuentran amparadas con los documentos que establezcan el derecho de la Federación para efectuar el cobro o autoricen el pago, o si éstos no llenan los requisitos que deban contener de acuerdo con las disposiciones relativas, aún cuando estén debidamente comprobadas.

2. Pliego de Observaciones por falta de comprobación.- Se formulan por todas aquellas ope-

(8) La Contaduría de la Federación. C.P. y Lic. Alfonso Mejía. I.N.A.P. 1975.

raciones que, aún estando debidamente justificadas, no están amparadas con los documentos que demuestren que el cobro o el pago fueron hechos, o que tales documentos no se apeguen a las disposiciones aplicables en cada caso.

3. Pliego de Observaciones por operaciones diferidas.- (Ingresos o egresos pendientes de aplicar). Se formulan cuando las operaciones efectuadas por los cuentadantes no muestran claridad en los documentos que las justifiquen, comprueben o que por la omisión de datos o requisitos indispensables para identificarlas no se puedan aplicar con precisión.

4. Pliego de Observaciones de orden. Se formulan por las deficiencias o errores técnicos que se descubran en la formación o rendición de las cuentas y que no entrañen responsabilidad ni requieran observaciones por falta de justificación o comprobación.

La Contaduría de la Federación o la -

Secretaría de Programación y Presupuesto deberán comunicar directamente a los interesados las responsabilidades que constituye y exigir que las cubran, desde -- luego, al propio tiempo, deben dar aviso a las ofici-- nas que deban tener conocimiento de esas responsabilidades, sin perjuicio de que cuando fuere necesario las comunique a la Tesorería de la Federación, para que -- las haga efectivas por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

Si fenecido el plazo, las observacio-- nes hechas no fueron resueltas en forma satisfactoria_ por causas imputables a los cuentadantes, la Contadu-- ría constituirá las responsabilidades correspondientes.

5. Los Pliegos de Responsabilidades - se constituyen cuando, como resultado de la glosa de - cuentas, se descubren irregularidades suficientemente, comprobadas; por actos u omisiones que les sean imputables a los Manejadores de Fondos, valores o bienes, que entrañen dolo, culpa o negligencia, que se traduzcan - en daños o perjuicios para el Fisco Federal, estimables

en dinero, o cuando habiéndose formulado observaciones por falta de justificación, comprobación o por operaciones diferidas, no se contesten los pliegos respectivos o las respuestas no satisfagan las observaciones formuladas.

En caso de que los responsables no estén de acuerdo con el Pliego de Responsabilidades, tienen derecho a inconformarse haciendo uso del recurso de revocación en la forma y términos a que se refiere el artículo 160 del Código Fiscal de la Federación.

Los escritos de inconformidad, serán resueltos por la Contaduría de la Federación, misma -- que después de estudiar si la inconformidad se interpuso en tiempo, tomará en cuenta las razones y las pruebas aportadas y en su caso, dictará si procede o no el recurso interpuesto.

Si la resolución es contraria al cuentadante, éste podrá apelar la nulidad al Tribunal Fiscal de la Federación, según lo dispuesto en el art. 22

de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, el cual establece: las Salas del Tribunal conocerán de los juicios - que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

VIII. Las que constituyen responsabilidades contra funcionarios y empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos.

Cuando las irregularidades que ocasionan un daño al Fisco, entrañan la posible comisión de un delito, la autoridad administrativa hará la denuncia al Ministerio Público para que éste ejercite en su caso, las acciones penales que correspondan.

De acuerdo al sistema jurídico en México, los delitos que sean cometidos por funcionarios y empleados en el ejercicio de sus funciones, serán juzgados por un jurado popular en los términos que establece la Constitución en el artículo 111.

De igual modo, el artículo 5o. del mis-

mo ordenamiento, establece "la imposición de las sanciones a que se refiere esta ley por delitos o faltas oficiales; debe entenderse sin perjuicio de la reparación del daño, quedando expedito en su caso, el derecho de la Federación o de los particulares para hacerla efectiva o para exigir ante los Tribunales competentes, la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído el funcionario o empleado por daños y perjuicios, al cometer los hechos u omisiones que se le imputen.

Los daños y perjuicios que llegaren a causar, serán exigibles aún cuando se absuelva al inculpado en el procedimiento penal.

Cuando las responsabilidades recaigan sobre alguno de los funcionarios de la Federación con signados en el artículo 108 Constitucional, debe comunicarse el caso al Secretario de Hacienda, o al de Programación y Presupuesto, para que por los conductos debidos le de el curso que legalmente proceda; igual procedimiento se observa cuando quien aparezca como responsable desempeña el cargo de Jefe de Depar-

tamento Administrativo, Subsecretario, Secretario General u Oficial Mayor de un departamento administrativo.

El Presidente de la República, a propuesta de la Secretaría de Hacienda o de la de Programación y Presupuesto, tiene facultades para imponer a los funcionarios, empleados y agentes de la Federación, siempre que falten a sus obligaciones las siguientes - correcciones disciplinarias:

- I. Apercibimiento
- II. Multa que no exceda de \$100.00
- III. Suspensión que no exceda de dos meses

El apercibimiento y la multa pueden -- aplicarse, en su caso, a los particulares que falten a las obligaciones que les impone la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación.

Los tipos característicos de responsabilidades a cargo de Manejadores y autoridades que establecen créditos a favor o en contra del gobierno en

materia de Presupuesto de Egresos, son:

- a) Falta de comprobación o justificación de los egresos.
- b) Afectaciones al Presupuesto con órdenes de pago, contraviniendo disposiciones de la Ley de la Materia.
- c) Pagos indebidos por Manejadores de Fondos, civiles y militares.
- d) Pagos indebidos de sueldos al personal al servicio del Estado, por incidencias retrasadas.
- e) Incompatibilidades.

Con las nuevas reformas, las responsabilidades antes mencionadas podrán ser imputadas a los Manejadores de la Contabilidad glosa y revisión de cada ramo e incluso a los auditores ya sean internos o externos, en caso de no detectar el error o dolo o negligencia al practicar sus auditorías.

CAPITULO VI

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

1. Concepto de Presupuesto por Programas
2. Sus antecedentes
3. Sus finalidades

1. Concepto de Presupuesto por Programas

En este breve capítulo, trataremos de analizar lo que es un Presupuesto por Programas, en una forma sumamente general siempre tratando de enfocarlo al aspecto jurídico y a su relación con el Control del Presupuesto, objeto de este trabajo.

La División Fiscal de las Naciones -- Unidas ha definido al Presupuesto por Programa como: -- "un sistema en que se presta particular atención a -- las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son, naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus --

funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones, pueden ser carreteras, escuelas, tierras bonificadas, casos tramitados y resultados, permisos expedidos, informes preparados o cualesquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda claro en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza. (1)

El Manual de Presupuesto por Programa y actividades, preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas sostiene, en relación con el concepto anteriormente citado que el "Presupuesto por Programas se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte, el trabajo propuesto, su objetivo y costos conexos, se elaboran en función de meta a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo -

(1) Planificación y Presupuesto por Programas, Gonzalo Martner. Pág. 195 y siguientes.

económico". (2)

Los lineamientos generales del Presupuesto por Programas para 1977, realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nos da el siguiente concepto de Presupuesto por Programas: "Se entiende el Presupuesto por Programas como un proceso intergrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas que lleve a la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse, la selección de las más adecuadas, su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades". (3)

Para una mejor comprensión de los conceptos, a continuación daremos el significado de algu-

(2) Gonzalo Martner. Obra citada pág. 195.

(3) Presupuesto por programas. Lineamientos Generales para 1977. S.H.C.P.

nos de ellos que aquí hemos manejado:

- Programa.** Conjunto integrado y coordinado de actividades cuantificadas en volumen, que son desarrolladas por el Titular de la entidad y el segundo nivel administrativo inmediato inferior, a fin de asegurar el logro de los objetivos institucionales encomendados a este nivel.
- Subprograma.** Desglose de un programa cuyo desarrollo se encomienda a las unidades ubicadas, por lo general en el tercer nivel administrativo de la dependencia.
- Actividad.** Conjunto de acciones tendientes a cumplir los objetivos y metas de un subprograma, cuya responsabilidad se encomienda por lo general al cuarto nivel jerárquico de la entidad.
- Objetivo.** Los objetivos específicos correspondientes al propósito de cada programa_

o subprograma.

Meta.

Las metas correspondientes a programas y subprogramas se referirán a las que se pretenden alcanzar en el primer y se gundo niveles mencionados.

El Presupuesto por Programas está encaminado a cumplir con proyectos o planes no solo de inme diato plazo, sino también de mediano, establecidos en programas globales o sectoriales de desarrollo.

Este tipo de presupuesto se encuentra acorde con las necesidades de la planificación presupues taria, sus clasificaciones sirven al organismo encargado del control administrativo del presupuesto, al Jefe del Poder Ejecutivo y a los Legisladores para revisar el -- presupuesto. Este tipo de presupuesto muestra por sepa rado los gastos en cada uno de los proyectos del Ejecu tivo y sus costos, permitiendo con ésto, lograr la pro gramación sectorial dentro del gobierno, con un alto -- grado de consistencia e integración.

2. Sus antecedentes

El Presupuesto por Programas, de reciente adaptación, en su primera etapa, es decir, Presupuesto con Orientación Programática en la Administración Pública; tiene su antecedente en los Estados Unidos, concretamente en el Departamento de Defensa, cuando Robert Mc Namara desempeñaba el cargo de Secretario del Ramo. - Este sistema presupuestal nació con la idea fundamental de racionalizar el gasto público y no solamente en el sentido de hacerlo más sujeto a control de las autoridades, de acuerdo a las disposiciones legales, sino también en el sentido de integrarlo a todo un plan de desarrollo de la economía y a todo un plan de mejoramiento de la Administración Pública.

Sesenta años antes de la introducción del Presupuesto por Programas en los Estados Unidos, no existía sistema de presupuesto alguno para controlar los gastos de las dependencias gubernamentales.

En 1912, la Comisión Talf en Economía

y Eficiencia, observó que varias funciones en la planeación y dirección, podrían ser mucho mejor realizadas con otra forma de presupuesto, para alcanzar este objetivo, la Comisión propuso:

a) Establecimiento de un presupuesto más comprensible.

b) Clasificación del presupuesto en términos de programas o funciones y en términos de capital y uso común de los bienes y servicios.

c) Una revisión cuidadosa y sistemática del presupuesto después de implantarse.

La segunda de estas recomendaciones -- fue vista como el principal instrumento para mejorar la utilidad del presupuesto, dentro del proceso de la toma de decisiones. Sin embargo, solamente se trató con la primera y segunda recomendación.

Fue hasta 1930, en que la segunda recomendación (Presupuesto por Programas y Funciones) empezó a ser implantada dentro del sistema federal, siendo

el Departamento de Agricultura, la primera dependencia en adoptarlo, aún cuando su uso se dirigió principalmente al control organizacional.

En 1949, una segunda Comisión examinó el proceso presupuestario en un esfuerzo para hacer su capacidad comparable a las demandas producto de la expansión de las funciones del Estado.

Dicha Comisión recomendó que las reformas que habían sido iniciadas en el Departamento de Agricultura, deberían ser implantadas en las otras Dependencias del Ejecutivo. Las recomendaciones fueron plasmadas en dos actas, una en 1949 y otra en 1959, la primera establecía que los propósitos del gasto debían ser presentados en un Presupuesto por Función y que los costos de operación y capital, por separado.

Esta forma de Presupuesto por Programas continúa siendo el estilo principal bajo el cual las Dependencias del Ejecutivo de los Estados Unidos preparaban sus presupuestos y los presentaban tanto al Ejecutivo como al Congreso.

El Presupuesto por Programas en un principio fracasó en los Estados Unidos y lo importante en ese tiempo, era el plantearse el porqué del fracaso. Se piensa que la falta estuvo en el concepto o idea que se tenía del Presupuesto por Programas, sino en la forma en que quiso implantarse.

La razón es que se implantó de momento, totalmente, como en otros países de Centro y Sudamérica, en los cuales también fracasó, a diferencia de México, que se está implantando gradualmente y de acuerdo a las circunstancias del país.

Otro motivo de su fracaso, se debió a que lo que tuvo en precisión, le faltó en flexibilidad, es decir, que el sistema jerárquico en la administración, por un lado era sumamente rígido, de tal manera que cuando se llegaba a la unidad u órgano en donde el dinero realmente se gastaba, o sea el punto más bajo de la jerarquía, había que pasar por muchos niveles, (departamentos, jefes, etc.) de tal manera, que era sumamente difícil controlar el gasto y obser-

var que se gastara adecuadamente acorde con los objetivos que se perseguían.

En México, aún cuando la actividad hacendaria se ubica en la época de la colonia, en lo que se refiere a formulación y presentación del presupuesto, fue hasta 1917 como vimos en el primer capítulo, - cuando se faculta al Ramo de Hacienda para que controle el ejercicio del presupuesto con fundamento en los ordenamientos jurídicos para el funcionamiento de la - Hacienda Pública.

En 1928 se integró la primera Comisión del Presupuesto; en 1930 el control del gasto público se incorporó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creándose el Departamento del Presupuesto; en - 1934 se creó la Dirección General de Egresos y en los últimos años se realizaron cambios importantes en la - estructura técnica del presupuesto. (4)

- (4) Seminario sobre Presupuesto por Programa 1976. Ponencia del C.P. José Reynoso Bonilla, Subdirector Técnico de la Dirección General de Egresos. S.H.C.P.

Entre estas nuevas modalidades, se encuentran las siguientes:

a) Presentación del Presupuesto Federal, clasificándolo por Ramos de la Administración Pública.

b) Clasificación funcional para identificar grupos homogéneos de actividades a cargo del Estado, integrada por nueve grandes grupos.

c) Clasificación económica en tres -- grandes aparatos: gasto corriente, gasto de capital y autorización de pasivos.

d) Clasificación por objeto del gasto

e) Incorporación al control del presupuesto de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal, etc.

Posteriormente se entró al campo de la mecanización del presupuesto, implantándose el Sistema Unificado de Control Presupuestal como parte de un sistema integral de información que empezó a operar en -- enero de 1974.

Con lo anterior se logró una máxima agilización del trámite de documentos, un control más eficaz del presupuesto y disponibilidad inmediata de información.

En agosto de 1975 se dió un paso más en la reforma presupuestaria, al solicitar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Anteproyecto de Egresos para 1976, por parte de las Dependencias del Ejecutivo y Organismos de Participación Estatal en su etapa inicial de un "Presupuesto con Orientación Programática", adecuando la mecánica de operación a la estructura administrativa existente. (5)

Con este nuevo avance, se reestructuró el Sistema de Programación, Ejecución, Control y Evaluación del Gasto Público, al presentarse, como ya dijimos el Presupuesto de Orientación Programática como primer paso en la implantación del sistema de Presupuesto por

- (5) Presupuesto por Programas en el Sector Público. C.P. -- Luis Arévalo Pérez. Revista del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. Septiembre 1976. Pág. 16 y siguientes.

Programas, cuyos estudios se iniciaron a fines de 1974.

En la actualidad este sistema de Presupuesto por Programas lo han implantado internamente, - lográndose desde luego, no avances gigantescos, pero - si una mejor adecuación del gasto.

Entre las Dependencias que han adoptado este sistema, se encuentran:

- a) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- b) Comisión Federal de Electricidad
- c) Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- d) CONASUPO
- e) Universidad Nacional Autónoma de México
- f) Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial

Para 1977, se echará a andar la segunda etapa de la implantación del Presupuesto por Programas, misma que reviste una vital importancia y que puede re-

sumirse en cuatro aspectos principales, que son: (6)

Primero.- En 1977, se consolidará la aplicación de los criterios implantados en cuanto a programación y evaluación y los subsistemas relacionados con la ejecución y control pasarán de la etapa de simulación y experimentación a la de operación definitiva.

Segundo.- La experiencia obtenida en la primera etapa del presupuesto, denominada con orientación Programática, permitirá efectuar una primera evaluación selectiva de las acciones más relevantes, lo cual coadyuvará a reorientar la programación en los próximos años.

Tercero.- Con el establecimiento de algunos mecanismos de planificación, se establecerán nexos muy estrechos entre la programación del gasto público y el plan nacional de desarrollo económico y social.

(6) Seminario de Presupuesto por Programas 1976.

Cuarto.- Se realizaría paralelamente el Programa de Capacitación y Asesoría en todas las entidades del Sector Público, con el propósito de apoyar la formación de cuadros técnicos para el manejo de las técnicas implantadas.

3. Sus finalidades

El Presupuesto por Programas pretende reflejar la actividad del Estado, es decir, el objetivo o finalidad de este sistema es demostrar y evaluar posteriormente lo que el gobierno hace a diferencia del Presupuesto Tradicional, que centra su interés en lo que el gobierno compra o adquiere.

Entre algunas de las finalidades más importantes de este sistema, tenemos las siguientes:

- I. Mejorará la planeación de la actividad gubernamental.
- II. Proporcionará a la Cámara de Diputados y al Congreso de la Unión, elementos más claros y concretos

para evaluar la actividad del Ejecutivo y poder constatar que efectivamente lo que se aprobó a principios del ejercicio o a fines del anterior, fue lo que se realizó.

III. Este sistema será un elemento básico en la determinación de responsabilidades.

IV. Otra de sus finalidades, es la de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el gobierno para el desempeño de sus funciones, mediante una buena programación del gasto público.

V. Se logrará una mejor comprensión - por parte del Ejecutivo, del Legislativo y del público en general.

Es indudable que así como se han venido transformando los sistemas tradicionales de control presupuestal, en la misma medida fué necesario contar

con una legislación adecuada a este sistema, ya que si la legislación anterior estaba plagada de lagunas y -- contradicciones con relación al Presupuesto Tradicional estas lagunas y contradicciones, se hubieran incrementado al implantarse de lleno el Presupuesto por Progra--
mas.

Es por esto que era necesario contar - con una legislación y no a nivel ley o reglamento, si-- no a nivel constitucional, capaz de respaldar las re-- formas presupuestarias que están llevando a cabo.

No bastaba reformar la anterior legis-- lación, sino que, dada la naturaleza del Presupuesto - por Programas y su novedad en nuestro país, debería -- crearse una ley totalmente nueva que adoleciera de los vicios y errores de la anterior Ley Orgánica del Presu-- puesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, no olvidemos el factor hu-- mano, elemento importante en este caso ya que si el -- sistema es nuevo, es obvio que se necesita gente capa--

citada para el manejo del mismo.

Mucho se podría escribir sobre este apa
sionante tema, sin embargo, creemos que con lineamien-
tos generales que comentamos anteriormente, podemos --
darnos una idea de lo que es el Presupuesto por Program
as y de lo necesario que era contar con una legisla--
ción adecuada al mismo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Desde tiempos inmemoriales, la etapa del ciclo presupuestario que más ha preocupado a nuestros Legisladores, es sin duda la del control.

Fue así como desde el tiempo de la Colonia se dictaron una serie de disposiciones legales tendientes a mejorar los sistemas de control presupuestal de la época, llegando al punto que el control de los ingresos y egresos se llevaba por día, por mes y por año.

SEGUNDA. Unida siempre a la idea de independencia política de nuestra patria, estuvo latente la idea de independencia económica y administrativa de nuestras instituciones, prueba de esto fue la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, en substitución del antiguo Tribunal de Cuentas, Contaduría Mayor que fue creada al amparo de una nueva ideología de libertad e independencia.

TERCERA. Así como las funciones atribuidas a la Administración pública se ha ido incrementando y la actividad

gubernamental ha ido evolucionando, de la misma manera el concepto de Presupuesto de Egresos se ha ido transformando. En efecto, no podemos seguir considerando al Presupuesto como una simple autorización -- por parte del Legislativo para expensar las actividades del Estado, sino que más bien el Presupuesto de Egresos es la parte más importante de una serie de elementos que integran el Programa Económico-Político del Gobierno, y que del buen ejercicio y control de aquél, depende el éxito de dicho programa.

Asimismo, el Presupuesto de Egresos ha evolucionado en forma tal, que es un factor determinante en la vida económica, social y política de todo país.

CUARTA. Pensamos que el Presupuesto de Egresos podría definirse como: "Aquel documento aprobado por la Cámara de Diputados en el cual se contienen las estimaciones financieras necesarias para expensar el Programa anual de Gobierno".

QUINTA. Es conveniente que se derogue la Fracción II del Ar-

título 65, que establece que el Congreso se reunirá el día 1° de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los -- asuntos siguientes:

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.

Esta conclusión es resultado de lo siguiente:

- a) La Constitución Política del país es bastante clara al conceder en el Art. 74-IV, la facultad exclusiva para aprobar el Presupuesto Anual de Gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél.
- b) El Artículo 65-II no confiere facultades exclusivas al Congreso de la Unión, sólo marca el programa del mismo durante el período de sesiones.
- c) La iniciativa del Presupuesto es dirigida por el Presidente de la República a los CC Secretarios de la Cámara de Diputados y no

al Congreso de la Unión.

- d) El Decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos está suscrito por el Presidente y Secretarios de la Cámara de Diputados, además dicho Decreto está redactado en los siguientes términos: "La Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le otorga la Fracción IV del Artículo 74 Constitucional, decreta".
- e) El Congreso, de acuerdo con el Artículo 73 Fracción VII, tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto, y la Cámara de Diputados sólo tiene facultad para discutir las contribuciones, facultad que le otorga el Art. 72 en su inciso H.
- f) Creemos por último, que la Fracción II del Artículo 65, no es más que un residuo del unicamarismo existente en México en décadas anteriores.

SEXTA. Es importante destacar que México tiene un sistema - de Presupuesto Mixto, es decir, tanto de caja como - de competencia y no sólo de caja como señalan los Au - tores. Claro está, que desde un punto estrictamente jurídico, México está encuadrado en el grupo de paí - ses que llevan el sistema de Presupuesto de caja, pe - ro desde el punto de vista real y práctico como diji - mos anteriormente, es Mixto.

SEPTIMA. Ha sido opinión de diversos autores expertos en la - materia, que de nada sirve un equilibrio presupuesta - rio, si no existe un equilibrio económico.

Sobre este particular, con el respeto que nos mere - cen dichos autores, nosotros estamos en desacuerdo - con esa opinión, ya que para lograr una situación - económica estable o equilibrada, es necesario como - primer paso, tener un equilibrio presupuestario, ya que al ajustarnos en la mayor medida posible a nues - tros ingresos, necesariamente recurriremos menos al crédito exterior y lograremos paulatinamente un equi - librio financiero más estable.

Como consecuencia, mejorará la balanza de pagos, se atenuarán las presiones inflacionarias, se controlará mejor la oferta monetaria y se evitarán situaciones como la que actualmente vive nuestro país.

OCTAVA. El control de los recursos financieros del Estado -- tiene, sin duda, una serie de finalidades de suma importancia y de diversa índole como por ejemplo: Tiene una finalidad política que consiste en comprobar que la cantidad aprobada por la Cámara de Diputados para el programa de gobierno de un determinado -- año sea la que realmente se ejerza, evitando que el Poder Ejecutivo rebase las cantidades autorizadas. Asimismo tiene una finalidad económica, ya que la -- economía del país mucho depende del equilibrio presupuestario, mismo que se puede lograr teniendo un -- buen control de nuestras erogaciones.

De igual modo, el Control del Presupuesto tiene una función social importantísima, ya que el Presupuesto de Egresos se traduce en educación, salud, comunicaciones, servicios públicos, etc., por eso es impor--

tante fiscalizar que las cantidades autorizadas se -
destinen al objeto para el cual fueron solicitadas.

NOVENA.

México es un país que carece de un organismo especializado encargado del control externo del presupuesto, por lo que creemos que sí es necesario el establecimiento de un organismo de esta índole, ya que deben distinguirse en una forma concreta las funciones puramente contables a cargo de la Contaduría, de las funciones de fiscalización, que estaría a cargo de esta Dependencia.

Por supuesto que el establecimiento de un organismo de este tipo está condicionado a que se realicen una serie de estudios técnico-jurídicos para su buen funcionamiento.

DECIMA. El Control del Presupuesto por parte del Poder Legislativo en México, es en la práctica ineficaz.

Esto se debe a que en un sólo período ordinario de sesiones revisan la Cuenta Anual del año anterior, discuten la iniciativa de Ley de Ingresos y el Pro--

yecto de Presupuesto de Egresos del ejercicio siguiente.

Esto, aparte del sinnúmero de asuntos que despachan en el mismo período.

Por lo anterior, prácticamente el Poder Legislativo no tiene tiempo suficiente para hacer un examen a fondo de la Cuenta presentada por el Ejecutivo.

En consecuencia, el Control Legislativo del Presupuesto en México, se limita a la admisión y aprobación de la Cuenta Pública a la sanción por parte de la Cámara de Diputados del Proyecto de Presupuesto.

Sería conveniente que se instituyera un período extraordinario de sesiones o un primer período ordinario por lo menos en el mes de junio, a fin de revisar con el debido detenimiento la Cuenta Pública Anual del ejercicio inmediato anterior.

**DECIMA
PRIMERA.**

El Presupuesto por Programas, por lo menos en teoría, proporcionará al Poder Legislativo, concretamente a

la Cámara de Diputados, elementos más concretos para valorizar o evaluar la actividad del Ejecutivo y poder constatar que efectivamente lo que se aprobó a principios del ejercicio o fines del anterior, fue lo que se realizó.

DECIMA
SEGUNDA.

Así como han venido evolucionando los sistemas tradicionales de control presupuestal ha evolucionado también la legislación de la materia, ya que la legislación anterior no era acorde ya con los nuevos sistemas presupuestales.

Esta nueva Legislación contempla al Presupuesto con orientación programativa, sin embargo en ninguno de sus artículos nos da la definición legal de lo que se debe entender por programa, subprograma, actividad ni tarea asimismo nos habla de Gasto Público sin embargo tampoco nos define lo que debemos entender por Gasto Público, todos estos conceptos en algunas legislaciones de países de nuestro Continente están perfectamente definidas.

Asimismo esta Ley no es tan completa y explícita como lo era la anterior Ley Orgánica del Presupuesto - de Egresos de la Federación por lo que la Secretaría de Programación y Presupuesto ha tomado como base legal en la mayoría de sus decisiones el decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos.

Por lo anterior es conveniente que los términos antes citados sean incluidos en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público asimismo es recomendable que a la brevedad posible se redactara el reglamento de la Ley antes citada para subsanar las deficiencias de la misma.

DECIMA

TERCERA. Es indudable que de las materias que forman el amplio campo del Derecho Financiero, una de las más olvidadas a la vez que importante, es la materia denominada "Derecho Presupuestal", esta materia en la -- práctica, al igual que algunas otras, ha sido acaparada por Contadores Públicos y Licenciados en Administración de Empresas, debido al desconocimiento que -

de este tema tienen los profesionistas del Derecho.

Es por esto que proponemos que el Derecho Presupues-
tal, para efectos didácticos, salga de la esfera del
Derecho antes citado, al igual que lo hizo el Dere--
cho Fiscal, y sea instituida en nuestra Facultad, por
lo menos a nivel optativo, si no es que obligatorio
la Cátedra de "DERECHO PRESUPUESTAL MEXICANO".

B I B L I O G R A F I A

Obras consultadas

- Camargo Pedro Pablo EL CONTROL FISCAL EN LOS ESTADOS AMERICANOS Y EN MEXICO. Dirección General de Publicaciones México, UNAM 1969.
- Dublan y Lozano LEGISLACION MEXICANA O COLECCION COMPLETA DE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS. Varios tomos. México 1876.
- Duverger Maurice INSTITUCIONES FINANCIERAS. Traducción de Jacinto Ros H.
- Flores Zavala FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS. Tomo I.
- Fonrouge Giuliani DERECHO FINANCIERO. Volumen I
- Fraga Gabino DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. México 1975.
- García Oviedo Carlos DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo - III.
- Garza Sergio F. de la DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Editorial Porrúa. México 1975.
- Laufenburger Henry FINANZAS COMPARADAS. F.C.E. México.
- Marther Gonzalo PLANIFICACION Y PRESUPUESTO -- POR PROGRAMAS. Editorial Universitaria, S.A.- Santiago de Chile. 6a. Edición. 1967.
- Mejía Alfonso LA CONTADURIA DE LA FEDERACION I.N.A.P. 1975.

Moreno Díaz Daniel	DRECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
Pangraccio Miguel Angel	DERECHO Y FINANZAS. Volumen I
Ríos Elizondo Roberto	EL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN ESTUDIOS DE DERECHO PUBLICO -- CONTEMPORANEO. F.C.E. UNA. 1972.
Serra Rojas Andrés	DERECHO ADMINISTRATIVO. Volumen II.
Sierra J. Carlos y Martínez Vera Rogelio	HISTORIA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.
Tena Ramírez Felipe	DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
Tena Ramírez Felipe	LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1975 .- Editorial Porrúa. México.

Legislación

CONSTITUCION POLITICA DE BRASIL 1967

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA 1886. Reformada en 1947-1957. Ministerio de Gobierno de Bogotá 1962.

CONSTITUCION POLITICA DE COSTA RICA 1949.

CONSTITUCION POLITICA DE ECUADOR 1967.

CONSTITUCION POLITICA DE HAITI 1964.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE ARGENTINA 1853. Reformada en 1860, 1866, 1898 y 1957.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA 1967.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE 1925. Reformada en 1943, 1957 y 1959.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA
1965.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE HONDURAS
1965.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA 1946.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE PERU 1933.
Reformada en 1936, 1939 y 1955.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE URUGUAY
1967.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA-
NOS

CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA 1787.

CONSTITUCION POLITICA DE NICARAGUA 1950. Reformada
en 1958.

CONSTITUCION POLITICA DE PARAGUAY 1967.

CONSTITUCION POLITICA DE VENEZUELA 1961.

COPIACION DE DISPOSICIONES LEGALES QUE RIGEN Y FUN-
DAMENTAN LAS FUNCIONES DE LA CONTADURIA MAYOR DE HA-
CIENDA. XLV. LEGISLATURA 1962.

DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTICULOS DE
LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA -
D. O. 31 de diciembre de 1976.

DECRETO QUE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA
1977. D. O. 31 de diciembre de 1976.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL -
D. O. 29 de diciembre de 1976.

LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA DE LA FEDERACION

LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDE-
RACION (ABROGADA)

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO --
D. O. 31 de diciembre de 1976.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO --
GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. D.O. 1° de
noviembre de 1937.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO DE --
EGRESOS DE LA FEDERACION.

Revistas

Aguilar M. Víctor

ORIGEN Y CONCEPTO DEL PRESU--
PUESTO. FINANZAS Y CONTABILI--
DAD. Revista Mensual. Volumen
XII No. 9 sep. 1945.

Arévalo Pérez Luis

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
EN EL SECTOR PUBLICO. Revista
del Instituto Mexicano de Con-
tadores Públicos, A. C.

Mancera Ortíz Rafael

EL PRESUPUESTO FISCAL Y LA --
ECONOMIA NACIONAL. Revista de
Administración Pública No. 2.

Seminarios y Congresos

SEMINARIO SOBRE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. Agosto -
1976. Dirección General de Administración S.C.T. Va-
rias ponencias.

SEGUNDO CONGRESO NACIONAL DE PRESUPUESTO PUBLICO. -
Agosto 1976. Secretaría de Hacienda y Crédito Públi-
co. Varias ponencias.

Varios

COLECCION DE LEYES DE HACIENDA. 1821-1822. BIBLIOTECA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA.

COLECCION DE LEYES DE HACIENDA. 1831-1837 BIBLIOTECA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA.

INSTRUCTIVO PARA LA FORMACION Y APLICACION DEL PRESUPUESTO GENERAL DE EGRESOS DE LA FEDERACION. México. 1971. S.H.C.P.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, LINEAMIENTOS GENERALES -- 1977.

MANUAL DE ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL. Secretaría de la Presidencia. 1973.

**ESTA TESIS SE IMPRIMIO POR COMPUTADORA EN LOS
TALLERES DE TESIS DE GUADALAJARA, S. A.
FRENTE A LA FACULTAD DE MEDICINA
MEDICINA # 25, CIUDAD UNIVERSITARIA.**

TELEFONOS: 550-72-57

548-62-15

550-87-43

548-62-29

548-33-44

548-87-46