

5 201

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



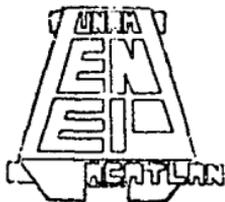
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

EL PASIVO CIRCULANTE DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y SUS EFECTOS JURIDICOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

E S T I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ELSA AGUILAR GONZALEZ





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 está 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.

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

La presente Tesis intitulada "EL PASIVO CIRCULANTE - DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y SUS EFECTOS JURIDICOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION" , presenta el manejo que realizan estas dependencias y entidades del pasivo circulante que ellos crean, su manejo, el cómo se origina y porque, la finalidad de esa creación, también el hecho de que la Secretaría de Programación y Presupuesto le llama Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).

Se explica el porque de los reportes de Pasivo Circulante que deben presentar las dependencias y entidades ante la Secretaría de Programación y Presupuesto emitidos por ella misma, el como deben ser presentados, sus características, etc.

Las Secretarías encargadas de su revisión y control, como lo son; la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como las Contralorías Internas, las funciones que presentan cada una de ellas, respecto a las revisiones o auditorías del Pasivo Circulante, que realizan en las dependencias y entidades.

También se contempla las faltas en que incurren los servidores públicos con respecto al mal manejo que realizan de su pasivo circulante o errores administrativos en los que recaen, y también las sanciones a las que son acreedores por esas faltas.

C A P I T U L O I

GENERALIDADES DEL PRESUPUESTO

A.- CONCEPTO DE PRESUPUESTO

B.- NATURALEZA JURIDICA

C.- PRINCIPIOS NORMATIVOS

a) La Universalidad

b) La Unidad

c) La Especialidad y

d) La Anualidad

D.- PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

E.- ELABORACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

A.- CONCEPTO DE PRESUPUESTO.- Son muchas las definiciones que se han elaborado en función del término Presupuesto, por lo que se llega a la conclusión de que nunca habrá unidad de criterios a continuación mencionaremos algunas de las definiciones en cuestión.

Gramaticalmente hablando la Real Academia de la Lengua Española la define como "...presuponer. Dar antecedentemente por sentada, ...una cosa..." así como "Hacer cálculo previo o presupuesto de gastos e ingresos".1

El diccionario para contadores de Kohler Eric L. indica que es "(budget). Plan financiero que sirve como estimación y control sobre operaciones futuras".2

Benjamin Ratchkiman K. nos dice "La palabra inglesa - budget, de donde aparentemente derivan todas las denominaciones - que en las diferentes lenguas le dan al presupuesto, viene de bou gette, a la que puede dársele la doble interpretación de ser el - receptáculo, la bolsa o saco de los ingresos y gastos del Estado, o también el artefacto físico de cuero, en el ministro del tesoro, Chancellor of the Exchequer, de Inglaterra, llevada la documentación de un Estado de las finanzas del Gobierno, de sus recursos y necesidades, para ser presentada al Parlamento, de donde el nombre de la bolsa de cuero se transmitió a los papeles que contenía, que como ya se dijo eran planes de las finanzas gubernamenta

- 1.- Diccionario de la Lengua Española.- Real Academia Española Tomo II, 1984,- pág. 1101.
- 2.- Kohler Eric L.- Diccionario para Contadores.- UTEHA, S.A. de C.V., México, 1982, pág. 428.

les para su aprobación por el poder legislativo.3

Francisco Vázquez Arroyo señala "El presupuesto (del francés bougette o bolsa) fué en su origen sinónimo de control de gastos". Define al presupuesto como "...el cálculo y balance previos de los gastos e Ingresos del Estado y otras corporaciones públicas, que debe contener la expresión detallada de dichos gastos y de los Ingresos previstos para cubrirlos durante un período determinado, generalmente un año.4

Asimismo como "un plan amplio, expuesto en términos financieros gracias al cual entra en vigor un programa de operaciones durante un período determinado de tiempo. Contiene cómputos estimativos de: a) los servicios, las operaciones y los proyectos abarcados en el programa b) los requisitos provenientes de desembolsos y c) los recursos utilizables en su apoyo".5

Ahora bien complementando las definiciones anteriores Raymundo Amaro Guzmán nos habla de la definición expuesta por un destacado experto venezolano que indica "...el presupuesto es el instrumento que limita la acción del Estado para el cumplimiento de los planes, coordinando las actividades del sector público: en él se establecen las autorizaciones máximas de gastos que podrán efectuarse en un período determinado para cumplir los propósitos o las metas de cada programa, y se incluyen las estimaciones de -

- 3.- Benjamín Retckiman K.- Introducción al Estudio de la Economía Pública, --- UNAM, México, 1972, pág. 283.
- 4.- Francisco Vázquez Arroyo.- Presupuesto por Programas para el Sector Público en México, UNAM, México, 1982, pág. 13
- 5.- Alan Walter Steiss.- Administración y Presupuestos Públicos.- Editorial -- Diana, México, 1975, pág. 194.

los recursos y las fuentes de fondos para su financiamiento".

Explica Amaro Guzmán que en dicha definición se señalan los elementos más relevantes que caracterizan a un presupuesto moderno a saber: cumplimiento de planes, programas, coordinación de actividades, límites de gastos, estimación de fuentes de recursos, cumplimiento de objetivos y metas.⁶

Por lo que se refiere a la definición de Presupuesto de Egresos el maestro Sergio F. de la Garza nos dice "Se entiende por Presupuesto de Egresos de la Federación la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos, a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir del 1o. de enero".⁷

Al respecto tenemos también que el Presupuesto de Egresos de la Federación se forma con las previsiones financieras anuales en las que se calculan y analizan los gastos necesarios que el Estado debe hacer, además de ser un documento elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.⁸

En concreto nosotros definimos al Presupuesto de Egresos de la Federación como un documento elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en él se establecen; la coordi

6.- Raymundo Amaro Guzmán.- Introducción a la Administración Pública.-Libros-Mc. Graw-Hill de México, S.A. de C.V., 1986, pág. 292.

7.- Sergio F. de la Garza.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa, - S.A., México, 1986, pág. 972.

8.- Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo Vol. II.- Editorial Porrúa, - S.A., México, 1983, pág. 95.

nación de actividades, estimación de fuentes de recursos y los límites de gastos que podrán efectuarse, durante el período de un año, a partir del primero de enero, para cumplir los propósitos o las metas y objetivos de cada programa. Dicho documento es enviado a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo Federal, para su revisión y aprobación.

B.- NATURALEZA JURIDICA.- En la doctrina extranjera - una gran mayoría de autores se ha inclinado por considerar el presupuesto de egresos como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y de autorización, nos dice Sergio F. de la Garza.

Fraga expone "que para llegar a una conclusión sobre el particular (la naturaleza intrínseca del presupuesto), es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el Presupuesto.

Por lo tanto los efectos del Presupuesto de Egresos, son los siguientes:

a) El Presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (Art. 126 de la Constitución).

b) El Presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo (Art. 74 Frac. IV de la Constitución).

c) El Presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

d) A su vez, el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene (Art. 4o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

"El primero de los efectos jurídicos señalados, del que son corolarios los demás, es el que en realidad viene a dar la clave para la solución del problema que tenemos planteado. --- Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el

mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior".

"Tan es esto exacto, que la Cámara de Diputados no podría dar su autorización a otro órgano del Estado que no sea el Ejecutivo esto porque, de acuerdo con nuestro régimen constitucional, dicho Poder es el competente para el manejo de los fondos públicos".

"No puede, 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, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocimos en su lugar oportuno".9

"Ríos Elizondo sostiene que "la Constitución de 1917 no considera al Presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía con carácter de anteproyecto el Presidente de la República a la Cámara de Diputados para los efectos de los artículos 65 fracción II y 74, fracción IV de la LOAPF" y concluye diciendo que "el Presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo que, por ende, resulta de la colaboración funcional entre ambos Poderes, que en este caso se motivó por razones históricas y de carácter democrá-

9.- Sergio F. de la Garza.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, pág. 121; Fraga G.- Derecho administrativo, pág. 277.

tico". Bustamante sostiene la misma tesis en sus notas.¹⁰

Al respecto Alfonso Cortina explica que "desde un punto de vista puramente formal, el presupuesto de egresos se aprueba por la Cámara de Diputados, por lo que no puede considerarse como una ley, pues para serlo se requeriría la intervención de ambas Cámaras. Tampoco es una ley por su contenido pues, se repite, no va más allá de la autorización para que una de las ramas del Congreso (la de Diputados) otorgue a los tres poderes de la unión la facultad de pagar los gastos previstos".¹¹

Si es verdad que la Cámara de Diputados al expedir -- el Presupuesto de Egresos de la Federación puede introducir modificaciones sobre el proyecto que le presenta el Ejecutivo, la naturaleza jurídica de ese documento produce la falta de unanimidad de los autores mexicanos sobre ese punto. Así se ha dicho que es una autorización expedida por la Cámara al Ejecutivo para realizar los gastos públicos y que si bien tiene una estructura diferente a la tradicional ley, sigue conservando todos los atributos de la ley. De aquí se infiere que el presupuesto de egresos es -- una ley, ya que se convirtió en Decreto porque el Congreso de la Unión olvidó atribuir a la Cámara de Senadores las facultades sobre aprobación del Presupuesto de Gastos, otorgando el exclusivismo de una Cámara, tan es verdad esto que el artículo 126 Constitucional lo confirma.

Por su parte el señor licenciado Gabino Fraga expone:

- 10.- Ríos Elizondo R.- El Presupuesto de Egresos en Estudios de Derecho Público Contemporáneo.- UNAM/FCE, 1972, págs. 283-294; Bustamante E.- Notas a Finanzas Comparadas de H. Laufenburger, pág. 30
- 11.- Alfonso Cortina.- Curso de Política de Finanzas Públicas.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, pág. 71.

Para llegar a determinar la naturaleza intrínseca del presupuesto de egresos es necesario conocer los efectos jurídicos que produce, que se reducen a los siguientes: El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos; constituye la base para la rendición de Cuentas del Ejecutivo al Legislativo. 12

En conclusión, la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos es exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual debe dar su autorización al Poder Ejecutivo, ya que es el competente para el manejo de los fondos públicos por lo que debe considerarse a la Naturaleza Jurídica del Presupuesto como un acto legislativo en su aspecto formal y la de un acto administrativo en su aspecto material.

12.- Ramón Guerrero Delgado.- El Régimen Jurídico del Gasto Público en México, Tesis, 1976.

C.- PRINCIPIOS NORMATIVOS.- La gran mayoría de autores han denominado los principios normativos, en diferentes formas, por ejemplo: Gilberto Nieves Jenkin como "Características Especiales", Andrés Serra Rojas como "Principios Actuales de la Técnica Presupuestal", Raymundo Amaro Guzmán "Principios Presupuestales", etc. etc..., pero en definitiva todos se refieren a los mismos principios los cuales constituyen, en esencia, requisitos indispensables para la formulación, presentación y ejecución del presupuesto público.

No hay consenso entre los autores en cuanto al número de estos principios, pero sí en lo concerniente a su importancia.

Los Principios Normativos del Presupuesto son cuatro:

- a) La Universalidad,
- b) La Unidad,
- c) La Especialidad y,
- d) La Anualidad.

a) La Universalidad.- El principio de universalidad consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el Presupuesto, y tiene su fundamento constitucional en el artículo 126, que dispone que "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".¹³ De acuerdo con esta disposición todos los egresos del Estado deben emprenderse en el Decreto del Presupuesto de Egresos.

13.- Sergio F. de la Garza.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa, - S.A., 1986, pág. 129; Fraga G. op. ar. n.276 Rfos Elizondo lo llama ---- "principios de integridad", op. cit., pág. 290; Gilberto Nieves Jenkin, -- Conferencias de Orientación Presupuestal, 1973, pág. 55.

Mencionaremos diferentes definiciones al respecto de este principio normativo:

Este principio se fundamenta en la exigencia de que todos los ingresos y egresos del Estado se consignen en el documento presupuestario, descartando los fondos especiales y la autonomía funcional de determinados organismos del sector público.14

Por otra parte se dice también que la totalidad de los ingresos y de los egresos deben figurar en el presupuesto, porque de esta forma se facilita la observación de los efectos que la actividad social y otras áreas económicas pueda tener sobre el producto nacional, así como las repercusiones a un plazo más o menos largo, y apreciar si están acordes a la planificación general económica de una política establecida por el Gobierno Federal.

Sin embargo, debido a las disposiciones legales, en el presupuesto se encuentran omitidos los ingresos y egresos de los Estados y Municipios, por lo que se encuentra un tanto limitado en su universalidad, impidiendo del mismo en el marco que sería la totalidad del país y no exclusivamente al Gobierno Federal.15

Otro concepto nos dice que el presupuesto como programa de nueva significación al viejo principio de la universalidad. No se trata de insistir en el requisito puramente formal de que -

14.- Raymundo Amaro Guzmán.- Introducción a la Administración Pública.-Libros-Mc. Graw-Hill de México, S.A. de C.V., 1986, págs. 312 y 313.

15.- Miguel Angel Dávila.- Conferencias de Orientación Presupuestal, S.H.C.P., México, 1973, pág. 27.

estén incluidos todos los ingresos y egresos, eliminándose inflexiblemente los "fondos especiales" y la autonomía financiera de ciertas empresas gubernamentales. Lo importante es reunir todos los elementos sustantivos que sean necesarios para la articulación del programa total del gobierno.¹⁶

Finalmente Jacinto Faya Viesca dice que este principio es también conocido como "principio del producto bruto", exigiendo, esencialmente que no haya compensación o confusión entre gastos y recursos, teniendo ambos que ser consignados en el presupuesto por su importe "bruto" sin extraer saldos "netos". La idea central del principio de "universalidad" consiste, en que no haya compensación o confusión entre gastos y recursos.¹⁷

El Principio de Universalidad.- Es en realidad todo gasto público el cual debe estar autorizado por el presupuesto, tomándose como base lo dispuesto en el artículo 126 Constitucional que a la letra dice: "no podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el presupuesto o determinado por ley posterior". El cual debe estar compuesto por todos los ingresos y egresos.

Lo que quiere decir que no podrá realizarse ningún gasto sin que exista partida expresa del presupuesto que lo autorice y que acuse saldo suficiente para cubrirlo eliminándose los fondos especiales.

b) La Unidad.- El principio de Unidad del Presupues-

16.- Pedro Muñoz Amato.- Introducción a la Administración Pública.- Ediciones Olimpia, S.A., México, 1978, pág. 144.

17.- Jacinto Faya Viesca.- Finanzas Públicas.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, págs. 218 y 219.

to, consiste en que hay un solo presupuesto y no varios, y es exigible dicha unidad, por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público y constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas.

Este principio encuentra su base en el artículo 74 -- fracción IV de la Constitución Federal que señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de examinar, discutir y -- aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, -- discutiendo primero las contribuciones, que a su juicio, deben de cretarse para cubrirlos. Por otra parte la fracción VII del artículo 73 Constitucional dispone que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

La unidad del presupuesto significa la existencia de un solo presupuesto que comprenda los gastos públicos.

El artículo 126 de la Constitución ha sido interpretado en el sentido que sólo debe existir un sólo presupuesto, y aún cuando el mismo precepto habla de pagos determinados por ley posterior, esto significa que esta modificación es parte integrante del presupuesto general. No son varios presupuestos sino uno solo.

Durante muchos años, cuando los ingresos excedían a los egresos, el Ejecutivo hacía gastos adicionales, no autorizados en el presupuesto original, y en diciembre del año en cuestión enviaba un proyecto de Decreto de reforma al Presupuesto que se aprobaba por las Cámaras, cubriéndose formalmente la irregularidad. Desde 1960, la práctica se descontinuó, en virtud de que los decretos aprobatorios de los respectivos presupuestos, ordenan al Ejecutivo que aplique los excedentes dentro de la nomenclatura establecida por el presupuesto y de acuerdo con la prioridad

que les corresponda de los programas que hubieren sido aproba---
dos.18

Nos dice Alfonso Cortina que "La Unidad del presupues-
to consiste en que todos los gastos estatales se autoricen deta-
llada y específicamente. Puede ahora repetirse que en contra de -
este principio teórico de la Unidad esta el hecho de que la gran-
mayoría de las entidades estatales y los fideicomisos y los ban-
cos nacionales tienen presupuestos propios, independientemente, -
no incluidos en el documento unitario que autorice la totalidad -
del gasto público, pero también debe decirse que la tendencia es
hacia la mayor unidad posible en la concentración de todas las --
erogaciones públicas.

Es importante para una nueva administración pública -
preparar un presupuesto perfecto en menos de un mes"19

Este principio postula que el documento presupuesta--
rio debe consignar los ingresos y egresos de la Administración Pú-
blica; y como es natural, estos ingresos y egresos deben estar --
contenidos en un solo documento.

Se aboga porque exista no sólo esta unidad, sino tam-
bién un fondo único que facilite el control programático, el cual

- 18.- Sergio F. de la Garza.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa, -
S.A., México, 1986, págs. 128 y 129; Gilberto Nieves Jenkin.- Conferen---
cias de Orientación Presupuestaria.- S.H.C.P., México, 1973, págs. 52 y 53
19.- Alfonso Cortina.- Curso de Política de Finanzas Públicas.- Editorial Por-
rúa, S.A., México, 1977, pág. 76.

tiende a debilitarse con la aparición de fondos especiales.²⁰

Por último Faya Viesca nos dice: que el Principio de Unidad del Presupuesto consiste en la reunión o agrupación de la totalidad de los gastos y recursos del Estado en un documento de carácter único.

Las finanzas públicas tradicionales fundamentan este principio en consideración de orden técnico y de carácter político, que pueden sintetizarse de esta manera, según señala Fonrouge siguiendo la doctrina de Laferriere, Waline y Duranger "a) permite apreciar fácilmente si el presupuesto está equilibrado; b) dificulta la realización de maniobras, como la simulación de economías o la ocultación de gastos en las cuentas especiales; c) hace posible conocer la magnitud efectiva del presupuesto y la porción de renta afectada por las erogaciones; d) evita complicaciones y oscuridades; e) el finalmente, desde el punto de vista político, facilita el control parlamentario, que se vería dificultado con las cuentas fraccionadas, al propio tiempo que posibilita la comparación del grado de utilidad de los gastos al enunciarlos en forma integral.²¹

c) La Especialidad.- Este principio significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado, este principio tiene como finalidad no únicamente la de establecer un orden en la administración de los fondos públicos, sino

20.- Raymundo Amaro Guzmán.- Introducción a la Administración Pública.- Libros Mc. Graw-Hill de México, S.A. de C.V., 1986, pág. 309.

21.- Jacinto Faya Viesca.- Finanzas Públicas.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, pág. 218.

también dar base para que el Poder Legislativo pueda controlar -- eficazmente las erogaciones.

El artículo 74 fracción IV párrafo VI de la Constitución dice "La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio. 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 el exámen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiese lugar.

De acuerdo con este principio el proyecto de presupuesto debe contener las previsiones de egresos destinadas a cada Ramo, para el sostenimiento de los servicios públicos; que las autorizaciones se clasificarán por Ramos de la Administración, comprendiendo por separado los Poderes Legislativo y Judicial y las Dependencias del Poder Ejecutivo, que son: Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, así como Inversiones, Erogaciones -- Adicionales y Deuda Pública.

Rfos Elizondo sostiene que "el principio de especialidad se refiere a la ejecución de presupuesto y se divide en cualitativa y cuantitativa. La primera exige que sean invertidos 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 menor cantidad, si no requiere hacer la erogación, en cuyo caso, proceda efectuar las transferencias de partidas que se estime conveniente, lo cual deberá ser autorizada por la Cámara de Diputados oportunamente, al solicitársele la modifi-

cación presupuesta respectiva.22

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público - en su artículo 25, dispone que la Secretaría de Programación y - Presupuesto autorizará los traspasos de partidas cuando sea procedente dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas.

Por lo que se refiere a los límites cuantitativos de las partidas, también se dispone que la Secretaría de Programación y Presupuesto puede asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en el presupuesto a aquellos programas -- que considere convenientes. Se reitera que el gasto debe ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales a menos de que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática (entre ellas se incluyen las de erogaciones extraordinarias imprevistas, complementarias: inversiones y subsidios, etc.) para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever.

d) La Anualidad.- 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 rebustecía la facultad parlamentaria de controlar al ejecutivo, de modo tal que la práctica iniciada bajo forma de voto anual del impuesto, se transformó en un medio efectivo de conocer, vigilar y limitar la acción general en la democracia clásica.

22.- Sergio F. de la Garza.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa, - S.A., México, D.F., pág. 291.

Las instituciones políticas inglesas, resultaron factores predominantes en la generalización del principio de anualidad presupuestaria.

Alfonso Cortina dice "En cuanto a la anualidad como requisito generalmente aceptado en una buena contabilidad del Estado, sólo puede comentarse que, como es notorio, nunca ha dejado en México de planearse el gasto público en periodos de calendario que se ajustan a cada año natural".²³

En nuestro Derecho, el principio de anualidad está establecido constitucionalmente del artículo 74, fracción IV la cual dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Además el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, afirma que "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 periodo de un año a partir del 1o. 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 señalan".

Cabe mencionar que en el principio de anualidad la Cámara de Diputados no puede conceder al Ejecutivo una autorización permanente para hacer erogaciones, sino que debe renovarlas cada -

23.- Alfonso Cortina.- Curso de Política de Finanzas Públicas.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, pág. 77.

año. Sin embargo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 30, menciona que se pueden aprobar en casos excepcionales contratos cuya ejecución trascienda el año del presupuesto en que se firman, lo que permitirá celebrar contratos para las obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, y proyectos importantes, lo que ahora es frecuente por la magnitud de nuestra economía, 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.

El año financiero o ejercicio fiscal coincide con el año calendario tiene, entonces una duración de 12 meses, contados a partir del 1o. de enero.

D.- PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.- En México dió inicio el Presupuesto por Programas en 1974 con el Presidente Luis Echeverría, ya que dió instrucciones para que se iniciaran labores para cambiar el sistema tradicional del presupuesto que se había venido utilizando por un sistema de transición, que se llamó de orientación programática, porque era un ensayo para la final adopción del presupuesto por programas y actividades que debería establecerse al final de su sexenio.

En el mes de diciembre del año de 1976, se derogó la antigua Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, en vigor desde 1935, y se expidió la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que significa la implantación general en la Administración Federal del Presupuesto por Programas.

Por lo que se refiere al significado de programar Martner dice que "programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se susciten".²⁴

La programación se desarrollo a través de un proceso que tiene cuatro etapas las cuales son: a) Formulación; b) Discusión y Aprobación; c) Ejecución y d) Control y Evaluación.

a) Formulación.- La formulación requiere de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de las metas y de la asignación

24.- Sergio F. de la Garza.- Derecho Financiero Mexicano.-Editorial Porrúa, -- México, 1986, pág.90; Martner Gonzalo.- Planificación por Programas.- Editorial Siglo XXI, 8a. Edición, 1976, pág. 45.

nación de los recursos. Todas estas partes del programa se exponen en el documento programático el cual es sometido a discusión y aprobación por las autoridades. Para cada tipo de programación se requiere el empleo de una técnica determinada, puesto que cada programa es distinto.

b) Discusión y Aprobación.- Para tener posibilidad de éxito de un programa se requiere que los empleados y funcionarios públicos que lo habrán de ejecutar, están informados y convencidos. Así como tener el apoyo de la opinión pública. Por supuesto se requiere la aprobación del cuerpo Legislativo. Por esta razón, una vez formulado el programa por los técnicos, procede iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto resguardar las convenciones de los principales sectores.

c) Ejecución.- Aprobados los programas se requiere -- que se encomiende a funcionarios y empleados capacitados, que --- sean responsables de la ejecución. La eficiencia y la eficacia -- son indispensables. Para esto la administración pública es la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de - las metas del programa. La ejecución eficiente de programas es, - fundamentalmente, una tarea de buena administración.

d) Control y Evaluación.- Es necesario que la realización de los actos en que consiste el programa sean del conocimiento de las distintas oficinas involucradas, a fin de controlar que se realicen bien.

Debe establecerse una corriente continua de informa-- ción estadística desde las bases de la administración hacia los - niveles superiores, a fin de permitir a los planificadores y di-- rectores una visión oportuna de lo que está aconteciendo, lo cual sirve para rectificar errores y para reorientar actividades antes

de producir malgasto de recursos.

Concepto de Presupuesto por Programas: "El Presupuesto por Programas es un instrumento de control en cualquier sistema político, pero para que funcione adecuadamente, es necesario que se tenga claridad y precisión en los métodos de trabajo, cambio de mentalidad, orden en el desempeño de las actividades y decisión política.

Es un plan de trabajo y un instrumento de realizaciones del gobierno, que formando parte de uno mas amplio (normalmente de mediano y largo plazo), especifica los programas y proyectos concretos que deben llevarse a cabo durante una gestión financiera, sus costos y objetivos, así como la parte que de los mismos deberá cumplirse, durante el período fiscal. Permite interrelacionar y coordinar las metas a largo y mediano plazo, dentro de un esquema armónico de programas específicos, cuyos costos puedan evaluarse unitariamente y su cumplimiento está a cargo de una unidad ejecutora definida".²⁵

El presupuesto por programas es un proceso integrado 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, y conlleva 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 responsabi

25.- Faya Viesca Jacinto.- Administración Pública Federal.- Editorial Porrúa,- S.A., México, 1983, pág. 351.

lidades.

El presupuesto por programas expresa el gasto en función de objetivos precisos que se persiguen en cada nivel de organización; por lo que su implantación en el sector público obligaría a los directores o gerentes de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal, etc., a formular y coordinar los programas de acción de sus diferentes dependencias y los comprometería a cumplir metas de trabajo que vayan de acuerdo con el desarrollo económico del país.

Por lo que se determina del presupuesto por programas lo siguiente:

- Que es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución, a realizarse.
- Que es detallado hasta el nivel de actividades, de tal forma que suministre los antecedentes de costos, el volumen del trabajo ejecutado y los logros.
- Que permita producir bienes o servicios, a los mejores costos y con la mayor eficiencia y emplear los recursos (propios o ajenos) de la mejor forma para cumplir con los objetivos señalados en los programas y proyectos.
- Que es un plan operativo de corto plazo para la realización de las funciones del sector público, ya que el presupuesto por programas se convierte en un instrumento que tiende a ordenar las actividades de la administración pública.

- Que al proponerse ligar el presupuesto anual con los planes de largo y mediano plazo, permite introducir hábitos de programación en el sector público.26

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ordena en su artículo 90. que "Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Ahora la programación del gasto público federal tendrá que basarse en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entre otros asuntos le corresponde:

VI. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación...

VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Nuestra Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 13, dispone que "El gasto público federal se

basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas - que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y - se fundarán en costos.

Martner por su parte determina las ventajas del presupuesto por programas como sigue:

Las personas que confeccionan los presupuestos y las que deben aprobarlos tienen que elaborar un método de planificación; pues deben hacer estimaciones para el año siguiente sobre - la actividad que implica cada programa y proyecto, es decir, en - vez de copiar el presupuesto del año anterior, los funcionarios - deben decir la cantidad de servicios que deben prestar en el próximo ejercicio presupuestario y determinar el costo de ellos.

Permite evaluar la eficiencia con que operan las diferentes entidades ejecutoras de programas y proyectos, ya que el - presupuesto-programa contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precios, que hacen posible la comparación - entre proyectos similares y determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ello.²⁷

27.- Sergio F. de la Garza.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa, - S.A.- México, 1986, 14a. Edición, pág. 94; Gonzalo Martner.- Planificación y Presupuesto por Programas.- Editorial Siglo Veintiuno Editores, - S.A.- México, 1981, pág. 197.

E.- ELABORACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.- En principio definiremos el presupuesto de egresos. Como el acto legislativo (decreto) aprobado por la Cámara de Diputados, e iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante el periodo de un año, a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos, previstos en los programas a cargo de las unidades que en el propio presupuesto se señalen.

En la preparación del anteproyecto del presupuesto de egresos intervienen todas las dependencias gubernamentales, pero corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultad de coordinar todo el presupuesto, es decir tiene conforme dice el artículo 32 fracciones V, VI y VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el despacho de los siguientes asuntos:

V. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

VI. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En relación a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su

artículo 18 dispone que: "Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, es la que fija las reglas técnicas de elaboración y ejercicio del presupuesto de egresos de la federación. Esta ley dispone que cada entidad debe contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público, en su artículo 7o. Además las Secretarías y Departamento de Estado deben orientar y coordinar la programación y presupuestación, de los organismos, empresas y fideicomisos del sector paraestatal que quedan ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación, y deben las proposiciones de programas y presupuestos recibir la aprobación de la Secretaría o Departamento correspondiente.

También esta ley en su artículo 17 segundo párrafo -- dispone que: "Las entidades remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría."

Los anteproyectos que preparan las entidades deben estar elaborados con base en los programas respectivos de conformidad como lo estipula el artículo 17 de la ley antes mencionada -- que nos dice: "Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto --

con base en los programas respectivos", y el proyecto que presenta el Presidente a la Cámara de Diputados debe estar también formulado con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y además estar fundados en costos, así lo estipula el artículo 13 de dicha Ley.

Una vez que se tienen conocidas las cifras aproximadas de ingresos, gastos y financiamiento, mismos que se distribuyen por sectores de actividad económica, con base a criterios congruentes con la estrategia de política económica del Gobierno Federal, se fijan los montos aproximados específicos que corresponderán administrar a cada una de las dependencias gubernamentales y organismos y empresas paraestatales que participan en cada sector.28

La Secretaría de Programación y Presupuesto queda facultada para formular el Proyecto de Presupuesto de las entidades, cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiere señalado. La Cámara de Diputados está en la posición de formular y aprobar a su arbitrio su Presupuesto de Egresos.

"El Proyecto de Presupuesto de Egresos que el Presidente de la República envía a la Cámara de Diputados está integrada con los documentos que se refieren 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.

28.- Sergio F. de la Garza.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa, - S.A., México, 1986, pág. 148.

II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquéllos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.

III. Estimación de Ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal que se propone, con la indicación de los empleos que incluye.

IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.

V. Estimación de los Ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.

VI. 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.

VII. 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.

VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarías actuales y las que se prevén para el futuro.

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

Lo anterior conforme a lo que establece el artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Por otra parte el artículo 74 Constitucional confiere

facultades exclusivas a la Cámara de Diputados pero refiriéndonos específicamente a la fracción IV, nos dice que: El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente o dar cuenta de los mismos. Y se añade que sólo podrá ampliarse el plazo de presentación mencionada anteriormente, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Asimismo la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 20 dispone que "El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal deberán ser presentados oportunamente al Presidente de la República por la Secretaría de Programación y Presupuesto para -- ser enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 del año inmediato anterior al que correspondan".

En cuanto a la Discusión y Aprobación del Presupuesto de Egresos, la Cámara de Diputados debe tomar inmediata atención a ésta, ya que tiene facultad para presentar proposiciones para modificar dicho Proyecto, conforme lo que establece el artículo 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que nos dice "Las proposiciones que hagan los miembros de la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo, serán sometidas desde luego a las comisiones respectivas. A ninguna proposición de esta índole se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones".

La Secretaría de Programación y Presupuesto está obligada a proporcionar a solicitud de los Diputados al Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general que puedan contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones -- contenidas en el proyecto de Presupuesto de Egresos (Artículo 13- de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

Siendo aprobado el Presupuesto de Egresos, el Presidente de la República debe promulgar y publicar el decreto aprobatorio. A su vez la Secretaría de Programación y Presupuesto elaborará los libros correspondientes al presupuesto de cada dependencia gubernamental y Departamento para ser enviados a los mismos.

Después de haber sido aprobado el Presupuesto de Egresos, éste puede tener reformas porque el Ejecutivo lo solicite o porque actos del poder Legislativo lo hagan imperativo. En esos casos el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto debe preparar las iniciativas de reformas correspondientes de igual forma que el Presupuesto General.

Política de gasto público de la Secretaría de Programación y Presupuesto para 1990. El gasto público es un instrumento fundamental de la estrategia de desarrollo. Para ser eficaz, - debe mantenerse en niveles congruentes con su sano financiamiento, ser ejercido con eficiencia y asignado con prioridades claras, y enfocarse a los campos en que la acción del Estado es estratégica o prioritaria; fomentando, a la vez, la participación amplia y -- responsable de la sociedad en las tareas del desarrollo.

El propósito fundamental que alienta la política económica y social es el de aumentar la calidad de la vida de los mexicanos en todos los órdenes.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1990 busca coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos a través de los siguientes objetivos particulares.

I. Contribuir al equilibrio fiscal en apoyo de la estabilidad de precios, como condición para lograr un desarrollo -- que se refleje de manera permanente en el bienestar de la población.

II. Modificar la estructura de las erogaciones para -- atender más decididamente las responsabilidades prioritarias del Estado, como son las de promover el bienestar social y asegurar -- la infraestructura pública necesaria para el crecimiento sobre ba -- ses sostenidas y de equidad.

III. Responder al compromiso fundamental, compartido -- por el gobierno y la sociedad, de apoyar a la población de más ba -- jos ingresos en su esfuerzo por superar sus condiciones de pobreza extrema.

Para la consecución de los objetivos planteados, el -- ejercicio de la política de gasto público de 1990 se conformará -- a los siguientes diez criterios:

I. Apoyar la recuperación económica con estabilidad -- de precios, sujetando el nivel de las erogaciones a la disponibi -- lidad de ingresos y financiamiento no inflacionario.

El gasto público ejercido con eficacia y honestidad, -- asignado a prioridades en los campos de acción propia del Estado, -- y en un monto compatible con su financiamiento no inflacionario, -- constituye uno de los elementos indispensables de toda estrategia

viable de desarrollo.

El monto propuesto para 1990 en el presente Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de 110.8 billones de pesos, es 4.7 por ciento mayor en términos reales, al ejercido en el presente año.

2. Asegurar la máxima prioridad en la asignación del gasto público a la atención a las demandas del bienestar social.

No existe mejor inversión para un país, que la inversión en sus recursos humanos. Una población cada vez mejor alimentada, con niveles crecientes de educación, salud, vivienda y acceso a servicios básicos, constituirá la palanca fundamental de nuestro desarrollo. Por ello, en la política presupuestaria de esta Administración se asigna la máxima prioridad al gasto social.

En el gasto de desarrollo social, el correspondiente a educación aumenta 16.9 por ciento real, con lo que será posible atender el Programa para la Modernización Educativa del país.

Se propone una inversión del sector de desarrollo urbano y ecología que aumenta 25.1 por ciento real, respecto de lo ejercido el presente año, con lo que será posible atender los programas de vivienda.

3. Responder al compromiso fundamental del Estado para con quienes menos tienen.

El Programa Nacional de Solidaridad está efectuando múltiples obras para aliviar situaciones de miseria en comunidades indígenas, zonas rurales y colonias populares.

Los sectores de agricultura y recursos hidráulicos, comunicaciones y transportes, comercio y fomento industrial, salud, educación, pesca y desarrollo urbano y ecología incluyen, en su presupuesto a consideración, recursos para ser ejercidos explícitamente en el Programa Nacional de Solidaridad.

4. Estimular el desarrollo de los sectores agrícola y pesquero, en beneficio de los productores y en apoyo a la alimentación popular.

En el presente proyecto se destinan 16.1 billones de pesos para asegurar el abasto a la población, en especial a la de bajos recursos. Para lograr este propósito y garantizar así a todos los mexicanos los niveles mínimos de nutrición, se contemplan dos ámbitos de acción fundamental.

El presupuesto de inversión del sector de comercio y abasto que se propone, de 332.4 mil millones de pesos, es seis veces lo ejercido en 1989.

5. Atender el abasto y el uso racional del agua, como factores de gran importancia en el desarrollo agropecuario, y por ser satisfactores fundamentales de la población y elemento indispensable en el desarrollo general del país.

El agua es un recurso indispensable y crucial para el desarrollo del país.

El Plan Nacional de Desarrollo propone una política que se vertebra en torno a un uso racional del agua, ampliando la cobertura del servicio y mejorando la calidad del suministro existente. En apoyo de esta política, se propone aumentar en 64.0 por ciento real los recursos asignados a la Comisión Nacional del ---

Agua.

6. Incrementar la inversión pública que demanda el desarrollo del país, otorgando prioridad a los proyectos socialmente más rentables.

Para que la población alcance niveles adecuados de bienestar, es preciso que tenga acceso a empleos suficientes y bien remunerados.

Se propone un gasto presupuestal en inversión del sector público de 23.0 billones de pesos, con un crecimiento real del 14.4 por ciento. Así, su participación en el gasto programable comenzaría a recuperarse, al pasar de 19 por ciento en 1989, a 21 por ciento en 1990.

7. Fortalecer la infraestructura económica para la recuperación del crecimiento de la actividad productiva con estabilidad de precios.

Es preciso asegurar el abasto adecuado de energía. Se considera un aumento real de la inversión física de PEMEX de 7.3 por ciento, y de 15.4 por ciento en el sector eléctrico. En comunicaciones y transportes, la inversión crece 5.9 por ciento. Estos aumentos permitirán comenzar a superar rezagos en infraestructura económica acumulados durante varios años.

8. Asegurar eficiencia, transparencia y honestidad en el ejercicio del gasto público.

El gasto público debe atender diversas áreas del desarrollo en que su presencia es estratégica y prioritaria.

9. Contribuir a los propósitos de descentralización, desconcentración y protección del medio ambiente señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Ejercer eficientemente el gasto implica mantenerlo en concordancia con las prioridades fundamentales de la estrategia de desarrollo, haciéndolo compatible con los objetivos de descentralización de las decisiones, y de apoyo a la desconcentración de la actividad económica.

10. Mejorar las condiciones de vida de los servidores públicos.

Al servidor público debe exigirsele responsabilidad, honestidad escrupulosa y eficiencia en el desempeño de sus labores.

El presente Proyecto de Presupuesto incluye previsiones encaminadas a detener el deterioro del poder adquisitivo de sus trabajadores, atender la creación de plazas en los sectores prioritarios y premiar, además, la permanencia, la dedicación y la capacidad en el trabajo. 29 (ANEXOS A al 1)

29.- Presupuesto de Egresos de 1990.- Proyecto Tomo I.- Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto.- S.P.P.- México, 1990, págs. 4-21.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 1990
(miles de millones de pesos)

C o n c e p t o	Proyecto 1990	Participación %
GASTO NETO TOTAL	194,379.9	100.0
GASTO PRIMARIO	131,861.2	67.8
GASTO PROGRAMABLE Y PARTICIPACIONES	129,241.5	66.5
Gobierno Federal	44,577.2	22.9
Organismos y Empresas	66,264.3	34.1
Participaciones y Estímulos	18,400.0	9.5
ADEFAS	2,619.7	1.3
INTERESES	62,518.7	32.2



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PRESUPUESTO DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL

(Miles de Millones de Pesos)

C o n c e p t o	Esperado Proyecto		Variación %	
	1989	1990	nominal	real
GASTO PROGRAMABLE	383.9	534.3	39.2	17.1
LEGISLATIVO	155.2	213.4	37.5	15.6
Directo de Administración	136.1	198.9	46.1	22.9
Inversión Física	19.1	14.5	(24.1)	(36.2)
JUDICIAL	228.7	320.9	40.3	18.8
Directo de Administración	217.2	293.6	35.2	13.7
Inversión Física	11.5	27.3	137.4	99.7

Nota: A fin de hacer comparable el Proyecto de Presupuesto con el Esperado de 1989, en este cuadro se distribuye la previsión del paquete salarial del Ramo XVIII.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

GASTO PROGRAMABLE
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

(Miles de Millones de Pesos)

Concepto	Esperado 1989	Proyecto 1990
TOTAL	1,314.0	2,629.2
Solidaridad y Desarrollo Regional.	1,314.0	2,000.0
Total otras Dependencias.		629.2
Agricultura y Recursos Hidráulicos.		377.4
Comunicaciones y Transportes.		100.0
Comercio y Fomento Industrial.		53.0
Educación Pública.		75.0
Salud.		10.0
Pesca.		6.7
Desarrollo Urbano y Ecología.		7.1



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO DEL SECTOR PUBLICO
(BILLONES DE PESOS)

Concepto	Ejercido 1988	Esperado 1989	Proyecto 1990	Variación %	
				nominal	real
GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO	74.2	89.0	118.8	24.5	4.7
GOBIERNO FEDERAL	26.7	35.5	44.6	25.5	5.5
Corriente	13.3	17.1	22.4	38.7	9.9
Serv. Personales	10.4	13.5	18.1	34.8	12.7
Otros	2.9	3.6	4.3	18.2	(8.6)
Inversión Física	4.5	6.6	8.9	35.6	14.0
Directa	3.2	4.1	5.4	31.7	10.8
Indirecta	1.3	2.5	3.5	42.8	19.4
Inversión Financ.	0.3	0.4		(100.0)	(100.0)
Otras Transferen.	8.6	11.4	13.3	16.8	(2.4)
ORGANISMOS Y EMPRESAS	47.5	53.5	66.2	23.8	4.2
Operación	36.1	40.9	50.6	23.8	4.1
Serv. Personales	10.1	11.6	14.9	27.9	7.6
Otros	26.0	29.3	35.7	22.1	2.7
Inversión	9.9	10.4	14.1	36.3	14.6
Ajenas	1.5	2.2	1.5	(33.0)	(43.6)



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSION

PODERES

DESCRIPCION	FECHA INICIO	FECHA TERMINO	AVANCE FISICO PARA 1990 \$
Proyecto de ingenieria integral para evaluar el estado estructural del Recinto Legislativo de la H. Cámara de Diputados.	1990	1990	100
Remodelacion del Recinto Parlamentario de la H. Cámara de Senadores.	1990	1990	100
Terminacion del Centro de convivencia familiar de la Contaduría Mayor de Hacienda.	1989	1990	100
Terminacion de 3 modulos del edificio central, del H. Poder Judicial Federal lo que permitira un avance físico-financiero del 60 por ciento en la construcción del Recinto Judicial.	1987	1991	44



ANEXO F

RESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL
 CLASIFICACION ECONOMICA
 (Miles de Millones de Pesos)

C o n c e p t o	Esperado 1989	Proyecto 1990	Variación %	
			nominal	real
GASTO PROGRAMABLE	45,414.2	56,285.8	23.9	4.2
GASTO DIRECTO	22,378.8	28,847.3	27.8	7.5
GASTO CORRIENTE				
De Administración	18,162.9	23,524.9	29.5	8.9
Servicios Personales	14,693.9	19,449.8	32.4	11.5
Materiales y Suministros	851.5	1,137.9	33.6	12.4
Servicios Generales	1,787.5	2,254.5	26.1	6.1
Erogaciones Extraordinarias	830.0	682.7	(17.7)	(38.8)
GASTO DE CAPITAL				
Inversión Física	4,842.1	5,322.4	31.7	18.7
Servicios Personales	324.4	325.4	8.3	(15.6)
Bienes Muebles e Inmuebles	639.9	688.6	(4.8)	(19.4)
Obras Públicas	3,886.8	4,381.2	41.9	19.4
Erogaciones Extraordinarias		15.2		
Inversión Financiera	373.8		(100.0)	
TRANSFERENCIAS	22,836.2	27,437.7	20.2	1.1
Corrientes	13,805.8	14,263.6	9.7	(7.8)
Inversión Física	4,873.6	5,527.8	35.7	18.7
Inversión Financiera	1,887.8	1,868.1	(1.8)	(18.4)
Pago de Intereses	1,817.5	1,588.5	(13.8)	(28.0)
Pago de Pasivo	2,851.5	4,998.5	75.3	42.4



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

RESUMEN SECTORIAL ECONOMICO
TASAS DE CRECIMIENTO

(Miles de Millones de Pesos)

S e c t o r	Variación %	
	nominal	real
TOTAL GASTO PROGRAMABLE	24.5	4.7
DESARROLLO RURAL	29.2	8.7
PESCA	39.5	17.3
DESARROLLO SOCIAL	33.9	12.8
EDUCACION	38.9	16.4
SALUD Y LABORAL	31.1	13.3
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL	52.2	28.0
DESARROLLO URBANO	(2.3)	(17.9)
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	12.2	(5.6)
COMERCIO Y ABASTO	24.8	5.8
TURISMO	22.1	2.7
ENERGETICO	24.3	4.6
INDUSTRIAL	18.7	(0.2)
JUSTICIA Y SEGURIDAD	31.7	18.8
ADMINISTRACION	(25.6)	(37.4)



RESIDENCIA DE LA REPUBLICA

RESUMEN SECTORIAL ECONOMICO
PARTICIPACION PORCENTUAL

(Miles de Millones de Pesos)

S e c t o r	Esperado 1989	Proyecto 1990	Participación %	
			1989	1990
TOTAL GASTO PROGRAMABLE	89,858.5	110,841.5	100.0	100.0
DESARROLLO RURAL	4,778.7	6,166.1	5.4	5.6
PESCA	148.8	287.6	0.2	0.2
DESARROLLO SOCIAL	51,296.9	41,915.4	55.2	37.8
EDUCACION	13,485.7	18,738.0	15.1	16.9
SALUD Y LABORAL	15,137.8	19,849.8	17.0	17.9
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL 1/	1,514.8	2,888.8	1.5	1.8
DESARROLLO URBANO	1,359.4	1,327.6	1.5	1.2
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	5,157.6	5,786.5	5.8	5.2
COMERCIO Y ABASTO	7,022.8	9,763.8	8.8	8.8
TURISMO	186.5	138.0	0.1	0.1
ENERGETICO	23,364.1	29,847.9	26.2	26.2
INDUSTRIAL	8,253.8	9,798.6	9.3	8.8
JUSTICIA Y SEGURIDAD	3,475.8	4,577.8	3.9	4.1
ADMINISTRACION	4,653.5	3,447.8	5.2	3.1

1/Corresponde al gasto directo del Ramo XXVI. La totalidad de recursos del Programa Nacional de Solidaridad se detalla en la página 132 de esta Exposición.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRAL
RESUMEN ADMINISTRATIVO
(Miles de Millones de Pesos)

Concepto	Espirado 1989	Proyecto 1990	Variación s	
			nominal	real
GASTO PROGRAMABLE	45,414.2	56,285.0	23.9	4.2
GASTO DIRECTO	22,578.8	28,047.3	27.0	7.5
Presidencia de la República	130.5	152.5	16.9	(1.7)
Gobernación	362.9	366.2	0.9	(15.1)
Relaciones Exteriores	325.0	343.2	5.5	(11.4)
Hacienda y Crédito Público	589.0	661.4	12.3	(5.6)
Defensa Nacional	1,912.0	2,498.7	30.7	9.9
Agricultura Y Rec. Hidráulicos	1,021.1	1,297.3	27.0	6.9
Comunicaciones y Transportes	1,315.0	1,556.4	18.4	(0.5)
Comercio y Fomento Industrial	155.6	187.4	20.4	1.3
Educación Pública	8,507.7	11,509.9	35.3	13.0
Salud	1,391.5	2,037.2	46.4	23.1
Marina	636.3	862.7	35.6	14.0
Trabajo y Previsión Social	122.7	162.1	32.1	11.1
Reforma Agraria	180.2	243.2	35.0	13.5
Pesca	110.5	168.9	52.9	28.6
Procuraduría Oral. de la República	210.0	294.7	39.0	17.6
Energía, Minas e Ind. Parastatal	45.4	62.1	36.0	15.0
Aportaciones a Seguridad Social	1,306.5	1,684.4	21.5	2.2
Desarrollo Urbano y Ecología	302.7	401.9	32.0	11.7
Turismo	105.0	128.2	22.1	2.7
Programación y Presupuesto	176.4	205.2	18.0	(0.7)
Solidaridad y Des. Regional 1_/	1,314.0	2,000.0	52.2	20.0
Contraloría Oral. de la Federación	36.7	49.9	36.0	14.4
Erogaciones no Sectorizables	2,239.7	1,970.0	(12.0)	(26.0)
TRANSFERENCIAS	22,836.2	27,437.7	20.2	1.1
Organismos y Empresas Controlados	8,904.6	10,632.7	19.4	0.4
Entidades Subordinadas	13,931.6	16,805.0	20.6	1.5

Nota: A fin de hacer comparable el Proyecto de Presupuesto de cada una de las Dependencias con el Esperado de 1989, en este cuadro se distribuye la previsión del paquete salarial del Ramo XXIII a nivel de Dependencia, la cual se va autorizando conforme avanza el ejercicio.

1_/Corresponde al gasto directo del Ramo XXVI. La totalidad de recursos del Programa Nacional de Solidaridad se detalla en la página 132 de esta Exposición.

C A P Í T U L O I I

**FUNCIÓNES DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
EN LA RECEPCION DE PASIVO CIRCULANTE**

- A.- CONCEPTO DE PASIVO CIRCULANTE
- B.- FACULTADES DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
- C.- OBLIGACION DE PRESENTAR LOS REPORTES DE PASIVO CIRCULANTE POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
- D.- PROCEDIMIENTO DE ENTREGA-RECEPCION DE LOS REPORTES DE PASIVO CIRCULANTE

A.- CONCEPTO DE PASIVO CIRCULANTE.- Nos encontramos con diversas definiciones del pasivo como son:

La Real Academia de la Lengua Española nos dice "Pasivo.- aplicarse al haber o pensión que disfrutaban algunas personas en virtud de servicios que prestaron o del derecho ganado con ellos y que les fue transmitido."

Importe total de los débitos y gravámenes que tiene contra sí una persona o entidad y también el costo o riesgo que contrapesa los provechos de un negocio; todo lo cual se considera como disminución de su activo".30

Asimismo Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho, define al Pasivo como: La totalidad de las cargas que pasan sobre el patrimonio de una persona, física o moral.31

Por otra parte Kohler Eric. L. en su diccionario para Contadores nos dice que Pasivo Circulante: Es la Deuda a corto plazo, cualquiera que sea su origen incluyendo el pasivo acumulado, así como los ingresos diferidos o no devengados que deberán pagarse con el activo corriente, o transferirse a ingresos dentro de un período relativamente corto, por lo general de un año o menos, o un período mayor de un año, pero dentro del ciclo comercial de la empresa.32

30.- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 1984, pág.

31.- Rafael de la Pina Vara.- Diccionario de Derecho.- Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, pág. 377.

32.- Kohler Eric. L.- Diccionario para Contadores.- Editorial Unión Tipográfica Hispano-Americana, S.A. de C.V., México, 1982, pág. 428.

Nosotros definimos al Pasivo Circulante como un préstamo que se indica ser pagadero al requerirlo el acreedor, sin embargo si el acreedor ha aceptado un plan específico de pagos, el préstamo se clasifica a veces sobre la base del plan de pagos programado, no obstante el derecho del acreedor de exigir el pago a la vista en cualquier momento.

El pasivo circulante comprende obligaciones presentes provenientes de operaciones o transacciones pasadas, tales como la adquisición de mercancías o servicios.

En razón de la revisión del pasivo circulante de las dependencias y entidades, la Secretaría de Programación y Presupuesto lo ha denominado como: Adeudo de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) los cuales se crean como a continuación se explica.

Las dependencias y entidades crean su pasivo circulante al adquirir mercancías o servicios al 31 de diciembre del año que haya corrido sin que estas mercancías o servicios se hayan pagado. Esto surge al allegarse el último mes del año sin que se hayan efectuado todas las adquisiciones de mercancías y/o servicios indispensables para la dependencia o entidad.

Constituirán Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) aquellos pasivos que se constituyan en un ejercicio fiscal y que corresponda a un gasto ejercido en años anteriores y cuyo pago se cargue al presupuesto autorizado del año en que se ejercieron.

Los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores constituirán el pasivo circulante de las dependencias y deben contemplar sólo los compromisos devengados, debidamente contabilizados,

no pagados al 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal y que además cuenten con la disponibilidad de recursos, como nos indica el artículo 29 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que nos dice: "Una vez concluida 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 se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes y, en su caso, se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior".

En caso contrario a lo que establece el artículo anterior, los compromisos que se hayan generado en el año que corresponda, o rebasen el presupuesto autorizado se cubrirán con cargo al presupuesto del ejercicio fiscal siguiente.

Sin embargo este criterio tiene casos excepcionales -- como nos indica dicha Ley en su artículo 30.- "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 aprobadas 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.

Cuando se trate de programas cuyos presupuestos se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación se hará mención especial de estos casos al presentar el proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados.

B.- FACULTADES DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.- Durante la Administración del Lic. José López Portillo se constituyó la Secretaría de Programación y Presupuesto, junto con tres ordenamientos básicos, que son; la Ley Organica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, así como las Leyes de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y General de Deuda Pública, publicadas ambas en el Diario Oficial de la Federación de 31 del propio mes y año.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es el órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral, ya que fue la idea de integrar en una misma Secretaría las facultades de planeación y programación respecto a las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, y las relativas a la determinación de los recursos presupuestarios requeridos para la instrumentación de los planeado y programado.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asignó como principales atribuciones las que se mencionan en seguida:

1) Recabar los datos y elaborar los planes nacionales sectoriales y regionales de desarrollo económico y social y el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal.

2) 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.

3) Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

4) Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y la de las entidades de la Administración paraestatal.

5) Llevar a cabo las tramitaciones y registros requeridos para el control y la vigilancia del ejercicio del gasto público y de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con sus leyes respectivas.

6) Cuidar que sea llevada y consolidada 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.

7) Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal.

8) Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, 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.

9) Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, Municipios, Instituciones, o particulares, cualesquiera los fines a que se destinen.

10) 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.

11) Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas y realizar estudios cartográficos de la República, así como llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país, y

12) Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten al Erario Federal.

Anteriormente numerosas atribuciones que se encontraban asignadas a diversas unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de la Presidencia, de Industria y Comercio de la misma Presidencia de la República se segregaron y conjuntamente para conformar la estructura orgánica-funcional de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A consecuencia de esto y de conformidad con lo que prevé el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuanto a la determinación de las unidades administrativas que la integran y sus correspondientes atribuciones, se expidió el primer Reglamento Interior de la Secretaría, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1977. Conforme a este ordenamiento se definieron las unidades por cuyo conducto habría de ejercer sus funciones y despachar los asuntos de su competencia, tales como la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, la cual tiene las siguientes atribuciones:

1. Recabar la información financiera, presupuestal y contable que emane de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de ----

efectuar la consolidación de los estados financieros, así como integrar la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, y recibir, para ser sometida al Presidente de la República, la del Departamento del Distrito Federal;

II. Establecer, previa opinión de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, normas de carácter general, técnicas, criterios y metodologías en materia de contabilidad, registros auxiliares y desconcentración de la contabilidad;

III. Definir la forma y términos en que las entidades deben rendir sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación;

IV. Autorizar copias certificadas de la documentación correspondiente a las cuentas públicas anteriores al ejercicio de 1977;

V. Atender los requerimientos que sobre la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal formule el Poder Legislativo;

VI. Definir la forma y términos en que deberán rendir información sobre las transferencias y subsidios las entidades otorgantes de los mismos, recabar estos informes, efectuar su consolidación y emitir los reportes que se deriven, así como llevar el Registro Único de Transferencias;

VII. Integrar y difundir de información documental y estadística correspondiente al informe de gobierno y,

VIII. Integrar la evaluación anual de los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

En el área de presupuesto, la supresión de las tradicionales Direcciones Generales de Egresos y de Inversiones Públicas, con el fin de unificar el análisis del gasto corriente y el de inversión, formándose para el efecto cinco nuevas Direcciones Generales relativas, respectivamente, a los sectores Agropecuario y de Pesca; Energético e Industrial; de Desarrollo Social; de Presupuesto, y de Administración y Finanzas. Además se creó la importante Dirección General de Política Presupuestal, que se habrá de ocupar de dar integración y normatividad a los presupuestos sectoriales, en fin que específicamente sus atribuciones son:

I. Dictar las normas y metodologías a que deberá sujetarse la programación y presupuestación anual y para el ejercicio del gasto, en los niveles sectoriales, institucional y regional, considerando las propuestas de las áreas administrativas competentes;

II. Proponer, en el marco de la planeación nacional de desarrollo, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, los criterios y prioridades para la asignación sectorial y regional del gasto público y proponer los ajustes correspondientes durante su ejercicio;

III. Consolidar los programas presupuestos sectoriales e institucionales y compatibilizar los niveles de gasto global con los requerimientos presupuestales de los sectores, a efecto de integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

IV. Normar la calendarización de los anteproyectos de programas presupuestos sectoriales e integrar los calendarios del ejercicio global real y financiero, considerando la capacidad de ejercicio y la disponibilidad de fondos;

V. Integrar la información relativa al ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

VI. Integrar el Presupuesto del ramo de erogaciones - no sectoriales, así como registrar y hacer el seguimiento del ejercicio de las previsiones de gasto autorizadas con cargo a dicho ramo y al del presupuesto del ramo de deuda pública, de acuerdo -- con las disposiciones legales aplicables, y

VII. Establecer los lineamientos y políticas generales para el ejercicio de la función de fideicomitente único de la administración pública centralizada.

Se señalaron en específico las atribuciones de estas Direcciones Generales, en virtud de que éstas representan un papel muy importante en el reporte de pasivo circulante, siendo dicho reporte parte esencial de este tema. 33

C.- OBLIGACION DE PRESENTAR LOS REPORTES DE PASIVO --
CIRCULANTE POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION-
PUBLICA FEDERAL.- El objetivo del reporte de pasivo circulante es
el de que la Secretaría de Programación y Presupuesto, conozca su
pasivo circulante oportunamente para que esto permita que la Teso-
rería de la Federación cubra los compromisos reportados por ----
ellas.

Las dependencias y entidades deberán conocer el monto
total de sus compromisos devengados y no pagados o sea su pasivo-
circulante al cierre del ejercicio fiscal que corresponda.

Las entidades informarán a la Dirección General de --
Contabilidad Gubernamental, dependiente de esta Secretaría a trav-
és de su coordinadora de sector respecto al estado que guarden -
los pagos efectuados por pasivo circulante con fecha límite al --
día último de febrero.

De igual forma las dependencias deberán presentar sus
reportes de Pasivo Circulante a la Dirección General de Política-
Presupuestal de dicha Secretaría a más tardar el último día hábil
de febrero del año en cuestión como lo indica el artículo 28 de -
la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que dice: --
"Todas las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta ley
informarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes --
del día último de febrero de cada año, el monto y características
de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año -
anterior". O a la Delegación Regional que corresponda, a la Teso-
rería de la Federación y en su caso a las Oficinas Pagadoras don-
de se encuentren radicadas las órdenes de pago correspondientes.

Terminándose el plazo establecido para la entrega de-
dicho reporte, la Secretaría antes mencionada, no aceptará repor-

tes complementarios ni adiciones al mismo.

En el Reporte de Pasivo Circulante las dependencias no deberán incluir los compromisos que se hayan contraído por el concepto de servicios personales y que se cubran con cheque federal.

Las Cuentas por Liquidar Certificadas que elaboren las dependencias, sólo podrán ser aceptadas en el reporte en cuestión, siempre y cuando no excedan la disponibilidad correspondiente en las Ordenes de Pago radicadas en la Tesorería de la Federación, u Oficinas Pagadoras durante el ejercicio fiscal correspondiente. Esta Cuenta por Liquidar además deberá indicar con un sello al frente la leyenda "Pasivo Circulante".

En el caso de que este Reporte no se entregue en la fecha indicada o no cumpla con los requisitos establecidos, las Cuentas por Liquidar Certificadas que se presenten serán con cargo al presupuesto del siguiente ejercicio fiscal. El monto contabilizado de Pasivo Circulante deberá ser pagado a través de Cuentas por Liquidar Certificadas, durante el mes de marzo del año inmediato posterior al ejercicio fiscal.

Las dependencias elaborarán y enviarán un Informe mensual de sus movimientos deudores y acreedores de las cuentas de orden a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de esta Secretaría para que esta a su vez actualice y controle sus registros.

Las dependencias y entidades deberán informar a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría en cuestión el total de sus movimientos deudores y acreedores de las cuentas de orden de ADEFAS (Adeudos de Ejercicios Fiscales Ante-

riores), del ejercicio fiscal correspondiente antes del día 30 de abril.

El reporte de pasivo circulante que hacen las entidades a la Dirección General antes mencionada a través de su coordinadora de sector, deberán cuidar que los importes que se plasman en el mismo, coincidan con el dictamen que emita el auditor externo designado a la revisión de pasivo circulante.

D.- PROCEDIMIENTOS DE ENTREGA-RECEPCION DE LOS REPORTES DE PASIVO CIRCULANTE.- Ya se explicó anteriormente la importancia de presentar el reporte de pasivo circulante a la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora explicaremos el procedimiento de entrega recepción del mismo.

11. La dependencia elabora el reporte de pasivo circulante (anexo j) enviándolo en primera instancia a la Tesorería de la Federación, posteriormente a la Dirección General de Política Presupuestal.

Por lo que se refiere a la Dirección General de Política Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto ésta recibe y revisa el reporte de pasivo circulante, elaborado por la dependencia, verificando que haya sido recibido por la Tesorería de la Federación, así como que esté correctamente requisitada, esto quiere decir que contenga fecha, nombre correcto de la dependencia y firmada.

En el supuesto caso de que no esté elaborada de acuerdo a las normas establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto o le falte algún requisito, ésta devuelve el reporte a la dependencia o entidad que lo presentó, la cual lo recibe, corrige y remite de nueva cuenta a dicha Secretaría informando ésta a su vez a la Tesorería de la Federación de los cambios que se hayan efectuado.

Ahora bien si no se encontró ningún error u omisión al reporte presentado, la Dirección General de Política Presupuestal autoriza el reporte de Pasivo Circulante, efectuando la siguiente distribución:

- a la Tesorería de la Federación para su conocimiento.
- a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que lo registre.
- a la Dependencia para que se continúe con el trámite.

Dicha dependencia elabora la Cuenta por Liquidar Certificada (ANEXO K), éstas deberán indicar con un sello debajo del encabezado del formato la leyenda "Pasivo Circulante", las cuales se enviarán a la Tesorería de la Federación, para que dicha Tesorería a su vez continúe con el trámite, y a la Dirección General de Política Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto para que lo registre.

Por su parte la Tesorería de la Federación al recibir el reporte de pasivo circulante y la cuenta por liquidar certificada, registra los datos que ésta contenga y procede a efectuar su pago, distribuyendo los documentos para su control a las áreas correspondientes como son a la dependencia y a la Dirección General de Política Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Programación y Presupuesto recibe los documentos y revisa el contenido de los reportes. Pero en el caso de que detecte algún error u omisión de datos elabora oficio de observaciones, sobre los reportes enviándolo a la dependencia para que ésta lo aclare.

Si no se encuentra ningún error u omisión dicha Dirección General, concilia la información con las dependencias participantes y la toma en cuenta para la elaboración de la Cuenta Pública.

Cabe mencionar que al recibir la Tesorería de la Federación y la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, el reporte del pasivo circulante oportunamente, esto permite que la Tesorería cubra los compromisos reportados. Asimismo a la Dirección General en cuestión se le facilita la elaboración de la Cuenta Pública.

Ahora bien a grandes rasgos se explicará la elaboración del llenado del reporte de pasivo circulante:

Su elaboración podrá ser mecanografiada o por computadora, dicha elaboración se hará con base en los registros contables y presupuestarios.

Los reportes serán en original y tres copias distribuyéndose de la siguiente forma:

El original se envía a la Tesorería de la Federación; la primer copia será para la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la segunda copia para la Dirección General de Política Presupuestal de la misma Secretaría y la tercera será para recabar el sello o firma de acuse de recibido.

Las instrucciones específicas en cuanto al llenado del reporte de pasivo circulante, lo proporciona la Secretaría de Programación y Presupuesto en su Manual de Procedimientos para el ejercicio presupuestario.³⁴

34.- Manual de Procedimiento para el Ejercicio Presupuestario.- Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1985, págs. 239 a 242.

REPORTE DE PASIVO CIRCULANTE

DEPENDENCIA 1				FECHA 2		3 4 HOJA _____ DE _____	
ZONA METROPOLITANA () 5		REGIONAL ()		No. DE PAGADURIA 6		LOCALIDAD GEOGRAFICA 7	
SEC	No. O.P.	No. C.L.C.	CLAVE PRESUPUESTARIA	BENEFICIARIO	IMPORTE		
8	9	10	11	12	13		
ELABORO: 14 _____				AUTORIZO: 15 _____		TOTAL: 16	
NOMBRE Y FIRMA				NOMBRE Y FIRMA			



SECRETARIA DE LA
 CONTRALORIA
 GENERAL
 DE LA FEDERACION

"TACT" CIRCULANTE"

CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA

LEGA DE CREDITO	PERIODO DE EJERCICIO			PERIODO DE PAGO			CANTIDAD	UNIDAD
	DESDE	HASTA	AL	DESDE	HASTA	DEL		
67-722-0	13	FEB.	1967				27-0013333	3

RENTAS DE LA FERIA DE ... **SEPTIEMBRE HASTA EL CUERPO VOTO DE LA 4'268,000.00 (CUENTA MILLONES, OCHOCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS 00/100 M.N.)**
 ... **IMPORTE CON LETRAS**

TIPO DE CUENTA		TIPO DE CREDITO	CONTRALISTAS N.E.	Y E S O F E / S H C	CANTIDAD	UNIDAD SIGUIENTE
000000	000000					
NORMA FEDERAL				017-01-001	00	SLP-C.G.A.

C.P.	VOTO	CLAVE PRESUPUESTAL	CANTIDAD PLA- CIENT	DESCRIPCION DE RESPONSAL	BENEFICIARIO	CONCEPTO	IMPORTE		JUSTIFICACION		
							GRUPO	NETO	TIPO	CANTIDAD	UNIDAD
027	0	6-0000-CI-00-00-600-3000-10-0 3007-10-2 3000-10-3	13	TRIM. DE OPORTUNIDAD DICIEMBRE 1966.	DIR. GEN. DE ADMN. PA- RA AYUDA A LA CUENTA No. 99-14646-6.	SECT. OFICIALES	50,000.00 154,000.00	101,000.00	C.P.	1000000	001

ANEXO K

-67-

DEPENDENCIA MILITARE

TOTAL	4'268,000.00	4'268,000.00
-------	--------------	--------------

C A P I T U L O - I I I

ANALISIS DE LOS ARTICULOS 28 Y 29 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CON
TABILIDAD Y GASTO PUBLICO, Y 44 Y 45 DE SU REGLAMENTO

- A. - ANALISIS DEL ARTICULO 28 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO
- B. - ANALISIS DEL ARTICULO 29 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO
- C. - ANALISIS DEL ARTICULO 44 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.
- D. - ANALISIS DEL ARTICULO 45 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL

A.- ANALISIS DEL ARTICULO 28 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.- Se ha hecho mención en el tema anterior de este artículo, ya que dada su importancia como artículo fundamental para la presentación del reporte de pasivo circulante fue necesario señalarlo.

Ahora será analizado, dice a la letra "Todas las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta ley..." Las entidades del artículo 2o. son:

I. El Poder Legislativo.

II. El Poder Judicial.

III. La Presidencia de la República.

IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

V. El Departamento del Distrito Federal.

VI. Los Organismos Descentralizados.

VII. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

VIII. Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

Continúa diciendo "...informarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública flotante o pa-

sivo circulante al fin del año anterior". Esto quiere decir que es una obligación de dichas entidades presentar su reporte de pasivo-circulante a la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que es ésta quien se encarga del control del Presupuesto de Egresos autorizado para cada una de dichas entidades. Cabe señalar que es un error incluir los organismos descentralizados como entidad obligada a presentar su reporte directamente ante dicha Secretaría, ya que ellos presentan su reporte de pasivo circulante a su cabeza de sector y es éste quien se encarga de presentarlo a la Secretaría.

Por lo que sigue se le debe señalar en el reporte el monto gastado exacto, así como las características de dicho gasto. También se deben enviar las cuentas por liquidar certificadas a la Tesorería de la Federación y/o Sociedades Nacionales de Crédito para su pago, no olvidando plasmar la leyenda "Pasivo Circulante".

Al decir deuda pública flotante o pasivo circulante, significa que sólo se deberán reportar los compromisos efectuados al fin del año que corresponda, sin que estos hayan sido pagados y sin excederse de su presupuesto autorizado, así como haber sido plasmados en los libros contables.

B.- ANALISIS DEL ARTICULO 29 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.- En seguida analizaremos el artículo en cuestión el cual dice: "Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos de la Federación..." Como ya dijimos en capítulos anteriores la vigencia de un Presupuesto de Egresos de la Federación comprende un año exacto.

"...sólo procederá hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda..." - Respecto a este párrafo empezaremos por dar el concepto de devengar según un Diccionario para Contadores que dice es "Reconocer o registrar en cuentas, por lo común al término de un período convencional..." En este caso para nosotros devengar es contraer un compromiso o efectuar una compra en el año que corresponda "...y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes..." Por lo que se refiere al término contabilizar el mismo diccionario antes mencionado nos dice que contabilizable quiere decir: "Que quiere ser asentado en los libros de contabilidad".³⁵ Y efectivamente eso es contabilizar, que las operaciones efectuadas respecto a los compromisos, o compras adquiridos que no hayan sido pagados en el transcurso de ese año, y que hayan sido asentados en los libros de contabilidad, de la dependencia que corresponda.

"...y, en su caso, se hubiere presentado el Informe a que se refiere el artículo anterior". Como ya dijimos, se tiene -- que presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto el reporte de pasivo circulante, pero en este párrafo dice "...en su ca

35.- Diccionario para Contadores Kohler Eric. L.- Editorial Unión Tipografía -- UTEHA, S.A. de C.V., Hispano Americana, S.A. de C.V., 1982, págs. 195 y -- 117.

so...", esto se refiere únicamente a las dependencias que presentan dicho reporte, ya que los organismos descentralizados como por ejemplo Servicio de Telerreservaciones (SERTEL) presenta su reporte a su cabeza de sector que en este caso es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En conclusión este artículo nos señala la obligación de las dependencias de presentar su reporte de pasivo circulante ante la Secretaría en cuestión antes del último día de febrero de cada año, con las características debidas como son el monto y para que se utilizó dicho gasto al término del año anterior de ser presentado este reporte, sin tener prórroga alguna.

C.- ANALISIS DEL ARTICULO 44 DEL REGLAMENTO DE LA LEY-DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.- Iniciaremos este articulo como sigue "Las entidades deberán cuidar bajo su responsabilidad, que los pagos que se efectúen con cargo a sus presupuestos aprobados..." Esto es que cada una de las entidades será responsable del manejo en cuanto a los pagos que se realicen tomando como base el monto del presupuesto que se les haya autorizado.

"...se realicen con sujeción a los siguientes requisitos:

1. Que correspondan a compromisos efectivamente devengados, con excepción de los anticipos previstos en otros ordenamientos legales..." Como ya anteriormente explicamos devengar es contraer un compromiso o efectuar una compra, en el año que corresponda, pero con excepciones de conformidad con otros ordenamientos legales.

"y los mencionados en el artículo 64 del presente reglamento;" El cual nos dice "Solamente se podrán otorgar anticipos con cargo al Presupuesto de Egresos, en los siguientes casos:

1. Por concepto de servicios personales;

a) Las remuneraciones por un mes al personal del servicio militar y

b) Las pagas de marcha al personal civil y militar que deberán reembolsarse siempre en su totalidad, mediante descuentos- que practicará la Tesorería de la Federación por sí o a través de- sus oficinas pagadoras, equivalentes cada uno a la cuarta parte de los sueldos, haberes o remuneraciones que disfruten los deudores;

II. Las remuneraciones necesarias para que las clases y tropa se hospitalicen y, previa autorización de la Secretaría, los gastos de carácter militar para las atenciones vigentes;

III. En casos excepcionales podrá anticiparse el pago de viáticos, sin que estos excedan del importe que el empleado vaya a devengar en un período de treinta días, y

IV. Los demás que, en su caso, establezcan otros ordenamientos legales y los que autorice expresamente la Secretaría.

Los interesados reintegrarán en todo caso las cantidades anticipadas que no hubieren devengado o erogado.

Como podrá apreciarse dichos anticipos en su mayoría se refieren a necesidades militares y en casos excepcionales a viáticos. Pero en los casos militares al Presupuesto de Egresos no se ve afectado, porque lo que se gaste se recobra con los descuentos que se les hace.

"II. Que se efectúen dentro de los límites de los calendarios financieros autorizados, y..." Significa que la Secretaría de Programación y Presupuesto les proporciona a cada una de las dependencias un calendario financiero los cuales señalan las partidas que deberán afectarse así como el monto que se tendrán que gastar en cada una de ellas sin excederse de lo autorizado. Como por ejemplo de enero a marzo se deberán afectar ciertas partidas con determinada cantidad cada una, y así hasta llegar a diciembre. Tampoco podrán hacer traspasos de partidas sin ser autorizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en caso de no seguir correctamente con lo señalado en su calendario financiero, no se tomará como pasivo circulante.

"III. Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose por justificantes las disposiciones y documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago y, por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes." Al referirse a justificantes, significa que son aquellos documentos legales como ya se indica "que determinen la obligación de hacer un pago", es decir que dichos documentos estén debidamente autorizados por autoridad competente, que en el caso de una dependencia sería el Secretario del Ramo y/o en su caso el Oficial Mayor. Y por lo que se refiere a comprobantes, como se indica son "los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes, esto es un recibo, factura o nota de remisión debidamente requisitada, lo que significa que sea original, que contenga número de folio, que esté impreso con las características del negocio que lo expidió, con domicilio, que la fecha corresponda al periodo del presupuesto ejercido, que no contengan alteraciones o enmendaduras y que se encuentre a nombre de la dependencia ejecutora del gasto.

D.- ANALISIS DEL ARTICULO 45 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.- Dicho artículo nos dice: "Para cubrir los compromisos devengados y no pagados al treinta y uno de diciembre de cada año, las entidades deberán cumplir con los siguientes requisitos:..."

Para poder ser pasivo circulante los compromisos que se hayan contraído en ese año no se debieron haber pagado.

"I. Que se encuentren debidamente contabilizados al treinta y uno de diciembre del ejercicio correspondiente". Significa como ya se explicó en incisos anteriores que dichos compromisos se encuentren debidamente registrados en los libros contables con fecha 31 de diciembre, en caso de contabilizarse con fecha posterior no se considerarán esos pagos como pasivo circulante.

"II. Que exista disponibilidad presupuestal para esos compromisos en el año en que se devengaron;..." Quiere decir que los compromisos adquiridos no deben rebasar el monto autorizado en su Presupuesto de Egresos autorizado para ese año, es necesario hacer incapié de lo que nos señala el artículo 126 Constitucional: - No podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el presupuesto o determinado por ley posterior.

"III. Que se Informe a la Secretaría, antes del último día de febrero de cada año, en los términos del artículo 28 de la ley, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante, y..." Este punto ya se explicó anteriormente, refiriéndonos al reporte que se debe hacer a dicha Secretaría, no excediéndose de presentarlo el último día de febrero del año siguiente al del presupuesto gastado.

"IV. Que se radiquen en la Tesorería de la Federación-

los documentos que permitan efectuar los pagos respectivos, a más tardar el último día del mes de febrero del año siguiente al del ejercicio al que corresponda el gasto". Significa que las dependencias deben radicar a la Tesorería de la Federación las Cuentas por Liquidar Certificadas no olvidando poner la leyenda "Pasivo Circulante", acompañadas con su soporte documental como son recibos, -- facturas, etc., debidamente requisitadas, a más tardar el último día de febrero, como ya se indica del año siguiente al del ejercicio al que corresponda el pago, para que la Tesorería a su vez pueda realizar dicho pago.

"De no cumplir con los requisitos antes señalados, dichos compromisos se cubrirán con cargo al presupuesto del año siguiente".

Los cuatro artículos analizados son lo suficientemente explícitos para que lleven a cabo un buen control del pasivo circulante las dependencias, ya que como dice de no cumplirse cualquiera de los requisitos ya señalados, dejarán de ser pagos con cargo a pasivo circulante y la Tesorería de la Federación cargará esos gastos al presupuesto que les sea autorizado el año siguiente al del ejercicio al que se pretendía que correspondiera el gasto.

ESTOY TESTIS NO DEBE
SER DE LA INGENIERIA

C A P I T U L O I V

CONTROL Y VIGILANCIA DEL PASIVO CIR-
CULANTE EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDA-
DES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FE-
DERAL.

A.- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

B.- CONTRALORIAS INTERNAS.

C.- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

D.- EFECTOS JURIDICOS Y SANCIONES.

A.- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.- Ya se ha referido anteriormente que en Administración del Lic. José López Portillo se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, siendo ésta el órgano de control normativo de los sistemas de planeación y de control integral.

Es necesario aclarar que por mandato expreso de la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del -- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la función del control presupuestario en su totalidad sobre los órganos de la Administración del Estado.

Esta Secretaría ejercerá la función del control presupuestario. En principio, comprobará la contratación de obligaciones o compromisos del gasto, analizando, además el carácter de -- los créditos, su cuantía y el compromiso al que se refiere. Se encargará de vigilar que las erogaciones se destinen a los renglones comprendidos en el presupuesto, como nos lo indica el artículo 126 de la Constitución, como se refiere al principio de "Especialidad", ya que como anteriormente se expuso, este principio -- nos ordena que no pueden contraerse gastos más que para destinarlos al concepto, el cual es objeto de su creación, debiéndose -- ajustar, cada crédito, a la atribución que le corresponde.

También debe vigilar lo referente a los gastos-servicios públicos, teniendo conocimiento el avance del gasto y las posibilidades de funcionamiento de estos servicios para el resto -- del ejercicio, en relación con las previsiones presupuestarias. -- Así como vigilar las inversiones físicas y financieras.

Una finalidad esencial del control estará orientada a comprobar que sea respetado el límite de gasto, el cual está impuesto por el Decreto de Presupuesto. También analizar la compro

bación de que se efectúen los pagos, vigilando las realizaciones físicas del gasto corriente y de inversión.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, dota a la Secretaría de Programación y Presupuesto de la suficiente competencia, tanto para controlar diariamente el presupuesto, como para controlar los programas gubernamentales.

"Por estas razones, es por lo que la Secretaría de -- Programación y Presupuesto es una dependencia de apoyo global. Y no sólo de apoyo, sino de legal interferencia en los programas gubernamentales, interferencia conectada con los programas y la presupuestación, y como lógica derivación con la expresión de juicios de valor sobre la gestión administrativa y presupuestaria de las dependencias y entidades".36

La Secretaría de Programación y Presupuesto debe vigilar, como ya se dijo, que no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto que se haya autorizado, pero además no debe reconocer adeudos ni pagos por cantidades reclamadas o erogaciones efectuadas en contravención a lo antes señalado.

Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal son responsables de contraer compromisos fuera de los límites aprobados para las mismas: acordar erogaciones que no permitan la atención de los servicios públicos y el cumplimiento de sus metas durante el ejercicio presupuestal.

36.- Jacinto Faya Viesca.- Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986, pág. 255

En ocasiones sucede que los Ingresos que se perciban en un ejercicio son superiores a los previstos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 25 autoriza a la Secretaría en cuestión, para que asigne dichos recursos a los programas que estime convenientes, asimismo, este artículo dispone que el gasto público deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de -- las partidas que se señalan como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever.

Las diversas entidades que aplican el Presupuesto --- (con excepción de los Poderes Legislativo y Judicial) deben proporcionar a la Secretaría, objeto de este Inciso, información que ésta requiera, respecto a la aplicación que hayan hecho, a la fecha, de sus asignaciones en el desarrollo de sus programas, de -- conformidad con la facultad que le corresponde a esta Secretaría de vigilar el ejercicio presupuestario.

Una de las características de los presupuestos-programa es señalar con precisión a las entidades y unidades responsables de la ejecución del Presupuesto, por eso cada una de las dependencias y entidades, los encargados de los programas y subprogramas serán los responsables, tanto del avance físico como del -- manejo de los recursos económicos.

La Secretaría de Programación y Presupuesto debe de estar informada del monto y cuantía en que se va ejercitando el -- Presupuesto, por lo mismo quienes efectúen gasto público federal están obligados a proporcionarle la información que les solicite, que en el caso del tema en cuestión es proporcionarle lo referente a su pasivo circulante. Asimismo para que cumpla con la obligación que tiene de vigilar el ejercicio del gasto, parte de lo --

mismo, la Secretaría puede ordenar auditorías a las entidades y unidades que realizan gasto para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones legales y de las disposiciones expedidas por la Secretaría, con base en ello.

Los funcionarios públicos autorizados deben apegarse a los calendarios de pago, los cuales deben estar aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto y a sus modificaciones. Dichos calendarios están perfectamente elaborados de acuerdo al desarrollo de los programas y subprogramas de conformidad con las disponibilidades de la Tesorería de la Federación, tomando en cuenta que para ser creado el pasivo circulante se deben apegar a este calendario. Ya que todas las erogaciones deben estar debidamente justificadas pues de lo contrario deberán ser rechazadas. En el supuesto caso de que las erogaciones ya estén consumadas y la ilicitud se descubre posteriormente a esto, da lugar a que se finquen responsabilidades por lesión al Fisco Federal.

Por otra parte "La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en su artículo 32 fracción XIII: facultar a la Secretaría de Programación y Presupuesto a "Emitir o autorizar en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la cuenta Anual de Hacienda Pública Federal".³⁷

37.- Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo Tomo II.- Editorial Porrúa.- S.A., México, 1983, pág. 110.

En conclusión la Secretaría de Programación y Presupuesto, debe tomar todas las medidas que estime necesarias tendientes a lograr la mayor eficiencia y economía de los gastos públicos y a la realización honesta de los mismos. Por tanto deber dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades -- que afecten a la Hacienda Pública Federal, así como las que se de riven del incumplimiento de las disposiciones contenidas en la -- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y que se descubran con motivo de las visitas o auditorías que practique, de las investigaciones que realice, de la glosa que de su propia contabilidad hagan las entidades o las derivadas de los pliegos preventivos que levanten las autoridades competentes, conforme lo establece el artículo 45 de dicha ley.

Cabe señalar que si se detecta alguna irregularidad -- en el pasivo circulante, al realizarse auditoría en la dependencia, siempre y cuando no implique fraude o algún otro ilícito penal, sólo se podrá aceptar si esta autorizada esta irregularidad -- por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

B.- CONTRALORIAS INTERNAS.- Comenzaremos por decir -- que "Control interno se le denomina al conjunto de normas mediante las cuales se lleva a cabo la administración dentro de una organización y también a cualquiera de los numerosos recursos para supervisar y dirigir una operación determinada, o a las operaciones en general".³⁸

En una entidad cualquiera el control interno comienza con la adopción y cumplimiento de la política aprobada por la dirección, y continúa con la estructura administrativa, como son manuales, instrucciones y decisiones, auditoría interna, comprobación interna, entrenamiento y distribución del personal.

Un elemento importante para el sostenimiento del control interno lo representa el trabajo realizado por el auditor interno, en su capacidad de observador e informador imparcial, en quien la administración puede confiar como fuente de información sobre el funcionamiento general de la organización.

En consecuencia el Control Interno es cuando la propia administración pública investiga, comprueba y, en su caso, -- sanciona la legalidad y la eficiencia con que sus órganos actúan o han actuado conforme a las funciones asignadas.

Por lo que se refiere a la definición de Auditoría interna diremos que es un control de controles es decir, es un control administrativo que funciona sobre la base de la medición y evaluación de otros controles. Una parte importante de las acti-

38.- Bacon Charles A.- Manual de Auditoría Interna.- Editorial UTEHA, México, D. F., 1979, pág. 5.

vidades de la auditoría interna es la comprobación y evaluación del cumplimiento por parte del personal contable de las políticas y procedimientos establecidos.39

A la función de Auditoría Interna se le denomina "Auditoría Interna Gubernamental", cuya función es independiente y de apoyo a la función directiva, que se orienta básicamente a la verificación, exámen y evaluación de las operaciones realizadas y de los sistemas de control establecidos en la entidad. A esta Auditoría Interna Gubernamental está a cargo de los Organos Internos de Control o Contralorías Internas.

Dicha función se justifica en aquellas entidades cuya magnitud, complejidad y volumen de operaciones, impiden que su Director pueda mantener contacto permanente con todas las áreas que la integran, por lo que se ve precisado a delegar funciones entre sus colaboradores.

En estos casos, surge la necesidad de contar con un Organó Interno de Control que se encargue de verificar y corroborar que el desarrollo de las actividades delegadas, se apegue a las políticas y a los lineamientos establecidos por la Dirección, para tener un mayor grado de seguridad de que las metas y objetivos de la empresa, están siendo alcanzados a un mínimo costo y el menor tiempo posible.

Ahora iniciaremos con el concepto de las Contralorías Internas, inciso específico que nos ocupa. Las Contralorías In-

39.- El Control y la "Auditoría Interna en las Entidades.- SECOGEF, México, - 1987, pág. 3.

ternas son órganos de apoyo, para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades, dependen directamente del titular de la dependencia y realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.40

Dichas contralorías deben actuar con neutralidad, lo cual debe asegurar que sus funciones de vigilancia y comprobación sean llevadas a cabo con objetividad e imparcialidad. Mantendrán independencia de todas aquellas acciones que por su naturaleza -- tendrán que vigilar y fiscalizar, no debiendo realizar directamente funciones operativas, como lo son: contabilidad, tesorería, informática, custodia y administración de bienes en general, organización y métodos, formulación del presupuesto, etc.

Su campo natural es la información, los sistemas y -- los controles que existan en materia contable, financiera y de -- operación en sentido amplio, que permita controlar y evaluar, medir y comparar, interpretar, concluir y recomendar.

Por lo que se refiere a su responsabilidad, es el apoyo y vigilancia, debiendo evaluar y comprobar, con la finalidad -- de hacer sugerencias que sean constructivas. Esto las lleva a desarrollar todas aquellas acciones orientadas a organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integrado de Control de la dependencia, con el propósito de que oportuna y sistemáticamente se contemplen los aspectos más representativos y relevantes de la forma en que se aplican y utilizan por parte de las áreas responsables,

las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.

El titular de la dependencia obtendrá mayores elementos para incrementar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus atribuciones, y en caso necesario adoptar las medidas correctivas que se ameriten, todo esto con los resultados que aporte dicho sistema.

Por otra parte la Secretaría de la Contraloría General de la Federación contará con los elementos necesarios para coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.

Para que se pueda cumplir con las atribuciones que se les confiere, es importante que vigilen que:

. La información sea correcta y oportuna la cual permita controlar y evaluar; concluir y recomendar.

. Se cuente con controles y sistemas que por sí protejan y promuevan, señalando fallas y haciendo las sugerencias pertinentes.

. Los recursos se utilizaron conforme a lo aprobado, cumpliendo con las disposiciones legales, sin distracciones, derroche ni incongruencia.

. Los programas, incluido el presupuesto, se cumplieron, investigando el motivo y justificación de las desviaciones.

Los objetivos de las Contralorías Internas acordes con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación son-

los siguientes:

- Contribuir a la modernización de los Sistemas de Control y Evaluación de la Dependencia, propiciando que estos asuman un carácter integral congruente y homogéneo.

- Promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros.

- Contribuir a incrementar la congruencia y equilibrio del esquema de organización y funcionamiento de la dependencia en su conjunto.

- Promover la participación de los responsables de las acciones en los diferentes niveles jerárquicos, así como que las decisiones repercutan al interior de cada una de las áreas.

- Promover la expedición de normas, procedimientos y mecanismos para la estricta disciplina y autoridad en las acciones.

- Prevenir y combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia.

Las facultades de las Contralorías Internas de las Dependencias de la Administración Pública Federal son las de:

- . Coordinación, instrumentación y Organización del Sistema Integrado de Control de la Dependencia, que permita apoyar al titular para vigilar que las disposiciones, políticas, planes, programas, presupuestos, normas, lineamientos, órganos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación se apli-

quen y utilicen eficiente y eficazmente por las áreas de la dependencia, atendiendo a las políticas del titular y de acuerdo a las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

. En concordancia con la Secretaría antes mencionada expedir las normas y lineamientos que regulen el funcionamiento del Sistema Integrado de Control.

. Vigilar y comprobar el cumplimiento, por parte de las áreas de la dependencia, de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia de planeación, programación, presupuestación, información, estadística, contabilidad, financiamiento, inversión, deuda, administración de recursos humanos, materiales y financieros, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la dependencia.

. Proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación los elementos necesarios para coadyuvar a que ésta expida las bases y normas para la realización de supervisiones y auditorías en la dependencia y en las entidades coordinadas que se encuentren adscritas al sector.

. Tomando como base los resultados de las supervisiones y auditorías que realice, formular las observaciones y recomendaciones necesarias a las áreas de la dependencia, con el fin de incrementar la eficiencia y eficacia de sus acciones. La Contraloría Interna establecerá un seguimiento para que se apliquen dichas recomendaciones.

. Informar al titular de la dependencia, acorde con sus políticas, sobre los resultados que proporcione el Sistema Integrado de Control, así como de la evaluación de las áreas de la

dependencia que hayan sido objeto de supervisión y fiscalización, proporcionando información a las autoridades competentes.

. Constituir las responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que correspondan de acuerdo con los términos que las leyes respectivas señalen y con las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando incurran en responsabilidades los servidores públicos de la dependencia y entidades coordinadas adscritas al sector. Tratándose de los servidores públicos de las entidades coordinadas adscritas al sector, la Contraloría Interna de la Dependencia se apoyará en las Contralorías Internas o equivalentes de las entidades referidas, las cuales realizarán las investigaciones necesarias, integrarán los expedientes respectivos y los turnarán a ésta para que constituya las responsabilidades y sanciones correspondientes.

"Las Contralorías Internas de las dependencias justificarán su existencia en la medida en que su actuación se oriente a satisfacer los planteamientos derivados de la consulta popular en materia de control, y coadyuve, dentro del marco de los postulados de gobierno, a mejorar la prestación de bienes y servicios, a incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en los servidores públicos, y a mejorar el manejo y aplicación de los recursos para el logro de los objetivos y prioridades nacionales, dirigiendo sus acciones a optimizar los sistemas, los controles, los nombres y sus rutinas.

Esta tarea requiere, ante todo, de entrega y profesionalismo por parte de los servidores públicos, y de la consciente y paulatina transformación de estos órganos de control interno, -

en auténticos promotores de eficiencia".41

En definitiva las Contralorías Internas coadyuvan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en relación a la revisión en este tema específico, del pasivo circulante de las dependencias y entidades ayudando a éstas a tener un buen control de su pasivo.

41.- Marco de Actuación de las Contralorías Internas.- SECOGEF, México, 1983, pág. 25.

C.- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.- Por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982 y vigente a partir del 1o. de enero de 1983, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como una medida fundamental para la renovación moral de la sociedad.

Se afirma en la Exposición de Motivos de la Iniciativa presidencial que para armonizar el sistema de control de la Administración Pública Federal se requiere integrar una Secretaría de Estado... facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal y sancionar, o en su caso, denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público.

Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación no valora a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que estará a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación será precisamente establecer la regulación que asegure el funcionamiento de sus respectivos sistemas de control y que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

Las atribuciones con que se dota de competencias a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación provienen básicamente de las facultades y experiencias que en manera de vi-

gilancia del manejo de fondos y valores de la federación y de fiscalización del gasto público federal tienen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. 42

Concretamente se crea con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Por lo anteriormente expuesto a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se le confirió, a través de diecinueve fracciones, el despacho de los asuntos concernientes a las funciones mencionadas.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que constituye el órgano interno de control en la Administración Pública, quedó en esa virtud instituida como dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental... 43

Esta Secretaría esta ligada, como ya se habrá apreciado en los dos incisos anteriores con las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto así como con las Contralorías Internas.

42.- Sergio F. de la Garza.- Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, - S.A., México, 1986, pág. 181.

43.- José Trinidad Lanz Cárdenas.- La Contraloría y el Control Interno en México.- SECOGEF, Fondo de Cultura Económica, 1987, pág. 495.

Los objetivos de la Secretaría en comento son los siguientes:

1) Proporcionar al ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que vigilara y evaluara los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado con objeto de que su administración se efectuara con estricto apego a las leyes y dentro de los parámetros de economía, eficiencia, eficacia y honradez;

2) Lograr que los recursos destinados a dicha función se optimizaran mediante su integración en un solo instrumento del Ejecutivo Federal, bajo políticas, normas y directrices comunes;

3) Permitir que mediante el control más eficiente de la Administración Pública Federal se coadyudara a combatir el proceso inflacionario que destruye la economía nacional;

4) Promover que la vigilancia, supervisión, evaluación y control que se desarrollara, se constituyera en medio preventivo para evitar la corrupción dentro de la Administración Pública, llevando así a la práctica los conceptos de la renovación moral requeridos por el país;

5) Obtener que se reforzara el Sistema Nacional de Planeación con la introducción de una instancia correcta de control; y

6) Velar porque a través de los más modernos conceptos sobre el control administrativo se desplazaran viejos sistemas de vigilancia y control, orientándose de mejor manera al cuidado de programas prioritarios para una buena función pública.

Por lo que se refiere a sus funciones son en razón a la normatividad las siguientes:

a) Planear, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental;

b) Expedir normas de control para la Administración Pública Federal;

c) Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos materiales y financieros que emita la Secretaría de Programación y Presupuesto;

d) Establecer las bases generales y los lineamientos para la práctica de auditorías internas y externas;

e) Expedir las normas necesarias para el funcionamiento y atención de las oficinas de quejas del público sobre la conducta de los servidores públicos e irregularidades en el ejercicio de la función pública; y

f) Expedir normas para el cumplimiento por parte de los servidores públicos de la presentación oportuna y cabal de sus declaraciones sobre situación patrimonial.

En relación a sus funciones de vigilancia y fiscalización son:

a) Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal;

b) Practicar auditorías financieras, legales, de operación, de control de gestión y de fondos y valores;

c) Revisar, inspeccionar e intervenir respecto al cumplimiento de las leyes y normas en cuanto a obras públicas y adquisiciones;

d) Designar a los auditores externos en las entidades de la Administración Pública Federal y regular y controlar su actuación;

e) Designar y proponer a los comisarios públicos, así como coordinar sus funciones preventivas y en su caso correctivas en el sector paraestatal ;

f) Aprobar la designación de los titulares en las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y vigilar su funcionamiento, al igual que la adecuación a las normas de control interno que hubiere previamente establecido; y

g) Verificar y controlar las manifestaciones de bienes de los servidores públicos.

En cuanto a la evaluación, sus funciones son las de:

a) realizar evaluación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

b) Evaluar el manejo y aplicación de recursos federales, transferidos o coordinados, en las entidades federativas;

c) Investigar los resultados de los programas del Go

bierno Federal; y

d) Vigilar y evaluar la eficiencia de los servidores públicos.

Las reformas al Título Cuarto Constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor a partir del día 1° de enero de 1983, forman conjuntamente con el artículo 32 bis de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el apoyo jurídico fundamental de las actividades de control, inspección y fiscalización de la Secretaría antes citada en materia de responsabilidades de los servidores públicos.⁴⁴

En relación a las facultades que la Secretaría en cuestión tiene para practicar auditorías a las dependencias y entidades, nos referiremos en particular a las revisiones que se realiza del pasivo circulante que tiene cada una de ellas.

Esto es, que una de las Direcciones de esta Secretaría como lo es la Dirección de Auditoría de Fondos y Valores, dependiente de la Dirección General de Auditoría Gubernamental, es la encargada de dicha revisión.

44.- Gabriel Ortiz Reyes.- El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, Sección de Obras de Administración Pública, SECOGEF. México, 1988, pág. 52.

Esta Dirección se aboca a la revisión del Adeudo de Ejercicios Fiscales Anteriores, (ADEFAS) de las dependencias y entidades, lo cual es lo mismo que su pasivo circulante.

Como se indicó, (en el inciso "A") si al efectuar ésta Secretaría la auditoría, se encuentra alguna irregularidad en cuanto a su pasivo circulante, por ejemplo, la afectación de una partida no autorizada, u otros, solo se podrá justificar la dependencia con una autorización del gasto efectuado emitida por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En cuanto al control de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación respecto a las responsabilidades de los Servidores Públicos es el siguiente:

1) Instruir los procedimientos de sanciones por irregularidades cometidas en el servicio público.

2) Sancionar a los servidores públicos en los casos que legalmente le competan, y en su eventualidad turnar los expedientes a las Contralorías Internas de las dependencias respectivas, para la aplicación de las sanciones.

3) Denunciar ante el Ministerio Público los delitos por conductas ilícitas en el manejo de los recursos de la Nación y el funcionamiento de los servidores públicos.

4) Fincar las responsabilidades administrativas que correspondan, en los términos de la ley, a los servidores públicos y en su caso a terceros, tanto de orden administrativo como de tipo sancionatorio, resarcitorio o indemnizatorio.

D.- EFECTOS JURIDICOS Y SANCIONES.- Los efectos jurídicos a que se refiere éste tema son consecuencias del mal manejo o errores administrativos en el pasivo circulante o Adeudos de --- Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), de las dependencias y entidades, por parte de los servidores públicos, por la falta de cumplimiento de sus deberes, esto origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración Pública y de terceros.

"El funcionario y el empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por esto, están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño"⁴⁵

Los funcionarios y en general el personal de las entidades que señala la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 2°, son responsables de cualquier daño estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal o en cualquier entidad que realice gasto público Federal, por actos u omisiones que le sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de la ley inherente a su cargo o relacionados con su función o actuación (Art. 46 LPCGP).

Serán responsables directos las personas que en forma directa, valga la redundancia, hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y subsidiariamente a los funcionarios y demás personal que por la índole de sus funciones ha

45.- Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983, pág. 459.

yan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos. Y, por último como responsables solidarios quedarán los funcionarios y de más personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Se dictarán las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten al Erario Federal, derivadas del incumplimiento de los servidores públicos y que se descubran a través de visitas, auditorías o investigaciones que realice la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Contaduría Mayor de Hacienda ó las Contralorías Internas de las Dependencias.

El objetivo de la revisión del Pasivo Circulante o Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), de las dependencias y entidades es, en principio, verificar que para la atención de los compromisos devengados y no pagados al 31 de diciembre del año que se revise, la dependencia o entidad cumplió con lo establecido en los artículos 28 y 29 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, y en los artículos 44 y-45 de su Reglamento, como es:

- Los compromisos no pagados al 31 de diciembre del año en revisión, efectivamente se devengaron, se justificaron, se ampararon con los documentos correspondientes y se contabilizaron al 31 de diciembre de ese año.
- Que no se hayan incluido compromisos contraídos por conceptos de servicios personales, y que se cubran con cheque federal y en su caso que cuenten con la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Existía disponibilidad presupuestal para su atención.
- Informaron, en su caso, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, del monto y características del pasivo circulante, (compromisos no pagados al 31 de diciembre del año en cuestión).
- Radicaron a la Tesorería de la Federación o en la Sociedad Nacional de Crédito correspondiente, los documentos que permitieran efectuar los pagos respectivos.

En caso de detectarse en una de estas revisiones algunas irregularidades, en base a lo anteriormente expuesto, incurrirán en responsabilidad los servidores públicos, por lo que se podrán, en caso necesario fincar pliegos de observaciones por falta de justificación y/o comprobación, o pliegos preventivos de responsabilidades en el supuesto de que éstas, solo fueran responsabilidades de tipo administrativo, los cuales podrán ser fincados por las Contralorías Internas o por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por lo que se refiere a la Contraloría Interna de cada dependencia, ésta será competente para imponer sanciones disciplinarias, con excepción de las económicas cuyo monto sea superior a cien veces el salario mínimo diario del Distrito Federal, únicamente podrá imponer ese tipo de sanciones la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien comunicará los resultados del procedimiento que efectúe al titular de la dependencia o entidad.

Los pliegos de observaciones por falta de comprobación o por falta de justificación que se finquen, tendrán un término de

65 días hábiles improrrogables para que los servidores públicos -- que sean directa o subsidiariamente responsables presenten los comprobantes o justificantes necesarios para subsanar la responsabilidad, ante quien les haya fincado dichos pliegos.

En caso de que no se presenten los comprobantes o justificantes en el tiempo establecido en los pliegos, estos se convertirán en pliegos preventivos de responsabilidades los cuales deben ser garantizados através de embargo precautorio y en forma individual el importe de los pliegos, conforme lo establece el artículo 46 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

Las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen al Erario Federal, las que tendrán el carácter de crédito fiscal y se fijarán por la Secretaría de Programación y Presupuesto en cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra, desde luego, sin perjuicio de que, en su caso, la Tesorería de la Federación, las hagan efectivas através del procedimiento de ejecución respectivo. (Art. 47-LPCGP)

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es competente para dispensar las responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que la constituya no sean de carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable, y que los daños que se hayan causado no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Asimismo la Secretaría en comento podrá cancelar los créditos derivados del fincamiento de los pliegos preventivos de responsabilidades que no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, por lo que se origina una

Incosteabilidad práctica de cobro.

En relación a las facultades que se le confieren a la Secretaría de Programación y Presupuesto para imponer sanciones a éstas se le denominan correcciones disciplinarias, que son:

- I. Multa de \$10,000.00 y
- II. Suspensión temporal de funciones.

Las responsabilidades, antes mencionadas se constituirán y exigirán administrativamente, a excepción de las sanciones de carácter penal que en su caso lleguen a determinarse por la autoridad judicial.

A continuación señalaremos cuales son las sanciones por falta administrativa que impone la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conforme lo establece en su artículo 53.

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica; e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daño y perjuicio, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres a diez años, si excede de dicho límite.

Estas sanciones administrativas serán impuestas de conformidad a las siguientes características (Art. 54 LFRSP).

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella;

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La antigüedad del servicio;

VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y

VII. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.

CONCLUSIONES

C O N C L U S I O N E S

I.- Consideramos que el reporte de pasivo circulante que presentan las dependencias y entidades ante la Secretaría de Programación y Presupuesto, es una buena medida de control que -- ejerce dicha Secretaría sobre éstas a efecto de vigilar el corregto manejo de su presupuesto autorizado.

II.- Estas dependencias y entidades deben comprobar -- con documentos, los cuales acompañen el reporte en cuestión la -- autenticidad de los gastos contraídos y no pagados al 31 de di-- ciembre del año del presupuesto, asimismo deben estar justifica-- dos y contabilizados. Este reporte es fundamental en el pasivo -- circulante de ellas, ya que de él se desprende, que al realizarse las revisiones o auditorías sea tomado como base para su realiza-- ción, y en consecuencia de éstas revisiones resulten las anomalí-- as, de las cuales se descubren las responsabilidades de los ser-- vidores públicos.

III.- Lo que ocasiona los adeudos de Ejercicios Fisca-- les Anteriores (ADEFAS) o pasivo circulante de las dependencias y entidades, es que reciben tarde las ministraciones de su presu-- puesto autorizado es decir al elaborar la Secretaría de Programa-- ción y Presupuesto el Calendario Financiero a seguir, deberían -- ser ministradas esas cantidades en tiempo, pero que ocurre, que -- cuando ya ha pasado el primero y hasta el segundo trimestre del -- calendario y comienza a correr el tercero, es entonces cuando se-- les está ministrando lo correspondiente al primer trimestre y su-- cede que las dependencias que ya han adquirido compromisos con an-- terioridad y siguen contrayendo más, los cuales son necesarios pa-- ra el buen funcionamiento de ellas.

IV.- Es entonces que al llegar el fin de año, y no se

les ha terminado su presupuesto autorizado, surgen las compras de pánico, esto es, que antes del 31 de diciembre del año del presupuesto hacen las compras o contratan los servicios, pero dichas compras deben entrar forzosamente al almacén hasta esa fecha, ya que si la entrada es en enero del año siguiente, no se le debe considerar pasivo circulante y entonces tendrán que ser pagadas esas compras con presupuesto autorizado del año siguiente. Esto se hace con el fin de aprovechar todo el presupuesto autorizado para ese año, ya que si al término del año no se ha gastado todo lo que reste deberá ser radicado a la Tesorería de la Federación o a la Sociedad Nacional de Crédito.

V.- Esto es realmente un problema para la mayoría de las dependencias y entidades, que por la naturaleza de sus funciones requiere le sean proporcionadas las ministraciones en tiempo - ya que no pueden detener ni un sólo día las funciones que realizan en virtud de que les perjudicaría enormemente, como es el caso de Servicio de Telerreservaciones (SERTEL), éste es un organismo des-concentrado, que tiene a su cargo responsabilidades serias, y por ellas no puede detener ni por un momento dichas funciones.

VI.- Así como Servicio de Telerreservaciones (SERTEL), muchas dependencias requieren de sus ministraciones en tiempo y como estas no les son proporcionadas es por lo que se ocasionan los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) o pasivo circulante.

VII.- De todo esto se desprende la propuesta de que autorizarse el presupuesto de las dependencias y entidades, lo cual se debe hacer el primer mes del año, para que la Secretaría de Programación y Presupuesto a su vez pueda elaborar con tiempo el calendario financiero a seguir y se les pueda proporcionar sus ministraciones con el mismo tiempo de anticipación, con el fin de

que las dependencias y entidades realicen sus gastos con eficiencia, sin tantas presiones.

VIII.- También para seguir lo anteriormente expuesto las dependencias y entidades deben presentar su reporte del gasto público al término del año, para que se pueda elaborar el Presupuesto de Egresos, así como el calendario financiero.

IX.- Por lo que se refiere a las consecuencias jurídicas, esto es que al no comprobar los servidores públicos los errores detectados después de una revisión a su pasivo circulante con respecto al manejo de éste. De dichas revisiones se descubre si hubo un mal manejo del presupuesto y eso se hizo pasar como pasivo circulante, en este caso los funcionarios involucrados pueden ser acusados penalmente, turnándose el caso a la Procuraduría General de Justicia, cuando el caso así lo amerite.

X.- En el caso de que de las revisiones se desprendan únicamente errores administrativos, se pueden fincar pliegos de observaciones por falta de justificación y/o comprobación, los cuales se pueden aclarar con posterioridad a la revisión, o en su defecto se pueden fincar pliegos preventivos de responsabilidades cuando el error es más serio señalando en ese caso responsables directos, los cuales serán quienes respondan por la cantidad por la cual se finque el pliego, ya sea comprobando que hubo error en el fincamiento de dicho pliego, es decir impugnando el pliego ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, dependiente de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, o en su defecto reintegrando ante la Tesorería de la Federación con recibo oficial, el importe del mismo, y en caso contrario através de embargo precautorio como crédito fiscal. En dicho pliego también se señalan los responsables directos y en su caso los responsables solidarios.

XI.- También hay otro tipo de sanciones como ya se señaló en el Capítulo Cuarto, como es la destitución del puesto etc. por lo anteriormente expuesto se concideran correctas las medidas preventivas y correctivas que aplican las Secretarías encargadas, como son; la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

EL PASIVO CIRCULANTE DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y SUS EFECTOS JURIDICOS EN EL PRESUPUESTO-DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

	Pág.
INTRODUCCION.....	2
CAPITULO I GENERALIDADES DEL PRESUPUESTO.	
A). Concepto de Presupuesto.....	5
B). Naturaleza Jurídica.....	9
C). Principios Normativos:	
a) La Universalidad.....	13
b) La Unidad.....	15
c) La Especialidad.....	18
d) La Anualidad.....	20
D). Presupuesto por Programas.....	23
E). Elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación.....	29
CAPITULO II FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO EN LA RECEPCION DEL PASIVO CIRCULANTE.	
A). Concepto de Pasivo Circulante.....	51
B). Facultades de la Secretaria de Programación y -- Presupuesto.....	54
C). Obligación de Presentar los Reportes de Pasivo - Circulante por las Dependencias y Entidades de - la Administración Pública Federal.....	60
D). Procedimiento de Entrega-Recepción de los Reportes de Pasivo Circulante.....	63

CAPITULO III	ANÁLISIS DE LOS ARTICULOS 28 Y 29 DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO Y 44 Y 45 DE SU REGLAMENTO.	
A).	Análisis del artículo 28 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.....	70
B).	Análisis del artículo 29 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.....	72
C).	Análisis del artículo 44 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.....	74
D).	Análisis del artículo 45 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.....	77
CAPITULO IV	CONTROL Y VIGILANCIA DEL PASIVO CIRCULANTE EN LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	
A).	Secretaría de Programación y Presupuesto.....	81
B).	Contralorías Internas.....	86
C).	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.....	94
D).	Efectos Jurídicos y Sanciones.....	101
CONCLUSIONES	108
INDICE	112
BIBLIOGRAFIA	114

B I B L I O G R A F I A

- 1.- AMARO GUZMAN RAYMUNDO Introducción a la Administración Pública.- Libros Mc. Graw-Hill - de México, S.A. de C.V., 1a. Edición, 1986.
- 2.- BACON CHARLES A. Manual de Auditoría Interna.- Editorial UTEHA, México, D.F. 2a. Edición, 1979.
- 3.- CORTINA ALFONSO Curso de Política de Finanzas Públicas.- Editorial Porrúa, S.A.- de C.V., México, 1a. Edición.
- 4.- DAVILA MIGUEL ANGEL Conferencias de Orientación Presupuestal.- S.H.C.P., México, -- 1973.
- 5.- DE LA GARZA SERGIO F. Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A. de C.V., - México, 14a. Edición, 1986.
- 6.- DE LA PINA VARA RAFAEL Diccionario de Derecho.- Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1986.
- 7.- DICCIONARIO DE LA LENGUA Real Academia Española.- Tomo II ESPAÑOLA. México, 20a. Edición. 1984.

- 8.- EL CONTROL Y LA AUDITORIA INTERNA EN LAS ENTIDADES
Secretaría de la Contraloría - General de la Federación, México, 1987.
- 9.- FAYA VIESCA JACINTO
Finanzas Públicas.- Editorial- Porrúa, S.A. de C.V., México, 2a. Edición, 1986.
- 10.- FAYA VIESCA JACINTO
Administración Pública Federal Editorial Porrúa, S.A., de C.V México, 2a. Edición, 1983.
- 11.- GUERRERO DELGADO RAMON
El Régimen Jurídico del Gasto Público en México, 1976.
- 12.- KOHLER ERIC L.
Diccionario para Contadores.- Editorial UTHEA, S.A. de C.V., México, 1982.
- 13.- LANZ CARDENAS JOSE TRINIDAD
La Contraloría y el Control interno en México, SECOGEF, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- 14.- MANUAL DE NORMAS PARA EL EJERCICIO PRESUPUESTARIO
Secretaría de Programación y -- Presupuesto, México, 1985.
- 15.- MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA EL EJERCICIO PRESUPUESTARIO
Secretaría de Programación y -- Presupuesto, México, 1985.

- 16.- MARCO DE ACTUACION DE LAS
CONTRALORIAS INTERNAS Secretaría de la Contraloría Ge-
neral de la Federación, México,
1984.
- 17.- MARTNER GONZALO Planificación y Presupuesto por
Programas.- Editorial Siglo --
Veintiuno Editores, S.A., 1981
- 18.- MUÑOZ AMATO PEDRO Introducción a la Administra--
ción Pública.- Ediciones Olimpia
S.A., México, 5a. reimpresión,-
1978.
- 19.- NIEVES JENKIN GILBERTO Conferencias de Orientación Pre-
supuestal.-S.H.C.P., México, --
1973.
- 20.- ORTLIZ REYES GABRIEL El Control y la Disciplina en -
la Administración Pública Fede-
ral.-Sección de Obras de Admi-+
nistración Pública, SECOGEF. Mé-
xico, 1a. Edición, 1988.
- 21.- PRESUPUESTO DE EGRESOS
DE 1990 Proyecto Tomo I, Exposición de-
Motivos e Iniciativa de Decreto
.- Secretaría de Programación y
Presupuesto, México, 1990.
- 22.- REGLAMENTO INTERIOR Secretaría de Programación y --
Presupuesto, 1998.

- 23.- RETCKIMAN K. BENJAMIN Introducción al Estudio de la -
Economía Pública, UNAM, México,
1972.
- 24.- RIOS ELIZONDO R. El Presupuesto de Egresos en Es-
tudios de Derecho Público Con-
temporáneo, UNAM/FCE, México, -
1972.
- 25.- SERRA ROJAS ANDRES Derecho Administrativo, Tomo I.-
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México, 1983.
- 26.- SERRA ROJAS ANDRES Derecho Administrativo, Tomo II
Editorial Porrúa, S.A. de C.V.,
México, 12a. Edición, 1983.
- 27.- VAZQUEZ ARROYO FRANCISCO Presupuesto por Programas para-
el Sector Público en México.- -
UNAM. México, 1982
- 28.- WALTER STEISS ALAN Administración y Presupuesto --
Público.- Editorial Diana, Méxj
co, 1975.