



61
201
**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**"EL DERECHO ADMINISTRATIVO, EN
EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO
DE EGRESOS PARA EL SECTOR
EDUCATIVO"**



TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
CARLOS CRUZ DIAZ

MEXICO, D. F.

1991

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 D I C E

EL DERECHO ADMINISTRATIVO, EN EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL SECTOR- EDUCATIVO

INTRODUCCION

CAPITULO I		PAG.
LA IMPORTANCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA		13-26
1.1.	DERECHO ADMINISTRATIVO	26-27
1.1.1	DEFINICION	27-29
1.1.2	FUENTES	29-42
1.2.	ADMINISTRACION PUBLICA	42
1.2.1.	DEFINICION	42-45
1.2.2.	FUENTES	45-53
1.2.3.	OBJETIVO	53-61
CAPITULO II		
EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO EXPRESION- JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA		62-66

CAPITULO III	PAG.
NORMAS ADMINISTRATIVAS QUE RIGEN A LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA LA INTEGRACION Y - APLICACION DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DE LA FEDERACION, PARA UN MEJOR APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS	67-75

3.1. SU ESTRUCTURA	75-82
3.2. APLICACION Y EJERCICIO PRESUPUESTARIO	82-89
3.3. CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS	89-98

CAPITULO IV	
FUNCION ADMINISTRATIVA DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	99-109
4.1 NORMAS INTERNAS Y EXTERNAS DE APLICACION AL EJERCICIO PRESUPUESTAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	100-107
4.2 DOCUMENTOS DE AFECTACION PRESUPUESTARIA	107-124
4.3 SU PROCEDIMIENTO Y CONTROL ADMINISTRATIVO	124-130

	PAG.
CONCLUSIONES .	131-134
BIBLIOGRAFIA .	135-141

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

En la actualidad, el Derecho Administrativo tiene gran relevancia en el quehacer del Estado para satisfacer las necesidades colectivas nacionales, al adoptar éste, la función administrativa de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, recayendo dicha responsabilidad en el Ejecutivo Federal, conforme al artículo 89o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El desarrollo de las actividades públicas exige recursos presupuestarios para la operación y cumplimiento de los objetivos y metas que para el efecto se establecen en los diferentes instrumentos de la planeación nacional, de esta manera el presupuesto es la herramienta mediante la cual, el Estado cuantifica monetariamente los recursos materiales y financieros necesarios, para cumplir con los programas establecidos en un periodo determinado. En resumen, el Presupuesto de Egresos de la Federación consiste en una distribución programática de los gastos del Estado en un ejercicio fiscal determinado.

Como se puede apreciar, el régimen jurídico al que está sometido el proceso presupuestal en México, en cuanto a los egresos del Estado, se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica

nos en su Artículo 126o., el cual dispone que "No podrá hacerse pago alguno -- que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior", -- siendo éste la base jurídica indispensable para operar los gastos del Gobierno Federal.

Se contempla además, otros instrumentos que dan solidez jurídica al ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, éstos son: La -- Ley y el Reglamento de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; los Decretos mediante los cuales, se aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública Federal; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su artículo 32o., Fracción XVI como la dependencia encargada de regular y controlar el Gasto Público Federal, vigilando el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

CAPITULO I

LA IMPORTANCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

- 1.1. DERECHO ADMINISTRATIVO
 - 1.1.1 DEFINICION
 - 1.1.2 FUENTES
- 1.2 ADMINISTRACION PUBLICA
 - 1.2.1 DEFINICION
 - 1.2.2 FUENTES
 - 1.2.3 OBJETIVO

La importancia del surgimiento del Derecho Administrativo, va aparejado con el Derecho General, ya que el mismo trata acerca de la normatividad que regula las acciones de un poder, en este caso, el poder del Gobierno del Estado. De ahí que en la antigüedad no se conocen formas de estructuras legales, sólo las dictadas por el Emperador o el Rey, sobre quien recaía la soberanía absoluta. Por consiguiente, en este capítulo tendremos que observar no sólo la definición del Derecho Administrativo, sus fuentes y objetivos de la Administración Pública, sino que además tenemos que observar forzosamente -- el origen del mismo Derecho, a través de las diferentes culturas, para establecer en primer lugar el concepto de soberanía, con la Administración, y por otra parte, establecer la trilogía del poder, dividiendo el poder para su --

Administración, y por último encontramos la rama del Derecho General, a que -- pertenece el Derecho Administrativo, es así como estaremos en aptitud de poder analizar la importancia del Derecho Administrativo dentro de una Administración Pública.

Tenemos que uno de los ejemplos antiguos, es el Tipo de Gobierno Chino el cuál: "Era una monarquía patriarcal, hereditario, pero despótica; ejercía un poder absoluto sobre las personas y las cosas aunque la secta de -- los letrados se encargaba de contener sus excesos".⁽¹⁾ Para este tipo de Gobierno absolutista, tenía cuando menos un cierto poder de control, que recafa en los letrados y los mismos, regulaba de alguna manera el abuso del poder de la máxima autoridad en la China, así los conceptos de soberanía y trilogía del poder recafa sobre una sola persona que era el emperador.

Situación semejante prevelecia en la India, aunque básicamente los sacerdotes del brahman dominaron y establecieron las castas".⁽²⁾ En general, en la época antigua la Administración Social y Pública, recafa básicamente en Reyes y Príncipes, aunque los sacerdotes eran los que establecían la filosofía del poder y del Estado; la Administración Pública para estos tiempos -- en la India, estaba basada en un concepto religioso, ésto es que el poder, -- emana de Dios y solamente podría establecerse con él relaciones de oración, -- de ayuno y de sacrificio.

1) Zepeda Sahagun, Bernardo. "Historia Universal", México, editorial enseñanza, S. A. 100. Edición 1962, pág. 23

2) Cfr. Pérez Durán, Merino. "Historia General, Historia Antigua y Medieval, México Publicaciones Culturales, S. A. 5a. edición 1963 pág. 42

Otra de las grandes culturas antiguas, son la cultura Egipcia, la cual proporcionó diversos elementos de organización que las demás culturas como la Griega, y por consecuencia a Roma, de tal manera que el Gobierno en Egipto era una monarquía absoluta misma, que recaía en una sola persona, el faraón que era considerado como hijo de los Dioses y era el amo absoluto de todos los hombres y dueño de todas las tierras.

Con esta Organización Social nos encontramos que para los comerciantes y artesanos debían de entregar una porción de sus ganancias a manera -- de tributo o impuesto hacia el faraón, mismos comerciantes que eran terriblemente castigados, a palos, cuando pretendían eludir dicha obligación, así el faraón se llenaba de recursos necesarios para poder administrar sus grandes extensiones de territorios, los cuales estaban divididos en provincias, así encontramos que dentro de su Administración Pública existían "Los escribas"⁽³⁾, que constituyen esa alta burocracia que ayudaba al faraón a llevar la contabilidad del producto de sus Tierras en general, a llevar la Administración Pública, -- por decirlo así, ya que las Tierras pertenecían al faraón y no contemplaba el concepto de público, en ningún momento, existía para este tiempo una burocracia que era "Los escribas", mismos que ayudaban con la contabilidad, y eran -- los funcionarios auxiliares de la Administración del reino.

Tal vez, una de las grandes civilizaciones de la antigua época que brindan en la actualidad una amplia gama de situaciones semejantes a los -

3) Zepeda Shagún, Bernardo, ob. cit. pág. 40

sistemas antiguos lo constituye la civilización helénica, la cual estaba organizada en una federación, por decirlo así, y cada una de las ciudades-estado, (en Griego "Polis") tenía una Administración Autónoma, y estaba unida a la - - otra por vínculos meramente políticos, cada una era un estado independiente, -- con Leyes propias y Gobierno propio.

Esta peculiaridad se debía a la conformación geográfica del suelo -- ya que las mismas estaban rodeadas por montañas que cerraban el paso y les dificultaban las comunicaciones terrestres, así que cada una de las ciudades fue -- ron tomando su propia conformación, como Atenas y Esparta, floreciendo filósofos dentro de esta organización como; Aristóteles y Platón, mismos que en sus diversas obras como "los diálogos, la república y la política", analizaban la estructura del estado, aplicando a esa unión una situación confederada, a través de diversas legislaciones, ya que cabe recordar que existían diversas legislaciones para cada ciudad Estado.

En este juego político, lo más aproximado que llegó a unificarse fue, "Cuando Atenas se convirtió en la confederación bélica en un Imperio -- Atico Temporal"⁴.

Los filósofos griegos, solicitaban la unión de todas las provincias Estado en un República, así mismo el Rey, aunque era la autoridad suprema, con frecuencia estaba asistido por una asamblea popular, misma asamblea --

4) Floris Margadant, Guillermo. "Panorama de la Historia Universal del De-- recho", México, Miguel Angel Porrúa, Libreto editor 3o. edición, 1988. pág. 62

que podía opinar aunque no podía oponerse a la voluntad del emperador, con lo que encontramos antecedentes directos del Derecho Parlamentario, entendido éste como el "conjunto de reglas que regulan o rigen las actividades de las asambleas legislativas hacia dentro, el Derecho Parlamentario no es otra cosa que un procedimiento, una regulación de orden jurídico de nivel secundario, dirigido a viabilizar la funcionalidad de las asambleas legislativas y establecer canales de comunicación, aptos con los otros poderes del Estado y con el pueblo o sociedad que legitima el desenvolvimiento político de las asambleas legislativas."⁵

Es de suma importancia recalcar la existencia de la asamblea, - para este tiempo en el Derecho Griego, ya que como observamos en la definición del Derecho Parlamentario, empieza a surgir una concepción que tratamos de definir y que especificamos al principio de nuestro trabajo, cómo es la "soberanía", de tal forma que también la misma definición citada, "al decir que establece canales de comunicación con otros poderes del Estado", empezamos a establecer la Trilogía del poder, así tenemos que con esta asamblea no sólo se controlaba el poder al Rey, sino que la población podría verse representada, y su opinión podía ser tomada en cuenta en determinado momento.

La última de las civilizaciones antiguas que proporcionan grandes avances, en concepción de estado, es la gran civilización Romana, misma -- que surge a través de diversas luchas, expandiéndose en su totalidad, siendo -

5) Quiroga Lavié Humberto. "El Derecho Parlamentario en la ciencia Jurídica, dentro de: "Derecho Parlamentario Iberoamericano", México, Editorial Porrúa, S.A. 1987 pág. 1

que debido a ésto; al Rey se concentra tanto poder hacia sí mismo que se declara emperador, como un descendiente de Dios, asimismo a pesar de que Roma estaba constituido como una República, ésta fue aristócrata, pues existía una clase social llamada los "Patricios" que monopolizaban los cargos gubernamentales y disfrutaban de privilegios.

Más tarde, a través de las luchas y en especial de los hermanos-graco, al establecer las Leyes de "Cayo Graco", las luchas de los plebeyos crecieron, ya que la misma Legislación, les otorgaban diversas concesiones, surgiendo así, la lucha entre patricios y plebeyos.

El gobierno estaba formado con el Rey, autoridad suprema, el cual debido a la gran expansión Romana, se convirtió en emperador como anteriormente lo habíamos citado, siendo que él mismo, estaba regulado en su poder, "el senado y la asamblea general o comicios curiados".⁶

El senado era un cuerpo consultivo encargado de aconsejar al Rey sobre medidas de gobierno más convenientes, estaba formado básicamente por patriarcas y a pesar de que la asamblea general, su filosofía estaba basada en la representación del pueblo, la nobleza aristocrática era la conformación básica de esta asamblea.

Así nos encontramos, ya con una división del poder primitivo, --

6) Pérez Durán, Marino. ob. cit. pág. 186

ya que la administración de justicia estaba encargada a los "pretore", la función Legislativa a la asamblea y senadurfa, la cual opinaba, aunque la voluntad del emperador era máxima en la cual recaía el poder ejecutivo siendo que - estos tres tipos de funciones, no se consideraban poderes en su momento, ya que no se podía olvidar la idea del emperador o Rey, como autoridad máxima; hijo de Dios.

Para esa época, estos tres tipos de divisiones, solamente constituían una administración por parte del emperador y al desarrollarse, llegaron a ser tres tipos de poder; dado el desarrollo que toma la soberanía, al arrebatarle completamente el poder al monarca, como sucedió en la Independencia de los Estados Unidos, y la Revolución Francesa, a la que nos referimos más adelante.

La Administración de Rey o emperador, le dio vida a las otras funciones o poderes; así "La Administración Financiera del Imperio estaba repartida en un erario administrado por el senado, y un fisco administrado por el emperador, las dos son fuentes de ingresos separados, también la Administración de provincia estaba distribuido entre dos centros de poder, las provincias pacíficas fueron administradas por el senado y las inquietas por el Emperador".⁷

Tenemos que el mismo poder del Rey, se va desmembrando gracias-

7) Floris Margadant, Guillermo. ob. cit. pág. 98

a las luchas sociales, ya que sus reinos o imperios crecían y surgía la necesidad vital, de administrarlas para que llegase a desarrollarse debidamente, éstas se dividían para después llegarla a centralizar hacia el Rey, Emperador, - quien en determinado momento era la autoridad absoluta.

A pesar del surgimiento de las diversas ideas de división del poder y que para este mismo efecto de Administración Pública estaba dividido, - la idea del Rey o emperador se conservó en Europa, hasta la Revolución Francesa, misma Revolución que vio influenciada por los conceptos vertidos en la independencia de Norteamérica, de tal manera que durante este lapso de tiempo, - surgían Emperadores Principes, Reyes que imponían diversos impuestos; ésto es, que para que ellos pudiesen allegarse fondos para la Administración Presupues-
taria de su reino, necesitan forzosamente tener dinero o bienes con que respon-
der, e incluso existían impuesto extrabagantes que estrangulaban al contribu-
yente tales como el impuesto sobre "Las gallinas, con el cual se tenía que -
ofrecer al Rey Frances, las diversas plumas, que servían para confesar col-
chones para alojar al Rey en París".⁸ Por su parte en Inglaterra en plena -
edad media se exigía "1/5, un 1/6 o un 1/10 de los productos de la Tierra o de
la renta de los capitales o de los productos de las industrias incipientes",⁹-
así como también los fuertes impuestos de la corona inglesa hacia los británi-
cos que colonizaban América del Norte.

8) Nicolai, Fernando. "Historia de las creencias, supersticiones, usos y costumbres", Barcelona España, Montaner y Simón editores-
tomo III 1904, pág. 126

9) Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", Méxi-
co editorial Porrúa, S.A. 21o. edición 1979 pág. 27

Todas estas circunstancias provoca una situación social que generó la Independencia de cada uno de los países.

Es así que el 4 de julio de 1776, se firma la declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, hecho que vino a redundar en una lucha con los Ingleses; invocando en la declaración de Independencia tres principios fundamentales a saber: "El primero decía que todos los hombres han recibido de Dios ciertos derechos naturales como la vida, la libertad y la conquista de la felicidad. Los llamados "Derechos Naturales", se incorporaban -- más tarde a la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de la Revolución Francesa. El segundo afirmaba que los gobiernos derivan sus justos poderes del consentimiento de los Gobernados y finalmente, el tercero expresaba que: es legítimo derrocar algún Gobierno por la fuerza de las armas y establecer otro en su remplazo cuando no respete los derechos naturales".⁽¹⁰⁾ Así tenemos como estas ideas que nacen de la Independencia de los Estados Unidos, se van a ver transportados a la Revolución Francesa iniciada el 14 de julio de 1789, y finalizada con la firma por parte del Rey, de la Declaración de los Derechos del Hombre, y del Ciudadano, misma en la que ya se dan los tres elementos que buscamos como son en primer lugar la soberanía en su artículo 3o. de la declaración, decía que: "el principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación; ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente".⁽¹¹⁾ Con lo cual se establecía ya, la idea de una soberanía como la conocemos actualmente; misma que reside esencial y originalmente

10) Secco Ellaurí, Oscar. "Los tiempos modernos y contemporáneos Buenos Aires Argentina, editorial Kapelusz, 4a. edición - - 1965, pág. 146 y 147

11) Idem, pág. 164

en el pueblo, así también tenemos que para la cuestión sobre Derecho Administrativo, se fijaban dos puntos esenciales; el primero en el artículo 13o. que decía: "Para el mantenimiento de la fuerza pública y los gastos de administración es indispensable una contribución común, que debe repartirse igualmente entre todos los ciudadanos, y de acuerdo con su posibilidad". El artículo 14o. decía que "Los ciudadanos tienen derecho de comprobar por sí mismos, o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de comprobarse su empleo, y de determinar su cuota en proporcionalidad, su cobro y duración", así como también establecía un principio de control en el artículo 15o., al decir que "La sociedad tiene el derecho de pedir cuenta a todo agente público, por su administración".¹² Es aquí donde encontramos principios básicos de la administración pública que consisten en 1. La contribución por parte de toda la soberanía, 2. El principio de proporcionalidad y consentimiento a la misma, 3. Un principio de control de auditoría para pedirle cuentas al agente público, sobre la administración de la misma.

Un tercer elemento que estábamos buscando que era el de la Trilogía del poder, que establece en el artículo 16o. de la misma declaración -- Francesa, al decir, "Toda sociedad, en que la garantía de los derechos no está -- asegurada, ni determinada la separación de los poderes, no tiene constitución". Así tenemos como esta Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, - constituye uno de los antecedentes más importantes, para la conformación de - - nuestros actuales regímenes de derecho, ya que en la misma, se encierran diver-

12) IDEAM. pág. 165 y 166

sos conceptos importantes para la conformación de cualquier Estado, como son - en 1er. lugar el concepto de soberanía, en 2do. lugar la división de poderes y en 3er. lugar, la legalidad en el principio de contribución pública, para la - administración pública.

En México, el Gobierno Español, al establecer la Constitución - de Cádiz en nuestro país, los artículos 14o., 15o., 16o. y 17o. de la misma -- Constitución, concedían y establecían que "El Gobierno sería una monarquía mo- derna, y que la potestad de hacer leyes, ejecutar leyes, era una obligación -- del Rey; mientras que aplicarlas en causas civiles y criminales, residía esta- potestad en los tribunales establecidos por el Rey".⁽¹³⁾

Esta Constitución la cual fue promulgada en plena Insurgencia, - por lo que es dudosa su aplicación (1812-1814), olvidaba los principios básii- cos de la soberanía estipulados ya en la Revolución Francesa para aquellos - - tiempos; así fue que para; "1814, se promulga la Constitución de Apatzingan, - misma que no entró en vigor, pero adopta algunas ideas de Morelos, mostrándo-- las como el reformador social que intuye los grandes problemas del naciente -- país y lo immortaliza como el primer estadista Mexicano".⁽¹⁴⁾

Morelos intuyó la necesidad de transportar el concepto de sobe- ranía a nuestro país, aduciendo en el artículo 5o. de la citada Constitución - que "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere - -

13) Hernández Sánchez, Alejandro. "Los Derechos del Pueblo Mexicano, México, - editorial del Gobierno de Aguascalientes, 1a. edición 1979 pág. 198 y 199.

14) Macías C., Bertha del Carmen. "Cronología fundamental de la Historia de- México", México, editorial del magisterio - 1970 pág. 41

depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias, sus vocales y éstos a -- los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad".⁽¹⁵⁾

La norma ya prevenía claramente no sólo el concepto de soberanía, sino que también se establecía la división de poderes, dentro de la misma que en el desarrollo de estas ideas fueron separándose.

En la Constitución de 1824, también se establecía en el artículo 30., este concepto de soberanía sobre la nación, concediéndoles el derecho de adoptar la forma de gobierno que la misma soberanía quisiese.⁽¹⁶⁾ Así tenemos que para la primera Carta Magna, establecía claramente la idea de que la -- soberanía radicaba esencialmente en la nación.

Para 1835-1836 el partido conservador funda la República Centralista, deroga la Constitución de 1824 y gobierna de acuerdo con "Las Siete Leyes Constitucionales", mismas que en la primera Ley establecía; "La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativo popular."⁽¹⁷⁾ Por lo que estamos observando, cómo esta Constitución Centralista trata de olvidar el origen de la soberanía, y no menciona que ésta debe recaer sobre el pueblo.

15) Cue Canovas, Agustín, "Historia social y económica de México", México editorial F. Trillas, S.A. 1967 pág. 225

16) CFR, Bravo Ugarte, José "Compendio de Historia de México", México editorial Jus, 1865 pág. 167 y 168

17) Moreno, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano", México editorial Paz, México 9a. edición 1988 pág. 272

Es en la Constitución de 1857 que incluye los artículos 39o., - 40o. y 41o., que actualmente nos rigen, por lo que esta Constitución ya utiliza el término "Estados Libres y Soberanos" estableciendo la soberanía del pueblo dentro de la organización constitucional.⁽¹⁸⁾ Así los artículos 39o., 40o. y 41o., norman el concepto de soberanía y su manera de ejercerla, siendo que el artículo 49o. de la Constitución dice: "El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".⁽¹⁹⁾

Esas luchas sociales que se han dado, vienen a revertir a estos derechos de los que hemos estado observando básicamente la soberanía, la trilogía del poder, en el cual ningún poder puede dejarse en manos de una persona o corporación, y ni uno someterse al otro, así tenemos que existe un control Legislativo para cada uno de los poderes.

De lo expuesto, es evidente la gran importancia histórica que ha tenido el Derecho Administrativo para la Administración Pública, éstos es que para que hubiese Administración Pública, necesariamente debió de haber existido un Estado a quien administrar, de lo contrario la Administración Pública jamás hubiera llegado a existir, limitándose a las formas imperiales antiguas, en las cuales la Administración no era Pública, sino era la Administración Imperial, como se observó en la exposición de este capítulo. Así también del momento en que surgen las luchas por las Libertades y esa manera de arran-

18) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, - México 1985 pág. 102

19) IDEM, pág. 119

carle el poder, el emperador soberano, es en este momento que surge el Derecho a la Administración Pública, ésto es que a través de las luchas sociales se manifestaron tanto los Derechos Públicos, Políticos y Civiles, como Derecho Subjetivo, éstos dieron origen a una gran conformación que es el Estado, el cual necesariamente debe de tener una Administración, misma que debe de estar regulada dentro de ese derecho, objetivo o positivo; "Encuadrado en la gran gama - de Derecho Objetivo Público, como es el Constitucional, el Procesal, el Penal, el Internacional, y en especial, el Derecho Administrativo".⁽²⁰⁾ De donde surge la gran importancia de que en esa Administración Pública este regulada, o sea - que esté normalizada como lo previenen los principios de legalidad estableciendo en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los cuales hablaremos en el transcurso de este estudio, por lo que podemos resumir que primero existió la Administración Pública y al momento de surgir el Estado moderno surgió la importancia de que la misma sociedad, regulaba esa Administración Pública; ésto es, que establecía todo un marco de legalidad que pudiese - ejercer, sobre de ella un poder de control y de legalidad.

1.1. DERECHO ADMINISTRATIVO

En este inciso observamos la esencia del Derecho Administrativo, señalando su propia definición en sus fuentes, que este inciso es complementario, en el que nos referimos a la Administración Pública, su definición,-

20) Caso, Angel. "Principio de Derecho en México", editorial cultura, S.A.-- 1935, pág. 11

fuentes y objetos, relacionados unos con otros, y estableciendo esa relación de conexidad que en el capítulo anterior expusimos, y que para estos incisos, observamos la supervivencia no solamente del Derecho Administrativo Público, de manera autónoma, sino la misma Administración Pública, regulado ya por nuestro Derecho Administrativo.

1.1.1. DEFINICION

Podemos definir al Derecho Administrativo: "como la rama del Derecho Público que regula: 1.- La organización de la empresa de la Administración Pública y de las diversas personas Administrativas en las cuales ha encarnado; 2.- Los poderes y derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los Servicios Públicos; 3.- El ejercicio de estos poderes, y de estos derechos, por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio, y de las consecuencias contenciosas que se siguen".⁽²¹⁾

De tal manera que como observamos que esta definición citada, -- ya nos encuadra el Derecho Administrativo dentro del Derecho Público, y que este mismo Derecho organiza a la Empresa de la Administración Pública, y a las -- personas que en ella participan.

Los Poderes y Derecho de estas personas que manejan el servicio-

21). Fraga Gabino. "Derecho Administrativo" México, editorial Porrúa, S.A. - - 280, edición 1989, pág. 91

público, deberán estar regulados por este mismo derecho.

Otra definición que podemos analizar es la siguiente: "el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos".⁽²²⁾ Esta definición aunque al parecer es demasiado corta, engloba básicamente lo que debemos de entender por el Derecho Público, a diferencia de otra definición en la cual se extiende demasiado y trata de englobar diversos caracteres del mismo Derecho.

Algunos autores definen al Derecho Administrativo como el conjunto de normas que regulan las relaciones del Estado con los particulares, -- así como también podemos definir al Derecho Administrativo como el Derecho de la Administración Pública y en la forma más extensa como el Derecho del Poder Ejecutivo, sin que asimilemos la función Administrativa a la función Ejecutiva, que aparece con más amplitud en nuestro orden Constitucional, al comprender el ejercicio de otras funciones, mismo que: "El Derecho Administrativo, es la rama del Derecho Público interno, que presupone la realización de actos-subjetivos creadores de situaciones pública concretas o particulares, o un conjunto de normas y principios que aluden a la organización y al funcionamiento de la Administración Pública, así como la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas y de las entidades administrativas con los administradores".⁽²³⁾

Podemos encontrar muchas y muy variadas definiciones de los que

22) Jeze Gastón, "Los principios generales del Derecho Administrativo, y la Tarea General de los Contratos Administrativos", París, Francia revista de Derecho Público y de la Ciencia Política, 1930 p.1

23) Serra Rojas, Andrés "El Derecho Administrativo", México, editorial Porrúa S.A. 14o, Edición, 1988 pág. 130

consideramos qué es el Derecho Administrativo, aunque por decirlo así debe necesariamente ante todo y cada una de las funciones ejecutivas; ésto es, que el poder ejecutivo al guiarse en persecución de principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en las legislaciones que emanen de la misma, forzosamente deberá, aunque se nombre como función Ejecutiva, como función Administrativa o como función Legislativa, toda y cada una de estas funciones caen o comprenden dentro del Derecho Administrativo que encuadra su propia conducta. Para nuestro estudio, entenderemos que el Derecho Administrativo es "La normatividad del Poder Ejecutivo, derivado por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Con esta definición tan pequeña, consideramos que por normatividad se deberá entender todos y cada uno de los principios de derecho que regulan la conducta de ese Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta o explicando que por Poder Ejecutivo; entendemos toda esa amplia gama de dependencias, llámesele como se le llame, que caen dentro de ese gran Poder Ejecutivo, y que están reguladas por éste, por el cual aquél ejerce sus funciones de Poder Ejecutivo normado clara está, por ese Derecho Administrativo que le proporciona la legalidad, y los parámetros establecidos a seguir, mismos que la misma soberanía -- a través de su poder legislativo le ha conferido.

1.1.2. FUENTES

Para tener desglosado el estudio del Derecho Administrativo, debemos observar sus propias fuentes que le dan origen, ya que el capítulo si -

guiente al hablar de la Administración Pública, observaremos cómo es muy diferente hablar del Derecho Administrativo, (el cual quedo definido en el inciso anterior), que el hablar de la Administración Pública. Así hemos observado -- que dentro de la definición del Derecho Administrativo, pudimos establecer cómo nuestro Derecho Administrativo viene a ser una rama del Derecho Público, -- éste es, del Derecho del Estado y de Interés de la Sociedad que en un momento-determinado organiza a la empresa Administrativa Pública, estableciendo las -- normas o los parámetros de conducta del Estado, entre sus poderes y dependencias, y la relación de éstas, para los gobernados o la sociedad en general.

Con el fin de poder establecer su propia naturaleza y que sea -- fácilmente comprensible, y podamos someterlo a la diferencia con el concepto -- de Administración Pública, pasaremos a hablar de sus fuentes.

En general, se entiende por fuentes del Derecho "Los orígenes -- o causas generadoras de la norma jurídica".⁽²⁴⁾ Así tenemos que las causas que generaron la norma administrativa, como lo vimos al hablar de la importancia -- histórica, no sólo de la Administración Pública sino del Derecho Administrativo, observamos el desarrollo de las relaciones entre el poder soberano y los -- gobernados, o para mejor decirlo así, entre los soberanos y aquel al que se le otorga el mandato para que lleve la Administración Pública, de tal naturaleza -- que existe una relación directa y estrecha, entre la evolución social con el -- Derecho, o con la idea de normatizar las conductas de los hombres en sociedad,

24) Galindo Garfias, Ignacio. "Derecho Civil", México, editorial Porrúa, S.A. 2a. edición, 1976 pág. 42

o los hombres organizados,

Tenemos que para el Derecho en general, en su búsqueda de la seguridad jurídica del bien común, la justicia, como objetos y fines de la creación o causa generadora del Derecho, o de las normas jurídicas, estos fines -- que persigue el Derecho, se ven revertidos, ya no como causas generadoras de la norma jurídica sino como la garantía misma de la norma, ésto es que como por ejemplo al perseguir el Derecho la seguridad jurídica de las personas en sociedad, entendida ésta en su sentido más general como: "La garantía dada al individuo de que su persona sus bienes y derechos no serán objetos de ataques violentos o que, si ellos llegan a producirse, no serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquel que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios, y por consecuencia regulares y legítimas conforme a la ley".²⁵

Lo anterior podemos desprender que siendo uno de los fines, o causas generadoras de la norma jurídica en perseguir la seguridad jurídica, y esta a su vez, una vez establecida, se presenta como una garantía del individuo, la misma que llega a ser una causa natural que no solamente le da origen al derecho sino que llega a formar parte de éste, como Derecho Positivo, como el Derecho Actual o una garantía natural.

25) Preciado Hernández, Rafael. "Lecciones de Filosofía del Derecho" México, editorial, Jus, 100. edición, 1979 pág. 233

Las fuentes del Derecho en General, pueden ser diversas y podemos mencionar como fuentes del Derecho General en primer lugar:

1. La Ley;
2. La costumbre y el uso;
3. La jurisprudencia;
4. La doctrina".⁽²⁶⁾

Estas son fuentes tradicionales del derecho general, aunque claro está, al hablar de la ley nos estamos refiriendo a esa legislación que se promulgada dentro de un marco jurídico especial que se identifica con el Derecho Administrativo, al igual que la interpretación que hacen de la ley los tribunales que en el caso de aplicarla al caso concreto, estableciéndose la jurisprudencia, estas dos fuentes del Derecho General se identifican con el Derecho Administrativo, ya que su correcta regulación y su legalidad, la encontrarán si se ajustan a lo predispuesto por el Derecho.

Por lo que se refiere a la costumbre, el uso y la doctrina, -- éstas básicamente llegan a formar ideas de particulares que en un momento dado, no tienen porque seguir la aplicación o verse sujetos a la aplicación del Derecho Administrativo.

Ahora bien, esas fuentes generales del Derecho, se identifica--

26) Caso Angel. Ob. cit., pág. 11 y 12

rán con las fuentes del Derecho Administrativo ya que como lo señala Andrés Serra Rojas: "Las fuentes del Derecho Administrativo son los procedimientos formas, actos o hechos, y demás medios de creación e interpretación, en las cuales tiene su origen los principios y leyes en general, las fuentes mismas del Derecho, como la ley, la costumbre y la jurisprudencia, todas referidas a la materia administrativa"⁽²⁷⁾.

Para este autor, las fuentes clásicas del Derecho en General, - van a ser valedoras para el Derecho Administrativo, de tal suerte que se puede pensar en las fuentes materiales, que parten del fenómeno social o las fuentes formales que constituyen la legislación escrita o incluso las fuentes históricas que también generan la creación de la norma jurídica, ya que estas mismas fuentes son generales y funcionan tanto para derecho civil, para el penal y para los diversos tipos o ramas del Derecho positivo vigente.

Las fuentes más especiales del Derecho Administrativo tomando - en cuenta que las fuentes generales del Derecho, le son aplicables, así tenemos las fuentes directas del Derecho Administrativo las cuales las podemos enlistar de la siguiente manera:

1.- "La Constitución Política o Ley fundamental del Estado o - el principio de legalidad;

2.- Las leyes ordinarias expedidas por el Poder Legislativo Fe

27) Serra Rojas, Andrés. ob. cit. pág. 161

deral;

- 3.- Las leyes ordinarias que son expedidas por el Poder Ejecutivo Federal, en los casos autorizados por la Constitución;
- 4.- Los tratados y convenciones que el Estado celebre con otros sujetos del Derecho Internacional, extensivamente el Derecho Internacional;
- 5.- Los reglamentos de la Administración Pública que expide el poder Ejecutivo Federal;
- 6.- Los reglamentos, estatutos y reglas de operación emitidas por las entidades Administrativas Paraestatales;
- 7.- Las circulares e instrucciones;
- 8.- La analogía o autointegración de la Ley".⁽²⁸⁾

Las fuentes del Derecho Administrativo no llegan a identificarse plenamente con el Derecho Civil común o al Derecho general, pero existe la semejanza natural para ser leyes, aunque como veremos más adelante ya en la exposición de cada una de estas fuentes directas, para el Derecho Administrativo además de la naturaleza que generan al Derecho en general, viene a requerir -- otro tipo de generadores de norma jurídica administrativa, de este Derecho al igual que el Derecho Fiscal, únicamente puede emanar de la ley, ésto es que no hay impuestos sin ley, y surge este deber tributario del artículo 31o. fracción IV de la Constitución Política del País".⁽²⁹⁾

28) Idem, pág. 164 y 165

29) Cfr. Rodríguez Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal", México, editorial, Harla - 2o. edición, 1987 pág. 24

De tal naturaleza que también el Derecho Penal encuentra su única fuente directa e inmediata ante la ley".³⁰ Así tenemos que estos dos Derechos especialmente el Derecho Fiscal y el Derecho Penal, éstos sólo encuentran su fuente en la misma ley, de tal forma que no existiría impuesto sin ley, ni tampoco existiría pena sin ley, lo que para el Derecho general como es el Civil, este puede surgir de diversos conceptos que hemos dejado establecidos anteriormente de ahí que podemos afirmar que las fuentes del Derecho Administrativo sean estrictas y emanan también de la ley.

Por lo que se refiere a esa Constitución Política o la Ley fundamental del Estado en esta misma viene impresa un principio de legalidad que - el cual según Gabino Fraga, lo podemos entender como, "Desde un punto de vista material, en cuyo caso su alcance es el de la norma en que se funde cualquier decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal, puede también ser tomado en sentido formal, significándose entonces que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir que debe de ser una disposición expedida por el poder que conforme el régimen Constitucional esté normalmente encargado de la formación de las leyes".³¹

Este principio de legalidad, mismo que debe de observar, no sólo el Poder Ejecutivo que administra los recursos de un país, sino que también

30) CFR. Osorio y Nieto, César Augusto. "Síntesis de Derecho Penal", México - editorial Trillas, 10, edición 1984 - pág. 35

31) Fraga Gabino, ob. cit. pág. 99

este principio de legalidad debe estar respetado por los otros poderes que en un momento dado forman parte del Poder Legislativo y Judicial, y que en su conjunto viene a resultar como los Poderes del Gobierno, mismo que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 14o. y 16o.,- establece conceptos especiales dirigidos a la autoridad, no sólo la Administrativa sino la Judicial y Legislativa, ésto es a toda autoridad que ejerce el acto de Gobierno o acto Administrativo, imponiéndole diversos principios tales - como:

1. No darle efecto retroactivo a la Ley en perjuicio de persona alguna.
2. No ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades o posesiones o derechos, sino mediante juicios, seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan -- las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las - leyes expedidas con anterioridad al hecho.
3. La prohibición de imponer en los juicios de orden criminal,- pena que no esté decreta en la ley exactamente aplicable.
4. El de la interpretación a la letra o jurídica de las sentencias de orden civil,
5. De no ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones por mandamiento escrito por una autoridad que - en primer lugar debe ser competente y en segundo lugar, debe de fundar, ésto es debe de señalar el ordenamiento legal que la ha-

ce competente en 1er, lugar y en 2do, lugar que obliga a esta misma autoridad, a accionar ésto es, una disposición Legislativa en que apoya su actuar su accionar, además de que motive la causa legal de su procedimiento, ésto es, que llegue a tener hechos o llegue al conocimiento de los hechos para poder resolver la instancia.

6. El principio de no poder liberarse órdenes de aprehensión o de detención, sino cuando habrá denuncia de persona digna de fe.

7. El reglamento de los cateos, en la que sólo podrán hacerse por autoridad judicial en forma escrita, y especificándose los lugares que se han de registrar.

8. El reglamento de las visitas domiciliarias que pudiese practicar la autoridad administrativa las cuales solamente como dice la constitución únicamente, pueden practicarse en estos -- casos, 1o. para cerciorarse que sean cumplidos con los reglamentos sanitarios, 2o. para cerciorarse de que sean cumplidos los reglamentos de policfa, 3o. para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales.

9. La libertad de la circulación de correspondencia, libre de todo registro.

10. Y las garantías del ejército en tiempo de Paz y Guerra".⁽³²⁾

32) CFR. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Ob.- Cit. págs. 36, 37 y 41

Así tenemos que una de las fuentes principales del Derecho Administrativo, lo constituye este principio de legalidad del actuar de la autoridad administrativa el cual podemos resumirlo como: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permita".

Ahora bien, por lo que se refiere a esas leyes ordinarias expedidas por el Poder Legislativo Federal, así como las leyes ordinarias expedidas por el Poder Ejecutivo Federal, éstas se encuentran en diversos razonamientos, ya que si bien es cierto que el artículo 49o. constitucional divide el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que ninguno de éstos poderes pueda reunirse en una sola persona, el Poder Ejecutivo no tiene ese poder para legislar, esto es, que deberá someter sus iniciativas forzosamente al Poder Legislativo - aunque como lo afirma el mismo artículo 29o. y 49o. constitucional que es el caso de emergencia nacional y el artículo 131o. de la misma constitución, que presenta el caso del comercio exterior, en el que el Poder Ejecutivo tiene facultades plenas para dictar leyes. Así como por último el caso especial contemplado en el artículo 73o. en la fracción XVI, el cual se refiere a facultades para legislar por parte del Ejecutivo sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

El Decreto Ley o el Decreto Delegado para nuestro Derecho Administrativo y que el mismo pudiese encontrar su principio de legalidad, deberá -

forzosamente emanar este Derecho Ley, por el Poder Ejecutivo, solamente en los rubros previstos por el artículo 29o., el 73o. en su fracción XVI y 131o. de -- nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales la -- misma constitución le faculta para legislar en esas materias.

El artículo 133o. de la citada Constitución dispone lo siguiente:

Artículo 133o., esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emane de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la unión, los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados".(33

Así tenemos que existe establecida una jerarquía en que impone como la ley suprema de toda la República en: 1er. lugar la propia Constitución, en 2o. lugar las leyes que emanen del Congreso de la Unión y en 3er. lugar, a los tratados, mismos que forzosamente deben de estar aprobados por el Senado de la República, esto es que deben de encontrar también su principio de legalidad para que los mismos pudiesen en determinado momento, entrar en vigor, de que la facultad otorgada al Presidente de la República en los artículos 89o., que lo autoriza para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados, esta misma disposición lo obliga a someterlos a la ratificación del Congreso Federal, aunque consideramos a que hay un error en la Constitución citada, que no es todo el Congreso Federal el que va a sancionar o va a aprobar el tratado, sino que esto es más que nada una de las facultades exclusivas de la Cámara

33)IDEM, pág. 332

de Senadores, contempladas por el Artículo 76o., que autoriza cómo una facultad exclusiva del Senado, el analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo y además aprobar los tratados internacionales y comerciales diplomáticos - que celebre el mismo Ejecutivo.

El principio de legalidad que pudiese encontrar los tratados Internacionales, mismos que al ser aprobados por el Senado, pudiesen encontrar su aplicación dentro de la República Mexicana a nivel Federal, ésto es, como una Ley Federal, claro está bajo de las leyes expedidas por el Congreso, aunque su aplicación internacional entrara de acuerdo con las mismas cláusulas del tratado, y que en determinado momento pudiesen variar la organización administrativa, y generar derechos para los países, en los casos de asistencia mutua en los diversos rubros de las Relaciones Internacionales.

Otra fuente muy importante para el Derecho Administrativo es -- sin duda los: reglamentos, las circulares y demás normas establecidas para reglamentar las leyes y que forzosamente deberán tener normas técnicas de operación para las leyes expedidas por el Poder Legislativo, al respecto dice Gabino Fraga que: "El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas -- por el Poder Legislativo".⁽³⁴⁾

34) Fraga Gabino, Ob. cit. pág. 104

Aunque consideramos que no encuentra su exacta aplicación el reglamento ejecutivo o su exacta fundamentación en nuestra Constitución, consideramos que el artículo 89o., fracción I, de la Constitución al decir que es una facultad del Presidente, proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pudiese llegar a formar parte de toda esa concepción prevista por el artículo 92o. de la misma Constitución, misma que a la letra dice:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, -- sin este registro no serán obedecidos".(35

Por interpretación, pudiese encontrar su fundamentación constitucional, la elaboración de los reglamentos, circulares, aunque los mismos no van a expresar la voluntad soberana, que se expresa a través del Poder Legislativo, siendo que ésta, se refleja como una ley, misma que deberá acatar el Poder Administrativo, aunque en uso de las facultades otorgadas por los artículos antes citados ese reglamento circular solamente refleja la voluntad del administrador o del funcionario administrador, el cual intenta reglamentar la ley que el mismo Congreso de la Unión se ha servido expedir, de tal forma no se puede hablar que estos reglamentos o circulares pudiesen en determinado momento, ser considerados como ley, aunque son una fuente abundante del Derecho Administrativo y en la mayoría de los casos son anticonstitucionales, las mismas tratan de aligerar la carga del Congreso de la Unión y de apresurar la Administración Pú-

35] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada ob. cit.- pág. 214

blicá.

De lo anterior tenemos que las fuentes básicas de nuestro Derecho Administrativo son sin duda el ordenamiento jurídico que le permitirá fundar y motivar su acto administrativo, entendiéndose por acto administrativo:

"Es una declaración unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la administración -- pública y crea, reconoce, modifica, transmite o extingue, una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".

1.2. ADMINISTRACION PUBLICA

Como lo hemos dejado establecido es muy diferente hablar de un Derecho Administrativo, que la Administración Pública, ya que a raíz de esta -- última surge la necesidad de generar diversas normas que reglamenten el desarrollo de la misma administración, siendo que como observamos al principio de este estudio, la Administración Pública en un principio de la historia del hombre, era totalitaria y en los diversos casos "a capricho" y de prepotencia.

1.2.1. DEFINICION

La Administración Pública, ha tenido un gran desarrollo histó--

rico, anteriormente la Administración Pública obliga al Derecho a seguir sus -- propias normas, ésto es, la Administración a capricho y prepotencia del órgano-encargado de llevar la soberanía, así en el devenir histórico a través de las - constantes luchas humanas y principalmente por la revolución en Inglaterra la - independencia de los Estados Unidos, la Revolución Francesa, las independencias de América Latina, se generarán diversos derechos soberanos, quitándole la su- premacía del poder a una persona llamada emperador, para depositar esa soberanía en el pueblo, y con el poder inalienable de decidir la forma de administración- de su gobierno.

De aquí que para cada territorio existe un diferente tipo de -- Administración Pública, ésto es, una manera diferentes de administrar la empre- sa del Estado, de tal forma para el Soviet supremo, y para la monarquía en Jor- dania es diferente el sistema de administración, que para las democracias de -- Occidente y los sistemas políticos de Oriente; pero todos, llevan un propósito- en sí, y éste básicamente se identifica con la siguiente definición de adminis- tración pública, "será el conjunto de órganos mediante los cuales el estado, -- las entidades de la federación, los municipios y los organismos descentraliza- dos atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el- objeto de los servidores públicos".⁽³⁶⁾ Así tenemos que ya esta definición no - encuadra a las normas; ésto es, ya no encuadra ese conjunto de normas, sino al- conjunto de órganos del Estado los cuales tienen el objeto de ser servidores pú- blicos.

36) De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho", México Editorial Porrúa,- S.A. 2o. edición, pág. 37

En este sentido, Henry Jacoby opina: "La administración de los asuntos públicos por medio de una burocracia profesional ha existido siempre, -- hay donde ha habido tareas de solucionar de manera centralizada, para grandes -- grupos de hombres y un gran espacio".⁽³⁷⁾ De aquí el evolucionar del concepto de Administración Pública necesariamente está dado con las luchas sociales revolucionarias y los sistemas de gobierno impuestos a través de los tiempos.

A pesar del evolucionar de la raza humana y su organización administrativa, la palabra administra para todos y cada uno de los sistemas gubernativos, se compone; "del Término ministrar, que significa servir y el prefijo -AD, de intensidad, como se utiliza también en mirar y administrar que equivale a mirar con intensidad, por lo tanto la administración pública implica la función de servir con intensidad en las tareas que tiene a su cargo el Estado".⁽³⁸⁾ De lo anterior, podemos desprender que a esa actividad o función del Estado que tiende forzosamente a servir, a la población o soberanía que ésta le haya delegado, a través del Derecho Administrativo, los poderes inherentes a dicha función--aunque en un principio la Administración Pública no estaba dada por ordenamientos de la propia civilización, este poder de servir, ha sido encuadrado en un -- marco jurídico, y que esta soberanía nacional quien lo interpone, y es el servidor público quien lo ejecuta.

Para Andrés Serra Rojas, la función administrativa significa: --
"la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo que se realiza bajo el orden jurídico limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o parti--

37) Henry Jacoby. "La Burocratización del Mundo", México, editorial Siglo XXI, - 1971, pág. 11 y 12

38) Carrillo Castro. Alejandro. "La Reforma administrativa como uno de los medios para alcanzar el modelo del País al que aspiramos", México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, No. 1 - 1981 pág. 17

culares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la presentación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden a otros entes públicos o con los particulares regulados por el interés general bajo un régimen de policía o de control".⁽³⁹⁾ Dicho lo anterior, podemos definir que la Administración Pública actualmente está supereditada al Derecho Administrativo, el cual le fija los lineamientos a seguir a dicha Administración ejerciendo un régimen de policía o de control sobre esa función del servicio público, con lo que tenemos que aún a pesar de que primero nace la Administración Pública que recae anteriormente sobre una persona, y por las luchas sociales, ésta misma función se ve regulada por un orden jurídico que limita sus efectos de la Administración Pública y la encuadra a un régimen de derecho, para que las mismas pudiesen ser valederas para la comunidad que administra.

1.2.2. FUENTES

Como pudimos observar en los incisos anteriores, en especial en el primero, en el que hablamos de la importancia del Derecho Administrativo dentro de la Administración Pública, y que pudimos analizar la gran importancia -- que tiene la normatización de la conducta de quien ejerce al mandato soberano, en las democracias y que éste mismo actualmente, debe de responder a una legislación dada su autoridad por su propia soberanía, y que a través de las luchas sociales, esta soberanía citada, fue dándole un marco jurídico a la Administración Pública.

39) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. pág. 58 y 59

Como ya vimos en el inciso anterior, al definir a la Administración Pública ésta misma tiene diversas fuentes de existencia, por lo que pasaremos a observar algunos criterios que nos indican la fuente y naturaleza de la Administración Pública.

No cabe duda que no existiría la Administración Pública actual - como la conocemos, si no hubiese un ingreso nacional, de tal naturaleza que los tratadistas hacen una distinción en tres tipos de este tipo de ingresos, en primer lugar mencionan al monetario, representado por la suma de monedas, un ingreso real que se identifica con una cantidad de bienes y servicios, y por último - el fisco que nos define como la suma de satisfactores logrados y de utilidades obtenidas.

Este ingreso nacional lo vamos a entender como: "El producto -- nacional es un conjunto de bienes difíciles de precisar, por estar constituidos por una gran variedad de artículos diferentes a aquéllos con los que se forma el capital social. Debido a esa variedad, la única forma de reducirlos a un denominador común, con el objeto de obtener una cifra es tomar sus valores expresado en dinero y por supuesto, sólo se incluirán en el cálculo aquellas riquezas producidas durante un lapso determinado, obteniéndose así el ingreso nacional". (40)

40) Domínguez Yargas, Sergio. "Teoría Económica", México Editorial Porrúa, -- S.A. 4a. edición, 1972, pág. 188.

De la definición anterior, consideramos que ese conjunto de bienes que entran al patrimonio Nacional, y que deberán estar expresados en dinero, hacen una concretización de los tratadistas distinguan en el ingreso nacional, dividiéndolo en los tres tipos que dejamos establecidos y que fueran el monetario, el real y el fisco.

Para el economista Benhan, el ingreso nace del producto o ingreso nacional consistirá: "En el volumen de bienes y servicios por unidad de tiempo, y para medirlos generalmente se emplea como unidad un año, unidad bastante conveniente, puesto que la producción de muchos bienes y servicios varía en las estaciones".⁽⁴¹⁾ Este autor ya nos sugiere una medición del presupuesto-anual en el cual se han de determinar los logros obtenidos durante este término.

Por otro lado podemos decir que es muy difícil hacer un conteo exacto del patrimonio o ingreso nacional, ya que en la práctica, la plusvalía, juega también un factor importante así los bienes inmuebles, y demás muebles -- que pertenecen a la administración pública, algunos tienen detrimento, mientras que otros tienen plusvalía, de tal forma que todo cálculo estimativo del producto nacional, es meramente un indicio. Este producto nacional debe de ser administrativo, y para lo cual existen muchas y variadas técnicas para hacerlo, por lo que estudiaremos algunos en este trabajo. Si observamos el cuadro anexo, -- con el número uno, veremos que el mismo presenta varias fases de la administra-

41) Benhan, Federico. "Curso superior de economía", México, Fondo de Cultura-económica, 1a. edición, 1956, pág. 98

ción en general, previniendo situaciones como la previsión que consiste en determinar técnicamente lo que se desea lograr, ésto es que en la fase de previsión se determinan los objetivos y deben de planearse cursos o líneas alternativas en caso de tropiezo.

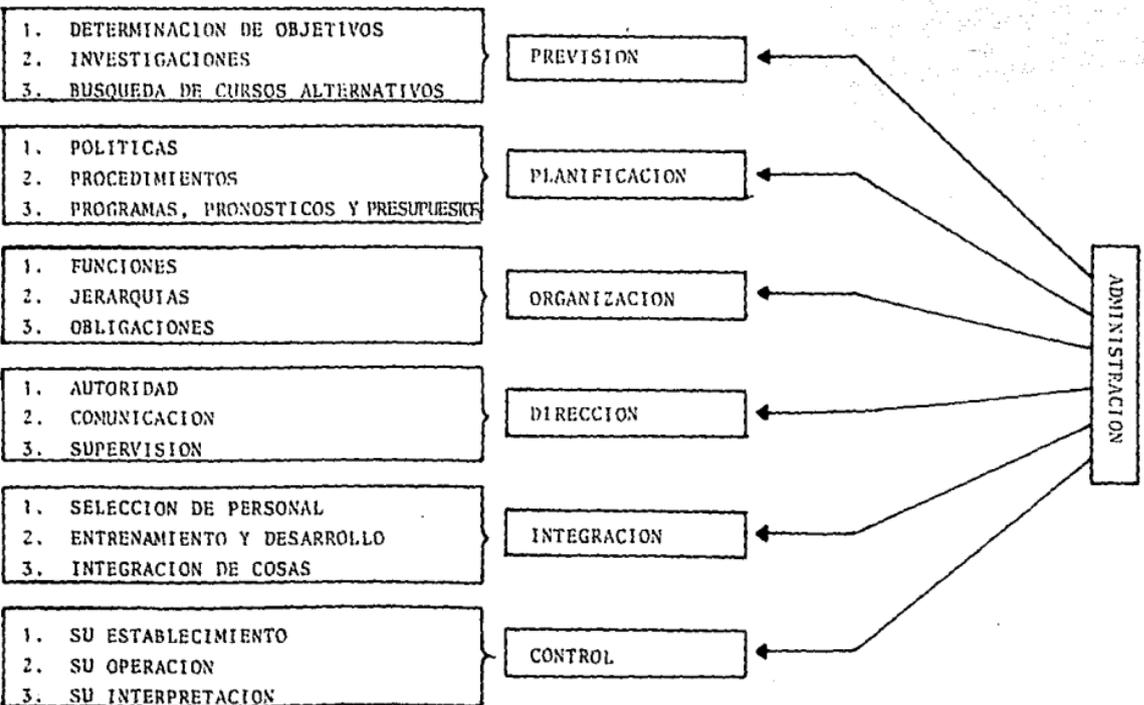
A la previsión le sigue la planificación que es el momento en que se va a establecer el programa de acción y que consiste en adoptar decisiones para determinar el rumbo concreto de la empresa.

Una vez establecido el objetivo de la administración, necesitamos la organización y dirección de la misma, señalada para cada uno de los elementos administrativos, funciones jerárquicas y obligaciones, así como decisiones de mando de la dirección.

Por otro lado: "el control del funcionamiento de esta administración, tiene que estar previsto para la misma, toda vez que es aquí en el -- control en donde se puede implementar nuevos cursos alternativos al proyecto, -- o superar la misma planeación inicial".⁽⁴²⁾

Los anteriores conceptos nos revelan situaciones funcionales -- de la administración de manera general en las que las fuentes de la Administración Pública se desarrollan y presentan su concretización.

42) CFR.- Varios autores "Administración de Empresas", México, ediciones culturales mexicanas, S.A. 1a. edición, 1972, pág. 20



Otras de las fuentes que pudiésemos citar dentro de la Administración Pública moderna, es sin duda el orden jurídico, ya que como dejamos establecido, la Administración Pública actual, deberá responder necesariamente - el mandato legislativo, ésto es, que la misma administración esté dada por las leyes de la materia, dadas con anterioridad a los proyectos de administración- que se pudiese implementar.

Al respecto nos dice el maestro Fraga que: "es el momento sobre el cual hemos llamado la atención en las definiciones de Mayer Jellinek, - aparece también en la que considera la función administrativa como una función de ejecución de las leyes, pues la ejecución presupone la ley que va ha ejecutarse e implica que el Estado actúa conforme a la norma legislativa".⁽⁴³⁾ Por lo anterior, tenemos que ese ingreso nacional para su programación de Egreso - corresponde a la Administración Pública, y que va ha estar supeditado necesariamente a la legislación administrativa misma que va a regular no sólo sus -- cantidades y disposiciones, sino que también el sector o planeación en donde - ha de invertirse o gastarse.

Ahora bien, para conjugar estos dos presupuestos o fuentes la Administración Pública contiene en sí misma, un elemento indispensable que es -- su propia estructura, que crea la infraestructura necesaria para que ese erario federal, y que está bajo el principio de legalidad; o como lo dice el maes

43) Fraga Gabino, ob. cit., pág 61

tro Serra Rojas: "Para explicar que la Administración Pública es un conjunto de estructuras o de organizaciones, es suficiente revisar el presupuesto anual de egresos de la federación y observar las numerosas dependencias a quienes encarga la realización de los fines públicos. Entre las oficinas mayores están las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Oficiales Mayores, Pagadurías y las Direcciones Generales y otros organismos (La empresa Descentralizada y Paraestatales)",⁴⁴ es así que una vez que hemos estado planeando como -- las fuentes, tanto de ingresos como la legislación que crean una super estructura, capas de desarrollar la administración, otro elemento contenido, fuente de la administración consideramos, será la dinámica procedimental de la administración que según el maestro Pierre Escouvé, lo explica de la siguiente manera: -- "son los procedimientos administrativos o camino legal para la realización de los actos administrativos, en otras palabras son los procedimientos administrativos no como actos cumplidos por la Administración Pública para lograr los objetivos sino las normas jurídicas a las cuales la actividad administrativa debe ajustarse. El problema que se plantea es la siguiente: ¿puede o debe la administración actuar de acuerdo con las mismas normas jurídicas que los particulares o una empresa privada?.

Puede o debe contrariamente y por razón de las tareas de intereses generales que recibe la Administración Pública y por razón que esta constituye el instrumento con que debe realizarse la política del gobierno, ¿puede o debe la Administración Pública emplear procedimientos que le sean propios y mu-

44) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. pág. 84

chas veces totalmente distintos de los procedimientos inherentes al derecho -- privado?". (45)

Para que pudiésemos hablar de la Administración Pública en sí, no solamente requerimos un presupuesto y una legalidad que manejar, sino que también es necesaria la infraestructura requerida, y los planes y procedimientos administrativos que deban ejecutarse para su realización, toda vez que si observamos de nuevo el cuadro con el anexo No. 1, esa idea de procedimientos, es una idea general susceptible tanto para la empresa privada como la pública, y que en un momento dado, no revela la idea y fuente de la Administración Pública que es el establecer procedimientos administrativos viables.

Observando ese mismo cuadro, tenemos que el mismo requiere de los factores humanos para integrar la conducta administrativa, y necesariamente las instalaciones materiales y equipos para desarrollarlo.

De tal forma que en cuestión de los factores humanos, la misma Administración Pública, jerarquiza las funciones específicas de cada uno de los funcionarios públicos, esto es, que debido a que la Administración Pública forma parte de ese Derecho Administrativo, y toda vez que es la soberanía nacional la abocada para atender el ingreso nacional, y que este denega las funciones al Ejecutivo de la Federación, da por resultado que la misma como dijimos anteriormente sólo se crea por la ley por lo que se jerarquizan las funciones

45) Escouve, Pierre. "Introducción a la administración Pública". América Central, ediciones, escuela superior de administración -- Pública, 1954. pág. 26

nes específicas del personal que se deberá de encargar de la administración de los planes, o programas que el mismo poder ejecutivo, implementó para desarrollar no sólo el ingreso público, sino también y por lo consiguiente a la sociedad en sí.

Podemos decir que las fuentes de la administración pública, serán:

1. El ingreso Nacional
2. La legislación
3. La infraestructura
4. Los procedimientos administrativos
5. Y los recursos humanos y materiales

1.2.3. OBJETIVOS

Es interesante observar, como el objetivo que persigue la Administración Pública, se identifica con su propia función esto es que una vez -- que la Administración Pública ha encontrado sus fuentes de existencia, ésta debe de responder a las necesidades funcionales de la Sociedad, y forzosamente a una respuesta legislativa.

El maestro Bernardo Gournay, distingue cuatro categorías de funciones a saber.

1. Las funciones de soberanía en las que se incluye la defensa, las relaciones exteriores, la policía y la información.
2. Las funciones económicas como ingresos y egresos del estado, crédito productividad, agricultura e industria.
3. Las funciones sociales como salubridad y asistencia, alojamiento y urbanidad, derecho social, redistribución de la renta.
4. Las funciones educativas y culturales como la investigación científica para la enseñanza general, técnica artística, deportiva, de niños y adolescentes y el fomento cultural". (46)

Los anteriores rubros de la Administración Pública mencionados van a requerir para cada uno, diversos presupuestos que será la Administración Pública, conforme al Derecho Administrativo, el que deberá ir predisponiendo diversas partidas para cada uno de estos rubros, así tenemos que todos y cada uno de los rubros citados forman parte de la función administrativa, sobre de estos surgen diversos con mayor importancia que los otros y por lo mismo necesitan de un ingreso mayor.

Sobre estos rubros el objetivo de la Administración Pública, va a recaer en diversas formas, al respecto nos dice el maestro Serra Rojas que: "La doctrina administrativa reconoce diversos objetivos esenciales de la Administración Pública que se refiere a los conceptos siguientes: funcionamiento técnico de las entidades públicas, o sea cuales son las estructuras gubernamen-

46) Gournay Bernardo. "La administración", Paris Francia, revista universitaria, 1962, No. 104, Vol. 10. pág. 4

tales que permite la realización de los fines públicos. Cada día son más complejos los cuadros de organización de la Administración Pública y la influencia es necesaria para el mantenimiento y desarrollo de las grandes entidades laborales, culturales, comerciales e industriales del mundo moderno.

Determinación del comportamiento de los agentes de la administración. La psicología de la conducta administrativa nos permite conocer y remediar la actuación regular o irregular de los funcionarios y empleados al servicio del estado.

El presupuesto como programa de la administración, a llegado a adquirir una influencia decisiva, tanto en la determinación de su contenido, como en las actividades concretas del gobierno, para ser eficaz y proporcionar al público un servicio adecuado.

La responsabilidad social de los gobernantes y gobernados, para lograr como aspiración ideal, la integración y actuación de un todo orgánico, - basado en deberes y obligaciones, coordinados y ordenados en propósito de elevada convivencia. El campo de las relaciones pública a adquirido una importancia definitiva por la debida comprensión de la acción estatal, igualmente necesaria en las actividades privadas para un entendimiento claro y comprensivo entre las empresas, sus clientes y sus trabajadores.

Precisar la importancia del administrador en sus relaciones con los órganos que tiene a su cargo la fijación de la política general del país.⁽⁴⁷⁾

Uno de los objetivos principales de la Administración Pública, será ese funcionamiento técnico de las entidades públicas, los cuales forzosamente ofrecen el servicio público, para el debido desarrollo de la sociedad, y que para su debida y legal existencia, se requiere que tanto el personal como la función, estén debidamente normatizadas por la ley, ofreciéndonos las facultades y limitaciones de la misma, en relación a la función que se desarrolla.

Como uno de los objetivos de la Administración Pública, es intervenir en el presupuesto de egresos e ingresos, que va a generar los criterios suficientes para que toda esa infraestructura o ese funcionamiento técnico de la entidad pública, pudiese en determinado momento existir y dar la prestación del servicio público que resulta del mismo, así encontramos esa programación que necesariamente se va a identificar con las fuentes de la Administración Pública en sí, y que anteriormente analizamos. Si observamos el cuadro -- con el anexo No. 2, podremos ver en una gráfica, el sistema administrativo, y su manera de seguir su programa, de que dice el maestro Carrillo Castro que: -- "Insumos del sistema serán de todos aquellos elementos que ingresan a él, y que pueden ser entidades como recursos existentes en el medio ambiente, (Normas Legales, directrices políticas, instrucciones operativas, recursos humanos, materiales y financieros, información, etc.

47) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. pág 89

Los productos pueden ser de índole diversos (bienes, servicios, normas, opiniones, informaciones, etc.) y producen ciertos efectos sobre el medio ambiente, los cuales son calificados como aceptables o perjudiciales, legítimos o ilegítimos, adecuadas o inadecuadas, en la medida en que se acercan o desvían del cumplimiento de los objetivos encomendadas al sistema por su medio ambiente.

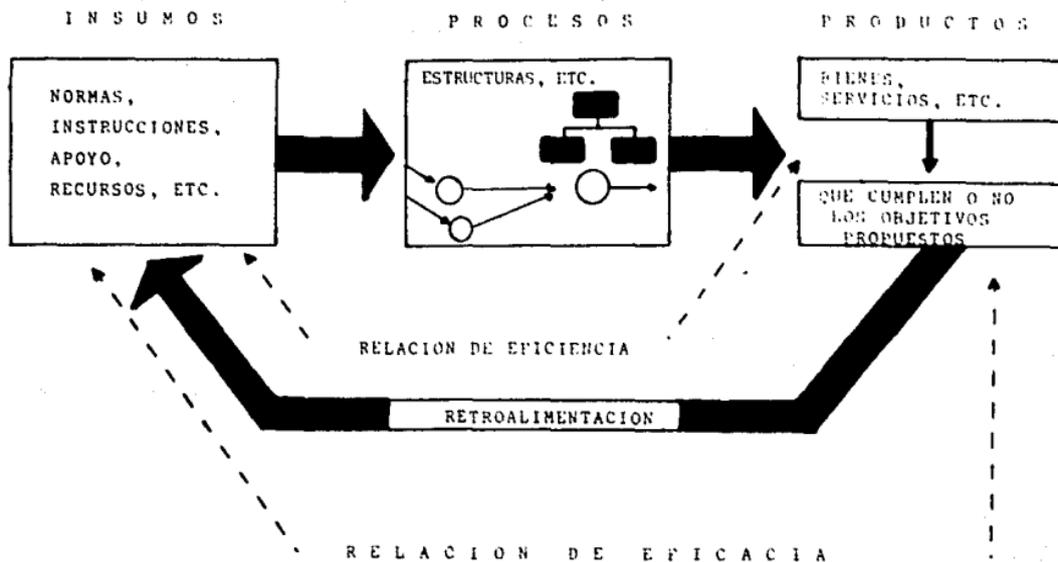
La retroalimentación del sistema administrativo permite medir sus resultados, en términos por los menos en tres variables distintas. Deficiencia, o sea la relación de los insumos requeridos y los productos elaborados; su eficiencia, referida al mayor o menor logro de efectivos, y desde el punto de vista jurídico institucional, en los términos de la mayor o menor observación de las normas o instituciones establecidas".⁽⁴⁸⁾

Como consecuencia de las ideas del autor citado, tenemos que para que el sistema administrativo funcione requiere de esos insumos, esos mismos que vienen del ingreso federal que se distribuyen de conformidad con la Ley y en la cual se establecen directrices políticas, o instrucciones operativas, dándole la proyección necesaria social al egreso de la federación.

De aquí que existe una relación íntima de conexidad entre el insumo necesario, su proyección su proceso de estructuración con el producto que va generar un bien, un servicio, una norma o una opinión o información traducido-

48). Carrillo Castro, Alejandro. Ob. cit., pág. 32 y 34

EL SISTEMA ADMINISTRATIVO



MEXICO 2. FUENTE: CASTILLO CASTRO ALEJANDRO. "La reforma administrativa en Mexico", Ediciones INAP Ed. Págs. 33

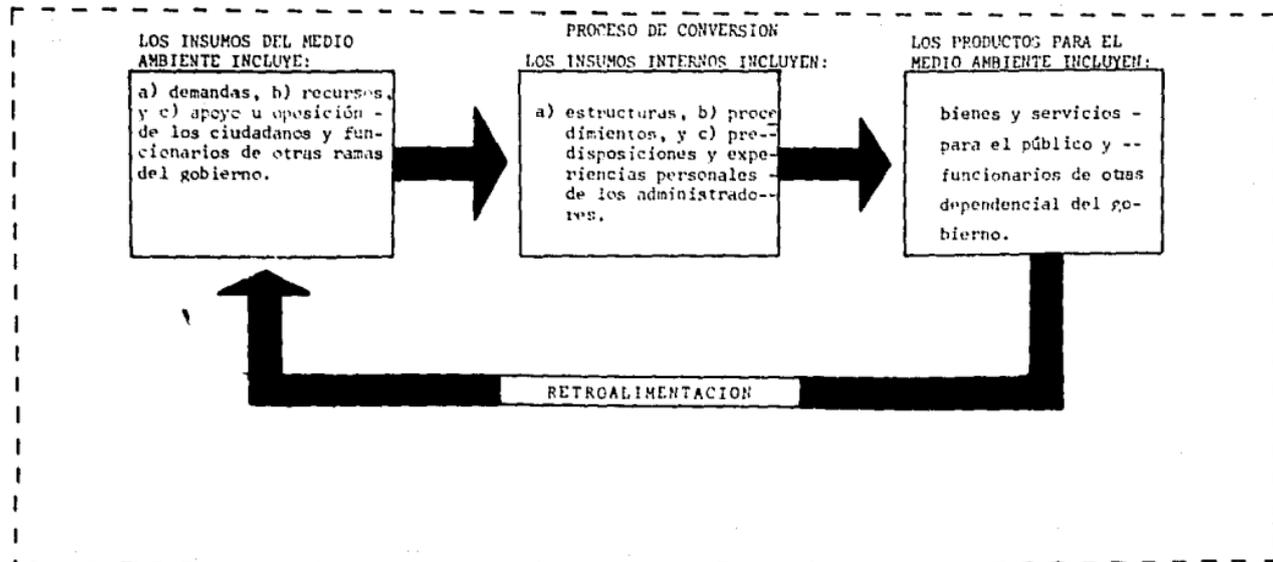
este en un beneficio a la sociedad, que reclama a la Administración Pública para que ésta tenga la funcionalidad adecuada que la población exige, ésto es, -- que los productos de la Administración Pública, sean acordes al desarrollo de la población, no sólo en su aspecto cultural, sino que también en relación a la misma explosión demográfica.

Si observamos el cuadro con el anexo No. 3, podemos también ver en la gráfica, la manera como persigue su objetivo la Administración Pública en las diferentes ramas funcionales que pudimos establecer anteriormente, de tal manera que ahora ya dentro del insumo en una visión ya directa a la Administración Pública, ese debe de provenir incluso de demandas de la población, que exigen la prestación del servicio o la dirección del presupuesto hacia tal o cual necesidad de la comunidad.

Por otro lado, éstos insumos a requerimientos en su procedimiento de conversión, también van a responder a las estructuras dadas y experiencias personales de la administración, para que los insumos llegasen a centralizarse en un momento dado.

Tenemos como una vez establecido, el bien o servicio público, -- el mismo sistema se retroalimenta, ésto es que no solamente el objetivo de la Administración Pública persigue en satisfacer los intereses de la ciudadanía -- a través de los sistemas de Administración Pública, sino que como quedo estable

EL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



ANEXO 3, Fuente Carrillo Castro Alejandro. "La Reforma Administrativa en México" Ediciones INAP 3ra. Edición Pán. 35

cido otros de sus objetivos, es el mantenimiento de los bienes y servicios públicos y funcionarios de las dependencias gubernativas, en sí consistirá en el mantenimiento de todo ese aparato burocrático, personas, cosas o inmuebles, y - que por definición de la administración pública y el Derecho Administrativo Público, tienden a satisfacer los intereses de la ciudadanía.

Por lo anterior, consideramos que el objetivo principal aparte de los ya mencionados, y presentar técnicas de la administración y el objetivo de esta administración pública moderna, será la satisfacción de los intereses de la población.

CAPITULO I I

EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO EXPRESION JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Como dejamos establecido al hablar de los antecedentes históricos de la Administración Pública y del Derecho, señalando su importancia histórica, anteriormente el capricho del faraón, rey, emperador, monarca como se llamase al soberano que tenía la potestad, no sólo de las tierras y objetos que -- estaban dentro de un dominio, sino también tenía potestad sobre las personas y -- que antiguamente este administraba no en forma pública los recursos de su imperio y decimos no en forma pública, toda vez que la administración, la guardaba a favor del monarca o soberano, se entendía la soberanía en un concepto antiguo.

Ahora bien, con el devenir histórico, cambia toda esa situación con la misma lucha de clases, las cuales trataban de tener para sí, diversos derechos y los mismos no fuesen pisoteados en un momento dado por la autoridad -- con lo que tenemos que al surgimiento del estado democrático moderno, surge a -- la vida, el decreto administrativo, entendiendo éste cómo quedó definido anteriormente como lo establecía Haurion, al decir que: "El Derecho administrativo es la rama del Derecho Público que regula en primer lugar, la organización de -- la empresa de la Administración Pública y de las diversas personas administrati

vas en las cuales ha encarnado, en segundo lugar los poderes y derechos que posee estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; tercero el ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y consecuencias contenciosas que se siguen". (49)

Consideramos que la definición anteriormente dada, es la más -- completa que pudimos encontrar y por lo tanto, la hemos vuelto a citar, para -- desmembrar la expresión jurídica de la Administración Pública, en sí, esto es -- que de momento en que las luchas sociales establecen el orden jurídico, se ha-- cfa necesario un cuerpo que despachará la Administración Pública, el cual por -- la definición citada, estas personas su poder y su derecho, debería estar limi-- tado por el mismo ordenamiento legal, en forma tal que respetase y respondiera-- a las funciones administrativas en los diversos rubros de la misma como son las funciones de soberanía, las económicas, las sociales y las educativas y cultura-- les, mismas funciones que en un momento dado van a generar diversos sistemas, -- ya sean Políticos o Administrativos o Sociales que van a redundar en el objeti-- vo que persigue la Administración Pública y que como establecido en el anterior inciso, es la satisfacción del interés de la ciudadanía, respecto del egreso, -- así como del ingreso nacional.

Este sistema administrativo, necesariamente debe estar en un -- marco jurídico para que pudiésemos hablar en México, de que existe el mismo, --

49) Fraga Gabino. "Derecho Administrativo", México Editorial Porrúa, S.A. - - 28o. Edición 1982, pág. 91

por lo anterior nos dice el maestro Carrillo Castro que: "El sistema público-cuenta, para el despacho de los negocios del orden Administrativo de la Federación con una compleja maquinaria operativa que a su vez está compuesta de varios niveles. Distinguiremos por ahora sólo dos, el nivel llamado Político, - en el cual se encuentran las personas designadas directamente por los responsables de las decisiones políticas, los llamados empleados de confianza, y el nivel de los empleados de base que, como en la mayoría de las administraciones - públicas del mundo presentan características de mayor estabilidad en el puesto que el personal de confianza y que, juntos forman la maquinaria administrativa a través de la cual el sistema político pretende resolver los problemas a los que se va enfrentando el país en cada momento de su desarrollo a su vez el sistema político constituye un subsistema del sistema social en su conjunto. Por esta razón cuando en función de lo ingresado, ciñamos nuestro análisis al apartado administrativo propiamente dicho, no debemos olvidar que esto lo hacemos solamente de manera convencional para facilitar el estudio. Sabemos que el -- subsistema administrativo está íntimamente interrelacionado con el resto de -- los sistemas sociales y particularmente el político..."⁽⁵⁰⁾

De lo anterior se incluye que las personas sobre las cuales -- recae el mandato de la soberanía (entendido ésta, en su concepto moderno de población) en el ejercicio de sus funciones públicas, ejercerán el acto administrativo, en donde encuentra su máxima expresión jurídica la administración pública.

50) Carrillo Alejandro. "La Reforma Administrativa como uno de los medios para alcanzar el modelo del País al que aspiramos", México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales a los Trabajadores del Estado, No. 1 1981 pág. 21 y 23

La expresión acto administrativo, era prácticamente desconocida antes de la Revolución Francesa, surge en Francia al deslindarse la administración y la justicia.

De tal forma que se empezaban a generar conceptos de justificación de este acto que predisponen una legislación debidamente aprobada por la soberanía, para acreditar al funcionario, en la realización de sus facultades, ejerciendo el acto administrativo.

Serra Rojas, define el acto administrativo, en relación con la teoría General del Derecho, y dice: "el acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo de conocimiento y de juicio unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: La administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general". (51)

Tal vez a la definición citada le podríamos agregar que en el momento en que expresa "En ejercicio de una potestad administrativa" al referirse este autor al hablar de la potestad administrativa, se está necesariamente refiriendo, a la legislación aplicable a la facultad que está desarrollando el funcionario, éste es, que si no existiera la ley, no existiera el acto admi

51) Serra Rojas, Andrés. "El Derecho Administrativo", México, Editorial, Porrúa S. A. 14 Edición Tomo I pág. 230

nistrativo, y sucede una relación íntima como en el Derecho Penal sucede; respecto que no existe pena sin Ley, en materia fiscal no existiera el impuesto - sin ley, y por lo tanto en materia administrativa el acto administrativo de -- los funcionarios no existe, sino está respaldado por una legislación anterior.

Dice el artículo 90o. de nuestra constitución que: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre estos y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".⁵²

De lo anterior, tenemos que este artículo 90o., está ligado al 14o. y 16o. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que el acto administrativo para que exista, deberá encontrar primeramente su fundamento que le permita su potestad y facultad además de una motivación que justifique la actuación concreta,

52) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; comentada, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pág. 210.

CAPITULO III

NORMAS ADMINISTRATIVAS QUE RIGEN EN LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA LA INTEGRACION Y APLICACION DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DE LA FEDERACION, PARA -
UN MEJOR APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS

- 3.1. SU ESTRUCTURA
- 3.2. APLICACION Y EJERCICIO PRESUPUESTARIO
- 3.3. CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

En este capítulo vamos a intentar exponer toda esa normatización que previene nuestra legislación, respecto de ese acto administrativo que implica la integración y aplicación del ejercicio presupuestal de la Federación, observando su estructura, su aplicación del ejercicio, y por supuesto -- los métodos de control presupuestal de egresos de la federación.

Como tenemos, ya los parámetros establecidos por nuestra legislación que fundamentarán al acto administrativo, en relación al ejercicio del -- Presupuesto Federal.

Para empezar, podemos decir que la programación del presupuesto significará, "antes de lo hecho"; ésto, en razón a su propia etimología, de la cual el maestro del Rfo, nos dice que: "La etimología de la palabra presupuesto se compone de dos raíces latinas, a saber:

"Pre = que significa antes de o de y
 suponer = del latín facio que significa hacer
 Supuesto = del latín fictus que significa hecho formado
 Hecho = del latín factum"⁽⁵³⁾

Así tenemos que presuponer significa antes de lo hecho o sea que el presupuesto significa una planeación del gasto a futuro, en un concepto industrial, este mismo autor nos dice que: "Por presupuesto se entenderá la técnica de planeación y predeterminación de cifras sobre bases, estadísticas, apreciaciones de hechos y fenómenos aleatorios. Refiriéndose al presupuesto como herramienta de la administración, se le puede conceptuar como la estimación programada en forma sistemática de las condiciones de operación y los resultados a obtener por un organismo, en un período determinado.

En suma, el presupuesto es un conjunto de pronósticos referentes a un período precisado".⁽⁵⁴⁾

Ahora bien, si este presupuesto es una planeación predeterminada de cifras y estadísticas, y que en un momento dado se proyecta a futuro, y ese futuro cuando se concretiza, necesariamente debe de responder a lo predispuesto en el mismo presupuesto.

53) Del Rfo González, Critóbal. Técnica presupuestal, México, editorial - -- E.C.A.S.A. 9o. edición 1981 pág. 6

54) IOEM, pág. 7

Por otro lado, podemos decir que: "una de las funciones más importantes de la administración pública consiste en formular programas para realizar actividades y proyectos complejos y vincularlos a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución". (55)

Así tenemos que esta concepción que viene a redundar a la buena administración, no sólo de las empresas, sino también de ese gran aparato -- que es el Estado. Este sistema se utilizó en nuestro país, como una mera enumeración de cantidades que se autoriza gastar a las diversas autoridades, ordenadas por objeto de gasto indiferentemente a su influencia sobre la economía del país, hasta que llegó una normatización a la ley Orgánica del Presupuesto de -- Egresos de la Federación que estuvo en vigor de 1935 a 1976.

El presupuesto anterior era un mero instrumento administrativo contable y uno de sus principales objetivos, radicaban en el control de la cantidad de gastos para cada una de las entidades y autoridades de la Federación y de los Estados, pero anteriormente no interesaba o cuando menos, no se ocupaba de observar esa retroalimentación de la Administración Pública a la que nos referimos con antelación y que consistía básicamente en los resultados que se iban obteniendo respecto del mismo egreso.

Al respecto el maestro Rafael Mancera nos dice que "En México, se incició el estudio para la modificación de sistema presupuestario desde 1954, año en el que el Subsecretario de Hacienda, Rafael Mancera expuso las nuevas ideas en torno al presupuesto como instrumento y ajuste de la economía general y como mecanismo de redistribución del ingreso. Apunto la conveniencia del --

55) Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México", México, Libros de Textos INAP, CONACIT, -- la. edición, 1984, pág. 56

presupuesto programático y estableció, al margen de las reformas legales, una clasificación funcional y por actividad del presupuesto, al lado de la clasificación tradicional por ramos".⁽⁵⁶⁾

Así empezó a nacer el llamado presupuesto por programas, éste es que como dijimos anteriormente no se distinguían las ramas de la actividad administrativa pública, para hacer la definición y aplicación del presupuesto según el programa que se tuviese, ya que la Administración Pública anterior, estaba dado no con anterioridad, sino en el momento preciso en que se iba aplicar el mismo, por lo que se empieza a generar ideas, ya respecto de presentar un programa, para que el mismo, se le fuese autorizado un presupuesto.

En este sentido, el maestro Pichardo Pagaza dice que: "Desde finales de los años 60's, el núcleo financiero de la Administración Pública inició esfuerzos para introducir técnicas de programación al presupuesto federal. Sin embargo, hasta 1975 la función presupuestaria seguía teniendo como base el presupuesto tradicional. La orientación principal del presupuesto tradicional, respondía a la necesidad de determinar los bienes y servicios adquiridos por el gobierno. Era un documento administrativo contable, donde se consignaban los montos, y autorizados a la estructura administrativa del Gobierno Federal. Ese presupuesto, al que se le denomina tradicional, está concebido a partir de asignaciones globales llamadas "ramos", a cada una de las secretarías que integran la administración desagregando en partidas que correspondían a las distintas di-

56) Mancera, Rafael. "El presupuesto fiscal y la economía Nacional", México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1956, pág. 12

recciones, unidades y oficinas o a los artículos y servicios que cada una necesitaba adquirir..., en 1976 se inicia la implantación de la técnica del presupuesto por programas con elaboración de un presupuesto con orientación programática, y en 1977 como un denominado programático".⁵⁷

Es necesario ir exponiendo esa normatividad que le va dar al acto administrativo, al ejercicio del presupuesto por programas su principio de legalidad, para que el mismo esté debidamente motivado y fundamentado, como se requiere para el acto Administrativo en el Derecho de Administración Pública -- que ya expusimos en Capítulos anteriores.

El artículo 73o. de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala las facultades del Congreso Federal en su Fracción VII lo siguiente: "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".⁵⁸ Con lo que tenemos que ya el legislador impone un deber al Congreso Federal, mismo que es representativo de uno de los tres poderes instituidos en el artículo 49o. de la Constitución citada, y que es representativo de la soberanía que reside en el pueblo, de conformidad con los artículos 39o., 40o. y 41o., de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, podemos considerar que el Congreso de la Unión es quien impone la obligación a esa soberanía o al contribuyente, para poder cubrir el presupuesto; esto es que una vez que toda esa situación contable que se reali-

57) Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción... Ob. Cit, pág. 57

58) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México - Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigación Jurídica 1985 pág. 170

za a futuro, se le hace saber al congreso para que éste a su vez, imponga las contribuciones a los ciudadanos que deberán ser necesarios para no sólo cubrir el presupuesto, sino que ésta se aplique al programa específico, claro que tendiente a proporcionar el servicio público que la misma ciudadanía requiere.

Dentro de nuestra misma Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos que veníamos comentando, el artículo 74o. en su fracción IV, -- habla de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, siendo que la -- fracción IV dice: "examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de -- Egresos de la Federación y del Departamento del D.F., discutiendo primero las -- contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior, y sigue diciendo en su segundo párrafo la fracción comentada, el Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara, las correspondientes iniciativas de Ley de Ingresos y, los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre, cuando inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83o., debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente al dar cuenta de los mismos...".

Conforme a esta disposición, es una facultad exclusiva de la -- Cámara de Diputados, examinar, discutir y aprobar, el Presupuesto Anual de la -- Federación, y es el Ejecutivo Federal, quien deberá presentar las iniciativas -- de ley, mismas que corresponden ya a programas determinados, para justificar -- el Egreso, y que el monto dado deben de estar brindando un mejor servicio públi

co a la ciudadanía.

El artículo 75o. de la Constitución citada dice "la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto de egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; el caso de que por cualquier circunstancia se evita fijar dicha renumeración, se entenderá por señalada la que hubiese tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la Ley que estableció el empleo. Así tenemos que uno de los programas permanentes en relación al presupuesto, y que necesariamente va identificarse al presupuesto que llamamos tradicional en este trabajo, es el del --gasto público en el rubro de remuneraciones por servicios prestados, por parte de todos y cada uno de los empleos que llegase a genera la administración-pública.

Es tan riguroso el presupuesto, que se establece que el artículo 13o de nuestra carta magna, lo supedita a que todo gasto o pago alguno, debe de estar presupuestado, al decir que "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior". (59)

Por lo que éste, aunque llega a ser también un principio de control al que nos referimos en el inciso respectivo, también forma parte de lo que es las Normas Administrativas Constitucionales para la integración y aplicación del presupuesto.

59) Ob. Cit., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 127o. Constitucional también habla sobre presupuesto al decir que: "El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los representantes de la asamblea del D. F. y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos de la Federación y del D. F. o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda". Sobre este aspecto, consideramos que todos estos funcionarios Públicos, necesariamente deben de estar relacionados con el artículo 75o. constitucional, ya que incluso la figura del Presidente de la República, es un Servidor Público no como cualquier otro, porque es una actividad única pero ésta no deja de ser un cargo público y, que es burócrata por lo mismo de su sueldo, consideramos que no tiene porque estar en especial en algún artículo, y que sean los mismos representantes los que fijen, salarios altísimos que menguaron la economía nacional, y en determinado momento afectarán este tipo de programas, por lo que el artículo 127o. debe de estar íntimamente relacionado con el artículo 75o. de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".⁽⁶⁰⁾

Existe también otro tipo de Normatividad Administrativa que es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la cual al analizarla, nos proporcionará, la estructura, aplicación y el ejercicio presupuestario, así mismo el control del presupuesto de Egresos de la Federación, así tene-

60) Ob. Cit.

mos que: El presupuesto que anterior solamente estaba definido por conceptos tradicionalistas como los efectos contables, observamos que el mismo a venir-desarrollándose, se tomarán ya en cuenta los diversos conceptos modernos de Administración Pública, implicando ya un método racional, para fijar las diversas metas, en relación al ingreso y el gasto público del mismo.

Al respecto, el maestro González Martiner nos dice que por programas debemos de entender que: "Consiste en valerse en un método racional - para fijar metas a alcanzar en función de los recursos disponibles, significa adopción, de normas a decisiones previas a la acción, en sustitución de una - conducta de improvisación frente a los acontecimientos que susciten".⁶¹ Así tenemos que las reformas administrativas, siguen forzosamente el avance del desarrollo sociocultural de esa misma población que le da vida, estructura y -- funcionalidad, normatizando y exigiéndole a la misma, su propia normatiza- -- ción, a través de un sistema adecuado que permita que esa función administrati- -- va que es la del servicio público responda a las necesidades actuales de la - población que en ese momento exija, y sean adecuadas al momento en que se vi- -- ven.

3.1. SU ESTRUCTURA

Estas nuevas ideas que dejamos plasmadas en el inciso anterior, y que nacieron allá por 1977, en relación al presupuesto por programas, al pa

61) Martiner, Gonzalo. "Planificación y Presupuesto por Programas", México Editorial Siglo XXI 8o. Edición 1976, pág. 45

recer tienen su fuente en la Organización de las Naciones Unidas, ya que en este organismo, la división fiscal ha sugerido que un presupuesto por programas sean: "un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere tales como servicios personales crea provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas de que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras, tierras bonificadas, casos tramitados y resueltos, permisos de pedidos, informes preparados o cualquiera de los innumerables casos que se pueden definir. Lo que no queda claro en los sistemas presupuestales tradicionales, es esta relación entre cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza". (62

Por lo anterior, tenemos que esta idea es universal, y está dada en función a lo que un gobierno debe desarrollar y operar con funcionalidad, desarrollando con eficacia el servicio público en relación al desarrollo de la misma sociedad.

Esta técnica expresa al gasto, en función de los objetivos que se persiguen en cada nivel de organización, implican como condición lógica -- que los objetivos constituyan un conjunto coherente. Es decir, con este sistema se interrelacionan los programas y los presupuestos, se determinan los -

62) Naciones Unidas. Presupuesto por programas y de ejecución por actividades (E/C.N.12/DR N. 1-L). 1959

costos de las actividades concretas que cada dependencia debe realizar para - llevar a cabo los programas y subprogramas a su cargo, de tal forma que este - presupuesto por programas, va a dar los siguientes elementos:

1. La programación de la actividad del estado.
2. La retroalimentación del sistema por la medición de los resultados obtenidos.
3. La operación del programa en base al cálculo de costos, permitiendo una mejora en su eficiencia y productividad.
4. El trabajo propuesto, su objetivo y costos anexos, que se han elaborado en función de metas a largo, mediano, y a corto - plazo.
5. 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, ha o--bligado a los directivos y gerentes de los organismos descentra lizados o de las empresas de participación estatal, a los secre tarios, etc. a fabular y coordinar los programas de acción, de sus diferentes dependencias y comprometiéndolos a cumplir las - metas de trabajo congruentes no sólo con el desarrollo económi- co de los países, sino del desarrollo de sus mismos programas - anteriormente aprobados.

Ahora bien, los señalamientos anteriores constituyen algunas de las ventajas que el presupuesto por programas puede reportar, a los mismos le podemos agregar los señalados por el maestro de la Garza, quien dice que "las ventajas del presupuesto por programas pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Mejora la planeación del trabajo.
2. Mayor precisión en la comprensión de los presupuestos.
3. Determinación de responsabilidades.
4. Estimaciones presupuestarias mas precisas.
5. Permite acumular sistemáticamente información, para corregir y adecuar los programas a la realidad cambiante y aprovechar los fenómenos coyunturales de la economía.
6. Mayor posibilidad de reducir los costos.
7. Mejor comprensión por parte del poder ejecutivo, del poder legislativo y del poder público, a cerca del contenido y alcances del presupuesto.
8. Identificación de funciones duplicadas.
9. Mejor control de la ejecución de los programas".⁽⁶³⁾

Con lo anterior tenemos que los objetivos de esta Administración Pública que van lográndose, ya que se presenta una técnica presupuestal con una mayor realidad, y no solo eso sino que se presenta un proyecto a se-

63) De la Garza, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano", México, - editorial Porrúa, S.A. 13o. edición 1985 pág. 98

guir, una meta a alcanzar, que va a regular el presupuesto que se le ha de autorizar.

"Para 1982 las ventajas del presupuesto por programas se instrumentan a través de la estrategia contenida en el programa de acción del sector público, y adquieren su dimensión concreta en las acciones y el gasto previsto en este presupuesto. Debe destacarse, que la prestación de los servicios educativos y culturales responde al propósito de igualar para toda la población las oportunidades de acceder a ellas, mismos que se orientan a reafirmar la independencia del país como nación justa y libre. En este contexto, las acciones sectoriales permitirán, fundamentalmente proveer a la población de mínimos de bienestar en educación, forman los recursos humanos que requiere el desarrollo y fortalecer los valores culturales sociales que distinguen a nuestro país". (64)

Por otra parte, un sistema de presupuesto por programas y actividades, está formado por un conjunto de categorías las cuales, distribuyen o clasifican los fondos para hacer lo que está programado, basada en una nomenclatura uniforme e integrada y precisa, que apoya técnicamente a la programación del presupuesto.

En el presupuesto por programas existen diferentes categorías en relación a su propia estructura, y que son los siguientes en relación a la

64) Presupuesto de Egresos de la Federación 1982, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Sector Educación Pública, Tomo II volumen lo. -- 1982 pág. 1

función, a la subfunción, al programa, al subprograma, a la actividad, al proyecto o tarea, obra y trabajo.

Estos son los elementos por los cuales el programa se va a formar, para solicitar su presupuesto, dentro de una normatividad, que le permite realizar la planeación previamente establecida, es así que la función, será el conjunto de gastos presupuestales, que tienen como finalidad inmediata a corto plazo, la de proporcionar un servicio público definido. Esto es que ese presupuesto por programas, encuentra una función que se va a identificar con la infraestructura necesaria y tradicional, para el funcionamiento de los demás programas y subprogramas y actividades.

El programa es un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, estableciéndose objetivos o metas cuantificativas que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos, con recursos materiales, humanos y financieros que se le asignen, con un costo global unitario determinado y cuya ejecución al principio queda a cargo de una entidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno.

El subprograma, lo debemos considerar como la subdivisión de -- ciertos programas complejos para facilitar la ejecución de un campo específico, en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplirán mediante ac-

ciones concretas que realicen determinando unidades de operación, con los recursos materiales, humanos y financieros asignados y con un determinado costo situación que se va a desprender del programa principal, consistiendo un apoyo al programa.

Otra de las formas por la cual se estructura el presupuesto por programas, es la actividad, el cual en cumplimiento de una meta establecida - en función del producto final dentro de un programa o en función de productos finales parciales dentro de un subprograma, se puede realizar a través de - - ciertas actividades, a una división más reducida de cada una de las acciones - que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma de - operación, que deben basarse en la ejecución de ciertos procesos o trabajos y - que quedarán a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio bajo - como una sección.

Todo este tipo de actividades, programas, funciones, tareas, -- obras y trabajos corresponda siempre al programa de inversión que viene a redundar sobre un proyecto; según el maestro Vázquez Arroyo lo podemos definir como: "El conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma - de inversión para la formación de bienes de capital, constituidas por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente como son una central Hidroeléctrica, una presa, una carretera, un hospital, etc." (65

65) Vázquez Arroyo, Francisco, "Presupuesto por Programas para el Sector Público de México", Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Melo, S. A. 3o. edición 1979 pág. 25

El maestro Pichardo Pagaza nos proporciona una semejante estructura del presupuesto por programas, al establecer: "una acción pública englobada a una función que será el propósito directo de la acción pública; ésta es, la educación, la defensa, la protección, etc., misma función que se va a dividir en programas y subprogramas, los programas serán el centro y objeto de la asignación de recursos, y que contendrán la inversión en proyectos, - obras y trabajo, mientras que el subprograma que facilite la ejecución en un campo específico, entrarán la opción, que va a rebundar en la actividad que será la ejecución más específica de los trabajos y las tareas que es la operación específica". (66)

Por lo anterior tenemos que toda esa amplia estructura del - presupuesto, y su categoría de programación, el cual va a presentar los elementos estructurales del presupuesto, para su desarrollo y aplicación que debe ser congruente con la Política Funcional del Estado.

3.2. APLICACION Y EJERCICIO PRESUPUESTARIO

Una vez que hemos estudiado la normatización administrativa del presupuesto y su estructura, vamos a ver ahora, su aplicación concreta y funcional conforme a la Administración Pública conforme al Derecho Administrativo, que le va a dar su principio de legalidad, y su razón de ser para la aplicación y distribución del presupuesto.

66) Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción... Ob. Cit. pág. 59

Para poder hablar del presupuesto, necesitamos decir que tenemos un presupuesto de Ingresos y otro de Egresos.

Como vimos anteriormente al hablar de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será el Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados, la que imponga los criterios suficientes para aplicar las contribuciones y así aprobar el ingreso del presupuesto, con lo cual se obtendrá un presupuesto que es el llamado Ingresos de la Federación.

Al respecto el maestro Fraga nos dice que: "No sin grandes vacilaciones, nos inclinamos a considerar que la ley general de ingresos que anualmente expide por el Congreso tiene un carácter Legislativo desde el punto de vista material. En efecto, el Congreso no tiene dos facultades distintas para expedir, por una parte, las leyes esenciales del impuesto y por la otra la ley general de ingresos, sino que en los términos en las que está redactado los textos constitucionales no hay más que una sola facultad.

El artículo 65o. fracción II, dispone que El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar secciones ordinarias en las cuales se ocupará de los siguientes asuntos; Fracción II. examinar y discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos para cubrirlos.

El artículo 73o. fracción VII (que comentamos) también faculta - al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, de aquí se desprende que si anualmente se deben discutir y aprobarse - las contribuciones necesarias para cubrir el impuesto, las leyes; tanto lo general de ingresos como las especiales de impuestos, tiene una periodicidad de un año, al cabo del cual automáticamente dejan de producir sus efectos a tal - grado que si una ley de ingresos se emite un impuesto que el año anterior a es - tado en vigor por ese simple hecho, se considerará que en el año fiscal si- - guiente no debe de aplicarse la ley especial que sobre el particular haya regi - do". (67)

De aquí que todo el ingreso del Estado también deberá de estar - planeado, al respecto el maestro Zavala nos dice que... "los ingresos del Esta - do se clasifican en dos grupos; uno ordinario y el otro extraordinario.

Ordinario son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. Los extraordinarios son aquellos que se -- perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en los casos de guerra, epidemia, catastrofe, etc. (68)

De los anteriores conceptos, desprendemos la idea de un ingreso-

67) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", México, Editorial Porrúa, S.A.-- 1968 12o. edición, pág. 266

68) Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", México, Editorial Porrúa, S.A. 21o. Edición, pág. 23

también programado, y que deberá establecer una relación entre el impuesto o contribución, y el servicio público así como el ingreso de la Federación, y su propio egreso por programas, estableciéndose ingresos ordinarios, como aquellos que regularmente y cotidianamente se recibe, como son los impuestos derechos productos y aprovechamientos, y por otro lado los extraordinarios, las cuales son los impuestos extraordinarios, los derechos extraordinarios, las contribuciones extraordinarias, los empréstitos, las emisiones de moneda, la explotación y los servicios personales.

Ahora bien, éste ingreso de la Federación, que no solamente está previsto en la Ley de Ingresos o Egresos y Cuenta Pública sino que también sea clasificado en los Códigos Fiscales, como impuestos, aportaciones de seguridad, derecho, productos aprovechamientos, éstos van a dar un presupuesto, al cual debe de aplicarse este mismo al presupuesto de egresos que existe, como dijimos anteriormente una relación íntima entre el ingreso y el gasto público, de manera tal que a raíz de los programas por presupuestos, y la iniciativa de ley que el Ejecutivo de la Unión manda al Congreso para su aprobación, el ingreso se va a calcular en relación al programa en que ha de gastarse, esto es que existe un balance total entre lo que va a ingresar y lo que va a egresar, que esta relación entre el ingreso y el egreso, va a estar superditada a los programas que se presenta respecto de la función pública, para establecer un servicio público eficaz.

Por lo que se refiere al egreso, el objetivo del ingreso, debe de cubrir todo el gasto público.

Esta concepción de egresos, responde más a ideas legalistas, ya que el perseguir ese fin como es la de establecer la infraestructura necesaria a efecto de que la sociedad se desarrolle, el presupuesto de egresos, debe de revestir necesariamente la autorización que el mismo pueblo le otorga al Poder Ejecutivo, para efectuar los gastos público, así como también sera la base de rendición de cuentas, desligándose así de cualquier responsabilidad por el manejo de los mismos textos públicos.

Así establecida la naturaleza del egreso; podemos afirmar que -- sus efectos, serán el de presentar legalmente los gastos de la Nación.

Sirve para apoyar esta idea, lo establecido por el maestro Sergio Francisco de la Garza, al decir que: "Los efectos del presupuesto de egresos, son los siguientes:

- a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el poder ejecutivo efectue la inversión de fondos públicos - (Constitución Federal artículo 126o.).
- b) El presupuesto constituye la base para la rendición de Cuentas que el poder ejecutivo debe rendir al legislativo (Constitución Federal artículo 74o. fracción IV),

c) El presupuesto, consecuentemente produce el efecto de descargar de responsabilidad al ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de la autorización que le -- otorga quien tien 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 (artículo 4o. de la ley orgánica de la-contadurfa mayor de Hacienda).

El primero de los efectos jurídicos señalados, del que son coorarios los demás, es el que realidad viene a dar la clave para la situación - del problema. Otorga 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 ésto exacto, que la Cámara de Diputados no podrfa dar -- 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 presu-- puesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que si debe afirmarse de 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". (69)

No cabe duda que como hemos dejado establecido, aquella función administrativa, que se convierte en el derecho del pueblo para vigilar el ingreso de su contribución, establece normas y parámetros que justifican la entrada y salida de los ingresos y egresos nacionales.

Las anteriores normas constitucionales y reglamentarias que el maestro Sergio Francisco de la Garza, nos citó, van a reflejar la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, esto es, que van a reflejar su nacimiento, su desarrollo y su extinción, esto es un presupuesto que autorice el ingreso, otro el egreso, el cual debe de estar respaldado necesariamente por una debida fundación y motivación, de la autoridad competente, como son los Poderes de la Unión, como dejamos establecido el gasto de la contribución de cada uno de los entes públicos quedan establecidos en los artículos 39o., 40o. y 41o. de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así el Presupuesto de Egresos va a normatizar a la Administración Pública, imponiéndose claro está, el Derecho Administrativo en el ejercicio del presupuesto no sólo de egresos sino también de ingresos de toda la --

69) Garza, Sergio Francisco. de la Ob. Cit. pág. 121 y 122

Federación, y Entidades Federativas.

3.3. CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Como ya se estableció, la población tiene acceso a la rendición de cuentas, de aquellas personas a quienes esa misma población les otorga un mandato a efecto de que exista el tercer elemento del estado como es el gobierno.

Así para ejercer el gobierno se dividirá en los tres Poderes de la Unión, contemplado en el artículo 49o. Constitucional, mismo que anteriormente comentamos, y para efectuar las funciones del gobierno, la misma soberana ha establecido un Derecho Administrativo, ésto es, reglas y normas que -- pueden ser coercitivas para quienes no la cumplan, a efecto de que la contribución de las personas o de la población hacia los gastos públicos, se generen conforme al derecho, y que va a establecer las reglas de control del presupuesto.

Así podemos decir que existen obligaciones correlativas entre gobernados y gobernantes que establecen para los primeros un poder de exigir, mismo poder que la legislación le otorga, para que las obligaciones correlativas de los particulares frente a la Administración Pública, ésto debidamente-

normatizada y provista en la Ley.

Al respecto, el maestro Gabino Fraga, nos hace una exposición - de ese concepto de poder exigir al decir que: "la esencia del derecho subjetivo radica en el poder de exigir al cual le da fuerza al derecho objetivo y- no la voluntad, como lo pretenden algunas teorías.

Afirma que la voluntad sólo podrá tener el efecto de imponerse, de ser superior a otra, sino la voluntad de todos los hombres no fuera de naturaleza idéntica, lo cual no puede demostrarse.

Que como además admitiendo ese elemento no serán posibles los - derechos de los particulares contra el estado, puesto que sería necesario re- conocer a los primeros, una voluntad superior a la del segundo, lo cual pugna el concepto tradicional del estado soberano.

Es necesario para que exista el derecho que haya una obligación correlativa de ceder a la exigencia que tiene el titular del poder de exigir.

"En el Derecho Público y en especial en el administrativo, no - siempre la administración está obligada a actuar. En efecto, es fácil distinguir los casos que al no dudarlo, constituye la regla general, en que las au- toridades tienen una competencia definitiva y limitada por la ley, y aquéllos

en las que las propias autoridades gozan del llamado "poder discrecional", o sea cuando la ley les deja libertad de decisión".⁽⁷⁰⁾

Consecuencia de la cita anterior, tenemos que el poder de decisión, emana directa y necesariamente de la ley.

De esta manera nuestro Derecho Administrativo, reflejado al acto administrativo, no puede tener existencia sin que el mismo no esté fundado ni motivado por una legislación, lo que hace al Derecho Administrativo uno de los derechos rigurosos, en cuanto a cuestiones subjetivas como lo hacen el Derecho Penal, en el que no existe delito sin ley y en el derecho fiscal en el que no existe impuesto sin ley, por lo anterior podemos decir que el ejercicio del presupuesto de egresos, responderá invariablemente a la ley, y por lo mismo, debemos concluir que no puede haber acto administrativo si no existe la ley, además de que este mismo acto deberá estar motivado.

Por consiguiente al hablar de ese control del presupuesto de egresos, como una expresión jurídica de la Administración Pública sujeta al Derecho Administrativo, debemos de hablar de la ley necesariamente y para empezar, citamos el artículo 126o. de nuestra Constitución citada, a efecto de establecer los parámetros Constitucionales del control del presupuesto de egresos, al establecer que:

"No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o de--

70) Fraga Gabino. Ob. Cit. pág. 411

terminado por ley posterior".⁷¹

Es evidente, cómo esta norma constitucional significará la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo, encargado de la Administración Pública, tenga facultad legal derivada de las normas Constitucionales.

Así para que la Federación en su momento pueda establecer algún-pago, debe de estar comprendido en el presupuesto, y una vez que el programa -- está autorizado, a éste se le proviene de un presupuesto para su ejecución, debiendo estar establecido por los presupuestos tanto de ingresos como de egresos, en los determinados casos de la Federación,

El artículo Constitucional cementado, refleja un control general del Egreso de la Federación, como la autorización indispensable para el pago,

Por otro lado, el artículo 74o. en su fracción IV de nuestra -- Constitución, nos dice que: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracción IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a juicio, deben decretarse para cubrirlas así como revisar la cuenta pública del año anterior.

71) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Partido Revolucionario Institucional 1988 pág. 114,

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 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83o. debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se considere necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la república.

La revisión de la cuenta pública tendrá como objeto conocer de los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancia entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de los presupuestos de egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando media 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. Declarar si no da lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito, en los -- términos del artículo 110. de esta Constitución..

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110o. de esta Constitución y fungir, como órgano de acusación de los juicios políticos que contra estos se instale".⁽⁷²⁾

Es en este artículo en donde se encuentra su fuente y control directo del presupuesto, ya que el mismo establece diversas situaciones que -- por inicio diremos que debido a que en la Cámara Baja, existe una mayor representatividad de la población, tiene la facultad exclusiva de la misma, de examinar, discutir y aprobar en su caso, el Presupuesto de Egresos, estableciendo la forma para cubrirse él mismo.

Por tales situaciones, el Ejecutivo Federal, envía las iniciativas de ley, ya que éste es el facultado para llevar la Administración Pública de todo ese elemento del Estado como es el gobierno.

72) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. cit. pág. 65 y 66

Siendo un medio de control que el Ejecutivo Federal estará obligado a enviar a su Secretario del Despacho correspondiente, a dar cuenta de -- los presupuestos presentados, mismos que como podemos observar éstos responden a programas, que para tener un conocimiento claro del resultado de la gestión financiera, se debe de establecer un parámetro de valores, respecto de los objetivos, contenidos en los programas, observando su cumplimiento o las situaciones que éstos llegasen a presentar.

Podemos observar que la función y estructura del presupuesto, -- responde a la idea del programa, para poder conocer realmente o evaluarlos, éstos necesariamente deben ser aplicados a sus objetivos.

Consideramos que el control, responde ya a la necesidad social -- de los objetivos de los programas que estén debidamente realizados.

Por lo que se refiere a las partidas secretas, que previenen el -- tercer párrafo de la fracción comentada, debemos decir que éstas no tienen razón de ser, ya que si bien es cierto al principio del artículo establecer que -- no podrán haber partidas secretas, después dice que solamente las necesarias -- con ese carácter, por lo que esta redacción es totalmente contradictoria, y de -- finitivamente en apoyo a las garantías individuales, no deben de existir ningun -- na sola partida secreta.

Para todas esas personas que manejan el presupuesto una vez que éste haya sido examinado por la Contaduría Mayor de Hacienda, así como por la Cámara de Diputados, pueden librarse de responsabilidad, pero si sus cantidades gastadas y las partidas del presupuesto no estuvieran equilibradas y fueran discrepantes, la misma Cámara de Diputados se convertirá en aquel representante de la sociedad, persiguiendo claro ésta como un órgano acusador a -- los altos funcionarios o Servidores Públicos que utilicen el presupuesto fuera de lo que el Derecho Administrativo les permite.

Es necesario hacer incapie como de nuevo el Derecho Administrativo, como una expresión jurídica de la Administración Pública va a requerir todas esas autorizaciones necesarias para que el presupuesto pueda estar debidamente legalizado.

Ahora bien, en nuestro país desmembrándose de aquellos conceptos constitucionales de control del Presupuesto por Egresos, existen diversos tipos de control, al respecto el maestro Sergio Franciso de la Garza nos dice que: "México tiene dos tipos de control del gasto público, uno administrativo y otro legislativo, el control administrativo puede ser interno y si está a cargo de uno o varios órganos dependientes de la propia administración, y externos si lo realiza un órgano especializado con autonomía funcional, y al -- cual se denomina contraloría o tribunal de cuenta.

Pedro Pablo Camargo, en su monografía el control fiscal en los Estados Americanos, afirma que sólo México no tiene contraloría de la Federación ni tribunal de cuentas, como órgano de control administrativo externo y que -- después de revisar la Constitución de los Estados Americanos se desprende, -- pero que sí existe un tipo ideal de entidad fiscalizadora, que... es la contraloría como un órgano autónomo, descentralizado y técnico de la administración con carta de ciudadanía dentro de la constitución, al que le corresponde el -- control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales así como las operaciones relativas a los mismos.

La contraloría existió en México de 1917 a 1931. En efecto la ley de secretaría de estado del 25 de diciembre de 1917 artículo 12o. creó el Departamento de Contraloría con atribuciones de llevar la contabilidad de la nación, efectuar la glosa de toda clase de cuentas, intervenir en las operaciones de la deuda pública y llevar las relaciones con contaduría mayor de Hacienda. Se expidieron dos leyes, la primera en 1918 y la segunda en 1926.

La reforma de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1982, al adicionar el artículo 32o. bis, creó la secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual constituye una entidad globalizadora de control, que exige y apoya las obligaciones y responsabilidades de control que se atribuyen a todas las dependencias de la Administración Pública Federal. En consecuencia, el sistema mexicano de control del presu-

puesto combina el tipo administrativo interno con el tipo parlamentario.⁽⁷³⁾ No tenemos como ese mismo Derecho Administrativo, va a establecer ahora un nuevo -- organismo de control como es la Secretaría de la Contraloría General de la Federación teniendo facultades de revisión sobre la misma Administración Pública.

Al respecto dice el artículo 50. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que: "En los términos del primer párrafo - del artículo 110o. de la Constitución General de la República son sujetos de - juicio político, los Servidores Públicos que en el se mencionan aparte los gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos- de juicio político por las violaciones graves a la Constitución Pública o Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales".⁽⁷⁴⁾

Así tenemos que Derecho Administrativo, ha establecido una entidad suficientemente especializada, a efecto de resguardar el buen funcionamiento y seguridad de la Administración Pública, en la Administración del Presupuesto y el gasto público, siendo uno de los tipos principales de control que impone en relación al gasto público y que éste, debe de estar debidamente legalizado.

73) Franciso de la Garza, Sergio. Ob. Cit., Pág. 178

74) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Secretaría - de la Contraloría General de la Federación, 1986 pág. 76

CAPITULO IV

FUNCION ADMINISTRATIVA DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL
DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

- 4.1. NORMAS INTERNAS Y EXTERNAS DE APLICACION AL EJERCICIO --
PRESUPUESTAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.
- 4.2. DOCUMENTOS DE AFECTACION PRESUPUESTARIA
- 4.3. SU PROCEDIMIENTO Y CONTROL ADMINISTRATIVO

Hemos dejado establecido en el transcurso de este trabajo, como surge el Derecho Administrativo para reglamentar la Administración Pública, - en su organización, funcionamiento y cumplimiento.

Pudimos también establecer normas generales que rigen la Administración Pública, como una expresión del Derecho Administrativo, estableciéndose medios de control para su supervisión.

Los conceptos estudiados en el presente trabajo de tesis, como es la observancia del Derecho Administrativo en el ejercicio del presupuesto de egresos para el sector educativo que es el principal objetivo, lo analizamos a continuación:

Para lo cual estudiaremos algunas normas internas y externas de

aplicación del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Educación Pública, así establecemos la concepción de los documentos de afectación presupuestaria, haciendo una especial referencia a los medios de control administrativo, y su procedimiento respecto de la responsabilidad de que este mismo pudiese derivarse.

4.1. NORMAS INTERNAS Y EXTERNAS DE APLICACION AL EJERCICIO PRESUPUESTAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

Toda normatización que resiste a las situaciones del ejercicio-presupuestal de la Secretaría de Educación Pública, van a sugerir de las ideas contenidas en nuestra Constitución, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en la Ley de la Tesorería de la Federación y su Reglamento, en la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y su Reglamento, en la Ley de Inspección de Adquisiciones, en el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el mismo Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública y demás instructores acuerdos, manuales y en especial los acuerdos presidenciales, circulares y oficios, que regulan diversos aspectos del ejercicio presupuestal.

Como ya existe un amplio margen de ideología, a efecto de establecer un manual para el ejercicio del presupuesto dentro de la citada Secre-

tarfa, mismo que va ha servir para establecer las normas internas y externas - de aplicación al ejercicio presupuestal de la Secretaría de Educación Pública.

Un antecedente, son las normas internas que establece el Manual para el Ejercicio del Presupuesto, que es sin duda una idea general de la licitud de las erogaciones, ya que el artículo 10. que habla de disposiciones preliminares, en su párrafo 1.6., que dice:

"1.6. para que sea lícita toda erogación deberá satisfacer los siguientes requisitos:

1.6.1.-Que en el presupuesto exista partida expresa que se autorice y que tenga saldo suficiente para cubrirla, de acuerdo con el calendario de pagos.

1.6.2.-Que se ajuste al texto de la partida que reporta el cargo conforme al catálogo de partidos (anexo 1.1)

1.6.3.-Que en el documento respectivo cancele el pago de la erogación y la clave presupuestaria correspondiente.

1.6.4.-Que se ajuste a lo previsto en el programa específico que reciba el cargo o el concepto de gastos relativos".⁽⁷⁵⁾

En el anterior artículo citado aunque ya no sea vigente, establece un criterio especial para que una erogación pueda considerarse como lícita, erogaciones que deberán depender directamente del programa específico, normándose la idea del presupuesto por programas que fundamentaba y motivaba la nece

75] Manual para el Ejercicio del Presupuesto México, Secretaría de Educación Pública, Oficialía Mayor.- Dirección General de Recursos Financieros, - - 1978, en su pág. 7.

sidad de que a dicho programa se le estableciese un presupuesto, a fin de lograr los objetivos del mismo, que deberfan responder a una necesidad social o colectiva.

Las erogaciones, por servicios personales o general, por adquisiciones, contratos, subsidios y en general, todo tipo de erogación, deberán seguir esta regla, existiendo partida expresa que autorice dichas erogaciones.

Una vez que tenemos un saldo y aquella autorización de la que hablamos en capítulos anteriores que le da el Derecho Administrativo, a este tipo de erogaciones, tiene que ajustarse legalmente a un catálogo de partidas, en las que la Administración Pública Federal establece cargos, por servicios personales, por compras de bienes para la administración, por servicios generales, transferencias, adquisición de bienes para fomento y conservación, y de una manera general todos aquellos gastos que el programa requiere a efecto de que este pueda llevarse a cabo con la pulcritud en la disposición de egresos de la Federación.

Existiendo el concepto que soporta el cargo, éste debe de existir en la partida técnica del catálogo, dicha erogación debe de estar consignada en un documento, que representa la literalidad del acto, ya que en éste mismo se debe de consignar el monto de la erogación y por supuesto, la clave-presupuestaria correspondiente, a fin de afectar la partida específica para dicho programa de acción previamente establecido y autorizado.

Estos cuatro requisitos aunque ya han sido superados, marcaron un cuadro jurídico que le dio vida a un nuevo concepto de erogaciones que a continuación veremos.

A pesar de que el artículo del manual que se comenta a sido rebajado, los cuatro requisitos que éste mismo señala, estarán ahora vigilados bajo la supervisión de los titulares de las dependencias, así como los órganos de gobierno y directores o sus equivalentes de las entidades de la Administración Pública Federal, ya que debido a las nuevas reformas presupuestarias y en particular el decreto establecido para el presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1990 y en especial en los artículos 9o. y 10o. establece lo siguiente:

Los titulares de las Dependencias, así como los Organos de Gobierno y los Directores y sus equivalentes de las Entidades de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus presupuestos aprobados, serán responsables de que se ejecuten en oportunidad y eficiencia las acciones previstas en sus respectivos programas, a fin de coadyuvar a la adecuada consecución de las estrategias y objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, en los Programas Sectoriales de Mediano Plazo y de más programas formulados con base en la Ley de Planeación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, en relación con las estrategias, prioridades y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los criterios, de política económica, de los programas de desarrollo, del programa nacional de solidaridad, y de los proyectos de modernización del aparato productivo en el contexto de la recuperación, económica y de la estabilidad, a fin de que se adopten las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas igual obligación y para los mismos fines tendrán las dependencias de la Administración Pública Federal, respecto de las Entidades Paraestatales agrupadas en el sector que coordinan".

Y el artículo 10o. "dice a la letra": En el ejercicio de sus -- presupuestos las dependencias y entidades comprendidas en el -- presupuesto de Egresos de la Federación para 1990, se sujetarán estrictamente a los calendarios de gasto que les apruebe la Secretaría de Programación y Presupuesto. La aprobación de los calendarios de gasto deberá quedar concluida, a más tardar en los primeros veinte días del ejercicio.

Las ministraciones de fondos a las dependencias serán autorizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo-

con los programas aprobados en el presupuesto de egresos de la - federación y, en su caso, podrá reservarse dicha autorización y - solicitar a los coordinadores del sector la revocación de las -- autorizaciones que hayan otorgado a sus entidades coordinadas, - en los siguientes casos:

1o. Cuando no envíen la información que le sea requerida en rela- ción con el ejercicio de sus programas y presupuestos con base - lo dispuesto en el artículo 37o. de este decreto;

2o. Cuando del análisis del ejercicio de sus presupuestos y en - el desarrollo de sus programas resulte que no cumplen con las me- tas de los programas aprobados o se capten desviaciones que en- torpescan su ejecución y constituyan distracciones en los recur- sos asignados a los mismos;

3o. En el caso de subsidios el incumplimiento de la cuenta com- provada, motivará en su caso, la inmediata suspensión de las sub- secuentes ministraciones de fondos que por el mismo concepto se- hubieren autorizado, así como el reintegro de lo que se haya su- ministrado;

4o. Cuando en el manejo de sus disponibilidades financieras no -- cumplan con los lineamientos que emitan la Secretaría de Progra- mación y Presupuesto, y Hacienda y Crédito Público;

5o. Cuando en los términos del artículo 28o. del presente decre- to se hayan celebrado convenios de asunción pasivos y no se cum-

plan con las obligaciones pactadas y los compromisos de déficit o superávit y

6o. En general, cuando no ejerzan sus presupuestos con base en las normas que al efecto se eviten.

Salvo lo dispuesto en los artículos 13o. y 14o. no se autorizarán adecuaciones a los calendarios de gasto que tengan por objeto anticipar la disponibilidad de recursos así como ampliaciones líquidas a los presupuestos; en consecuencia las dependencias -- y entidades deberán observar un cuidadoso registro y control de su ejercicio presupuestal, sujetándose a los compromisos -- reales de pago.

Las entidades no comprendidas en el presupuesto, se sujetarán a los calendarios de gasto que aprueben sus respectivos órganos de gobierno, con base en los lineamientos generales que emita la propia Secretaría". (76)

Los artículos transcritos, revelan ya las ideas que anteriormente se sustentaban para que una erogación pudiese ser considerada como lícita, y que veíamos anteriormente como aquel elemento de que la misma debe de ajustarse a lo previsto del programa específico, éste es al concepto que genera la partida, logrando así los objetivos del programa.

Actualmente la responsabilidad en la erogación recae directamente

76) Diario Oficial México, Viernes 29 de diciembre de 1989, 1o. Secc. pág. 105

te al concepto y objetivo que persigue el programa para el cual se le concede - las partidas necesarias para su prosecución.

De ahí que cuando no hay justificaciones o resultados en la prosecución de tal proyecto, o se incumplen, los objetivos del programa, la erogación del presupuesto puede llegar a suspenderse y aún más puede solicitarse el reintegro para que se cancele el concepto y sus partidas.

Existen normas internas y externas para la aplicación del ejercicio presupuestal que van a responder directamente al programa implementando, como lo comentamos en el inciso subsecuente.

4.2. DOCUMENTOS DE AFECTACION PRESUPUESTARIA

A pesar de que es tan específico en la actualidad el movimiento del presupuesto, éste está sujeto a modificaciones, por tales razones, se establecen documentos de afectación presupuestaria en las unidades responsables del gasto.

Por tales razones en el anterior manual en el ejercicio presupuestal de la Secretaría de Educación Pública en los incisos 2.1 y 2.2 previene la naturaleza y función de dichos documentos al decir que: La afectación a los programas o conceptos de gasto consignados en el presupuesto, será por me

dio de los siguientes documentos presupuestarios:

"Ordenes de pago a

Ordenes de pago b

Oficios de Afectación Presupuestaria

Avisos de pago

Constancias de nombramientos y/o asignaciones de remuneraciones

Avisos de reintegro

Autorizaciones de cargo

Avisos de cargo

Observaciones de glosa

Cancelaciones de ordenes de pago

Recibo Oficial".

La Secretaría de Programación y Presupuesto podrá disponer la sustitución de estos documentos por pólizas de operaciones presupuestarias o cualquiera otra que estime más adecuado, en cuyo caso la Dirección General de Recursos Financieros, girará los instructivos correspondientes, así como los formularios que deberán utilizarse".

Y en el inciso 2.2. decía que: "Los documentos de afectación presupuestaria deberán ser autorizados con la firma autógrafa del Oficial Mayor del Ramo, conforme a lo dispuesto por el Artículo 8o., fracción VI del Reglamento Interior de la Secretaría.

Los Directores General y los Vocales Ejecutivos y los Vocales - Secretarios de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fidelcomisos comprendidos en el Sector Educativo, autorizará los documentos que les correspondan pudiendo facultar, mediante acuerdo escrito a otros - funcionarios para pedir los documentos y autorizarlos con su firma".⁽⁷⁷⁾

Si bien es cierto, estos conceptos se han ido superando en el - desarrollo de la Administración Pública Federal, al grado de que estos documen- tos de afectación presupuestaria, van a estar contemplados también por el ma- nual de normas del ejercicio presupuestario y que de manera general a sido es- tablecido por la Secretaría de Programación y Presupuesto, señalándose una fun- ción directa para este tipo de documentos, estableciéndose la modificación - - presupuestaria.

El manual de Normas de Ejercicio Presupuestario, presupone un - procedimiento y el control administrativo de los documentos de afectación pre- supuestaria, serán comentadas posteriormente.

Por otro lado, y siguiendo con la idea del Artículo 130. del -- decreto que establece las reglas del presupuesto de Egresos de la Federación - para el Ejercicio Fiscal de 1990, este tipo de documentos de afectación al pre- supuesto, van a ser los que van a justificar las erogaciones que en un momento determinado y en una variante del programa en plan, han de ser gastadas dichas

77) Manual para el ejercicio del Presupuesto, México, Secretaría de Educación - Pública, Oficialía Mayor 1978 pág. 15 y 16.

partidas, siempre y cuando respondan a la necesidad del programa.

Así el artículo 13o. del ordenamiento citado dice: "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorizará erogaciones adicionales para aplicarlas a proyectos de inversión de carácter social o programas y proyectos prioritarios y estratégicos del gobierno Federal, con cargo a:

Fracción 1.- Excedentes que resulten de los ingresos ordinarios a que se refiere el artículo 1o. de la Ley de Egresos de la Federación con excepción de los incisos 1, 2, 3 y 4 de su fracción 2o. "Aportación y abonos retenidos a los trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajos del Estado a cargo de los citados trabajadores y cuotas -- para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

De estos ingresos, se asignarán a la Cámara de Diputados los recursos necesarios para el sostenimiento del instituto de estudios legislativos en un monto que no exceda del 5% del gasto corriente presupuestario para el Poder Legislativo, los que serán ejercidos por conducto de la propia Cámara de Diputados.

Fracción II.- Excedentes relativos a ingresos relativos presupuestarios de las entidades paraestatales a que se refiere este decreto.

Fracción III.- remanentes que tengan las entidades paraestatales entre sus ingresos y gastos netos, que se consignent como erogaciones recuperables dentro de su presupuesto, y

Fracción IV.- ingresos que obtenga el Gobierno Federal como consecuencia de la liquidación o extinción de las entidades paraestatales que se determine del retiro de la participación estatal en aquellas que no sean estratégicas, o prioritarias, o de la enajenación de otros bienes muebles o inmuebles que sean útiles o que no cumplan con los fines para los cuales fueron creados o adquiridos, así como de los provenientes de la recuperación de seguros.

El monto de los ingresos adicionales que resulten de las operaciones señaladas en el párrafo anterior, se destinará financiar proyectos de inversión productiva de entidades estratégicas y propietarias existentes o para la constitución de nuevas entidades paraestatales que se justifique, de acuerdo a los requerimientos del desarrollo del país.

En el caso de excedentes relativos a ingresos ordinarios presupuestarios de las entidades paraestatales a que se refiere este decreto serán

Canalizados para fortalecer, cuando así lo amerite su propia situación financiera.

Así mismo, se podrán autorizar erogaciones adicionales con cargo a los ingresos extraordinarios que obtenga el Gobierno Federal por conceptos - empréritos y financiamientos diversos, los que se destinarán a los programas y proyectos específicos para los que hubieren sido contratados.

El Ejecutivo Federal al presentar a la Cámara de Diputados la -- cuenta de Hacienda Público Federal correspondiente a 1990, dará cuenta de las erogaciones que se efectuen en base a esta disposición y hará análisis de su - aplicación". (78)

Todas esas situaciones que van a efectuar modificaciones presupuestarias en las unidades responsables del gasto, deberán estar justificadas con el citado documento de afectación presupuestaria, el mismo que presupone - las ideas que dejamos reestablecidas en el presente trabajo y que se refiere - al perseguimiento de los objetivos del programa.

En los presupuestos establecidos en el artículo 10o. que transcribimos en el inciso anterior, y que se refieren al incumplimiento del programa o de la desviación de los objetivos del mismo, casos que incluso pueden cancelarse el programa y proyecto, y reintegrarse el presupuesto, tenemos que en-

78) Diario Oficial de la Federación, México, Viernes 29 de diciembre de 1989, 1ra. Sección pág. 107

tales situaciones, la misma legislación hace una contemplación directa sobre esta situación en la Administración Pública, ya que es evidente cómo los objetivos de los programas, pueden ir variando dependiendo de la ejecución de la misma.

En el manual de normas para asignaciones calendarización de recursos y modificaciones presupuestarias de la Secretaría de Educación Pública y en él, los anexos del número 4 de la misma, en esta parte se establece una definición del documento presupuestario, mismo que se utiliza para efectuar las modificaciones presupuestarias de las unidades responsables del gasto.

El oficio de afectación presupuestaria y control de metas, es el documento presupuestario necesario para realizar los siguientes trámites:

"1. Solicitud de autorización para adiciones, ampliaciones, cancelaciones y reducciones líquidas.

Solicitud de autorización para trasposos de recursos "modificaciones compensadas" entre diferentes programas y dígitos identificadores del gasto.

Solicitud de autorización de modificaciones que afecten partidas del programa de inversiones.

Solicitud de autorización para trasposos de recursos (modificación compensadas) dentro de un mismo programa, subprograma UR e Ident. del --

gasto.

Solicitud de autorización para la creación, transferencia y cancelación de plazas para el personal.

Solicitud de autorización para modificación en los calendarios de pagos autorizados.

Solicitud de autorización en las metas programáticas".

Como se desprende del Manual de Normas para la Asignación, Calendarización de Recursos y Modificaciones Presupuestarias de la Secretaría de Educación Pública, ese documento de afectación presupuestaria, lejos de transtomar el programa, va a coadyuvar para que el mismo se pueda hacer las correcciones que sobre el desarrollo pudiesen existir.

Toda vez que no van a responder a un proyecto establecido, de-ban de realizarse los oficios, así como los documentos necesarios para el - efecto de que sea autorizada la modificación.

Tales situaciones las podemos observar claramente en el oficio de afectación presupuestaria, del control de metas, instructivo de llenado que anexamos a continuación para un mejor entendimiento de lo que hemos analiza--do.

OFICIO DE AFECTACION PRESUPUESTARIA Y AFECTACION
DEL CONTROL DE METAS

INSTRUCTIVO DE LLENADO

D I C E	DEBE ANOTARSE
Afectación Presupuestaria	
1. SELLO DE LA DEPENDENCIA ORDENADORA	El Sello o logotipo de la Secretaría de Educación Pública (el área solicitante - deberá imprimir los formatos necesarios- del Oficio de Afectación Presupuestaria).
2. C. PRESENTE	El nombre de la Dirección General de Programación y Presupuesto (S.P.P.)
3. C. PRESENTE	El nombre del Director General de Recursos Financieros.
4. SOLICITUD	El número consecutivo que identifique al documento, utilizando para este caso, -- siete dígitos:
	Ejemplo:
	9.124.001
	- El primer dígito (9), identifica en el ejemplo que la modificación presupuestaria es de carácter interno.
	- Los tres siguientes dígitos (124), en el ejemplo corresponden al número de -

D I C E

DEBE ANOTARSE

la Unidad Responsable.

U.R. 124 Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado de Coahuila.

- Los tres últimos dígitos (001) en el ejemplo identifican al número consecutivo de oficios.

5. DE FECHA

La fecha en que se elaboró el Oficio de Afectación Presupuestaria, utilizando -- dos dígitos para el día, mes y año, respectivamente.

6. RECIBIDO DE LA DIRECCION
GENERAL DE PROGRAMACION-
Y PRESUPUESTO

Este espacio se dejará en blanco, siendo para uso exclusivo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

7. No. HOJA
 DE

El número asignado a la hoja correspondiente del total que integra el Oficio de Afectación Presupuestaria.

Ejemplo:

Hoja
No. 1 DE 20

D I C EDEBE ANOTARSE

Dirección de Presupuesto

- | | |
|--------------------------|--|
| 8. FECHA | La fecha en que se asigna el número de -
autorización al Oficio de Afectación - -
Presupuestaria. |
| 9. NUMERO DE OFICIO | El número de autorización proporcionado-
por la Secretaría de Programación y Pre-
supuesto. |
| 10. TIPO DE DOCUMENTO | Invariablemente la Letra "A", de acuerdo
al Sistema mecanizado de Cómputo de la -
Secretaría de Programación y Presupuesto. |
| 11. ENTIDAD | El número "XI", el cual corresponde al -
Ramo Sector Educativo. |
| 12. NUMERO DE SECUENCIA | El número consecutivo de cada operación-
clave Presupuestaria Afectada- iniciándo
se invariablemente con el 001 hasta el -
999. |
| 13. CLAVE PRESUPUESTARIA | La Clave Presupuestaria en orden progra-
mático, de conformidad al presupuesto au-
torizado. |

D I C EDEBE ANOTARSE

14. TIPO DE OPERACION

Antecediendo a ésta, debe señalarse la leyenda Reducción, Ampliación o Adición, según se trate, especificando el nombre del Programa, Subprograma y Unidad Responsable de acuerdo a la clave afectada.

En el caso de los conceptos de los Capítulos 1000 "Servicios Personales", 4000 "Transferencias" y 8000 "Erogaciones Extraordinarias", se deberán indicar el desglose de la o las partidas afectadas.

Con dos dígitos la clave del tipo de operación de acuerdo al sistema mecanizado de Cómputo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

(A n e x o)

Clave de Regular

15. TIPO

Con dos dígitos la clave del Tipo de Operación.

(A n e x o)

16. JUSTIFICACION

Dos dígitos para la justificación del movimiento de acuerdo a las tablas.

(A n e x o)

D I C EDEBE ANOTARSE

Importe

17. TIPO DE OPERACION

El mismo total de Modificación Presupues-
taria y debajo de esta cifra, se anotará
el importe del regularizable para el si-
guiente ejercicio (Tipo 1, 2, 3) o se de-
jará en blanco (Tipo 9).

Calendario

18. PERIODO DE AUTORIZACION

DE A
DIA ___ MES ___ DIA ___ MES ___

El calendario de pago que se afecte en -
los totales de la Clave Presupuestaria -
que contiene el oficio, indicando el día
y el mes inicial y final del movimiento.

19. IMPORTE ESPECIFICO POR
MES

El importe correspondiente a cada mes, -
de acuerdo al Calendario de Pago.

20. CATEGORIA

Para uso exclusivo de la Dirección Gene-
ral de Recursos Financieros.

Los puntos que a continuación se mencionan, son para uso exclusivo de la Direc-
ción General de Recursos Financieros.- Dirección de Presupuesto.

21. TOTAL DE HORAS

22. TOTAL DE PLAZAS

D I C EDEBE ANOTARSE

23. ZONA - TABULADOR

24. R. Y/O C.

25. IMPORTE

26. JUSTIFICACION

El motivo por el cual se emite la afecta
ción presupuestaria. Tratándose de crea
ción de plazas cuyas categorías inicien
con A-85 y A-86, incluyendo el nombre --
del puesto, eliminando el uso de leyen--
das preestablecidas.

27. SOLICITA

El nombre y firma del Servidor Público -
responsable de la solicitud de afecta -
ción.

28. AUTORIZA

El nombre y firma del Director General -
del Area correspondiente, responsable --
de la autorización del Oficio de Afecta -
ción Presupuestaria.

Afectación del Control
de Metas.

29. No. DE SECUENCIA

Progresivamente se ennumerará con tres -
dfgitos, los movimientos que se regis- -
tran, iniciando con el 001 hasta el 999.

D I C E

30. CLAVE DE IDENTIFICACION

La clave de identificación estará integra da con los datos que a continuación se in dican:

<u>N o m b r e</u>	<u>Cantidad de Campo</u>	<u>Tipo de los campos</u>
Año	1	Numérico
Entidad	5	Numérico
Programa	2	Alfabético
Subprograma	2	Numérico
Proyecto	2	Numérico
Unidad Responsable	3	Numérico
Capítulo-Concepto	4	Numérico
Dígito Identificador	2	Numérico
Dígito de Pago	1	Numérico
Dígito Verificador	1	Alfabético

23

31. TIPO DE OPERACION

Este espacio se dejará en blanco, ya que es para uso exclusivo de la Secretaría - de Programación y Presupuesto.

Total de Metas Originales

32. DESCRIPCION

Con 30 caracteres alfabéticos por renglón la descripción de la meta, procurando ser lo más concreto posible y utilizando un máximo de nueve renglones.

33. O/A

La letra que identifique el tipo de gasto a que se refiere la meta en el oficio

- Con "O" cuando sea Gasto Corriente.
- Con "A" cuando sea Gasto de Inversión.

 D I C E

 DEBE ANOTARSE

34. UNIDAD DE MEDIDA

El nombre de la Unidad de Medida correspondiente a la meta (Kilómetro, Hectárea Kilo, Watt, Tonelada, Vehículo, etc.), - conforme a la Unidad de Medida del Sector Público Federal indicada en el Catálogo de Unidades de Medida para el proceso de Programación-Presupuestación.

35. FACTOR

Sólo se utilizará esta columna si la cantidad que se desea anotar rebasa la capacidad de nueve dígitos de la columna de cantidad, se anotará un (1) si la cantidad que se estipula debe multiplicarse por mil, o un (2) si la cantidad debe multiplicarse por un millón.

36. CANTIDAD

El monto de la meta, utilizando un renglón para cada una de ellas.

37. SECUENCIA

El número consecutivo utilizando un dígito para cada uno de los renglones que integran la información de Descripción y Unidad de Medida, aún en el caso de que esta información ocupe un solo renglón, deberá especificarse el número 1 que corresponda.

38. FECHA DE ALTA DE LA CLAVE

Con seis dígitos la fecha con que se dio

 D I C E

 DEBE ANOTARSE

39. CALENDARIO BIMESTRAL

de alta la clave de identificación, utilizando dos dígitos para el día, mes y año, siendo responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se establece por bimestre y en ese período se anotarán las metas originales: en los casos en que la dependencia requiera adicionar algún programa, subprograma o unidad responsable, o bien las metas modificadas cuando se trate de modificaciones al calendario.

40. JUSTIFICACION

En forma clara y precisa las causas por las cuales se emite el Oficio de Control de Metas, eliminando por consiguiente el uso de leyendas preestablecidas.

41. SOLICITA

El nombre, firma y puesto del Servidor Público de la dependencia responsable, que solicita la afectación.

42. AUTORIZA

El nombre y la firma del Servidor Público de la Secretaría de Programación y -- Presupuesto que autoriza la modificación.

Como podemos ver que se utilizan claves para el efecto de que - tanto el programa, subconceptos, objetivo y partidas, están relacionadas a la modificación solicitada y que viene a ser un ejemplo de documentos de afectación presupuestaria.

4.3. SU PROCEDIMIENTO Y CONTROL ADMINISTRATIVO

A lo largo del análisis hecho en nuestro trabajo y en vista de que se ha revolucionado la idea de la Administración Pública, en lo que se refiere a las erogaciones, las cuales ahora no solamente responden al presupuesto, sino también al programa y proyecto, éstas para que su debida existencia sea legalizada, están contenidas en los manuales, leyes, reglamentos, decretos, circulares, para que respondan a esa idea del Derecho Administrativo en el ejercicio del presupuesto de Egresos para la Administración Pública Federal.

Estos documentos de adecuación presupuestaria o de afectación - presupuestaria, también presentan una normatización especial que su esencia - se establece del artículo 65o. al 70o. del manual de normas para el ejercicio presupuestario, editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, mismos artículos que dicen; "De conformidad con el artículo 151o. del reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad, Gasto Público Federal, se entenderá - por adecuaciones presupuestarias las modificaciones a la estructura programáti

ca y financiera de los programas, presupuestos aprobados, así como la adecuación a los calendarios financieros de metas autorizadas".

Para la adecuación que solicita a informes las dependencias a la Dirección General de Programación y Presupuesto correspondiente de esta Secretaría será necesario que el oficio de afectación presupuestaria contenga los datos relativos a la modificación de la estructura financiera de la asignación de los recursos, así como los cambios en la estructura de metas. En caso contrario, queda a juicio de la Dirección General referida de trámite a la solicitud".

Para cualquier adecuación que se solicite o se informe, se deberá exponer en forma clara y precisa las causas que motivarán la modificación".

Será motivo de asignación de responsabilidades administrativas - al dejar de informar acerca de las adecuaciones que afecten el control de metas, en las operaciones que se hayan realizado".

Esta secretaría por conducto de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto correspondientes se reserva el Derecho de autorización previamente las siguientes adecuaciones presupuestarias:

Transpaso de un programa prioritario de la incidencia multisec--

- torial a otra cualquiera,
- Traspaso por un identificador a otro
- Traspaso que afecten el capítulo de transferencia.
- Traspaso que afectan el capítulo de erogaciones extraordinarias
- Traspaso compensados entre gastos de inversión pública que afecten el destino específico que se señala en el oficio de autorización de inversión.
- Traspaso de recursos que afecten proyectos financiados con créditos provenientes del BIFR.
- Cambios en los calendarios de pago y de metas y
- Cambios de metas en los programas.

Por lo que concierne a las ampliaciones líquidas serán autorizadas por la comisión, gasto y funcionamiento, previa opinión de la Dirección General de Programación y Presupuesto correspondiente".

Las dependencias y entidades podrán realizar traspasos de recursos financieros entre diferentes programas y unidades responsables siempre y cuando:

1. No se altere la naturaleza económica del gasto, implica en los dígitos identificadores de la clave presupuestaria;
2. No se modifique la distribución regional del gasto de inver

sión cuando se trate de programas federales de incidencia regional.

3. No se afecten los importes presupuestales para los Capítulos 4000, 5000, 6000, 7000, 8000 y 9000.
4. No se alteren los objetivos y metas de los programas y proyectos definidos como prioritarios y de incidencia multisectorial y.
5. No se efecten recursos no ejercidos que se determinen como: "economía del presupuesto", o se encuentren "congelados".

En caso contrario requerirán la autorización previa de la Dirección General de Programación y Sectorial o regional que correspondan".⁽⁷⁹⁾

Los anteriores artículos mencionados del manual representan ya el procedimiento y control administrativo que no solamente la Administración Pública requiere, sino que el Derecho Administrativo exige.

Toda vez que como hemos dejado establecido, el ingreso de la Federación proviene directamente del impuesto, productos, derechos y aprovechamientos que ha recaudado el Gobierno, como un mandato que le otorga la soberanía para efecto de que este establezca los Servicios Públicos y la infraestructura necesaria para que la sociedad pueda desarrollarse dentro de la misma.

79) Manual de Normas para el Ejercicio Presupuestario, México, S.P.A., Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, 1985, pág. 39, 40 y 41.

Es así como el Derecho Administrativo exige un procedimiento establecido y un control administrativo que esté apoyado en la legislación, en -- este caso en el Manual de Normas para el Ejercicio Presupuestario, en donde podemos observar que una de sus bases es fundamentar la autorización de la adecuación presupuestaria en base a una evaluación del avance físico y financiero del programa del cual el documento de afectación presupuestaria o de modificación.

Por tales razones, estas situaciones van a representar documentos de afectación que ya vimos y que podemos englobar como la autorización de cargo, el aviso de cargo, aviso de reintegro, notas de observación de glosa, la cancelación de la orden de pago, que son situaciones modificativas del presupuesto y que necesariamente como los exige y requiere la sociedad representada, en el Derecho Administrativo, todas esas cuestiones de la Administración Pública, deberán estar representadas en una legislación capaz y variable que pueda -- en un determinado momento prevenir procedimiento para fundar y motivar su actuación y ejercer el control administrativo.

Una prohibición tajante que señala el manual de normas del ejercicio presupuestario para la tramitación y control de los documentos de afectación es la señalada en el artículo 75o. del mismo manual que dice: En ningún -- caso las dependencias realizarán adecuaciones presupuestarias dentro de un mis-mo programa que:

1. Afectan programas, proyectos u obras definidas como prioritarias o estratégicas.
2. Modifiquen la estructura del gasto corriente o gasto de capital.
3. Modifiquen obligaciones por años posteriores y
4. Determinen la creación de subprogramas y proyectos". (80)

Así tenemos que no solamente el Derecho Administrativo vertido en los Códigos, Leyes, Reglamentos, Manuales y Circulares además de Decretos a establecer los índices de legalidad, los cuales se han de establecer en el ejercicio del presupuesto de gastos; en especial para el Sector Educativo, -- que en este caso vemos y que es la entidad del Ejecutivo Federal con mayor -- presupuesto para el año de 1990, por lo mismo debemos establecer que todo ese Derecho Administrativo de administración y control, debe de fundamentar y motivar la actuación de toda y cada una de las personas que intervienen no sólo en la Secretaría de Educación Pública, sino en toda y cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal, en donde intervengan manejar el Presupuesto de la Federación, ésto es, el presupuesto que el gobierno como un elemento del Estado, el cual la población le a otorgado el mandato de administrar, ese presupuesto sea gastado e invertido de la forma como la misma población a través de su Poder Legislativo, ha determinado se ingrese y egrese a los diversos sectores de la población, con el fin de que la infraestructura necesaria para el desarrollo de sus actividades dentro de la comunidad tenga un sufi-

ciente desarrollo armónico, capaz de responder a una fundamentación y motivación legal que le da vida al acto administrativo en su función presupuestal, debiendo concurrir, tanto el sector Público, Social y Privado, con responsabilidad al desarrollo nacional, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 25o. de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCLUSIONES

- 1.- El Derecho Administrativo establece en forma general las normas y los -- principios legales, en los que el Estado, a través de su Administración Pública, le permita el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas, llevándose a efecto en muchos de los casos por el Poder Ejecutivo Federal, ya que la Administración Pública tiene la responsabilidad y la necesidad de realizar las actividades como son las de administrar los re cursos materiales, técnico y humanos.

- 2.- En el presente trabajo se hizo un estudio conceptual entre la ciencia de la Administración Pública y el Derecho Administrativo en el que se anali za el Derecho Administrativo en el Ejercicio del Presupuesto de Egresos, para el Sector Educativo Federal y de una manera general vemos que el -- Presupuesto de Egresos primeramente se formula con las previsiones y fun ciones en las que se calcula y previenen los gastos necesarios que el Esta do debe hacer, de acuerdo a cada uno de los rubros de sus actividades -- que sean requeridas por las Dependencias y Entidades que conforman la -- Administración Pública Federal, mismas necesidades que son presentadas -- ha iniciativa del Poder Ejecutivo Federal quien a su vez prepara y formu la el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en coordinación con la -- la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y es enviado a la Cámara de Diputados --

para su discusión y aprobación.

- 3.- Este estudio está enfocado en particular al sector educativo, en donde observamos la función administrativa en el Ejercicio Presupuestal, (Normas Internas y Externas), para su aplicación y ejecución del mismo, que se le asigna y bajo un estricto control de la norma que regula a la Administración Pública Federal, mediante las autorizaciones de afectación Presupuestaria, su procedimiento y control administrativo, en donde podemos establecer las normas generales que rigen su funcionamiento, conforme a las metas y objetivos que conforman los programas y subprogramas, que este sector educativo tiene asignado para su ejercicio presupuestal, conforme al manual de normas del ejercicio presupuestario y de conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- 4.- Del resultado de la Investigación hecha en relación al Presupuesto de Egresos del Sector Educativo, concluimos que éste presenta irregularidades en su aplicación y ejecución, ya que si se toma en cuenta que la Secretaría de Educación Pública, dadas sus características de operación a su presupuesto autorizado, requiere de mayor flexibilidad en la norma, en virtud de que el cierre del ejercicio presupuestario no coincide con la apertura del ciclo escolar, momento en el cual se requiere contar con suficientes recursos para lograr una eficiente operación educativa, teniendo como resultado que al finalizar el ciclo escolar, los recursos son ejercidos de una forma muy apresurada y sin una planeación adecuada de acuerdo a los requerimientos.

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

- Benhan, Federico, "Curso Superior de Economía", México Fondo de Cultura económica, 1a. edición, 1956 pág. 98.
- Bravo Ugarte, José, "Compendio de Historia de México", México editorial Jus, - 1965 pág. 167 y 168
- Castillo Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa como uno de los medios para alcanzar el modelo del País al que aspiramos", México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, No. 1, - 1981 págs. 17, 21, 23, 32 y 34
- Caso, Angel, "Principio de Derecho en México", México, Editorial Cultura, S.A. - 1935, págs. 11 y 12
- Cuencanovas, Agustín, "Historia social y económica de México", México, Editorial F. Trillas, S. A. 1967, pág. 225
- De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero", México, editorial porruá

S.A. 13o. edición 1985 pág. 98, 121, 122 y 178

De Pina Vara, Rafael, "Diccionario de Derecho", México Editorial Porrúa, S.A.
2o. edición, pág. 37

Del Rfo González, Cristobal, "Técnica Presupuesta", México., editorial - --
E.C.A.S.A. 9o. edición 1981 pág. 6

Escouve, Pierre, "Introducción a la Administración Pública" América Central,-
ediciones, Escuela Superior de Administración Pública, 1954-
pág. 26

Flores Zavala, Ernesto, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" México --
editorial Porrúa, S. A. 21o. edición, 1979 pág 23 y -
27

Floris Margadant, Guillermo, "Panorama de la Historia Universal del Derecho"-
México, Miguel Angel Porrúa, libreto editor, 3o.
edición, 1988, pág 62 y 98

Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo" México, editorial Porrúa, S. A. 28o.-
edición, 1989, pág. 61, 91, 99, 104. 266, 411

Galindo Garfias, Ignacio, "Derecho Civil", México, editorial Porrúa, S. A. 2o. Edición, 1976 pág. 42

Gournay, Bernardo, "La Administración", París, Francia, revista universitaria 1962, No. 104 Vol. 1o. pág. 4

Henry Jacoby, "La Burocratización del Mundo", México. Editorial Siglo XXI, -- 1971, pág. 11 y 12

Hernández Sánchez, Alejandro, "Los Derechos del Pueblo Mexicano", México, -- editorial del Gobierno de Aguascalientes, lo. -- edición 1979 pág. 198 y 199.

Jeze Gastón, "Los principios generales del Derecho Administrativo, y la tarea General de los contratos administrativos", París, Francia, revista de Derecho Público y de la Ciencia Política, 1930, pág. 1

Macías C., Bertha del Carmen, "Cronología fundamental de la Historia de México", México, editorial del magisterio 1970, pág. 41.

Mancera, Rafael, "El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional", México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1956 pág. 12.

- Martiner, Gonzalo, "Planificación y Presupuesto por Programas", México, Editorial Siglo XXI, 8o. Edición 1976, pág. 45
- Moreno, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", México editorial Paz, - -
9o. edición 1988 pág. 272.
- Nicolai, Fernando, "Historia de las creencias, supersticiones, usos y costumbres", Barcelona España, Montaner y Simón Editores Tomo --
!!! 1904 pág. 126
- Osorio y Nieto, César Augusto, "Síntesis de Derecho Penal", México editorial -
Trillas, 1o. Edición 1984 pág. 35
- Peréz Durán, Merino, "Historia General, Historia Antigua y Medieval" México Pu
blicaciones cultural, S. A. 5o. edición 1963 pág. 42 y --
186.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, "Introducción a la Administración Pública de Méxi--
co", México, Libros de Textos INAP-CONACIT, 1o. edi
ción 1984 pág. 56, 57 y 59
- Preciado Hernández, Rafael, "Lecciones de filosofía del Derecho" México, edito
rial, Jus, 10o. edición, 1979, pág. 233

- Quiroga Lavié, Humberto, "El Derecho Parlamentario en la Ciencia Jurídica , - dentro de Derecho Parlamentario Iberoamericano", México, Editorial Porrúa, S. A. 1987 pág. 1
- Rodríguez Lobato, Raúl, "Derecho Fiscal", México, editorial, Harla 2o. edición, 1987, pág. 24.
- Secco Ellauri, Oscar, "Los tiempos modernos y contemporáneos" Buenos Aires, - Argentina, editorial Kapelusz, 4o. edición 1965, pág. - 146 y 147.
- Serra Rojas, Andrés, "El Derecho Administrativo", México, editorial Porrúa, - S. A. 14o. edición, 1988 pág. 58, 59, 84, 88, 130, 161 - y 230.
- Vázquez Arroyo, Francisco, "Presupuesto por Programas para el Sector Público - de México", Universidad Nacional Autónoma de México, - Editorial Melo, S. A. 3o. edición 1979 pág. 25
- Zepeda Sahagun, Bernardo, "Historia Universal", México, editorial enseñanza - S. A. 10o. edición, 1962 pág. 23 y 40.
- CFR.- Varios Autores "Administración de Empresas" México, Ediciones Cultura - les Mexicanas, S. A. 1o. edición 1972 pág. 20

CFR. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985, 198 pág. 36, 37, 41, 65, 66, 102, 114, 119, 170, 210, 214 y 332.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Secretaría de la Contraloría de la Federación, 1986 Pág. 76

Presupuesto de Egresos de la Federación de 1982, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Sector Educación Pública, Tomo II Volumen 1o. 1982 pág.-1.

Manual de Normas para el Ejercicio Presupuestario, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad-1985 pág. 39, 40, 41 y 42

Manual para el Ejercicio del Presupuesto, México, Secretaría de Educación Pública, Oficialía Mayor, Dirección General de Recursos Financieros, 1978 pág. -7, 15 y 16

Naciones Unidas, Presupuesto por Programas y de Ejecución por Actividades (E/C.N. 12/DR N. 1-L) 1959

Diario Oficial, México, viernes 29 de diciembre de 1989 Ira. Sección, pág. - -
105 y 106