

170
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**ELABORACION, EJERCICIO Y CONTROL
DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS
DE LA FEDERACION.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :**

JOSE LUIS JIMENEZ ZUÑIGA



Acatlán, Edo. de Méx.

1992.

**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.

INDICE

		Página
	INTRODUCCION.	1
	ABREVIATURAS EMPLEADAS.	6
CAPITULO I - ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ELABORACION EJERCICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO.		
1.1	Aspectos Introdutorios.	7
1.2	Antecedentes Históricos de la elaboración, Ejercicio y Control del Presupuesto en la Epoca Prehispánica.	7
1.2.1	Contexto Histórico.	7
1.2.2	La Actividad Financiera Prehispánica.	10
1.2.3	El Control Presupuestal Prehispánico.	12
1.3	La Elaboración, Ejercicio y Control del Presupuesto en la Epoca Colonial.	15
1.3.1	Finanzas Públicas y Actividad Presupuestal en la Colonia.	16
1.3.2	Control de la Hacienda Pública Colonial.	22
1.4	Elaboración, Ejercicio y Control del <u>Presu</u> puesto en el México Independiente.	28
1.4.1	Elaboración y Ejercicio del Presupuesto bajo la Constitución de 1824.	28
1.4.2	Elaboración y Ejercicio del Presupuesto bajo la Constitución de 1836.	29
1.4.3	Elaboración y Ejercicio del Presupuesto bajo la Constitución de 1857.	30
1.4.4	Elaboración y Ejercicio del Presupuesto bajo la Constitución de 1917.	31
1.5	El Control Interno de la Hacienda Pública en el México Independiente.	31
1.5.1	El Departamento de Contraloría.	36

	Página	
1.6	El Control Presupuestal en el Período de 1933 a 1982.	39
CAPITULO II - LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO COMO CONTEXTO GENERAL DE SU ACTIVIDAD PRESUPUESTAL.		
2.1	Aspectos Introdutorios.	48
2.2	Aspectos Generales de la Actividad Financiera del Estado y de la Actividad Presupuestal.	49
2.3	Concepto de Presupuesto.	51
2.4	El Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas. Sus Principales Diferencias.	53
2.5	Algunos Aspectos de la Técnica del Presupuesto por Programas. Sus Limitaciones.	64
2.6	Breve Referencia, Terminología y Conceptos del Presupuesto por Programas.	66
2.7	El Presupuesto de Ingresos y la Ley de Ingresos de la Federación. Organos Competentes de su Ejecución.	69
2.8	Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos.	78
2.9	Los Principios de Carácter Substancial del Presupuesto y los Principios de Carácter Formal del mismo.	80
CAPITULO III - CONTENIDO DEL PRESUPUESTO. LOS RECURSOS DEL ESTADO (INGRESOS) Y LOS GASTOS PUBLICOS (EGRESOS).		
3.1	Los Recursos del Estado.	93
3.1.1	Aspectos Introdutorios de los Recursos Estatales.	93
3.1.2	Concepto.	94
3.1.3	Clasificación de los Recursos.	94
3.2	Concepto de Gasto Público.	101
3.2.1	Trascendencia del Gasto Público.	104

3.3	Los Gastos Públicos en la Hacienda Pública Clásica y en la Moderna.	105
3.4	Diferencias entre Gasto Privado y Gasto Público.	107
3.5	La Clasificación de los Gastos Públicos.	107
CAPITULO IV - DINAMICA DEL PRESUPUESTO. PREPARACION, SANCION Y EJECUCION.		
4.1	Aspectos Introdutorios.	116
4.2	Preparación del Presupuesto en México. Organismo Competente.	117
4.3	Relaciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en la preparación del Presupuesto.	118
4.4	Colaboración de las Entidades y la SPP, en la Elaboración del Proyecto de Presupuesto.	118
4.4.1	Secuencia para la Elaboración de Programas y Anteproyectos de Presupuestos de la Administración Pública Federal.	120
4.5	Organos de la SPP que Intervienen en la Preparación del Presupuesto de Egresos.	122
4.5.1	Fecha de Presentación y Contenido del Proyecto de Presupuesto de Egresos.	123
4.5.2	Discusión, Aprobación y Reforma del Presupuesto de Egresos.	125
4.5.3	Facultades Constitucionales del Ejecutivo Federal para formular la Iniciativa del Presupuesto de Egresos.	125
4.5.4	Facultades de la Cámara de Diputados para proponer modificaciones al Proyecto de Presupuesto de Egresos.	127
4.5.5	Promulgación y Veto del Presupuesto de Egresos.	127
4.6	La Ejecución del Presupuesto.	129
4.6.1	El Compromiso.	131

	Página	
4.6.2	La Liquidación.	132
4.6.3	El Libramiento u Ordenamiento.	134
4.6.4	El Pago.	150
4.6.4.1	Distintos Conceptos de Pagos con Cargo al Presupuesto de Egresos.	153
4.6.4.2	Los Pagos y Compensaciones a Entidades Federativas y Municipios por Concepto de <u>Participaciones</u> .	156
4.6.4.3	Las Devoluciones.	156
4.6.4.4	Acción de los Acreedores del Estado.	157
CAPITULO V - EL CONTROL Y EVALUACION DEL GASTO PUBLICO.		
5.1	Aspectos Generales.	162
5.2	El Control del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en México.	164
5.3	El Control y Evaluación Administrativos del Gasto Público. Sus Finalidades y <u>Características</u> .	165
5.3.1	La Contabilidad del Presupuesto y de los Programas.	165
5.3.1.1	Organos encargados de llevar la Contabilidad.	166
5.3.1.2	La Contabilidad del Sector Centralizado.	168
5.3.1.3	Características de la Contabilidad del Sector Paraestatal.	170
5.3.1.4	Características de la Contabilidad de la <u>Tesorería</u> de la Federación.	171
5.3.1.5	La Glosa de Cuentas.	172
5.3.1.6	La Glosa en Operaciones de Ingreso.	173
5.3.1.7	La Glosa en Operaciones de Egreso.	173
5.3.2	Evaluación de los Resultados de la <u>Programación</u> y de la Ejecución del Presupuesto.	174

	Página	
5.3.2.1	Las Etapas de la Evaluación.	175
5.3.3	Los Controles Legislativo y Administrativo del Presupuesto.	175
5.3.3.1	El Control Legislativo del Presupuesto.	175
5.3.3.1.1	El Control Legislativo en México.	176
5.3.3.1.2	Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda.	176
5.3.3.1.3	Facultades del Contador Mayor de Hacienda.	178
5.3.3.1.4	La Competencia de la Contaduría Mayor de Hacienda.	178
5.3.3.1.5	La Revisión de la Cuenta Pública.	183
5.3.3.1.6	Las Auditorías de la Contaduría Mayor de Hacienda a las Entidades.	184
5.3.3.1.7	Revisión de Cuenta Pública en Materia de Subsidios.	185
5.3.3.1.8	Plazo para practicar la Revisión de la Cuenta Pública y para Rendir el Informe a la Cámara de Diputados.	186
5.3.3.1.9	La Coordinación en Materia de Cuenta Pública, entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la SPP.	186
5.3.3.2	El Control Administrativo a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como globalizadora del mismo.	187
5.3.3.2.1	Principales Funciones y Atribuciones de la SECOGEF.	189
5.3.3.2.2	Instrumentos y Mecanismos utilizados por la SECOGEF en el Control y Auditoría Gubernamental.	190
5.4	El Régimen de Responsabilidades en la Ejecución del Presupuesto.	192
5.4.1	Los Valores Tutelados por el Artículo 113 Constitucional.	200
5.4.2	Objeto de las Responsabilidades.	200

	Página
5.4.3	Facultades Sancionadoras de la SECOGEF. 201
5.4.4	La Sanción Disciplinaria como Acto Administrativo. 202
5.5	Responsabilidades en el Manejo del Presupuesto. 207
5.5.1	Concepto de Responsabilidad. 207
5.5.2	Concepto de Responsabilidad en Materia Presupuestaria. 212
5.5.3	Distintos tipos de Responsabilidad en la LOCMH. 213
5.5.4	La Responsabilidad Solidaria de la Administración Pública Centralizada o Paraestatal Federal. 214
5.6	El Debate sobre la Duplicidad de Funciones entre la Contaduría Mayor de Hacienda (Control Legislativo) y la SECOGEF (Control Administrativo). 216
5.7	Algunos Resultados del Control Administrativo y Legislativo del Presupuesto de Egresos. 223
5.7.1	Resultados del Control Legislativo en la Ejecución del Presupuesto Federal. 223
5.7.2	Resultados del Control Administrativo Interno a cargo de la SECOGEF. 230
	CONCLUSIONES. 238
	RECOMENDACIONES. 245
	BIBLIOGRAFIA. 247

INTRODUCCION

Para fijar el contexto general en que queda inscrita esta investigación, y empleando un método deductivo, en el que partiré de los conceptos más generales para llegar a los particulares, tomaré como punto de referencia el hecho de que el Estado desarrolla, para llevar a cabo sus fines, la actividad financiera, que consta de tres etapas:

- Obtención de Ingresos;
- Administración de Ingresos y de Patrimonio Estatal; y
- Erogaciones de Ingresos.

Es precisamente en la tercera etapa de dicha actividad financiera, donde se da la actividad presupuestal, consistente en un sinnúmero de erogaciones.

Este trabajo está precisamente destinado al estudio de la actividad presupuestal de egresos, con tres grandes etapas como son: su elaboración, su ejercicio y su control o fiscalización.

De manera introductoria y a grandes rasgos, se puede señalar que de acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, elaborar implica: "preparar un producto por medio de un trabajo adecuado. Se usa especialmente hablando de los metales, de las funciones fisiológicas y de la actividad intelectual". (1)

(1) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Ed. Talleres Gráficos de la Editorial ESPASA - CALPE, S.A., Vigésima edición, Tomo I, Madrid, España, 1984, p.527

Luego entonces, se estará hablando de los procesos de creación del susodicho presupuesto de egresos.

A su vez, ejercicio significa: "Acción de ejercitarse u ocuparse en una cosa.//... 4. Tiempo durante el cual rige una Ley de presupuestos.//..." (2)

En este caso se estará hablando de la forma en que el Poder Ejecutivo efectúa los gastos públicos de acuerdo al presupuesto por programas implantado en el Sistema Financiero Mexicano.

Finalmente, control, implica: "Comprobación, inspección, fiscalización, intervención.//2.Dominio, mando, preponderancia. //3.Oficina, despacho, dependencia, etc., donde se controla".

(3) En este caso se estará hablando de los mecanismos que a nivel constitucional y legal se han establecido para evitar desviaciones presupuestales, que implican la aplicación del régimen disciplinario y del penal, a los servidores públicos que incurrir en tales desviaciones.

Con el fin de llevar a cabo un desarrollo sistemático del trabajo, en el primer capítulo de esta tesis se analizarán los aspectos históricos, en México, de la actividad presupuestal, desde las épocas prehispánicas hasta la fecha.

Posteriormente, el segundo capítulo se referirá ya, en lo particular, a la actividad financiera del Estado como marco general de su actividad presupuestal. Por ello, se desarrollarán: el concepto de presupuesto, analizando dos tipos de presu

(2) Ob. cit., p. 527

(3) Ibidem, p. 373

puesto como son, el tradicional y el presupuesto por programas, haciendo también mención del presupuesto de ingresos y la Ley de Ingresos de la Federación, para concluir con la determinación de la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos y los principios de carácter formal y substancial que lo informan.

El tercer capítulo estará referido al contenido del presupuesto, es decir, a los recursos del Estado y a los gastos públicos, por lo cual será necesario analizar los recursos del Estado, señalando su concepto y clasificación. Posteriormente analizaré el gasto público, proporcionando un concepto de éste de acuerdo a la doctrina e incluso el concepto que da del mismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; asimismo, hablaré tanto de los gastos públicos en la hacienda pública clásica como de la moderna, para después clasificarlos y señalar sus diferencias con el gasto privado.

El cuarto capítulo estará dedicado a la dinámica del presupuesto, así como su preparación y aprobación; esto es, examinaré el proceso vital del presupuesto en sus cuatro fases, como son: la preparación, la sanción, la ejecución y el control, si bien esta última fase (control), será objeto de estudio del siguiente capítulo. Asimismo, y abundando en el tema, se hará especial mención a la preparación del presupuesto en México y al órgano competente para tal efecto; las relaciones de los tres poderes de la Unión en la elaboración del presupuesto; la colaboración de entidades y la Secretaría de Programación y Presupuesto en la elaboración del proyecto de pre

supuesto, para continuar con el estudio de la elaboración de programas y anteproyectos de presupuesto de la Administración Pública Federal.

Posteriormente haré alusión al proyecto de presupuesto de egresos que el Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara de Diputados. También analizaré la discusión, aprobación y reforma de dicho presupuesto, destacando las facultades, en primer término, del Ejecutivo Federal para formular la iniciativa del presupuesto de egresos y, en segundo término, de la Cámara de Diputados para proponer modificaciones a dicho proyecto, tratando también lo correspondiente a la promulgación y veto de dicho presupuesto.

Finalmente, en este capítulo, también me referiré a la ejecución del mismo, avocándome al estudio de la realización del gasto público en las cuatro etapas sucesivas, reconocidas por la doctrina, como son: el compromiso; la liquidación; la orden de pago; y el pago mismo.

Por último, el quinto capítulo estará referido al control y evaluación del gasto público desarrollado tanto por el Poder Legislativo, como por el Ejecutivo.

En efecto, en este capítulo será necesario describir la contabilidad de los sectores centralizado y paraestatal, hasta llegar al estudio de los órganos encargados de la fiscalización del gasto público, como son la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Estos organismos serán analizados en sus aspectos orgánicos y en cuanto a su régimen de competencia, lo que nos dará pauta

para analizar las relaciones jurídicas que se dan entre ambos órganos de control, y nos permitirá determinar el régimen de responsabilidades en el manejo presupuestal, temas con los que considero que la presente investigación, a pesar de no tratarse de un trabajo de grandes pretensiones, sí se encontrará razonablemente elaborada, permitiendo al lector entender los mecanismos desarrollados por el Estado para llevar adelante la actividad presupuestal.

ABREVIATURAS EMPLEADAS

CMH	Contaduría Mayor de Hacienda.
DDF	Departamento del Distrito Federal.
DPE	Decreto del Presupuesto de Egresos.
LAAPSRBM	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los <u>Servidores Públicos</u> .
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LOCMH	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
LOPEF	Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.
LPCGP	Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
PGJDF	Procuraduría General de Justicia del <u>Distrito Federal</u> .
PGR	Procuraduría General de la República.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ELABORACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO

1.1 ASPECTOS INTRODUCTORIOS.

Para poder comprender en la actualidad el mecanismo de la elaboración, ejercicio y control del presupuesto, es decir, el proceso por el cual el Estado planea la obtención de los ingresos de cada ejercicio fiscal, así como la erogación de dichos ingresos y la comprobación del correcto ejercicio del gasto público por medio del control, con el que lleva a cabo la comprobación del cumplimiento de los presupuestos por programas establecidos en el ámbito Federal, es necesario referirnos, si bien de manera breve, a los principales aspectos históricos de dichos conceptos en México, mismos que se han manifestado sobre todo, en el Poder Ejecutivo con mayor o menor intensidad a través de nuestro devenir histórico.

Es por lo anterior que los aspectos históricos de la elaboración, ejercicio y control presupuestal en nuestro país, no sólo debe abarcar los antecedentes inmediatos, sino también de todos aquellos sistemas y órganos que desde las épocas prehispánicas hasta nuestros días, han llevado a cabo tales acciones; dichas manifestaciones históricas serán analizadas en seguida.

1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ELABORACIÓN, EJERCICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO EN LA EPOCA PREHISPÁNICA.

1.2.1. CONTEXTO HISTÓRICO.- Se puede hablar, al referirnos a la época prehispánica, de una época clásica, previa a la con

quista española.

Según Chavero ⁽⁴⁾, los reinos de México, Texcoco y Tacuba, formaban en el Valle de México una triple alianza ofensiva y defensiva al frente de la cual se encontraba el Señor del Reino de México, si bien, los otros dos reinos conservaban en su régimen interior independencia absoluta. En efecto, los aztecas fueron el reino más representativo e importante en donde se dieron algunas manifestaciones financieras y de control. Es por lo anterior que me ocuparé especialmente de esta cultura, si bien, también mencionaré al reino de Texcoco, en el cual igualmente se reglamentaron algunos aspectos presupuestales.

Los tres reinos ya citados estaban constituidos por la fuerza de las armas, mediante las cuales habían dominado a numerosos pueblos de distintas razas.

De acuerdo a Pedro Carrasco ⁽⁵⁾, la organización política y social se daba en términos generales, de la siguiente forma: el cuerpo político era el organizador directo de la economía. Los recursos fundamentales, tierra y trabajo, los controlaba el gobierno quien reglamentaba y participaba en el proceso de producción y decidía las formas generales de distribución de riqueza. Todos los rangos sociales tenían obligación de dar

-
- (4) CHAVERO, Alfredo. México a través de los Siglos, Tomo I, Editorial Cumbre, México, 1958, p. 547
- (5) Cfr. CARRASCO, Pedro. "La Sociedad Mexicana antes de la Conquista", en: Historia General de México, Tomo I, El Colegio de México, Editorial Harla, S.A. de C.V., Segunda reimpresión, México, 1987, pp. 192 a 195 y ss.

bienes y servicios al organismo político. Se trataba de una sociedad compleja, con una división social del trabajo que incluía tanto especialización en distintas actividades productivas, como estratificación social. Es decir, existía una distribución desigual del poder económico y político entre los distintos sectores sociales, que establecía una diferenciación en cuanto a los derechos a los medios de producción y al control de los órganos de gobierno.

Por lo que respecta a la familia campesina, ésta producía sus alimentos mediante el cultivo. También atendía a sus necesidades con actividades como el tejido, a cargo de las mujeres, y la construcción de la casa familiar. Existían actividades especializadas encaminadas a producir artículos de lujo para los sectores superiores de la sociedad. Los labradores también dedicaban parte de su tiempo a la actividad artesanal. En lo político, había una especialización temporal en las actividades militares, ceremoniales y gubernamentales.

La economía del México antiguo era básicamente una economía natural, fundada en dar pagos en especie o en trabajo, practicándose el trueque en los mercados. El sistema productivo requería trabajo conjunto de masas de trabajadores dedicados a una misma obra, en atención a la falta de animales domésticos para el trabajo y de máquinas basadas en la rueda, por ello, había la necesidad del uso directo de la energía humana.

El control político de los medios de producción se manifestaba de manera muy principal en la asignación, por el soberano, de tierras y de tributarios a instituciones o individuos, lo

que significaba una cesión de autoridad sobre la gente y una segmentación del territorio, equivalente a una descentralización política.

Todas las entidades políticas estaban formadas mediante la integración de distintos segmentos sociales o territoriales. En base a la asignación de tierras se producían nuevos señoríos. Existían tres rangos en el estrato superior de la sociedad. El rango más elevado era el rey o tlatoani, quien era el soberano de una ciudad o señorío. Era frecuente, por las subdivisiones político territoriales, que en una ciudad hubiera varios señores con título de rey.

El segundo rango era el de señor o teuctli, quien era jefe de una casa señorial, dotada de tierras y gente del común.

El tercer grado era el de noble o pilli, y era el grado de todos los hijos de un teuctli o tlatoani. El común del pueblo recibía el nombre de macehualtin.

1.2.2 LA ACTIVIDAD FINANCIERA PREHISPÁNICA.- Si en la terminología moderna, la actividad financiera estatal, implica obtención de ingresos, administración de los mismos y su posterior erogación, podemos afirmar que esta actividad se daba en la civilización prehispánica americana. En efecto, podemos hablar de estas tres etapas al tenor de lo siguiente:

a) Obtención de Ingresos.- Las provincias conquistadas por los aztecas rendían tributos a la corona. Estos últimos, eran, por lo común, en especie o en trabajo, ya que no existía el uso del dinero ⁽⁶⁾. Tales tributos consistían, entre otros, en enormes cantidades de productos agrícolas como maíz, frijol,

chile y cacao; miel y sal; materias primas como cal, algodón, madera de construcción y plumas; otros productos como leña, papel, jícaras, carrizos de tabaco para fumar; ropa y divisas militares; objetos valiosos como oro en polvo, así como pieles de jaguar, etc. (7)

Se pagaba tributo a la corona de México, de todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser útiles de alguna manera al rey. (8)

Aparte de los anteriores tributos, había otras cuatro clases de gravámenes, a saber:

I.- Las propiedades de los nobles y guerreros distinguidos, eran cultivadas por los colonos de dichas tierras y daban parte de los productos a los propietarios, en lugar de dárselos al rey.

II.- Los habitantes de los calpullis o barrios, quienes tributaban al jefe del barrio y al rey.

III.- Los comerciantes e industriales que tributaban al rey.

IV.- Los "mayerques", especie de esclavos de la tierra, los cuales entregaban tributo al dueño de las cementeras que sembraban, y no pagaban tributo al rey. (9)

b) Administración de los Ingresos.- Como ya he señalado, el gobierno controlaba los recursos naturales, la tierra y el tra

(6) Ob. cit., p. 221

(7) Ibidem, pp. 228-230

(8) Cfr. CLAVIJERO, Francisco Javier. Historia Antigua de México, Editorial Porrúa, S.A., Séptima edición, México, 1982, pp. 214-216

(9) Ob. cit., p. 216

bajo; y reglamentaba el proceso de producción y, asimismo, decidía las líneas generales de la distribución de la riqueza, así como la administración de los tributos.

c) Erogación de los Ingresos.- Al no existir moneda, como ya he señalado en el inciso a), y toda vez que el pago de tributos también consistía en trabajo, éste se destinaba a obras públicas; de la misma manera, también se realizaban egresos en ceremonias de instituciones políticas y religiosas.

Además, todos los bienes acumulados en forma de tributo satisfacían las necesidades del rey y de palacio. La cocina alimentaba al rey, a sus mujeres, criados, y a toda la capa dominante de la ciudad, como los señores de los consejos, nobles, mayordomos, etc. También se proveía a las necesidades de las campañas militares.

1.2.3 EL CONTROL PRESUPUESTAL PREHISPÁNICO.- En la organización y control de la Hacienda Pública, la máxima autoridad era el cihuacóatl, subordinado a éste el hueycalpíxqui o calpíxqui mayor, el cual recogía todo lo que los calpíxqués menores le entregaban. El calpíxqui mayor llevaba las cuentas en los libros respectivos. (10)

A los calpíxque, además de cobrar el tributo, correspondía también la función de abrir caminos, limpiar calles y acequias, éstos eran nombrados por el señor Supremo y estaban bajo el mando del hueycalpíxqui. (11)

(10) LOPEZ AUSTIN, Alfredo. La Constitución Real de México-Teochtitlan, Editorial UNAM, México, 1961, pp. 121-128

(11) CHAVERO, Alfredo., Ob. cit., p. 639

Los calpixque, también realizaban funciones en los campos de batalla, ya que contaban los cautivos contrarios y a los muertos propios y hacían cuenta del despojo adquirido, y daban razón de los hechos en batalla para que el señor de México tuviera conocimiento de todo.

Concluida la guerra, se imponían los tributos a los pueblos conquistados y se nombraba a los calpixque que recaudarían dichos tributos.

Así, al levantarse el campo de batalla para retornar a México, se llevaba cuenta y razón de lo gastado, adquirido y ocurrido. (12)

Mediante jeroglíficos, los aztecas llevaban una cuenta de las entradas de Hacienda Pública, de tributos, de territorios conquistados. A cada uno de estos últimos se les asignaba una nómina, en la cual se plasmaban las cosas y cantidades que debían de entregar como tributo, las cuales eran entregadas al calpixque cada 80 días, mismas que remitía a México. (13)

Al Cihuacóatl correspondía cuidar del control, distribución y buen desempeño de la Hacienda Pública, contando para ello con la autoridad propia, por lo que el rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, los que debían dedicarse a lo que de antemano y por bien público estaba determinado. (14)

Por otra parte, en Texcoco, la organización social era seme

(12) Ibidem, p. 633

(13) Ibidem, p. 651

(14) Ibidem, p. 652

jante a la de México, aunque el Consejo de Hacienda se formaba de los calpixque y de los principales pochteca de la ciudad. (15)

También en el Reino de Texcoco, el control represivo contra los calpixque, como funcionarios de la Administración Fiscal, que incurrían en manejos incorrectos en la recaudación de tributos, consistía en prisión y condena a muerte, pasando a manos del rey los bienes de dichos funcionarios, y su mujer e hijos eran echados de su casa. (16)

Un control preventivo para los restantes funcionarios y, en especial, sobre los jueces, consistió en la selección cuidadosa de quienes debían impartir justicia. En efecto, siempre se cuidó que los representantes de los Aztecas fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, especialmente los gobernantes de pueblos anexados, los jueces y los funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los calpullis.

El pago a los jueces se traducían en un método preventivo de control, consistiendo éste en cierta cantidad de efectos y comestibles, así como derecho a ciertas tierras, las cuales les producían lo necesario para mantener a una familia.

Cuando los jueces no cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibía cohecho, las sanciones eran de acuerdo a la falta, en primer término, amonestación de sus compañeros al juez prevaricador, si la falta no era grave; en segundo, se les pri

(15) Ibidem, pp. 668, 669

(16) Ibidem, p. 633

vaba de su cargo y se les inhabilitaba para ocupar otro cargo similar, se les trasquilaba y se les derrumbaba la casa en caso de ebriedad consuetudinaria, y; si cometían una gran injusticia, la pena era de muerte. (17)

1.3 LA ELABORACIÓN, EJERCICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO EN LA EPOCA COLONIAL.

Una vez consolidada la conquista de América por parte de España, la política internacional que siguió este país en el siglo XVI se dirigió primordialmente a la defensa de la fe católica. Las lejanas Indias representaban un papel importante en dicha política, por sus riquezas, factor trascendental para las empresas de los reyes españoles. Por esto último, fue preocupación de dichos reyes así como de los oficiales reales de la Hacienda allegarse recursos para dichas empresas, así, los de la Nueva España daban cuenta al Emperador, en 1533, de sus esfuerzos por enviar dinero para la guerra contra el Turco. (18)

La política económica, concretamente en la Nueva España, fue basada en reglamentos y decretos emitidos en la metrópoli, dirigidos en dos sentidos esencialmente: el primero, era el evitar envíos de metales a otros países y con el propósito de acumular dichos metales preciosos; el segundo, tendiente a que la colonia realizara únicamente comercio directo con la metrópoli, y tenía por objeto la protección de la industria española.

(17) Ibid.

(18) SANCHEZ BELLA, Ismael. La Organización Financiera de las Indias, Editorial Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, Sevilla, 1968, p. 3

Se tenía especial cuidado en zonas mineras para impedir fugas de metales.

Los recursos productivos humanos se dirigieron principalmente a la producción de oro y plata. España no exportó a las colonias conocimientos técnicos para el desarrollo de éstas, e impidió que otros países lo hicieran. En cuanto a los indígenas, parte mayoritaria de la población, realizaban cultivo de tierras comunales y artesanías, produciendo sólo para su subsistencia. La población de ciudades, villas y reales de minas, se alimentaban con productos agrícolas manejados por españoles. Las manufacturas eran limitadas, importándose la mayor parte de España. Se propició el crecimiento de un solo puerto (Vera cruz) para comunicarse y comerciar con la península. En el comercio interior existió problema con abastecimiento de granos, lo que dio origen al pago de granos como tributo, situación que motivó encarecimiento de éstos por falta de caminos y mala calidad de transportes. (19)

1.3.1 FINANZAS PÚBLICAS Y ACTIVIDAD PRESUPUESTAL EN LA COLONIA.- Una de las principales ramas de la economía lo fue las finanzas. El interés primordial de España fue el acumular oro y plata y, por consiguiente, que sus ingresos y gastos en divisas arrojara un superavit.

En la Nueva España, de acuerdo a ideas que prevalecían en

(19) Cfr. SOLIS, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas, Editorial Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., Décimo octava edición, México, 1990, pp. 13 y ss.

Europa, se implantó una forma de organización de ingresos y los gastos del Estado. Tratándose de sanear la Hacienda Pública, para asegurar los ingresos y regular la administración, se realizaron varias reformas administrativas, creándose las secretarías de despacho por materia, el régimen de intendencias y la creación de la Junta Superior de la Real Hacienda.

El aspecto presupuestal indica que los gastos del Estado estaban constituidos principalmente por gastos perpetuos o de mantenimiento, administración y defensa del reino; gastos temporales o afectaciones transitorias por disposición soberana y gastos particulares, a los que se hallan afectados de manera permanente determinados sectores de la Hacienda Pública. Así mismo, los ingresos del Estado incluían: impuestos directos e indirectos; penas y confiscaciones; bienes de la corona; bienes mostrencos; empresas del Estado administradas directamente, por concesión o arrendamiento, y otros no clasificados. Solís, (20), establece que al final de la época colonial las finanzas públicas de la Nueva España eran bastante equilibradas. Los ingresos del erario ascendían a 20 millones de pesos anuales, recaudados principalmente de las minas, monopolios del tabaco, las alcabalas, el tributo de los indios y del pulque.

Aproximadamente la mitad de lo recaudado se quedaba en el territorio y los otros 10 millones pasaban a la Tesorería Real de Madrid y a las cajas de otras posesiones españolas. Los

(20) Ob. cit., p. 28

egresos, a la vez, no rebasaban la parte de lo recaudado que se quedaba dentro del territorio, pues consistía principalmente en gastos de administración y erogaciones para la defensa Nacional.

Las características generales en la organización de la Hacienda indiana son, a saber: a) Unidad del Objeto; b) Centralización y Autonomía de las Regiones Administrativas; c) Actuación Colegiada; d) Homogeneidad del Sistema; e) Su originalidad respecto de la organización castellana.

a) Unidad del Objeto.- Por lo que respecta a esta característica, la Hacienda India fue llamada siempre "Hacienda Real", ya que el criterio jurídico de la época implicaba que el soberano encarnaba al Estado y, por tanto, era el propietario de los bienes del territorio. Existía un poder absoluto del Rey en lo relativo al Fisco. Por otra parte, desde el punto de vista práctico había confusión entre los bienes reales de origen público (impuestos), y los bienes reales de origen privado (granjerías del Rey, etc.), que éste podía tener en Indias como cualquier particular. A pesar de la confusión, unos y otros bienes eran administrados conjuntamente por los funcionarios de la Hacienda. (21)

b) Centralización y Autonomía de las Regiones o Distritos Administrativos.- La característica de la centralización se entiende en atención a la monarquía absoluta española, forma de aquella época, por lo cual existía una centralización de la Ha

(21) SANCHEZ BELLA, Ismael. Ob. cit., pp. 71-72

cienda, como forma de Gobierno, en la persona del Rey. Este último se auxiliaba de sus secretarios y en los miembros de los distintos Consejos.

La autonomía de los distritos administrativos consistía en que los Oficiales Reales que administraban las Cajas Reales no tenían entre sí ninguna dependencia, ni siquiera con los de la capital del Virreinato o Gobernación, pues sus relaciones eran directas con el poder central (Rey, Consejo de las Indias, Casa de Contratación de Sevilla), y mantenían entre ellas las relaciones necesarias para una buena administración, en un plano de igualdad jerárquica.

Dicha autonomía sólo operaba en la administración por menor, ya que encima de los distritos fiscales se encontraba, en los virreinos, la persona del virrey, a quien correspondía la "administración por mayor" de los territorios bajo su mando, por lo que podía intervenir en nombre del Rey en las Cajas Reales, atendiendo al marco de facultades que la corona le concedía en materia fiscal.

c) La Actuación Colegiada.- Otra característica de esta Hacienda la encontramos en la Actuación Colegiada, la cual consistía en que los Oficiales Reales (por lo general tres en cada distrito), debían actuar conjuntamente en todo.

El sistema colegiado en la administración de renta trajo como consecuencia, las Juntas o "Acuerdos" de Hacienda.

Otros organismos colegiados que llevaban a cabo sus tareas en reuniones colectivas, fueron: la Casa de la Contratación de Sevilla, Consejo de Indias, Audiencias y Tribunales de Cuentas.

d) Homogeneidad del Sistema.- Esta, derivó del hecho de que la intensa actividad legislativa que requirió el desarrollo de la organización financiera tuvo origen fundamentalmente en la Corona. Lo anterior, en base a que el Rey debía confirmar las instrucciones referentes a la Hacienda, muchas de las cuales procedían de órganos de gobierno de la Administración Indiana; la confirmación mencionada produjo una uniformidad en el sistema hacendario.

e) Originalidad Respecto de la Organización Castellana.- La originalidad de esta Hacienda respecto a la Administración Castellana, fue otra de sus características, ya que aunque dicho sistema indiano derivó de Castilla, pero contó con un ingreso importante: que procedía de los Sistemas rentísticos indígenas de los nuevos territorios.

La característica principal de esta nueva administración consistió en la administración directa por parte de funcionarios de la corona, o sea, por Oficiales Reales de las principales rentas (quinto de los metales y rescates, tributo del Indio, Almojarifazgo). (22)

LA HACIENDA COLONIAL Y LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN LAS INDIAS.- El sistema administrativo en que descansó la organización de la Hacienda indiana recayó en los órganos superiores que integraron la Administración Central. Dichos órganos fueron:

(22) Ibidem, pp. 77-84

a) El Monarca.- Poseía facultades omnímodas en lo relativo a Hacienda, aunque delegó gran parte de sus funciones "de la administración por mayor", es decir, lo relativo a la dirección e impulso de la Hacienda en órganos superiores de la administración o en autoridades gubernativas que lo representan en sus nuevos territorios.

Se reservó al Derecho de fijar el Sistema de explotación minera, de granjerías reales y de potestad tributaria, para establecer los tributos que estimara convenientes.

También se encargó de la fijación de los gastos de Hacienda, del establecimiento de salarios de funcionarios y prohibía a las autoridades de las Indias la concesión de mercedes pecuniarías y gastos extraordinarios, sin su previa autorización. (23)

El Rey también podía nombrar a los oficiales reales propietarios o la modificación del número de funcionarios fiscales.

b) El Consejo Real y Supremo de las Indias.- La suprema dirección de la Hacienda indiana corrió a cargo de este organismo en los siglos XVI y XVII.

Sus funciones principales eran: velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real y fiscalizar la actuación de los oficiales Reales.

c) La Casa de Contratación de Sevilla.- Se crea por cédula Real del 20 de enero de 1503 y su función era monopolizar el comercio en favor de la metrópoli con las Indias. En el siglo XVI, en las ordenanzas Monzón, se disponía que todas las cuen-

(23) Ibidem, p. 88

tas de las Indias debían ser enviadas a Sevilla. Con la creación del Consejo de Indias, las facultades de la Casa de Contratación se redujeron al control monopólico del comercio y a la recepción y custodia de remesas de oro y plata que le hacían los oficiales reales, cuya contabilidad llevaban.

1.3.2 CONTROL DE LA HACIENDA PÚBLICA COLONIAL.- La Corona Española llevó a cabo este control mediante una doble función de control en la actuación de los funcionarios fiscales y el castigo de las transgresiones que se presentaran. Para una mayor comprensión del tema, analizaré por separado estos dos aspectos:

I.- Medios de Control General.- Estos surgen del desarrollo histórico de la conquista y su posterior institucionalización. En efecto, a los caudillos, militares, empresarios o financiadores de la conquista, se les recompensaba con privilegios de carácter señorial, a través de capitulaciones o contratos celebrados entre la Corona y sus representantes y el jefe de la expedición correspondiente.

Posteriormente, el Estado Español buscó y logró reivindicar su presencia en los territorios conquistados, imponiéndose a los intereses de los empresarios que financiaban la conquista y los conquistadores mismos, si bien, para ello necesitó de cuadros administrativos, a los cuales sometió a control mediante:

a) Instrucciones.- Las daba el Rey a los Virreyes, presidentes y gobernadores, que veían limitadas sus atribuciones por este tipo de señalamientos del monarca.

b) El equilibrio de Poderes entre Virreyes y Audiencia.- El Virrey tenía mayor jerarquía que la Audiencia, pero ésta ante una actuación indebida del Virrey podía apelar a la Corona, controlando al Virrey. (24)

c) La Real Confirmación.- Las encomiendas de Indios, ventas y composiciones de tierras baldías o realengas, remates, y renunciaciones de los oficios públicos enajenables, ordenanzas redactadas por las audiencias, etc., debían contar con la confirmación del Rey para tener plena validez. Por tanto, este requisito fue también un medio de controlar a los funcionarios de Indias.

II.- Sanciones por Transgresiones a los Controles Hacendarios.- Cabe señalar que además de los órganos de la Administración Central, existían en las Indias funcionarios típicos de Hacienda, como eran los Virreyes, Gobernadores, miembros de las Reales Audiencias, Corregidores y Alcaldes Ordinarios, todos ellos podían ser objeto de:

a) Visitas.- Eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores, para verificar la actuación de todo un virreinato, capitana general o la gestión de un funcionario determinado.

- Demandas Públicas.- En el plazo de 60 días posteriores a la notificación, el visitador recibía las demandas de los particulares.

(24) FLORIS MARGADANT, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Editorial Esfinge, Quinta edición, México, 1982, p. 55

- Información Secreta.- Se obtenía por tres vías: denuncias de particulares, interrogatorio de testigos y revisión de libros (de acuerdos de audiencia, o de cajas reales, etc.).

- Cargos y Recargos.- Obtenida la información por las tres vías mencionadas, el visitador (Juez) establecía los cargos que podían ser comunes al órgano colegiado o particulares a cada visitado. Si de las actuaciones se deducían graves infracciones, el Juez visitador podía ordenar suspensión y aún el destierro sin esperar la sentencia definitiva del Consejo de Indias. Esto no procedía en el caso de virreyes.

- Conclusión de la Visita.- Concluida la visita, se procedía a redactar un memorándum que se enviaba al Consejo de Indias, en el que se incluían las costas a cubrir al escribano de la visita y salarios de visitadores.

- Sentencia del Consejo de Indias.- Citados los procuradores de los visitados, el expediente era revisado por el Fiscal del Consejo, quien lo pasaba a la sala que designara el presidente de ese organismo, la cual dictaba sentencia, que podía consistir en multas de diversa cuantía, suspensión, privación o inhabilitación perpetua o temporal del oficial, o se podían imponer incluso penas de muerte en casos extremos. Dictada la sentencia, se remitía a las Indias para su ejecución, a cargo de la Audiencia, Virrey o Gobernador. Originalmente existió un recurso de suplicación contra sentencia del Consejo, posteriormente fue omitido.

b) El Juicio de Residencia de Indias.

Concepto.- Se denomina Juicio de Residencia a la cuenta que

se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario Público al concluir el desempeño de su cargo. (25)

Mediante este Juicio se averiguaba la conducta de una autoridad. Su denominación proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer —residir— obligatoriamente en el lugar en que había desempeñado su cargo, en tanto se investigaba su conducta y también con el fin de permitir a los particulares presentar demandas por los agravios recibidos de dicho funcionario.

Estructura del Juicio.- El Juicio se solventaba en dos partes:

1. La primera era secreta y en ella el Juez de la instrucción averiguaba de oficio la conducta del funcionario. En esta etapa se daba la elección y el número de Jueces; era el Presidente del Consejo de Indias quien designaba a los juzgadores, si dicho Consejo había intervenido en la designación del funcionario; si el funcionario había sido designado por Virreyes, Presidentes o Gobernadores, éstos designaban a los encargados del Juicio. Inicialmente se designó a un solo Juez de Residencia, pero a fines del siglo XVII se designó colegiadamente a tres personas.

- Funcionarios obligados a dar Residencia.- Podían ser sometidos a este Juicio, desde el Virrey, Gobernadores, Políticos y Militares, Corregidores, Oidores, hasta los cargos de menor jerarquía, como eran, Mayordomos del Hospital Real, Escribanos, Caneos Mayores, Capitanes, Maestros, Pilotos y Oficiales de la

(25) Ob. cit., p. 88

Armada de Indias. Cabe destacar que para aspirar a un nuevo cargo era indispensable someterse a este juicio.

- Fianzas.- El funcionario sometido al juicio, debía otorgar fianza para garantizar posibles desviaciones de los recursos a su cargo. La garantía era devuelta si no se le formulaban cargos.

- Oportunidad y Lugar de la Residencia.- El juicio tenía lugar al finalizar el ejercicio de un cargo, pero si éste era perpetuo, cada cinco años se le practicaba la diligencia.

2. La segunda parte del Juicio era pública. En ella se recibían demandas de particulares contra funcionarios; la instrucción comenzaba con la publicación de los Edictos de residencia en las principales villas y ciudades donde había tenido jurisdicción el funcionario; los edictos invitaban a la población a presentar sus demandas contra el residenciado, por agravios, perjuicios e injusticias recibidas en su persona, honra o haciendas.

- Medios de Prueba.- En la primera parte del juicio (secreta), el Juez actuaba oficiosamente, solicitando informes a organismos oficiales, revisando documentación pública recibiendo denuncias anónimas y examinando testigos; la prueba fundamental del juicio era la testimonial, por ello, los residenciados, al inicio del juicio, entregaban una lista de sus posibles enemigos para evitar que fueran llamados al juicio.

- La Acción Popular.- En la segunda parte del juicio (pública), tenía gran importancia la actuación de los particulares, quienes podían, en ejercicio de la acción popular, presentar

demandas y querellas contra el residenciado. Quien presentara las denuncias, debía otorgar fianza que cubriera una indemnización si no probaba su acción.

- Conclusión del Juicio.- Establecidos los cargos y presentados los descargos por el residenciado, el Juez dictaba sentencia, señalando si el residenciado había obrado bien o mal y ordenando hacer efectiva su responsabilidad. Es de destacar, que el juez de residencia no podía afectar a un tercero, por ejemplo, si un virrey sometido a juicio era encontrado responsable de neopotismo, al haber auxiliado a un pariente para conseguir un oficio, el juzgado de residencia podía castigar al virrey, pero no ordenar la destitución del empleado, pues ello era competencia del sucesor del virrey destituido. Además, los jueces debían ocuparse de todos los cargos y consignar los buenos y malos procedimientos del residenciado, para que los primeros fueran premiados y los segundos castigados.

- Segunda Instancia.- Inicialmente conoció de ella el Consejo de Indias en España; posteriormente este cuerpo colegiado sólo conoció de residencias tomadas a Gobernadores y miembros de la Audiencia, y de las restantes se ocupaban las Audiencias Locales en sus Distritos. En general, si el oficio era por nombramiento real (de gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, etc.), de la segunda instancia conocía el Consejo, y de los restantes conocerían las Audiencias Locales.

- Recurso de Suplicación.- Esta instancia era oponible a penas trascendentes, como privación perpetua de oficio, pena corporal y en el caso en que la sentencia la hubiera dictado el

Consejo de Indias.

En términos generales, se puede señalar que los funcionarios, en la colonia, estaban sujetos a un control realmente eficaz, que también tenía función social de nivelador de las diferentes clases existentes, ya que el más desposeído poblador podía exigirle al más alto funcionario, cuenta de sus excesos, y por ello, existía la idea de que al concluir un cargo se podían perder prerrogativas y lujos, y quedar expuestos a querellas y denuncias en contra de las cuales sólo era oponible la honestidad.

1.4 ELABORACIÓN, EJERCICIO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

1.4.1 ELABORACIÓN Y EJERCICIO DEL PRESUPUESTO BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1824.- Al surgir el Estado Mexicano a la vida independiente, es en el acta constitutiva de la Constitución de 1824, en cuyo artículo 13, fracción VIII ⁽²⁶⁾, se faculta al Congreso General, compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado, a fijar los Presupuestos de Egresos en vista de los presupuestos que le presentara el Poder Ejecutivo. Esto era en función de las facultades que en el acta constitutiva se conceden al Ejecutivo de la Unión, pues se le facultaba en el artículo 15, fracción III ⁽²⁷⁾, a cuidar de la recaudación y decretar la distribución de las contribuciones generales, con arreglo a las leyes. Dichas facultades quedaron plasmadas en

(26) TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, S.A., Segunda edición, México, 1964, p.156
 (27) Ob. cit., p. 157

la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de octubre de 1824, al establecerse como facultades exclusivas del Congreso Federal, en el artículo 50, fracción VIII ⁽²⁸⁾, el fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno. Asimismo, respecto a la formación de leyes, se atribuye como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, iniciar las que versen sobre contribuciones o impuestos, (artículo 51). Por lo que respecta a las facultades del Ejecutivo, la propia constitución, en su artículo 110, fracción V, señala como atribuciones del Presidente, cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.

1.4.2 ELABORACIÓN Y EJERCICIO DEL PRESUPUESTO BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1836.- Por lo que respecta a la Constitución de 1836, en su artículo 3, fracción II ⁽²⁹⁾, está establecida tal obligación del mexicano a cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes. Asimismo, el Poder Legislativo, se encuentra depositado en el Congreso General de la Nación, compuesto por las Cámaras de Diputados y la de Senadores. Por lo que respecta a la formación de leyes, queda establecido en el artículo 25, que todas se iniciarán en la Cámara de Diputados y a la de Senadores sólo corresponderá la revisión. En cuanto a las facultades exclusivas del Congre

(28) Ibidem, p. 174

(29) Ibidem, p. 206

so General, entre otras, le son atribuidas las de decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deben cubrirse, es decir, ingresos y egresos (artículo 44). En cuanto a las facultades del Poder Ejecutivo, mismo que se deposita en el Presidente de la República, queda establecida como atribución de este último, entre otras, cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, con arreglo a las leyes. (30)

1.4.3 ELABORACIÓN Y EJERCICIO DEL PRESUPUESTO BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1857.- A la luz de la Constitución de 1857, queda establecida como obligación de todo mexicano, en la fracción II del artículo 31 de este ordenamiento legal, contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipios en que resida, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Así también, el Poder Legislativo es depositado en una asamblea denominada Congreso de la Unión. Dicho Congreso estará compuesto por representantes elegidos por los ciudadanos mexicanos y entre sus facultades, previstas en el artículo 72 (31), se encuentran la de aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. Asimismo, dentro de las facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en quien se encuentra depositado el supremo Poder Ejecutivo, se encuentran las de

(30) Ibidem, p. 226

(31) Ibidem, p. 618

ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo, en la esfera administrativa, a su exacta observancia.

1.4.4 ELABORACIÓN Y EJERCICIO DEL PRESUPUESTO BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1917.- En este ordenamiento se establece como obligación de los mexicanos, en el artículo 31, fracción IV, contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipios en que residan. El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores. Queda establecido por el artículo 74, en su fracción IV, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel. Asimismo, son facultades del Presidente, en quien se deposita el Poder Ejecutivo, entre otras, ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

1.5 EL CONTROL INTERNO DE LA HACIENDA PÚBLICA EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

Existían dos tipos de controles en esta época: el previo o interno, ejercido por la propia Administración Pública, y el control a posteriori o glosa de la Cuenta Pública, a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda.

- El Control durante la vigencia de la Constitución de 1824. En esta época se expidió el "ARREGLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA", en la que se ordenaba poner en manos del Secretario del Ramo, la Dirección y Administración de las Rentas Públicas; el encargado de ello era el Ministro de Hacienda.

En base a dicho Ordenamiento se crearon tres Unidades Administrativas:

- El Departamento de Cuenta y Razón.- Que desempeñaba funciones de Contabilidad Pública y formaba los presupuestos de ingresos y egresos que debería presentar el Secretario del Ramo al Congreso. A través de este Departamento, el Ministro de Hacienda podía controlar a los empleados que manejaran caudales de la Federación.

- Tesorería General de la Federación.- Esta oficina recababa todos los ingresos del Gobierno Federal. A la vez, se encargaba de la distribución de los caudales Públicos, bien directamente, bien a través de sus empleados en los estados; los funcionarios de la Tesorería eran responsables de los pagos realizados que no estuvieran previstos en el presupuesto, y para salvar su responsabilidad debían hacer observaciones a los pagos indebidos que se les ordenaran, dando cuenta a la Contaduría Mayor.

Los administradores de rentas recibían los ingresos estatales y entregaban los productos en las comisarías respectivas, éstas los remitían a la Tesorería General, la que, a través de sus funcionarios, formulaban los estados mensuales y anuales de ingresos y egresos de la Federación.

- Contaduría Mayor.- Dependía de la Cámara de Diputados, se dividía en dos secciones: hacienda y crédito público. Sustituyó al Tribunal de Cuentas de la Colonia y su función era el examen y glosa de la cuenta anual presentada por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público. La Contaduría Mayor se en

tendía con los directamente responsables, y daba cuenta a la Cámara de Diputados, para que el Congreso fincara la responsabilidad correspondiente. Cabe señalar, que el control establecido no fue del todo eficaz, por lo que se buscó desconcentrar la organización hacendaria otorgándose mayores facultades a la Tesorería y creándose la Dirección General de Rentas, que sustituyó al Departamento de Cuenta y Razón; además, se crearon Comisarías Generales de Hacienda en los estados, que dependían de la Tesorería General inmediatamente después del titular de la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Guerra. Al respecto, Bocanegra (32) establece que: la falta de uniformidad en el Sistema Financiero dio lugar a desfalcos y que la falta de normatividad en cuanto a expedición de documentos, asientos de partidas y formación de cuentas, impedía ordenar y glosar al momento de ejercer los controles internos, además de que, en general, el personal encargado de la vigilancia no contaba con la debida preparación.

- El Control Interno en la Constitución de 1836.- Con el régimen centralista los Gobernadores de los Estados quedaron sujetos al Supremo Gobierno de la Nación; desaparecieron las Legislaciones Estatales y se designaron nuevos funcionarios judiciales. Se reorganizó la Hacienda Pública, estando los Jefes de Oficinas de Rentas encargados de rendir cuentas a los Guber

(32) Cfr. Memoria de Hacienda y Crédito Público del 15 de mayo de 1833, presentada al Congreso de la Unión por José Ma. Bocanegra. México, 1833, p. 15 (Archivo General de la Nación).

nadores, los que, a su vez, los enviaban al Supremo Gobierno por conducto de la Secretaría de Hacienda. El Supremo Gobierno General remitía a la Dirección General de Rentas y a la Tesorería General los documentos de los Gobernadores, encargando se dichas oficinas de su examen. La guerra de Texas impidió una mayor reestructuración de la Hacienda Pública pero, posteriormente, en la Ley del 20 de Septiembre de 1836, se autorizó al Ejecutivo para organizar el Sistema General de Hacienda en la República, en tanto que se dictaba la ley correspondiente. En general, los historiadores describen dificultades para la formación de la cuenta completa de la Hacienda Pública y los vicios inherentes, tan es así, que los constantes cambios del Sistema Político y la falta de congresos, obligó a que se dejaran de presentar Memorias de Hacienda por ocho años. Ejemplo de esto, es la Memoria de Ignacio Trigueros ⁽³³⁾, quien al describir a la Hacienda Pública, se limita a señalar que: "La contabilidad desapareció y con ello el freno de la responsabilidad".

- La Restitución de la Organización Federal.- Después de 25 años de independencia y adoptado de nueva cuenta el Régimen Federal, se buscaba todavía ordenar la Hacienda Pública. En 1853 Santa Anna, centraliza las rentas Públicas y la organización Hacendaria. De la Secretaría de Hacienda dependían la Oficina

(33) Cfr. Segunda Memoria de Hacienda y Crédito Público, Ignacio Trigueros, presentada al Congreso de la Unión el 8 de julio de 1844, México, 1844, p. 4 (Archivo General de la Nación).

General de Recaudación y la Tesorería General, y a la Contaduría Mayor de Hacienda le tocaba la Glosa y el finiquito de cuentas. Posteriormente, en 1853, la Contaduría Mayor de Hacienda se convierte en Tribunal de Cuentas, integrado por dos Salas que conocerían de Juicios de Cuentas por cualquier cantidad.

- El Nuevo Sistema Hacendario de 1855.- Derrocado Santa Anna, en agosto de 1855 se crea un nuevo sistema hacendario. Se suprime al Tribunal de Cuentas y se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda; se suprimen las Direcciones Generales de Correos y la de Contribuciones Directas, además de las Jefaturas de Hacienda y Tesorerías Departamentales, y se organiza la Tesorería General, las Juntas de Crédito Público y las Administraciones Generales; los Jefes Superiores de Hacienda pueden visitar los almacenes y edificios del Ramo de Guerra y llevar la contabilidad.

EL CONTROL INTERNO BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1857.- Ya bajo la Constitución de 1857, se reestructura la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General, creándose nuevas Unidades Administrativas, como la Dirección de Contribuciones Directas, la Administración General del Papel Sellado, las Jefaturas de Hacienda, las Aduanas Marítimas y Fronterizas, y la Aduana de México, ello se dio en 1867. Más tarde, en 1881, se presenta una nueva reorganización de la Hacienda Pública, creándose la Ley y el Reglamento de la Tesorería General y dándosele facultades para formular proyectos de presupuestos de egresos con presupuestos particulares de cada una de las Secretarías de

Despacho. Con estos dos ordenamientos la Hacienda Pública se normaliza y sólo es necesario, en 1910, emitir normas que perfeccionan el sistema de contabilidad, centralizándose en la Secretaría de Hacienda la preparación y formulación del presupuesto y el manejo íntegro de la economía del país. En esta época el control se efectúa a través de la Dirección de Contabilidad y Glosa.

1.5.1 EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA.- Si bien, de manera resumida se puede establecer que en el período relativo a la Constitución de 1824 se presentó una centralización del control en el Secretario de Hacienda y Crédito Público, a través del Departamento de Cuenta y Razón, y un control a posteriori con la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados; en la Centralización se presenta una desconcentración de la Organización Hacendaria, atribuyéndose a la Tesorería General facultades no sólo de recaudación y distribución, sino la formación de las cuentas, con lo que fue necesario establecer Oficinas Regionales de Recepción y Distribución de Rentas Federales, y se suprimió el Departamento de Cuenta y Razón. En los años cincuentas del siglo pasado, con las disposiciones propuestas por Santa Anna, se crea el caos hacendario y al dejar éste el poder, progresivamente se centralizan las facultades en el Ministerio de Hacienda.

Finalmente, el 23 de mayo de 1910, se limitan las funciones de recaudación, custodia y distribución de Fondos Públicos de la Tesorería General y se crea la Dirección General de Contabilidad y Glosa; es decir, que se manifiesta una administración

sería, en la que un organismo recauda y el otro lleva el control contable. Pasado el movimiento de 1910 y restablecido parcialmente el orden, en 1917 se crea el Departamento de Contraloría propuesto por el Diputado Luis Cabrera. (34)

El Departamento de Contraloría era independiente de la Secretaría de Hacienda y recibía órdenes inmediatas del Presidente de la República. Llevaba la contabilidad y glosa de ingresos y egresos de la Administración Pública, y también el control de la deuda Pública, además de relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda. A cargo de la Contraloría estaba el Auditor General, del que dependían todas las secciones que integraban al organismo de control; era la Auditoría de Inspección, que se encargaba de vigilar el manejo de los fondos de la Nación recaudados, concentrados y distribuidos por sus distintas dependencias administrativas. El Departamento de Contraloría estaba dividido en 8 auditorías y, a su vez, cubría todo el territorio Nacional, al estar dividido éste en 9 jurisdicciones. Cabe señalar el éxito de esta Contraloría, que de 1917 a 1924 fue logrando reducir el retraso en la entrega de la cuenta Pública. También buscó y consiguió evitar la duplicidad y multiplicidad de funciones, disminuir la documentación fiscal y reducir el personal de la Administración de fondos. Además, el Ejecutivo de la Unión buscó alejar a la Contraloría del contacto con la política, consagrándola a trabajos técni-

(34) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1917,
Tomo 2, pp. 18-19

cos y profesionales (35). Asimismo, la fiscalización del presupuesto de egresos se ejercitó mensualmente para evitar desviaciones en las estimaciones hechas al proyecto de gastos de la Administración.

SEGUNDO PERIODO, 1926-1933, DEL DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA DE LA FEDERACIÓN.- Con la nueva Ley Orgánica del Departamento mencionado, el objeto principal era desaparecer la anomalía existente en la Ley de 23 de mayo de 1910 que rigiera a dos Dependencias, como eran la Tesorería y el Departamento, y además de que el organismo estuviera regulado por dos leyes orgánicas diferentes, independientemente de replantearse la competencia de la Dependencia y sus relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; por tanto, el Presidente de la República propuso la adición del artículo 13 de la Ley Orgánica de Tesorerías, ubicándole como organismo suigéneris que originalmente tenía un rango inferior a las Secretarías de Estado; con la nueva Ley Orgánica ya podía ejercer más eficazmente su acción controladora y fiscalizadora, en un plano de igualdad con las dependencias controladas. De igual forma, se fijó su competencia de fiscalización de glosa de cuentas de contabilidad de la Hacienda Pública Federal, de examen y autorización de créditos contra el Gobierno Federal, así como de fiscalización de deuda Pública y Registro Federal de Funcionarios y Empleados de la

(35) Cfr. "Informe del Presidente Plutarco Elías Calles, de primero de septiembre de 1925 y 1926", en: Los Presidentes de México ante la Nación, Tomo III, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1966, pp. 708 y 755 respectivamente.

Federación.

LA FACULTAD DE LA CONTRALORÍA DE CONSTITUIR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, CIVILES Y PENALES.- Cuando los Servidores Públicos incurrieran en manejo indebido de fondos y bienes y que fueran descubiertos con motivo de inspección y glosa de cuentas, eran aplicables las penas por cohecho, peculado y concusión, que incluso se aplicaba a los particulares que intervenían en los ilícitos.

El Departamento cumplió con sus funciones, logró incluso volver productivos a órganos como Talleres Gráficos de la Nación, que operaban con pérdidas, e intervino en la formulación de Reglamentos que normaban las funciones de los servidores Públicos. Sin embargo, el 27 de octubre de 1932, se presenta la Iniciativa de Ley que reforma la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, mediante la cual se integran las competencias de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría en un solo Organismo, desapareciendo con ello la Contraloría y produciéndose la dispersión del control por un largo período.

1.6 EL CONTROL PRESUPUESTAL EN EL PERÍODO DE 1833 A 1982.

Este período se caracteriza por la dispersión del control, y se puede dividir en las siguientes etapas:

a) La primera de ellas, de 1933 a 1947, en la que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue el único organismo de control, realizando el ejercicio presupuestal, autorizando actos y contratos que implicaran derechos y obligaciones del Gobierno Federal, fincando responsabilidades administrativas descubiertas con motivo de glosa de cuentas, a través de la Tesore

ría de la Federación, de la Contaduría de la Federación, etc.; nótese que la responsabilidad únicamente se constituía en relación a irregularidades descubiertas por la Contaduría en relación al manejo de fondos, valores y bienes, cuando las desviaciones se descubrían con motivo de glosa de cuentas. En 1936 se creó la Oficina Central de Inspección Fiscal con 8 zonas en el territorio, que podía llevar a cabo visitas e intervenciones, para efectuar un control interno.

b) El segundo período corre de 1947 a 1958, y el control se deposita en la Secretaría de Hacienda y en la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Hasta 1946, la Secretaría de Hacienda tuvo el control casi absoluto de la disposición de bienes de la Federación. A fines de ese mismo año, sus facultades de control pasan a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que ejerce funciones de control sobre compras de las dependencias y de las Entidades. Se emite entonces el primer intento de control de la Administración Pública Paraestatal, con la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Por primera vez se forman directorios del Gobierno Federal con la lista de las Entidades más importantes, y se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente ahora de la Secretaría de Hacienda, para fiscalizar a las entidades Paraestatales. También se crea un Comité de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda, que regularía los programas de inversiones Federales como instrumento de desarrollo económico; si bien, su competencia

sólo era para fijar metas y podía ser objeto de veto por parte del Ejecutivo. (36)

c) El Sistema Triangular de Control.- De 1959 a 1976, son la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la de Patrimonio Nacional, las encargadas de llevar el control.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vio reducidas sus facultades de control, conservando únicamente las de preparar el presupuesto de ingresos y egresos, la glosa de los mismos, controlar y vigilar el ejercicio del presupuesto, y llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal. (37)

- La Secretaría de la Presidencia, fue concebida como un Departamento de Planeación e Inversiones, y después como Secretaría de Planeación y Presupuesto, sin embargo, del proyecto de ser una supersecretaría de Planeación y Coordinación del Gasto Público, quedó limitada a desarrollar las funciones de la Comisión de Inversiones de planeación de obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, y planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de las autoridades Federales, Organismos

(36) Cfr. SALINAS LOZANO, Raúl. "Comisión de Inversiones", en: Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B, Bibliográfica No. 5, Secretaría de la Presidencia, Talleres Gráficos de Tecnográfico, México, 1977, p. 327

(37) Cfr. BUSTAMANTE, Eduardo. "La Reforma Administrativa para la Planeación", en: Bases para la Planeación Económica y Social de México, Editorial Siglo Veintiuno, México, 1966, pp. 121-122

mos descentralizados y empresas del Estado; de modo que la totalidad de las funciones de la Comisión de Inversiones pasaron a la Secretaría de la Presidencia. (38)

- La Secretaría de Patrimonio Nacional. Esta, surge de la transformación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en Secretaría de Patrimonio Nacional, ordenada en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958. Entre sus principales funciones, destacaban la vigilancia, conservación y administración de bienes de propiedad originaria, de los que constituyeran recursos naturales y de los de dominio Público y uso común. También llevaba el inventario de recursos renovables y no renovables y sus avalúos, y estaba facultada a intervenir en la adquisición, enajenación, destino y afectación de bienes inmuebles Federales. De igual forma, llevaba el control y vigilancia financiera y administrativa de las Entidades Paraestatales, independientemente de intervenir en la inversión de los subsidios concedidos por la Federación, para evitar desvíos.

LA NORMATIVIDAD DEL CONTROL DEL SECTOR PARAESTATAL.- En el período que se comenta, tiene gran trascendencia la expedición de leyes con motivo de llevar a cabo el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; tales disposiciones fueron:

1) La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1947.- Con ella se

(38) Cfr. Ob. cit., pp. 121-122

buscó normar las actividades de las Entidades Paraestatales, encargándose estas funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Arriaga Mayés (39), señala que la vigencia de esta ley perduró paradójicamente hasta que fue abrogada por la segunda ley de este tipo, aun cuando ocho años antes se había promulgado la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1958, que había transformado a la Secretaría de Bienes Nacionales en Secretaría de Patrimonio Nacional, habiéndosele conferido facultades de control y vigilancia financiera y administrativa de la operación de las Entidades Paraestatales. Coincidió con el autor en cita, porque al existir paralelismo de la Ley para el control, de 1966, y de la Ley de Secretarías de 1958, la vigencia de ambas disposiciones debió haber sido simultánea, ya que hasta 1966, las funciones de vigilancia y control confiadas a la Secretaría de Patrimonio Nacional, no pudieron desarrollarse en el ámbito paraestatal.

2) La Segunda Ley para el Control, de 1966.- La segunda versión de este ordenamiento estuvo motivada por el requerimiento apremiante de ajustar sus disposiciones a las de la Ley de Secretarías de 1958, precisándose las facultades y ámbito de competencia de las Secretarías que integraban la vigilancia y control triangular sobre la Administración Pública Paraestatal.

(39) ARRIAGA MAYES, Eugenio. "El Control de los Establecimientos Públicos en el Derecho Comparado", en: Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal, Secretaría de la Presidencia, México, 1973, p. 398

En resumen, mientras que la Secretaría de la Presidencia ordenaba la vigilancia en materia de inversiones de las Entidades Paraestatales y enviaba a la Secretaría de Patrimonio Nacional copias de los Planes y Programas aprobados de inversión de dichas Entidades, 30 días después de su aprobación; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalaba normas para el ejercicio de los presupuestos de las Entidades, y enviaba a la Secretaría de Patrimonio Nacional los presupuestos autorizados a las Entidades Paraestatales, para su debido control; también informaba a dicha Secretaría de los Ingresos de las Entidades y de las órdenes de pago autorizadas a las Entidades, en ejercicio de su presupuesto.

3) La tercera Ley para el Control, de 1970.- En el período presidencial de Luis Echeverría, se crearon nuevas Entidades como CONACIT, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, etc.; por ello, en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1970, se publicó la nueva versión de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. En esencia, se mantiene la competencia del Sistema Triangular de Control, y como aspectos novedosos de esta ley, encontramos los siguientes: Se formula un concepto de empresa de participación Estatal mayoritaria; se incorpora al control a las empresas en que las Instituciones Nacionales de Crédito hubieran suscrito la mayoría del capital social; se somete a control a los fideicomisos Públicos, designándose a la Secretaría de Hacienda como Fideicomitente único del Gobierno Federal, señalándose la obligación de fideicomisos y empresas

de Participación Estatal minoritaria de inscribir, en el registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Secretaría del Patrimonio Nacional, no sólo su creación, sino también las modificaciones que afectaban su constitución y estructura. (40)

d) La Secretaría de Programación y Presupuesto, como Organismo Central de planeación y control, 1977-1982.- Durante el gobierno del Presidente José López Portillo, se plantea la reforma Administrativa, en la que se pretende un manejo global del proceso de planeación económica y social, cuyo eje giraría sobre la formación de la Secretaría de Programación y Presupuesto; para esto, se dividieron las funciones de la Secretaría de Hacienda, de Ingresos y Egresos, otorgándose estos últimos a la nueva Secretaría.

Con lo anterior, las facultades de programación del Gasto Público Federal y su control, pasaron a ser competencia de la nueva Secretaría; lo que implicó la desaparición del control triangular y su concentración en una sola dependencia. Fue necesario, por tanto, la abrogación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1958, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976. También se expidió la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley General de Deuda Pública, además de la Ley sobre Adquisiciones,

(40) Cfr. Exposición de Motivos de la Ley para el Control de 1970, Cámara de Senadores, Expediente No. 233, Segunda Sección.

Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, y la Ley de Obras Públicas, así como la Ley General de Bienes Nacionales.

La nueva estructura de la Administración Pública Federal, implicó la necesidad de su sectorización que, en pocas palabras comprendía:

- La existencia de una cabeza de sector; por ejemplo, el Sector Turismo, con el Titular de la Secretaría del Ramo a la cabeza, planeando, coordinando y evaluando la operación de las entidades del Sector Turístico.

- Presentar ante la Secretaría de Hacienda, los proyectos y programas de Actividades de las entidades de su Sector, previamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Vigilar la utilización de los recursos financieros autorizados al Sector de que se tratara.

- Vigilar el cumplimiento de los presupuestos por programas anuales, revisando los sistemas y procedimientos de trabajo y producción, de las Entidades a su cargo.

e) El Control Unitario y Sistemático de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.- A partir de 1983, se crea una nueva Dependencia con el fin de perfeccionar los sistemas de manejo de los recursos del Estado y fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los mismos. La nueva Dependencia se denominó Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según reforma a la LOAPF, por la cual se añadió el artículo 32-Bis.

En mi opinión, con tal reforma, se establece un nuevo sistema en el cual recaen las facultades de programación y presupuesto, en la SPP, mientras que el control del manejo de los recursos presupuestales queda a cargo de la nueva Dependencia creada y de las cabezas de Sector a que hice referencia en párrafos anteriores, pues con la Secretaría de la Contraloría a la cabeza y los controles sectoriales realizados por las dependencias como cabeza de sector, se crea el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.

Con el antecedente histórico, indispensable para entender lo que ha sido la dinámica presupuestal del Estado Mexicano desde sus antecedentes prehispánicos y coloniales, hasta llegar a su creación a través de su primera Constitución del año 1824 y, posteriormente, hasta llegar a la mecánica presupuestal de nuestros días, estimo que ya es posible entrar en materia para, sucesivamente, ir agotando la temática de la investigación que comprende desde el concepto presupuestal, pasando por el análisis de la actividad financiera como contexto general en el que se encuentra inscrita la actividad presupuestal, hasta llegar a la dinámica del presupuesto, que comprende la preparación, la sanción, la ejecución y el control del presupuesto, temas que abordaré en seguida.

CAPÍTULO II

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO COMO CONTEXTO GENERAL DE SU ACTIVIDAD PRESUPUESTAL

2.1 ASPECTOS INTRODUCTORIOS.

Siendo el objeto de estudio de esta investigación la elaboración, el ejercicio y el control del presupuesto de egresos de la Federación, y habiéndose dedicado el Capítulo I de este trabajo a los antecedentes históricos de las tres etapas de la actividad presupuestal, desde la época prehispánica hasta nuestros días, el desarrollo de la investigación exige entrar en materia tratando, en primer término, lo relativo al marco o contexto general en que queda inscrito dicho objeto de estudio.

El contexto general viene a ser la actividad financiera estatal. En efecto, es de explorado derecho que la actividad fincanciera se divide en tres grandes etapas, como son: la obtención de ingresos por institutos de Derecho Público y por aquellos de Derecho Privado, mediante los cuales el ente estatal ingresa a sus arcas recursos indispensables para llevar a cabo sus fines.

Una actividad patrimonial, en la que el propio Estado administra los recursos que ha obtenido y los bienes que forman parte de su patrimonio.

La tercera etapa de la actividad financiera estatal, viene a ser aquella en que el ente estatal desarrolla una amplísima gama de erogaciones. Esta actividad es denominada presupuestal, y será objeto de análisis en el desarrollo de este capítulo.

2.2 ASPECTOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO Y DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTAL.

Para hablar de la actividad financiera del Estado, es indispensable señalar un concepto de ésta, el cual nos servirá de punto de partida para el desarrollo del presente Capítulo. Así, tenemos que Ortega ⁽⁴¹⁾ define a esta actividad como:

"La actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines".

De acuerdo al concepto señalado, y redundando un poco en lo que es la actividad financiera, se puede señalar que al igual que una familia o una empresa que tienen determinados ingresos y una serie de gastos, lo cual los impele a realizar un presupuesto, a efecto de racionalizar sus erogaciones; el Estado también se encuentra en la misma situación, pues tiene que afectar determinados recursos tanto a actividades prioritarias, como son la defensa nacional, la educación de la población, la seguridad interna o actividad de gobernación, como a las actividades no prioritarias, como son las turísticas, agropecuarias, etc. Por ello, es que el Estado desarrolla a la actividad financiera procurándose los medios necesarios para efectuar los gastos públicos, satisfaciendo de esa manera la necesidades generales de la población.

De la Garza ⁽⁴²⁾, señala que la actividad financiera del Es

(41) ORTEGA, Joaquín B. Apuntes de Derecho Fiscal, reimpresión ITESM, Monterrey, México, 1946, p. 1

tado conoce tres momentos fundamentales, como son:

a) El de la Obtención de Ingresos; los cuales pueden afluir al Estado bien de Institutos de Derecho Privado, como en la explotación del patrimonio estatal integrado por empresas industriales, renta de inmuebles o venta de inmuebles, o bien por medio de Institutos de Derecho Público, como en el caso de los ingresos ordinarios que obtiene por concepto de tributos, o los ingresos extraordinarios que percibe por medio de contra tación de empréstitos, emisión de bonos o emisión de moneda. En general, este tipo de actividad está regulada por el Derecho Fiscal.

b) La segunda etapa de la actividad financiera viene a ser la gestión o manejo de los recursos obtenidos por la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente. Esta parte de la actividad financiera es tará regulada, a su vez, por el Derecho Patrimonial; y

c) La tercera etapa de la actividad financiera se constituye con la realización de un conjunto variado de erogaciones pa ra el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de servicios públicos y la realización de otras funciones diversas y gestiones, que el Estado moderno lleva a costas. Es te tipo de actividad financiera es denominada actividad presupuestaria.

Ahora bien, de las tres etapas de que consta la Actividad

(42) GARZA, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano, Décima Quinta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p. 5

Financiera del Estado, para los efectos de la presente investigación será necesario, principalmente, manejar lo relativo a la tercera de ellas, esto es, de qué consta tal actividad, cómo es la actividad presupuestal, pues de este modo podremos llevar a cabo el análisis del control y evaluación administrativo del gasto público que efectúa la Contraloría General de la Federación.

2.3 CONCEPTO DE PRESUPUESTO.

Si hemos señalado en párrafos anteriores que el objeto de estudio de la presente tesis lo es la elaboración, el ejercicio y el control del presupuesto de egresos de la Federación, resulta indispensable, como punto de referencia, proporcionar un concepto de presupuesto. Al respecto, Giuliani Fonrouge (43), señala que el concepto de presupuesto ha tenido una evolución, relacionada con la función del Estado en la actividad económica. Según este autor, en el liberalismo, la labor estatal es la de simple espectador y, por ello, la tarea presupuestal estatal es limitada.

Posteriormente, con el intervencionismo y dirigismo estatal, ya encontramos que el Estado interviene y maneja la actividad económica, siendo el presupuesto uno de los instrumentos para tal manejo; razón por la cual el presupuesto ha dejado de ser un mero documento de carácter administrativo y contable, para asumir la significación de elemento activo con gravitación pri

(43) GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero, Vol. 1, Quinta reimpresión, Editorial DEPALMA, Buenos Aires, 1984, p. 124

mordial sobre las actividades generales de la comunidad, es decir, que el presupuesto ha adquirido una condición dinámica de la que antes carecía. Por ello, se insiste, la diferencia entre la actividad financiera estatal de los siglos XVIII y XIX y la actual, radica en que hoy el Estado, a través de la actividad presupuestal, en forma de instrumento, puede actuar sobre la economía. Mientras que a principios del presente siglo, el presupuesto era concebido como "un acto que contiene la aprobación previa de los ingresos y gastos públicos". (44)

Esto implica que el presupuesto en esa época no era un instrumento de política económica, sobre todo porque predominaba el aspecto político relacionado con el ejercicio de la soberanía por el parlamento, heredado de la tradición británica; y, de los siglos XVII y XVIII, el aspecto financiero vinculado con la ordenación de la Hacienda; posteriormente tal idea evolucionó, ya que se consideró también el aspecto jurídico del presupuesto, si bien, todavía no se le concebía como instrumento de acción directa sobre la economía.

Actualmente, la base de toda política económica radica en los datos que proporcionan las cuentas de la Nación, que recapitulan los diversos elementos de la renta nacional y permiten establecer el potencial de los recursos humanos y materiales del país. De esas cuentas, adquiere relevancia particular las operaciones producidas durante un período de tiempo transcurri

(44) STOURM, René. El Presupuesto, Editorial Alcan, Sexta edición, París, 1909, p. 4

do, cuya prestación permite estructurar las cuentas prospectivas o de previsión para un período de tiempo futuro, también llamadas presupuesto económico o presupuesto nacional, o presupuesto económico de la Nación.

Para Santa María, citado por Acosta Romero (45), el presupuesto es:

"El cómputo anticipado que se hace de los gastos y de los impuestos por un determinado tiempo -un año-, para su de bida proporción".

Por su parte, Andrés Serra Rojas (46), nos dice que el presupuesto es:

"Un acto legislativo anual, por el cual son previstos y autorizados los ingresos y los gastos anuales del Estado y de otros servicios que las leyes subordinan a las mismas reglas".

Para Delgadillo Gutiérrez (47), el presupuesto de egresos de la Federación:

"constituye el documento a través del cual se asignan fon dos públicos a los órganos de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, para que sean ejercidos durante el período fiscal, de acuerdo con sus programas anuales".

2.4 EL PRESUPUESTO TRADICIONAL Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. SUS PRINCIPALES DIFERENCIAS.

PRESUPUESTO TRADICIONAL.- En nuestro país, se utilizó un sistema tradicional de presupuesto hasta el año de 1976, en 61

(45) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial UNAM, Segunda edición, México, 1975, p. 266

(46) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1959, p. 514

(47) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, LUCERO ESPINOSA, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Editorial LIMUSA, S.A. de C.V., Primera edición, México, 1989, p. 38

se hacía una mera enumeración de las cantidades que se autorizaba a gastar a las diversas autoridades, ordenadas por objetos de gasto, indiferente a su influencia sobre la economía del país. Por ello, en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, en vigor de 1935 a 1976, se contenía una clasificación presupuestaria por ramos de actividades. Se reitera, que el presupuesto era un mero instrumento administrativo y contable y una de sus principales preocupaciones radicaba en el control de la cantidad de gasto por cada entidad autorizada, sin preocuparse en lo mínimo por el resultado que se obtenía.

CONCEPTO DE PRESUPUESTO TRADICIONAL EN LA LEY.- La abrogada LOPEF definía al presupuesto como:

"La autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos, a cargo del Gobierno Federal, durante el período de un año a partir del 1° de enero. (Artículo 28)".

ADOPCIÓN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.- Gradualmente, a partir del año de 1954, se fue modificando la situación relativa al Presupuesto Tradicional y se comenzó a adoptar la técnica de Presupuesto por Programas y Actividades, que originariamente tuvo su aplicación en los Estados Unidos de América, concretamente en el Departamento de Marina, desde 1946.

En efecto, la denominada comisión juguer, aprobó la Ley 863 de agosto de 1956, que establecía ya en texto legal el denominado Cost-Based-Budget. En México, este tipo de presupuesto comenzó a ensayarse en 1975 en la Secretaría de Obras Públicas, que en aquel entonces se denominaba Secretaría de Agricultura

y Ganadería, además de aplicarse en el Instituto Mexicano del Petróleo y en la Universidad Nacional Autónoma de México, es decir, en una dependencia y en dos entidades.

Es en diciembre de 1976 fecha en que se deroga la antigua LOPEF, en vigor desde 1935, y se expide la LPCGP que implicó la implantación general, en la Administración Federal, del Presupuesto por Programas. Cabe señalar que esta técnica se ve nía estudiando y trabajando, desde el sexenio del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, en la Comisión de Administración Pública, que estaba encabezada precisamente por el Subsecretario de la Presidencia, Licenciado José López Portillo, persona que, desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, impulsó la instrumentación de este presupuesto por Programas.

PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN.- Para entender lo que es un presupuesto por programas, es indispensable hacer mención a dos conceptos fundamentales, como son:

- Planeación.- Planificar, significa reducir las posibles alternativas a aquellas que son compatibles con los medios de que se dispone. Por ello, planeación, es la actividad de hacer planes de acción para el futuro.

- Programación.- Es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos ⁽⁴⁸⁾, es por esto que el autor en cita, manifiesta que programar significa:

(48) MARTNER, Gonzalo. Planeación y Presupuesto por Programas, Editorial Siglo Veintiuno, Octava edición, México, 1976, p. 45

"valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar en función de los recursos disponibles. Significa adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se susciten".

Cabe señalar que la programación se desarrolla a través de un proceso que tiene cuatro etapas, a saber:

a) La formulación.- Requiere de un diagnóstico, y que las proyecciones y fijación de metas y de la asignación de los recursos, para cada tipo de programación, se requiere el empleo de una técnica determinada puesto que cada programa es distinto.

b) Discusión.- Para el éxito del programa se requiere que los empleados y funcionarios públicos, que habrán de ejecutarlo, estén informados y convencidos de él. Por ello es que deben discutir respecto a las conveniencias e inconveniencias de esto. No es ocioso mencionar que para todo tipo de programación es indispensable el apoyo de la opinión pública, pues ésta se reflejará en la aprobación del programa que realice el cuerpo Legislativo, representante de la población en general.

c) La ejecución.- La ejecución del programa requiere que se encomiende a funcionarios y empleados capacitados, que sean responsables de la misma. La eficiencia y la eficacia son, por ello, indispensables.

d) El control.- Es la última etapa de la programación. En ella, una vez que se han realizado los actos en que consiste el programa, se hacen éstos del conocimiento de las distintas oficinas involucradas, a fin de controlar que se realicen y bien. Se requiere un flujo constante de información. Precisa

mente, en base a tal información se podrá llevar a cabo una evaluación de los resultados, con objeto de corregir errores y cambiar rumbos.

Se puede afirmar que esta última etapa de la programación, es decir, la relativa al control, será el aspecto toral de esta investigación, pues en ella se verá la manera en que la Contraloría General de la Federación lleva a cabo el control y la evaluación administrativa del gasto público, si bien, para ello, se remite al lector a la consulta de los subsecuentes capítulos.

LA PLANEACIÓN.- Ya he indicado que planificar implica reducir las posibles alternativas a aquellas que son compatibles con los medios de que se dispone, esto es, que planificación es la actividad de hacer planes de acción para el futuro, actividad que es complementada con la programación, que viene a ser la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos.

Cabe señalar que la planeación se manifiesta en planes de desarrollo económico y social, que pueden ser a largo, mediano y corto plazos. Estos últimos, son los que se realizan a través del uso del presupuesto programático.

También cabe hacer hincapié en que los planes de desarrollo pueden ser globales y sectoriales.

Los primeros, es decir, los planes de desarrollo globales, comprenden el análisis y fijación de metas para toda la economía del país; por ejemplo, un nivel de ingresos por habitante, una tasa de inversiones, un nivel de consumo.

Por el contrario, los programas sectoriales se refieren a actividades particulares. Como alusión, en México se distinguen diversos sectores, tales como: el Agropecuario y el Pesquero, el Industrial, el Comercial, el Desarrollo Social, los Transportes y Comunicaciones, el Turismo, la Administración, la Ciencia y la Tecnología, etc.

En los planes y programas se fijan metas temporales precisas, para lo cual se formulan programas de trabajo de corto plazo, que emergen de los planes de plazos medio y largo.

Los programas de trabajo se confeccionan más que en unidades financieras y monetarias, en unidades físicas de producto final, y en término de volúmenes de trabajo. En otras palabras, mientras que en el presupuesto tradicional se contemplaban los gastos erogados; en el presupuesto por programas se precisa cuántas cuerdas de calzadas se construirán el año próximo, cuántos kilómetros de ferrocarril se extenderán, o qué tipo de actividades estatales deben desarrollarse.

De este modo, determinadas las unidades físicas de producto final o de actividad, se procede a calcular los "costos". Para ejemplificar lo anterior, baste señalar que si se establece en el programa de trabajo la construcción de tantos miles de metros cuadrados de habitaciones populares, debe determinarse, el costo de materiales y trabajo por metro cuadrado construido; si se establece que se educarán tantos niños en escuelas primarias, se calcula el costo de enseñanza por alumno, de manera tal, que se llega a fijar el costo de cada uno de los programas de acción. Posteriormente, la distribución de los recur-

sos monetarios y financieros, necesarios para solventar los costos de los programas, se hace a través de un "presupuesto". Presupuestar, en este sentido, significa: determinar la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos y establecer de dónde se obtendrá el dinero. (49)

Con los antecedentes señalados, se observa que existe una estrecha relación entre planificación y presupuesto; ya que presupuestar es uno de los elementos del proceso total de planificación, el presupuesto será uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar el proceso de programación. Es decir, es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción.

CONCEPTO DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES.- Este tipo de presupuesto se ha definido como:

"un sistema en que se presta especial atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras bonificadas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir". (50)

El presupuesto por programas, por tanto, será un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación, de decisiones tendientes a lograr una mayor racionalización en

(49) MARTNER, G. Ob. cit., p. 61

(50) Cfr. Manual de Presupuesto por Programas y Actividades, Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, Septiembre, 1962, p. 3

la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades.

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.- El Sistema de Presupuesto por Programas ha sido adoptado en la Legislación Federal, en el artículo 13 de la LPCGP, y su desarrollo atiende a objetivos y metas claramente definidos, clasificando los gastos conforme a programas propuestos, mostrando las tareas necesarias para su realización. Asimismo, determina las unidades responsables, identifica las funciones para evitar su duplicación y facilita la evaluación de los resultados obtenidos.

En efecto, el numeral mencionado dispone que el gasto público se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y se fundarán en costos. Este numeral define el presupuesto de Egresos como acto Legislativo (Decreto), aprobado por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo para expensar, durante el período de un año, a partir del primero de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las unidades que en el propio presupuesto se señalen (artículo 15); comprende las previsiones del gasto público que deben realizar las diversas Dependencias Centralizadas y Entidades Descentralizadas

del Gobierno Federal.

Es mi opinión, respecto al texto legal señalado, que indebidamente la LPCGP continúa una tradición de siglos, de restringir el concepto de presupuesto al acto de previsión exclusivamente de egresos. Por tanto, dicha ley no incluye las previsiones de ingresos, aun cuando existe una trascendente conexión entre ambas previsiones. Por ello, analizaré, en su oportunidad, tanto el presupuesto de ingresos como el de egresos.

- Principales diferencias entre el Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas.- La doctrina coincide en que existen notables diferencias, entre los resultados de emplear un presupuesto tradicional y un presupuesto por programas.

Las diferencias más notables son las siguientes:

ELEMENTOS DE COMPARACION	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
Finalidad	Detalla todas las adquisiciones del Gobierno	Enfatiza lo que se realizará con los fondos disponibles.
Utilidad para la Planificación	No facilita la planificación e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones que deben desarrollar los servicios.	Forma parte del proceso de planificación transfiriendo los objetivos generales de los planes en presupuestos operativos anuales.
Determinación de Objetivos y Metas	Los objetivos quedan ocultos en el detalle de las partidas de gastos.	Señala metas de corto plazo en concordancia con los objetivos de plazos, medio y largo.
Control de Ejecución	Pone énfasis en el control financiero legal.	Pone énfasis en las realizaciones de los programas.
Evaluación del grado de eficiencia en la producción de servicios públicos	No permite evaluar ni medir la eficiencia por falta de control en las realizaciones y resultados.	Pone de manifiesto las ineficiencias de la administración.
Determinación de la responsabilidad en la administración del presupuesto	Diluye la responsabilidad por los resultados de la gestión administrativa y acentúa la responsabilidad puramente formal.	Precisa la responsabilidad al determinar las metas que deben alcanzarse.
Duplicación de atribuciones	No permite identificar las atribuciones duplicadas.	Por la clasificación combinada, funcional institucional, identifica las atribuciones duplicadas.

ELEMENTOS DE COMPARACION	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
Por el uso de los sistemas de clasificación	La clasificación institucional y por objeto, del gasto, no se prestan para análisis de la política fiscal.	Por las clasificaciones utilizadas; económica, funcional, por programas, institucional, por objeto, por resultados; permiten analizar la política fiscal.
Por la forma de presentación	Muy inorgánica, anacrónica y carente de elementos de información.	Debidamente estructurada, con relación a diversos factores y con amplia información sobre el gasto.
Por la naturaleza del proceso presupuestario 8-1	Proceso empírico y mecánico.	Proceso con base técnica y características bien definidas.

2.5 ALGUNOS ASPECTOS DE LA TÉCNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS; SUS LIMITACIONES.

La técnica del presupuesto Programático requiere utilizar mediciones físicas para los efectos de análisis, revisión y evaluación de los resultados. Al respecto, uno de los métodos es relacionar el tiempo empleado en ejecutar el trabajo con el volumen de actividades, a fin de establecer un coeficiente de rendimiento que permite calcular la mano de obra necesaria para la realización.

Otra forma es el Sistema de Costos Unitarios. También puede utilizarse el muestreo estadístico, siendo indispensable que las Unidades de medición sean contables. Es por ello que para aplicar la Técnica del Presupuesto por Programa, es indispensable:

a) Elegir un método apropiado para medir los resultados, a nivel de programa, subprograma o actividades.

b) Designar Unidades representativas para la medición de los resultados.

c) Establecer métodos de registro, sobre los volúmenes de trabajo realizados; y

d) Determinar las relaciones entre el volumen de trabajo a alcanzar y el tiempo que se requiere para ejecutarlo. Por ejemplo, en materia educativa, la unidad de medición pueden ser los estudiantes matriculados; en una biblioteca, el número de libros consultados; en servicios hospitalarios, el número de días pacientes; en un laboratorio, el número de exámenes realizados; en reparación de carreteras, los kilómetros atendi

dos.

Cabe señalar, que el Presupuesto por Programas utiliza la contabilidad de costos, que es una técnica que muestra los costos precalculados, y en la contabilidad fiscal se presentan los costos históricos, los que sirven, a su vez, para estimar los costos precalculados del período siguiente; esto lo ordena la LPCGP, que en su artículo 13 dispone que los presupuestos deberán fundarse en costos.

LAS LIMITACIONES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.- El Presupuesto por Programas no es la solución final a la actividad programática, pues esta técnica pone especial énfasis en los productos finales o las cosas hechas, como método de medición de la ejecución del presupuesto. Por tanto, utiliza categorías tangibles de actividad. Por ejemplo, el número de expedientes tramitados, los kilómetros de carreteras construidas o reparadas, las toneladas de especies marinas capturadas, las hectáreas de tierra en producción, etc.

Sin embargo, existen otros tipos de actividades que no son tangibles y que no por ello dejan de tener esencial importancia en la vida económica y social del Estado.

No obstante, no puede dejar de considerarse que este tipo de presupuesto es un notable instrumento de coordinación en la política de gasto público, de programación financiera, y fuente adecuada y oportuna de información, que permite evaluar resultados y determinar fallas de programación, que dan la oportunidad de intentar repararlas.

2.6 BREVE REFERENCIA, TERMINOLOGÍA Y CONCEPTOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Martner y Vázquez Arroyo ⁽⁵¹⁾, proponen la siguiente terminología y conceptos en materia de Presupuesto por Programas:

- Función: "Es el conjunto de Gastos Presupuestales que tienen como finalidad inmediata o a corto plazo, proporcionar un servicio público definido".

Por ejemplo, la UNAM tiene cuatro funciones características: docencia, investigación, difusión cultural, actividades de apoyo.

- Programa de Operación.- Es un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, para el cual se establecen objetivos o metas cuantificables en función de un resultado final, 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 y unitario determinado y cuya ejecución, en principio, queda a cargo de una Unidad Administrativa de alto nivel dentro del Gobierno; un programa es la subdivisión de una función. Por ejemplo, función es la docencia, y el programa es la formación preparatoria, la formación técnica, la formación profesional, la formación de estudios superiores, la formación especial y el programa auxiliar de docencia.

- Subprograma de Operación.- Es una subdivisión de ciertos programas complejos, para facilitar la ejecución de un campo

(51) MARTNER, G. Ob. cit., pp. 105 y ss.

específico, en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplirán mediante acciones concretas que realicen determinadas unidades de operación, con los recursos materiales, humanos y financieros asignados, con un determinado costo.

Por ejemplo, La función, es la investigación;

El programa, es la investigación de Ingeniería;

El subprograma, es la Dirección y Administración, las estructuras, la Ingeniería Eléctrica, la dinámica, la investigación de operaciones, mecánica de suelos, etc.

- Programa de Inversión o de Capital.- Es aquel cuya ejecución permite aumentar la capacidad operativa del Gobierno o del nivel institucional al cual se haya vinculado.

- Subprograma de Inversión.- Corresponde a una división de programas complejos que comprende ciertas áreas específicas, en las que se ejecutarán los proyectos de inversión.

- Actividad.- Se usa en los programas de operación; el cumplimiento de una meta establecida, en función del producto final dentro de un programa, o en función de productos finales parciales dentro de un programa. Se puede utilizar a través de ciertas actividades, entendiéndose por actividad a una división más reducida de cada una de las acciones que lleva a cabo, para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que deben consistir en la ejecución de ciertos procesos o trabajos.

- Tarea.- Se usa en los programas de operación. La ejecución de una actividad supone a su vez el cumplimiento de cier-

tas etapas dentro de un proceso que se denominan tareas. Por ejemplo, en una actividad editorial, el material didáctico, se establecerán tareas, redacción de textos, edición, distribución, almacenamiento, etc.

- Proyecto.- Se usa en los programas de inversión. Es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, para la formación de bienes de capital, constituidos por la Unidad de Producción capaz de funcionar en forma independiente. Por ejemplo, en una actividad hidroeléctrica, una presa, una carretera, un hospital. Cabe señalar, que corresponde a un programa de inversión que se realiza una sola vez.

- Obra.- Se entiende como tal, a un bien de capital específico que forma parte de un proyecto. Ejemplo, el tramo de carretera, un quirófano de hospital, etc.

- Trabajo.- Es un esfuerzo sistemático para ejercitar cada una de las fases del proceso de una obra. Por ejemplo, el desmonte, la nivelación, y demás operaciones necesarias para la construcción de una carretera.

- Necesidad Pública.- Es aquella que se considera que tiene repercusiones sociales y que es esencial para el bienestar social. Por ejemplo, construcción de viviendas, dotación de agua potable, producción de energía eléctrica, etc. La necesidad pública tiene unidades de medida, que vienen a ser: el volumen del déficit real de agua, la falta de determinado número de casas, el número de analfabetas, etc.

- Objetivos.- Es la expresión de ciertos propósitos. Por

ejemplo, en un presupuesto, se fijan como objetivos fundamentales de un sector, satisfacer la demanda de alimentos que requiere la población; abastecer de materias primas a determinadas ramas industriales, etc.

- Metas.- Se fijan como propósitos, que se expresan en forma cuantitativa. En el presupuesto se fijan como metas, entre otras, incorporar al riego un total de miles de hectáreas con obras de irrigación, producir determinado número de toneladas de semillas mejoradas, levantar determinado número de escuelas, etc.

2.7 EL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. ORGANISMOS COMPETENTES DE SU EJECUCIÓN.

EL SISTEMA MEXICANO DE AUTORIZACIÓN DE LOS INGRESOS ESTATALES.- Faya Viesca ⁽⁵²⁾, señala que la Constitución Federal da facultad al Congreso de la Unión, para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (artículo 73, fracción VII). A la vez, del artículo 72, inciso H, se desprende la conclusión apoyada por la práctica, en el sentido que la iniciativa de Ley de Ingresos deberá ser discutida, primero, por la Cámara de Diputados y en seguida, por la de Senadores.

En el presente caso, el acto legislativo se denomina Ley de Ingresos de la Federación y en él se autoriza para recaudar, en un año determinado, una lista de conceptos en virtud de los cuales puede percibir ingresos el gobierno. Cabe señalar que,

(52) FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, p. 46

en dicha lista no se especifica los elementos de los diversos ingresos. Por ejemplo, en materia de tributos, no se señala los elementos de éstos y sólo se establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán éstos, provenientes de la contribución establecida por la ley. Es por lo anterior, que Fraga ⁽⁵³⁾ habla de que, en materia de tributo, existen dos clases de disposiciones: las que fijan los elementos del tributo, como son el sujeto, objeto, cuota, etc., y la ley general, que establece un catálogo de los tributos que se han de cobrar en ese año fiscal. Si en la Ley General no se lista a la Ley Tributaria, a pesar de que ésta no quede abrogada, en ese año no podrá cobrarse ese tributo.

LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. ANTECEDENTES.- La Constitución Federal de 1857 ⁽⁵⁴⁾, en su artículo 69, concedía de manera expresa al Ejecutivo Federal, el Derecho de la Iniciativa de una Ley de Ingresos. Lo anterior, era porque el Ejecutivo de la Unión estaba en condiciones mejores, que el Poder Legislativo, para conocer de los requisitos particulares económicos del país y, por consecuencia, de determinar las posibilidades del mismo, para contribuir a los fondos públicos.

No obstante, tal precepto desapareció en la Constitución de 1917, y en su lugar sólo quedó la Facultad General de Iniciativa que reconoce al Presidente de la República, establecida en la fracción I del artículo 71 de la Carta Magna. Procede indi-

(53) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p. 66

(54) TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México", Ob. cit., p. 616

car al respecto, que Fraga (55), sostiene que el Ejecutivo de la Unión no ha dejado de presentar la iniciativa de la Ley de Ingresos, considerando que de otra manera faltaría la previsión y los calculos necesarios para mantener el equilibrio financiero del Estado. En el mismo sentido se ha pronunciado Tena Ramírez (56), quien sostiene que la laguna constitucional de la Carta Magna vigente, no ha trascendido, en la práctica, al seguir presentando el Ejecutivo de la Unión las iniciativas de la Ley de Ingresos anualmente.

A la vez, la fracción IV del artículo 74 de la propia Constitución Federal, en su segundo párrafo, consagra, en forma expresa, la iniciativa del Ejecutivo para promover la Ley de Ingresos, como una obligación a su cargo, al señalar:

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de presupuestos, a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos".

La iniciativa del Ejecutivo de la Unión contiene una exposición de motivos, en la que se deben plasmar las consideraciones de orden económico y de política fiscal que lo inspiran. A continuación haré una descripción de la estructura del Presupuesto de Ingresos de la Federación.

Es la Ley de Ingresos de la Federación, donde se establece la estructura de dicho presupuesto de ingresos, la cual puede resumirse a los siguientes apartados:

(55) FRAGA, G. Ob. cit., p. 267

(56) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, p. 160

1. En su artículo 1º, se establece un apartado relativo a los ingresos compulsivos que puede obtener la Federación por el ejercicio Fiscal correspondiente, haciéndose mención a los impuestos federales, tales como, el impuesto sobre la renta, el impuesto al activo de las empresas, el impuesto al valor agregado, el impuesto especial sobre producción y servicios, el impuesto por la prestación de servicios telefónicos, el impuesto sobre adquisición de inmuebles, el impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el impuesto sobre automóviles nuevos, el impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por la Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, e impuestos al Comercio Exterior, tanto de importación como de exportación.

En el mismo apartado se habla de los tributos que puede obtener la Federación por concepto de aportaciones de seguridad social, relativas a aportaciones y abonos retenidos a trabajadores y patrones, para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores, cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores 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.

También, dentro de este apartado, se habla de las contribu-

ciones de mejoras por obras públicas de Infraestructura Hidráulica.

Por derechos, entendiéndose por tales, los que recibe la Federación por servicios que presta el Estado en funciones de derecho público; por la prestación de servicios exclusivos del Estado a cargo de organismos descentralizados, por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, así como del derecho extraordinario por la extracción de hidrocarburos.

Otro tipo de ingresos compulsivos, señalados en el apartado que se comenta, son las contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes, causadas en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.

También se hace mención, a los accesorios, entendiéndose por tales, a las indemnizaciones o recargos que obtiene el Estado por mora en el pago de tributos, así como de sanciones por infracciones a las Leyes Tributarias.

2. También se refiere la Ley en comento a los productos, es decir, los ingresos que obtiene el Estado por los servicios que no corresponden a funciones de derecho público; de los obtenidos por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, como pueden ser, los referidos a explotación de tierras y aguas; arrendamiento de tierras, locales y construcciones; enajenación de bienes muebles o inmuebles; intereses de valores; créditos y bonos; de utilidades de Entidades, tales como organismos descentralizados, como en el caso de la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública.

3. Otro tipo de ingresos dentro del catálogo que contiene el Presupuesto de Ingresos de la Federación, se refiere a los aprovechamientos, esto es, a las multas, indemnizaciones, reintegros, sostenimiento de escuelas —artículo 123—, servicio de vigilancia forestal, y otros, provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.

También se habla en este apartado, de las distintas cooperaciones o participaciones que obtiene la Federación de parte del Estado y municipios, por distintos tipos de servicios públicos que presta.

4. Un gran apartado se refiere a los ingresos derivados de financiamientos, es decir, de emisión de valores tanto internos —o sea, en el país— como en el extranjero. Asimismo, se habla de otro tipo de financiamientos para el Gobierno Federal y para entidades paraestatales.

5. Otro apartado del Catálogo de Ingresos de la Federación se refiere a los ingresos de entidades, como son, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

6. Cabe señalar, que en el artículo 2° de la Ley de Ingresos mencionada, se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluyendo la emisión de valores.

7. En los subsecuentes numerales, se habla de la forma en la que tributará la entidad denominada Petróleos Mexicanos, así como los productores de algodón, café y camarón.

8. Finalmente, en el artículo 13 del ordenamiento legal en cita, se establecen facultades en favor de la SHCP para otorgar estímulos y subsidios en materia de Comercio Exterior, a los Sectores Agropecuario y Forestal, a los fabricantes o envasadores de refrescos o marcas nacionales, a la adquisición o construcción de vivienda nueva de interés social, y de otro medio para arrendamiento; de subsidios respecto de los impuestos Federales, en relación con los contratos de compraventa de petróleo que celebran el Gobierno Federal y Pemex, para integrar el patrimonio del fideicomiso, para la emisión de certificados de participación ordinarios denominados petrobonos.

ORGANOS COMPETENTES DE LA EJECUCIÓN DE LA LEY DE INGRESOS.- La LOAPF, en su artículo 27 fracción II, encomienda a la SHCP el cobro de los tributos, productos y aprovechamientos Federales, en los términos de las leyes respectivas, así como los del Distrito Federal, para intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público, y para manejar la deuda pública de la Federación y del Distrito Federal (fracciones III, VIII y IX).

Dentro de la estructura interna de la SHCP se encuentra la Subsecretaría de Ingresos, a la cual están adscritas la Dirección General de Recaudación, de la que depende, a su vez, la Dirección de Sistemas de Recaudación, la Dirección de Informática de Ingresos, el Coordinador del Centro de Procesamiento, el Centro de Procesamiento Nacional y el Centro de Procesamiento Regional Metropolitano. También en funciones de recaudación y tributos, se encuentran las Administraciones Fiscales

Federales, y las Oficinas Federales de Hacienda que dependen de éstas, además de las Aduanas.

LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.- También se encuentra adscrita directamente a la SHCP, se encargará, en los términos del artículo 11 del Reglamento Interior de dicha Dependencia, de la determinación de los tributos a cargo de los contribuyentes; de la recaudación, concentración, custodia, vigilancia y situación de los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación, los que debe depositar diariamente en el Banco de México; también tiene facultades para ordenar y aplicar procedimientos administrativos de ejecución, a fin de hacer efectivos créditos fiscales ya determinados; para requerir y llevar la cuenta del movimiento de los fondos de la Federación y para rendir cuentas de sus operaciones de ingresos y egresos; además, puede hacer pagos autorizados que afecten al Presupuesto de Egresos de la Federación; asimismo, intervendrá en materia de su competencia, en la formulación de convenios y acuerdos de coordinación fiscal con las Entidades Federativas, y celebrará convenios relativos a Servicios Bancarios que debe utilizar el Gobierno Federal; de igual forma, concederá prórroga o plazos para el pago de créditos fiscales a cargo de los contribuyentes sujetos a control presupuestal y de adeudos a favor del Gobierno Federal diversos, de contribuciones y accesorios; puede aceptar las garantías que se otorguen a favor del Gobierno Federal, con las que se garantice el interés del Erario Federal; manejará el movimiento de Fondos de la Federación y propondrá medidas para el adecuado pago de las erogacion

nes autorizadas en el Presupuesto de Egresos. Cabe señalar que, en tales funciones, el Tesorero es auxiliado por el Subtesorero de Ingresos y por las Delegaciones Regionales de esa misma unidad administrativa.

FORMAS DE RECAUDACIÓN.- La Tesorería de la Federación puede recaudar los distintos créditos a favor del Erario Federal, bien en especie, en timbres, en marbetes o en bonos, expedidos por esa misma Tesorería. También puede recibir el pago de los créditos, en forma de giros telegráficos o postales, y puede autorizar el pago de créditos con bonos de la Tesorería de la Federación o con bonos o cupones de la deuda pública, quedando, la amortización de éstos y el registro de las operaciones contables, sujetos a lo que dispongan las leyes o a disposiciones especiales relativas a los instructivos correspondientes. De la misma manera, puede aceptar pagarés expedidos por entidades, con autorización o por acuerdo del Secretario del Ramo. La da ción en pago se acepta, excepcionalmente, cuando se pretenden cubrir créditos de naturaleza no tributaria, siempre y cuando éstos puedan incrementar el patrimonio Nacional, o sean de fácil realización o venta, y por acuerdo previo expreso del Secretario de Hacienda.

Otra forma en que puede recaudar los créditos a favor del erario Federal, la mencionada Tesorería, es en forma de cheques certificados y sin certificar, cuando el librador esté inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes. Una forma más de efectuar el pago de créditos a favor del Gobierno Federal, bien en forma parcial o total, es el que se efectúa a tra

vés de Instituciones Bancarias, bien por participaciones, fideicomisos, o cualquier otro motivo que los afecte, y dichas Instituciones estén obligadas a expedir certificados por el importe de las percepciones, éstos deben aceptarse por las Oficinas Recaudadores en pago de los propios créditos y con aplicación, precisamente, por cuenta del causante a quien corresponda, de acuerdo con las normas y medidas que para efectos contables establezca la Dirección de Contabilidad Gubernamental de la SPP.

De conformidad con la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, de 1985, los cobros y percepciones que obtenga dicha unidad administrativa deben justificarse, de acuerdo con las disposiciones legales o resoluciones de autoridad competente, y se comprueban con la expedición de documentos oficiales correspondientes; las percepciones por ventas de estampillas o formas oficiales valoradas, no requieren la expedición de comprobantes.

2.8 NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

La Doctrina Extranjera no se ha puesto de acuerdo en relación a la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, pues se le puede concebir desde dos puntos de vista:

1. Bajo la influencia de administrativistas franceses, como Duguit, Jesse, quienes, a su vez, se inspiran en juristas alemanes (Lebant y Jellinek); se concibe al Presupuesto de Egresos como un acto formalmente Legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y de autorización (artículo 126 de la Constitución Federal).

2. El Presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe hacer al Legislativo (artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal).

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

El Presupuesto, a la vez, es la base y medida para determinar una responsabilidad cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contienen (artículo 20, párrafo 3, LOCMH).

Por su parte, Fraga ⁽⁵⁷⁾, afirma que el primero de los efectos jurídicos señalados del que son corolario los restantes, vienen a dar la clave para la solución del problema que se comenta, pues otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior. Esto es así —continúa afirmando Fraga—, porque la Cámara de Diputados no podría dar autorización a otro órgano del Estado, que no sea el Ejecutivo, que, de acuerdo a nuestro régimen constitucional, es el competente para el manejo de fondos públicos.

Por ello —sigue sosteniendo este autor—, no puede decirse que la Cámara, por medio del Presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, situación indispensable para que

(57) FRAGA, G., Ibidem, p. 534

se pueda hablar del Presupuesto como Ley, en tanto que sí puede afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, se está ante un acto administrativo, con todas las características que a éste se le reconocen.

Por otro lado, Ríos Elizondo ⁽⁵⁸⁾, sostiene que la Constitución de 1917 no considera al presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter administrativo, que envía con carácter de anteproyecto el Presidente de la República a la Cámara de Diputados, para los efectos del artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal y, concluye afirmando, que el Presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente Legislativo que, por ende, resulta de la colaboración funcional entre ambos poderes, que en este caso se motivó por razones históricas y de carácter democrático.

Por mi parte, considero fundada la opinión de Ríos Elizondo y, por ello, me adhiero a ella, para los efectos de esta tesis, en el sentido de otorgarle naturaleza jurídica al Presupuesto de Egresos, de un acto Legislativo en su aspecto formal y la de un acto administrativo, en su aspecto material.

2.9 LOS PRINCIPIOS DE CARÁCTER SUBSTANCIAL DEL PRESUPUESTO Y LOS PRINCIPIOS DE CARÁCTER FORMAL DEL MISMO.

Por lo que respecta a estos principios, en primer término, Giuliani Fonrouge ⁽⁵⁹⁾, sostiene que un principio de carácter

(58) RÍOS ELIZONDO, Roberto. "El Presupuesto de Egresos", en: Estudio de Derecho Público Contemporáneo, Editorial UNAM/FCE, México, 1972, pp. 283-294

substancial del Presupuesto, lo es el:

a) De equilibrio presupuestario. Este principio, según el autor citado:

"constituía un axioma en las finanzas tradicionales, aun cuando este concepto también es aceptado por las teorías modernas. La idea de un equilibrio puramente financiero de cifras o contable, ha sido reemplazado por un equilibrio económico".

Para Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa (60), dicho principio consiste en:

"que los egresos asignados al Gobierno Federal deben estar en concordancia con los ingresos que percibirá el Estado, en un ejercicio determinado".

Cabe indicar, que el principio de equilibrio presupuestario no está previsto en la Constitución Federal, pero la LPCGP, en su artículo 22, lo menciona en forma indirecta, al disponer que:

"A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal."

Lo que indica, que esta ley está suponiendo que el presupuesto, del ejercicio fiscal de que se trate, esté equilibrado. Cabe señalar que, en la práctica, el Presidente de la República envía al Congreso de la Unión el Proyecto de Presupuesto de Ingresos, con un millón de pesos mayor al Presupuesto de Egresos.

(59) GIULIANI FONROUGE, C., Ob. cit., p. 79

(60) DELGADILLO GUTIERREZ, L. H. y Col., Ob. cit., p. 40

LA TEORÍA CLÁSICA.- Es de señalar, que la Teoría Clásica sostenía en épocas pasadas, que el Presupuesto no debía tener ni déficit ni superavit. Sin embargo, no se rechazaba al déficit en forma absoluta, sino que se le consideraba como un mal tolerable.

LA TEORÍA MODERNA.- Economistas y financistas modernos, tales como Duberger, Einaudy, Grisiety, Janstent, Larner y Keynes, entre otros, sostienen que el empréstito es, en muchas ocasiones, menos oneroso que el impuesto extraordinario, que determina el aumento de la riqueza como multiplicador de inversiones, que incrementa la renta Nacional en un equilibrio superior al aumento de la deuda pública, que de nada sirve un equilibrio presupuestario si un país padece un desequilibrio económico, por lo que considerando que el equilibrio presupuestario debe ser la norma general, la estima como susceptible de excepciones y flexible según las circunstancias, por lo que, en ocasiones, y en forma transitoria, puede ser conveniente un desequilibrio presupuestario.

b) El Principio de Anualidad.- Según Giuliani Fonrouge, a partir del siglo XVII y por influencia de las prácticas británicas de carácter anual del presupuesto, se llegó a constituir un principio indiscutido en las finanzas públicas, y constituyó a su afianzamiento un argumento de orden político, ya que mediante el sistema anual, se robustecía la facultad parlamentaria de controlar al Ejecutivo, de modo tal, que la práctica iniciada bajo forma de voto anual del impuesto, se transformó en un medio efectivo de conocer, vigilar y limitar la acción

general del gobierno en la democracia clásica.

Posteriormente, la influencia británica se ejerció en los principios liberales de la Revolución Francesa, que de esa manera aceptó y generalizó el principio de anualidad presupuestaria.

Este principio está contemplado en México, en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, que dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación. Aunado a lo anterior, el artículo 15 de la LPCGP, sostiene que:

"El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1° de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".

Es en razón del carácter anual del Presupuesto de Egresos, que la Cámara de Diputados no puede conceder al Ejecutivo una autorización permanente para hacer erogaciones, sino que debe renovarla cada año, si bien, cabe señalar, el artículo 30 de la ley en cita introduce la modalidad de que se pueden aprobar, en casos excepcionales, contratos cuya ejecución trasciende al año del presupuesto en que se firma, lo que permite celebrar contratos para las obras y proyectos de gran envergadura. Es por lo anterior, y en relación con la deuda pública flotante, que la ley de la materia, en su artículo 29, ordena que una vez concluida la vigencia del presupuesto, sólo se puede proceder a hacer pagos en base a él, por los conceptos efectivamen-

te devengados en el año que corresponda y siempre que se hubiere contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes y en su caso si se hubiere presentado por las Entidades que proceda, un informe a la SPP de la deuda pública flotante o pasivo circulante, al fin del año anterior, señalando su monto y características antes del último día de febrero de cada año (artículo 28).

Cabe señalar sobre lo anterior, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la tesis jurisprudencial en el sentido de que:

"si en el presupuesto del año en vigor no hay partida para cubrir un adeudo en contra del Estado, debe tomarse dicho adeudo para incluirlo en el Presupuesto de Egresos del año siguiente, a fin de pagarlos". (*)

- El año Financiero:- El año Financiero o ejercicio Fiscal de los distintos países de la comunidad internacional no siempre coincide con el año del calendario. En efecto, mientras que en países como Alemania y Gran Bretaña inician su año fiscal el 1° de abril; en los Estados Unidos de América esto ocurre el 1° de octubre de cada año; en Italia comienza el 1° de julio, y en Argentina el 1° de noviembre. A la vez, en países como México, Brasil, España, Francia, Holanda y Suiza, el año financiero y el año fiscal comienzan a partir del 1° de enero y concluyen el último día de diciembre de cada año.

EL PRESUPUESTO DE CAJA Y EL PRESUPUESTO DE COMPETENCIA.-

Tradicionalmente han existido dos sistemas para referir las

(*) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1965, Segunda Sala, Tesis 114.

operaciones presupuestarias al año financiero. Tales sistemas son:

A) El Presupuesto de Caja o Cashbasis, en el cual únicamente se consideran los ingresos y las erogaciones materializadas durante un ejercicio determinado. En tal sistema se computa el movimiento de fondos y se prescinde del origen o nacimiento de la operación. En este sistema, las cuentas se cierran indefectiblemente al término del año financiero, es decir, no puede haber residuo, ya que lo que no ha podido cobrarse o pagarse durante el año, pasa al año siguiente. Por ello, el año financiero coincide con el año fiscal.

Conviene hacer notar que, en México, se observó tradicionalmente el sistema de caja hasta que el 31 de diciembre de 1976 se expidió la LPCGP, mediante la cual se adopta el Presupuesto por Programas o por Actividades, que requiere la implantación de un sistema por su devengo o acumulación, ya que la contabilidad del presupuesto programático es la de costo. En efecto, según el artículo 40 de la ley en comento, la contabilidad de las entidades se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación de ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y que los sistemas de contabilidad se diseñarán y operarán en forma que faciliten la fiscalización de activo, ingreso, costo, gastos, avances en la ejecución de programas en general, de manera que se permita modir la eficacia del gasto Público Federal.

B) El Presupuesto por Competencia.- En este sistema, tam-

bién conocido como sistema de ejercicio, predomina el aspecto jurídico, pues se computan los ingresos y las erogaciones comprometidas durante el año, sin atender al momento en el cual se hacen efectivas. Por ello es un sistema que se prolonga hacia el futuro. En este sistema, las cuentas no se cierran al finalizar el año, pues deben quedar pendientes hasta que se liquiden las operaciones comprometidas. Debido a esto, el residuo resultante al final del año, debe imputarse al mismo ejercicio y para ello se utiliza un período adicional más o menos extenso, que se contabiliza. Con esto, se observa la diferencia de que el ejercicio financiero es más extenso que el año financiero. (61)

Entre los países que siguen el sistema de competencia, se encuentran Holanda, Italia, Brasil y Suiza.

EL ARTÍCULO 126 CONSTITUCIONAL Y LA FALTA DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO.- De conformidad con el artículo 126 de la Constitución Federal, no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior. Sin embargo, en el artículo 75 de la misma Carta Magna se establece un caso de excepción, al ordenarse que debe de pagarse la retribución de un empleo que esté fijado por una ley, debiendo entenderse por tal la que hubiere fijado el presupuesto anterior o la ley en que se estableció el empleo.

Es de destacarse, que ni la Constitución Federal ni la Ley de Presupuesto prevén el caso de que no se haya aprobado el

(61) GIULIANI FONROUGE, C., Ibidem, p. 85

Presupuesto de Egresos para el primero de enero del año de que se trate, por parte de la Cámara de Diputados. Lo anterior, es una laguna de la Ley del Sistema Jurídico Mexicano, pues este mismo problema es resuelto en otros países a través del sistema de créditos provisionales o de reconducción del presupuesto anterior. Interpretando el texto constitucional, a fin de colmar la laguna mencionada, en mi opinión, a falta de presupuesto de egresos aprobado oportunamente para el primero de enero del año de que se trate, el Ejecutivo no podrá realizar ningún desembolso, a menos que éste quede amparado por el artículo 75 Constitucional, quedando dicho Ejecutivo en riesgo de incurrir en esa responsabilidad.

LOS PRINCIPIOS FORMALES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

a) El Principio de Unidad. Este principio, según Fraga (62):

"Consiste en que hay un solo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas".

Por su parte, Giuliani Fonrouge (63), habla de este principio, señalando que: "Consiste en la unión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único".

Cabe señalar, que siendo el principio que se comenta, a partir de 1965, se han incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los Presupuestos de las Entidades Descentralizadas y empresas de participación estatal.

(62) FRAGA, G., Ob. cit., p. 276

(63) GIULIANI FONROUGE, C., Ibidem, p. 97

b) El Principio de Universalidad.- Según este principio, to dos los gastos deben estar autorizados por el Presupuesto. Es te principio, tiene su fundamento constitucional en el artículo 126 de la Carta Magna, según el cual no puede hacerse pago alguno que no esté consignado en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

c) El Principio de No Afectación de Recursos.- Este principio tiene por objeto, que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, en otras palabras, que no tengan alguna afectación especial, sino que deben ingre sar a rentas generales, a fin de que todos los Ingresos, sin discriminación, entren en un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones. (64)

A nivel de disposiciones legales, este principio se consagra en el artículo I del Código Fiscal de la Federación, según el cual sólo mediante Ley puede destinarse una contribución a un gasto público específico.

d) Los Principios de Especialidad o de Separación de Gastos. Según Fraga (65):

"La especialidad implica que las autorizaciones presupues-
tarias no deben darse por partidas globales, sino deta-
llando para cada caso el monto del crédito autorizado,
siendo que la finalidad de esta regla es, no sólo esta-
blecer orden en la administración de los fondos públicos,
sino también dar base para que el Poder Ejecutivo pueda
controlar eficazmente las erogaciones".

Giuliani Fonrouge (66), explica que este principio es resul

(64) Ibid.

(65) FRAGA, G., Ibidem, p. 75

(66) GIULIANI FONROUGE, C., Ibidem, p. 98

tado de una prolongada lucha entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, que tiene lugar durante el siglo XIX, llegándose, en Francia, a la formulación del principio denominado de "SPECIALITE DES CREDITS" (SPECIFICATION EN INGLES). El autor en cita, indica que es más propio denominar a ese principio "De especificación de gastos", el cual se generaliza y es incorporado a prácticas presupuestarias en otros países y, conforme a él, la sanción parlamentaria no debe traducirse en sumas globales liberadas a la discrecionalidad de la administración, sino que debe consistir en importes detallados para cada tipo de erogación.

El fundamento constitucional de este principio, se encuentra en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, que establece que al examinarse la cuenta pública, debe verificarse si hay o no discrepancia entre las partidas del presupuesto y las cantidades gastadas, (nótese que la partida es la autorización más concreta y detallada del gasto público). A la vez, el propio dispositivo constitucional establece la prohibición de partidas secretas, con casos excepcionales.

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD O DE SEPARACIÓN DE GASTOS EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE.- El Presupuesto Tradicional daba gran énfasis al principio de especificación de gastos. Lo anterior, quedaba regulado con la abrogada LOPEF, que reglamentaba tal principio, estableciendo excepciones.

No obstante lo anterior, con la adopción del Sistema de Presupuesto Programático, se ha debilitado considerablemente el principio, bastando el examen de la exposición de motivos de

de la vigente LPCGP, en donde se establece que una modalidad trascendente que se propone, que se busca con una nueva ley, es la de sentar las bases para que en el más corto plazo se liberalice el ejercicio del gasto público, casi totalmente, ello, con objeto central de que los responsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas, cumplir las funciones que les están encomendadas.

Al respecto, Martner afirma que, no es aconsejable la minuciosidad excesiva en la presentación de las partidas presupuestales, ya que con ello se perjudica la visión de conjunto. Dicho autor, por ello, aconseja un equilibrio razonable entre el detalle de la información y las necesidades globales de la presentación de los programas ⁽⁶⁷⁾, y que la propia ley faculta a la misma dependencia a asignar recursos que se tengan en exceso de los previstos en el presupuesto, a aquellos programas que considere convenientes, con el caso de excepción de que se trate de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, ya que en tal caso, deberá observarse lo dispuesto en el decreto aprobatorio del presupuesto en cuestión. Ahora bien, los movimientos que se efectúen en las partidas de los programas y presupuestos, deben ser informados por el Ejecutivo al Congreso de la Unión, al rendirse la cuenta de la Hacienda Pública Federal.

e) El Principio de Publicidad.- Según Ríos Elizondo, el principio de publicidad:

(67) MARTNER, G., Ob. cit., p. 349

"Significa que debe ser conocido el presupuesto por el Pueblo en la forma más amplia posible, tanto en su fundamento como en sus cifras y su difusión debe hacerse desde el momento en el que el Jefe del Estado envía a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto y continuarse durante todo su ejercicio. En suma, debe darse a conocer a la Nación, utilizándose los medios más idóneos y efectivos para este propósito, dándose cumplimiento a elementales principios de democracia". (68)

Este principio no se encuentra regulado en la Constitución Federal ni en la LPCGP, aun cuando es notable su trascendencia. Es de destacar que en el Diario Oficial se publican anualmente los ramos de presupuesto, sus cifras correspondientes y el gasto total autorizado, independientemente de que la SPP realiza publicaciones en medios privados y oficiales, publicitando datos precisos de las erogaciones presupuestales.

En mi opinión, tanto a nivel constitucional, como legal, este principio debería quedar regulado, dando transparencia con ello al ejercicio presupuestal.

En resumen, y antes de entrar al análisis, en el tercer capítulo de este trabajo, de lo relativo a los recursos del Estado y los gastos públicos, estimo conveniente recapitular que el Estado Mexicano ha adoptado el presupuesto por programas y dejado de lado al presupuesto tradicional, a fin de llevar a cabo una formulación, una ejecución, un control y una evaluación presupuestal.

También es necesario recordar que los programas del presupuesto señalan objetivos, metas y unidades de ejecución, fundadas en costos.

(68) RIOS ELIZONDO, R., Ob. cit., p. 291

Es oportuno aludir, que dentro de la terminología del presupuesto por programas, se puede hablar de funciones o conjuntos de gastos presupuestales realizados con la finalidad de proporcionar un servicio público, a través de programas de operación a cargo de unidades administrativas de alto nivel.

Con estos antecedentes, ya ha sido posible analizar, tanto el Presupuesto de Ingresos, como el de Egresos, efectuados a nivel Federal por el Estado Mexicano, siendo que el de Egresos está sujeto a los principios de carácter substancial, que son: el de Equilibrio Presupuestario y el de Anualidad; y a los principios de carácter formal que son: el de Unidad, el de Universalidad, el de No Afectación de Recursos, el de Especialidad o de Separación de Gastos, y el de Publicidad.

Con los datos anteriores, considero tenemos elementos para describir el contenido del presupuesto, los recursos del Estado y los gastos públicos.

CAPÍTULO III

CONTENIDO DEL PRESUPUESTO. LOS RECURSOS
DEL ESTADO (INGRESOS) Y LOS GASTOS PUBLICOS (EGRESOS)

EL CONTENIDO DEL PRESUPUESTO.- De acuerdo a los antecedentes proporcionados, y considerando el concepto de Presupuesto, se ha llegado a la conclusión de que esta figura jurídica consta de dos elementos esenciales, como son, recursos y gastos, es decir, ingresos y egresos.

Lo anterior coincide con lo expuesto por Delgadillo Gutiérrez (69), quien afirma que el presupuesto en nuestro país está integrado por dos documentos, a saber: Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos de la Federación.

En este orden de ideas, una vez que se hayan señalado los ingresos estatales, ya puede hablarse de gastos públicos, su concepto, sus características y su clasificación, como elementos de trabajo necesarios para el estudio de la elaboración, ejercicio y control del presupuesto de egresos. Las siguientes notas se refieren a estos aspectos.

3.1 LOS RECURSOS DEL ESTADO.

3.1.1.- ASPECTOS INTRODUCTORIOS DE LOS RECURSOS ESTATALES.-

No debemos perder de vista que en este punto estamos hablando del contenido del presupuesto, que presenta dos grandes ramas: la primera, referida a los ingresos del Estado y la segunda a

(69) Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, L.H. y LUCERO ESPINOZA, Ibidem, p. 21

los egresos o gastos Públicos. Ahora bien, aun cuando el objeto del trabajo es el análisis de la elaboración, ejercicio y control del presupuesto de egresos de la Federación, considero que el hablar de la forma en que obtiene ésta sus ingresos, da un contexto general que permite un mejor análisis de la materia a estudio, por ello, sin más preámbulos, procedo al desarrollo propuesto.

3.1.2 CONCEPTO.- Giuliani Fonrouge ⁽⁷⁰⁾, sostiene que las erogaciones a cargo del Estado, son atendidas con recursos de variada naturaleza de índole patrimonial, de derecho privado unos, y de derecho público otros. Es por ello que el propio autor ⁽⁷¹⁾ define a los recursos estatales en un sentido lato, como:

"entradas que obtiene el Estado preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico-social".

No es ocioso señalar, que los ingresos provenientes del dominio, que en la antigüedad constituían la principal fuente de recursos del Estado, fueron perdiendo significación financiera a partir del siglo XIX, para ser reemplazados por otros medios, principalmente por tributos y empréstitos.

3.1.3 CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS.- Autores de la talla de Ingrosso, Trotabas, Duverger y Somers, han propuesto distintas clasificaciones de los recursos estatales, de éstas, para

(70) Cfr. GIULIANI FONROUGE, C.M., Ibidem, p. 194

(71) Ibid.

los efectos de este trabajo, citaré la del profesor Trotabas (72), que se inspira en la división tradicional de ingresos ordinarios y derivados (Hacienda Pública Clásica), según la cual, los ingresos estatales provendrían de:

Recursos del Estado	I Ingresos Ordinarios	Rentas del dominio. Explotaciones varias.
	II Ingresos del Tipo Impuesto	Impuestos. Tasas. Monopolios. Ingresos parafiscales.
	III Ingresos del Tipo Empréstito	Por necesidades monetarias (anticipos). Por necesidades financieras (empréstitos) Medios monetarios (emisión de moneda)

Otra clasificación que resulta interesante pero, al igual que la anterior, no exenta de objeción, es la de Ingresso que, con fines didácticos, puede definirse en el siguiente cuadro sinóptico:

Recursos del Estado	I Ingresos Patrimoniales de Derecho Privado						
	II Ingresos de Derecho Público	<table border="1"> <tr> <td>1. Tributos</td> <td>Impuestos Tasas Producidos de empresas públicas (precios públicos)</td> </tr> <tr> <td>2. Empréstitos públicos.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>3. Ingresos varios (multas, etc.)</td> <td></td> </tr> </table>	1. Tributos	Impuestos Tasas Producidos de empresas públicas (precios públicos)	2. Empréstitos públicos.		3. Ingresos varios (multas, etc.)
1. Tributos	Impuestos Tasas Producidos de empresas públicas (precios públicos)						
2. Empréstitos públicos.							
3. Ingresos varios (multas, etc.)							

(72) TROTABAS, Louis. Instituciones Financieras, Editorial Dalloz, París, 1960, pp. 265 y ss.

A la clasificación anterior se le puede objetar que, dentro de la organización moderna de la administración pública, no todas las empresas del Estado corresponden a servicios públicos, ni aplican precios públicos, por lo cual, estos ingresos, no pueden incluirse en la categoría de tributos. Además, en el concepto específico de patrimonio, Ingresso no considera a las empresas comerciales e industriales. Por ello, los ingresos de este tipo de empresas no quedan incluidos en los ingresos patrimoniales de derecho privado y, por ello, quedarían fuera del cuadro.

Giuliani Fonrouge (73), por su parte, considerando las diferentes actividades desarrolladas por el Estado y la relatividad y objetividad de toda clase de los recursos de este último, propone la siguiente clasificación:

Recursos del Estado	I Provenientes de bienes y actividades del Estado	Producido de bienes del dominio. Empresas y servicios públicos, e industriales y comerciales.		
	II Provenientes del ejercicio de poderes inherentes a la soberanía o al poder de imperio	1. Tributos	Impuestos Tasas Contribuciones Especiales	Contribuciones de mejoras Contribuciones especiales
		2. Sanciones fiscales (multas, etc.)		
		3. Crédito Público y moneda.		

Esta clasificación coincide parcialmente con la clasificac-

(73) Cfr. GIULIANI FONROUGE, C. M., Ibidem, p. 197

ción que hace el legislador Federal Mexicano en la Ley de Ingresos de la Federación, donde clasifica a los recursos del Estado en:

TRIBUTOS FEDERALES

Fundados en los artículos: 31, fracción IV; 73, fracción VII; 117 y 118, de la Constitución Federal.

<p>I IMPUESTOS Fundamento: artículos: 31, fracc. IV; 73, fracc.VII, y XXIX; 117 y 118, de la Constitu- ción Federal.</p>	<p>Impuesto Sobre la Renta. Impuesto al Valor Agregado. Impuesto especial sobre producción y servicios. Impuesto al valor activo de las empresas. Impuesto por la prestación de servicios telefónicos. Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón. Impuesto sobre adquisición de inmuebles. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. Impuesto sobre automóviles nuevos. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.</p>
<p>II APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. Derivados de los artículos: 123, fracc.29, Apartados A y B, del propio artículo de la Constitución Federal</p>	<p>Aportaciones al INFONAVIT. Cuotas obrero patronales del IMSS. Cuotas del ISSSTE a cargo de los trabajadores. Cuotas para el ISSSFAM a cargo de los militares.</p>

(Cont.

(Cont.)

T R I B U T O S F E D E R A L E S

III CONTRIBUCIONES DE MEJORAS

Por obras públicas de infraestructura hidráulica.

Derivados de las disposiciones de los artículos 31, fracc. IV; 73, fracc. VII; y 29, de la Constitución Federal.

IV DERECHOS

Derivados de los artículos 31, fracc. IV; y 29-A, fracc. 2, de la Constitución Federal.

1. Por recibir servicios que presta el Estado en funciones de derecho público.
2. Por la prestación de servicios exclusivos del Estado, a cargo de organismos descentralizados.
3. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.
4. Derecho extraordinario por la extracción de hidrocarburos.

V ACCESORIOS DE TRIBUTOS

Son derivados de los artículos 31, fracc. IV; 73, fracc. VII y XXIX; y 22, de la Constitución Federal.

1. Por servicios que no correspondan a funciones de derecho público.

VI PRODUCTOS

Derivados del artículo 27 Constitucional.

2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.
 - a. Explotación de tierras y aguas.
 - b. Arrendamiento de tierras locales y construcciones.
 - c. Enajenación de bienes.
 - a) Muebles
 - b) Inmuebles
 - d. Intereses de valores, créditos y bonos.

(Cont.)

(Cont.)

T R I B U T O S F E D E R A L E S

Cont.

VI PRODUCTOS

e. Utilidades

De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Otros.

f. Otros.

VII APROVECHAMIENTOS

Derivados de los artículos 22, 27, etc., de la Constitución Federal.

- Multas.
- Indemnizaciones.
- Reintegros.
- Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.
- Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados, expedidas de acuerdo con la Federación.
- Participación en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones, expedidas de acuerdo con leyes de la Federación.
- Aportaciones de los estados, municipios y particulares, para el servicio del Sistema escolar Federalizado.
- Cooperación del Departamento del Distrito Federal, por servicios públicos locales prestados por la Federación.
- Cooperación de los Gobiernos de estados y municipios, y de particulares, para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, teléfonos, y para otras obras públicas.
- 5% de días de cama, a cargo de establecimientos particulares, para internamiento de enfermos y otros, destinados a la Secretaría de Salud.

(Cont.)

(Cont.)

T R I B U T O S F E D E R A L E S

Cont.

VII APROVECHAMIENTOS

- Participaciones a cargo de los concesionarios de Vías Generales de Comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.
- Participaciones señaladas en la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
- Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.
- Aportaciones de contratistas de obras públicas.
- Destinados al fondo para el desarrollo forestal.
- Hospitales Militares.
- Participaciones por la explotación de obras del dominio público, señaladas por la Ley Federal de Derechos de Autor.
- Remanentes de precios de ventas de azúcar, mieles incristalizables, alcohol y cabezas y colas, realizadas por Azúcar, S.A. de C.V.
- Recuperación de Capital.
- Provenientes de decomiso de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.
- No comprendidos en los incisos anteriores, provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.
- Otros.

VIII INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO

Artículos 73, fracc. VIII, y 126 Constituc.

Emisiones de valores

- Internas
- Externas

Otros
Financiamientos

Para el Gobierno Federal.

Para organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Otros.

(Cont.)

(Cont.)

TRIBUTOS
FEDERALESIX OTROS
INGRESOS

1. De organismos descentralizados.
2. De empresas de participación estatal.
3. Financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Ahora bien, con cada uno de los ingresos listados en la Ley de Ingresos de la Federación, es que esta última integra su erario, con recursos que serán erogados de acuerdo al Presupuesto de Egresos, que en seguida analizaré, previo el estudio del gasto público.

3.2 CONCEPTO DE GASTO PÚBLICO.

Se pueden mencionar dos corrientes doctrinarias que definen al gasto público y, con ello, precisan sus características, estas corrientes son:

a) La que sostiene que el gasto público sólo puede ser realizado por una dependencia o entidad pública, entre los que se encuentra Héctor B. Villegas ⁽⁷⁴⁾, quien manifiesta que son gastos públicos:

"...las erogaciones generalmente dinerarias que realiza el Estado en virtud de ley, para cumplir sus fines con sistentes en la satisfacción de necesidades públicas".

Coincide con este criterio Fernando Sainz de Bujanda ⁽⁷⁵⁾,

(74) VILLEGAS, Héctor B. Curso de Finanzas; Derecho Financiero y Tributario, Tercera edición actualizada, Reimpresión, Tomo I, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1980, p. 33.

(75) SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Lecciones de Derecho Financiero, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1979, p. 90

quien adopta la definición de gasto público de Trotabas, al señalar que es:

"La utilización de recursos monetarios destinados a la realización de actividades de interés público, de acuerdo con las autorizaciones presupuestarias".

b) La tesis opuesta, es la de la Doctrina que considera que un gasto público puede efectuarlo tanto un ente de carácter público, como uno de carácter privado. En efecto, Giuliani Fonrouge (76), sostiene que el concepto jurídico de gasto público que supone una erogación en dinero por una entidad administrativa, con fines de utilidad o interés público, ha sido superada por un nuevo concepto económico y social. De acuerdo a esta nueva orientación, no es indispensable, para caracterizar el gasto público, que la erogación sea efectuada por organismos típicamente estatales, sino que también pueden serlo por entidades de tipo privado o semiprivado, de las cuales se valga el Estado para el cumplimiento de sus nuevos fines de orden económico y social. Por eso, este autor (77), define el gasto público de la siguiente forma:

"gasto público es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económicos-sociales".

EL CONCEPTO DE GASTO PÚBLICO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.- Este Organismo Supremo de Justicia, define a los gastos públicos en la Jurisprudencia que en seguida transcribiré:

(76) Cfr. GIULIANI FONROUGE, C.M. Ob. cit., pp. 187-188

(77) Ibidem, p. 190

909. GASTOS PUBLICOS.

"Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos".

Quinta Epoca:

Tomo LXIV, pág. 398. Cabezut, Alberto M. y Coags.

Tomo LXIV, pág. 5417. Cabezut, Alberto M. y Coags.

Tomo LXV, pág. 2724. Arrigunaga Peón, Manuel de.

Tomo LXXV, pág. 3603. Mora, Manuel F.

Tomo LXXVI, pág. 648. Domínguez Peón, Alvaro.

Esta tesis apareció publicada, con el número 247, en el Apéndice 1917-1985, TERCERA PARTE, pág. 429.

La tesis de la Corte tiene gran relación con el texto del artículo 2° de la LPCGP (78), y de ella se desprenden las siguientes características del gasto público:

1. Deben ser realizados por una dependencia o entidad pública.
2. Deben consistir en sumas de dinero, y
3. Tener como fin, la satisfacción de funciones y servicios públicos.

Lo anterior implica que, tanto el criterio del Poder Judicial Federal, como el del Legislador Federal, coinciden en que el gasto público se presenta cuando se reúnen las particularidades mencionadas. En efecto, además de la tesis de Jurisprudencia transcrita, se puede señalar, para mayor abundamiento, el texto del artículo 2° de la citada LPCGP que, sin dar un concepto de gasto público, sí enuncia cada tipo de éstos al expresar en su contenido:

(78) Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1976.

"Art. 2o.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. La Presidencia de la República;
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República;
- V. El Departamento del Distrito Federal;
- VI. Los organismos descentralizados;
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- VIII. Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII.

Sólo para los efectos de esta ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados, se les denominará genéricamente como "entidades", salvo mención expresa".

En mi opinión, el texto del numeral transcrito elimina, de tajo, todo tipo de especulación ociosa, respecto de cuáles pueden ser los gastos públicos que, en términos generales, pueden considerarse a todos aquellos realizados por el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, este último, a través de su administración pública centralizada y paraestatal.

3.2.1 TRASCENDENCIA DEL GASTO PÚBLICO.- La doctrina coincide en que el Estado, en los últimos dos siglos, ha tenido una evolución respecto de sus actividades frente a los particulares, con tres etapas, a saber:

a) La primera, que se da en el estado gendarme, bajo el principio de *Laissez faire* laissez passer, en que, bajo las ideas clásicas del liberalismo, el Estado restringe su acción a las funciones indispensables para la seguridad y existencia de la Nación. En tal caso, los gastos públicos se concretan a asegurar esas funciones y no se extienden más allá. (79)

b) Una segunda etapa, se da a partir de la crisis financiera de 1929, en que, al contemplarse que la economía no podía regirse exclusivamente por las fuerzas del mercado, se contemple primero la posibilidad y luego la obligación de que el Estado intervenga en la conducción de los aspectos económico y social, precisamente a través del gasto público, a fin de regular la situación económica.

c) Un nuevo criterio que surge a partir del estado intervencionista, se da con la planeación económica, regulada también por medio del gasto público, que da lugar al estado planificador que, mediante su actividad, busca fomentar el desarrollo y la distribución de la riqueza. Esta es la etapa que transita el país actualmente, mediante el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Se comprenderá ahora la trascendencia del gasto público que, en cualquier país, puede implicar el crecimiento y desarrollo de la economía de una región, o su estancamiento. Estos, aun cuando son conceptos económicos, complementan la comprensión y desarrollo de este trabajo.

3.3 LOS GASTOS PÚBLICOS EN LA HACIENDA PÚBLICA CLÁSICA Y EN LA MODERNA.

Faya Viesca ⁽⁸⁰⁾, señala, considerando la importancia de los gastos públicos, que el Estado tiene en esta institución un instrumento decisivo para cumplimiento de sus fines, pues

(79) Cfr. GIULIANI FONROUGE, C.M., Ibidem, p. 184

(80) Cfr. FAYA VIESCA, J., Ob. cit., p. 45

tales erogaciones son de carácter imperativo y están dirigidas a cubrir servicios públicos y necesidades de organización estatal. Este mismo autor, señala una evolución en el gasto público de la Hacienda Clásica, en que el ideal tásito era que el Estado fuera "avaro". En efecto, siendo los gastos públicos males necesarios, el poder público tenía la obligación de gastar estrictamente lo indispensable, pues si el Estado, vía gastos públicos, consumía los bienes que estaban a disposición de la colectividad, esto llevaría, como consecuencia, un aumento de la pobreza de la población. Recuérdese que esto es bajo las ideas del liberalismo antes descritas.

En la Hacienda Clásica, los gastos estatales eran ordinarios y extraordinarios. Los primeros, cubrían los gastos normales del Estado, los segundos, se aplicaban para satisfacer necesidades de emergencia, surgidas de guerras, ciclos económicos, construcción de obras de infraestructura y, por lo general, eran cubiertos con empréstitos.

Los hacendistas Modernos han substituido la clasificación de gastos ordinarios y extraordinarios, por la de gastos de funcionamiento y gastos de capital. Los gastos de funcionamiento son los destinados al servicio público y mantenimiento del Estado, se emplean para pagar al personal, mantenimiento de equipo, alquiler de inmuebles, etc. Los gastos de capital constituyen auténticas transferencias de capital de un sector a otro, que afectan la riqueza de la Nación, y son los destinados a compra de equipo, inversiones físicas y financieras, etc.

3.4 DIFERENCIAS ENTRE GASTO PRIVADO Y GASTO PÚBLICO.

Faya Viesca (81), destaca la importancia de distinguir entre Gasto Público y Privado. Señala que, en principio, el carácter público o privado del gasto, depende del sujeto que ergo, pues será público el que efectúe el Estado a través de cualquiera de los órganos que integren a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial; mientras que será privado, cuando el sujeto sea un particular o una sociedad mercantil. Sin embargo, el propio autor considera que, en la actualidad, con un Estado rector de la economía, que ha creado diversas entidades, se hace difícil distinguir entre gasto público y privado, sobre todo, cuando se está en presencia de sociedades mercantiles de participación estatal mayoritaria o minoritaria.

En mi opinión, con el adelgazamiento de la Administración Pública, que ha implicado una reducción considerable de las entidades Paraestatales, se ha disuelto la controversia señalada por el autor en cita, y con ello el simple texto del mencionado artículo 2° de la LPCGP elimina cualquier duda de cuando se está en presencia o no de un gasto público, lo que, por exclusión, nos indica, cuales son los gastos privados, que serán todos aquellos que no queden incluidos en la clasificación legal.

3.5 LA CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS.

Todo presupuesto contiene una clasificación de los gastos públicos, a fin de facilitar su dinámica, es decir, su prepara

(81) Ibidem, p. 48

ción, aprobación y ejecución. Tal clasificación debe ser uniforme, con objeto de que se puedan coordinar los planes de desarrollo económico y social con los presupuestos. Serían innumerables las clasificaciones que se pudieran formular respecto de los gastos públicos, por ello, me limitaré a enunciar las más representativas:

a) Clasificación Administrativa por Ramos e Instituciones.- Esta clasificación de los presupuestos tradicionales, se base en organizar estos últimos, mediante el sistema por programas, mismo que ha adoptado México.

En nuestro país, el sector público abarca dos partes, a saber: el sector centralizado y el descentralizado o paraestatal. Antes del año 1965, nuestro presupuesto sólo contemplaba el gasto del sector centralizado. Fue a partir de este año, cuando ya se incluyó también el sector paraestatal en el presupuesto, siendo integrado dicho sector, únicamente por las empresas paraestatales de mayor importancia.

b) Clasificación Según el Objeto del Gasto.- La finalidad de esta clasificación es, identificar las cosas que el gobierno compra. Gonzalo Martner ⁽⁸²⁾, nos indica, que la clasificación por objeto del gasto no desaparece en un presupuesto por programas, en virtud de que es utilizada para especificar la composición de los gastos que es necesario hacer en cada programa para cumplir sus objetivos. También sirve para estable-

(82) Cfr. MARTNER, G., Ibidem, p. 106

cer la composición de los gastos públicos y determinar la estructura de la demanda gubernamental y del resto de la economía. En un presupuesto por programas, la clasificación por objeto de gasto se combina con la clasificación por programas y actividades, lo que da por resultado el saber las cosas que se van a realizar y qué cosas se deben adquirir. Como resultado de esta clasificación, tenemos que se puede ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se darán al dinero asignado a cada programa o actividad.

Identificando el tipo de bienes y servicios que se van a comprar para cumplir los programas, existen casos en que no se les puede determinar en cuanto a su uso, ejemplo de esto, es cuando se trata de adquisición de servicios por contratos con empresas fuera de la administración Pública, como es el caso de construcción de obras Públicas por dichas empresas.

De acuerdo a Sergio Francisco de la Garza (83), en México, la clasificación de los gastos públicos según el objeto que persigan, es la siguiente:

Servicios personales

Compra de bienes para administración

Servicios Generales

Transferencias

Adquisición de bienes para fomento y conservación

Obras Públicas y construcciones

Inversiones financieras

(83) GARZA, Sergio F. de la. Ob. cit., p. 147

Erogaciones Especiales

Cancelaciones de pasivo.

Para una más completa comprensión del tema, analizaré a cada uno de tales gastos.

Servicios Personales.- En este caso, los egresos son por razón de servicios prestados por el personal permanente y no permanente, tanto civil como militar; incluye salarios, sobresueldos, gastos de representación y toda otra remuneración en efectivo, sin deducciones, de los programas de funcionamiento y de los programas de inversión.

Servicios Generales.- Comprende el pago de servicios hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas, no relacionadas con los empleados. Estos pagos se realizan en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal, o el uso de muebles o inmuebles; ejemplo, servicios públicos, publicidad, viáticos, transportes de cosas, arrendamiento de edificios, etc.

Compra de Bienes para Administración.- Abarca la compra de artículos, materiales que se consumen en actividades gubernamentales, y son artículos de duración media prevista de un año o menos.

Transferencias.- Engloba gastos en favor de personas o empresas, que corresponden a transacciones que no suponen una contraprestación en bienes o servicios; por ejemplo, pensiones, subsidios, construcciones de viviendas y otros edificios, etc.

Erogaciones Especiales.- Son las condicionadas a un ingreso e imprevistas.

Cancelación de Pasivo.- Incluye la amortización de la deuda pública.

c) Clasificación Económica.- Señala Martner (84), que mediante esta clasificación se puede identificar cada renglón de gastos y de ingresos, según su naturaleza económica. Asimismo, nos precisa cual es la parte de los gastos que las entidades ocupan en sus operaciones corrientes, y la parte que destinan a la creación de bienes de capital. Es un instrumento de análisis fiscal para los niveles de decisión y de planificación. También permite, por un lado, verificar la magnitud de la presión tributaria en el sistema económico y la manera como se reparte el gasto público entre gastos corrientes, transferencias e inversiones. La información resultante es de gran trascendencia, pues a través de ella, la administración Pública se da cuenta de la tendencia a abarcar responsabilidades en el proceso de desarrollo, como para la programación general, ya que muestra de que manera el sector Público participa en la formación de los grandes agregados económicos y, especialmente, en la formación bruta de capital.

d) Clasificación por Funciones.- Esta clasificación se refiere a las transacciones del gobierno, de acuerdo al fin particular al que se destinan. Tiene por objeto dar una descripción para informar al ciudadano común, sobre la naturaleza de los servicios que presta el gobierno, cubiertos con dinero de impuesto, así como la proporción de gastos destinados a cada

(84) Cfr. MARTNER, G., Ibidem, pp. 412 y 424

tipo de servicios, como pudieran ser, educación, salud, etc.

e) Clasificación Sectorial ⁽⁸⁵⁾. - Esta, tiene por objeto dar idea de la magnitud del gasto Público, según los distintos sectores de la economía y, al mismo tiempo, mostrar el nivel de los distintos programas que se encuadran en cada uno de esos sectores. Esta agrupación muestra la magnitud de la participación del sector Público en cada uno de los distintos sectores, por lo cual permite establecer las relaciones de interdependencia de los sectores Público y privado, por sectores, y también globalmente. Esta división, vincula la estructura de los planes de desarrollo con la estructura de los presupuestos, a través de los grupos de "desarrollo de los recursos", "desarrollo de la infraestructura", "desarrollo de la producción", "servicios generales" y "Servicios financieros".

f) Clasificación de los Gastos por Programas o Actividades. Escribe Martner ⁽⁸⁶⁾, que esta clasificación tiene por finalidad, permitir la identificación del conjunto de resultados a obtener dentro de cada sector de actividad del gobierno, clasificados por separado.

Para conocer los resultados en la operación gubernativa, es necesario que se agrupen, según programas, subprogramas, actividades y proyectos. Estos programas son definidos en función de la estructura administrativa de los órganos gubernamentales y de sus respectivas atribuciones o fines.

(85) Ibidem, pp. 117 y 445

(86) Ibidem, p. 45

Este desglose, permite crear orgánicamente las "unidades presupuestarias" a las cuales se asignarán los recursos que corresponda, en función a las cosas que el Gobierno hará. Los programas, subprogramas, actividades y proyectos, pasan a ser así una unidad de control y contabilidad del gasto público.

Además de traducir los objetivos que el Gobierno persigue, la clasificación permite la cuantificación de las metas programadas de los costos respectivos.

También es importante el presupuesto por programas, como pauta para fijar la estructura de los planes a corto y mediano plazo del sector Público. En consecuencia, la clasificación por programas sirve no sólo para fijar el plan de trabajo anual, sino que también para identificar las metas a mediano plazo, establecidas en el sector Público. En seguida, permite identificar, dentro de cada programa, las operaciones concretas a realizar, las que se especifican como un conjunto de actividades o proyectos a realizar. Por lo mismo, se puede producir una sincronización entre las metas de mediano plazo, con las metas anuales. Y entre éstas y las operaciones concretas a efectuar, para cumplir lo programado.

Hay tres clases de programas: los de funcionamiento u operación, mismos que están destinados a producir servicios; los de inversión, siendo éstos los destinados a producir bienes de capital; y los de financiamiento, que incluyen las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones del Gobierno o del sector privado.

Los planes pueden ser generales o sectoriales; así, puede

existir un plan global que cubra toda la economía, y planes por sectores, que detallen los aspectos globales dentro de un área específica de la economía; existen asimismo planes de largo, mediano y corto plazo; para agricultura, transporte, educación, etc. El plan de educación, por ejemplo, queda a cargo de la Secretaría de Educación Pública y sus dependencias; para ejecutarlo, necesita desglosar el plan anual de educación en segmentos más pequeños, a los que llama "programas"; éstos que dan a cargo de las Direcciones Generales de Educación Primaria, Secundaria, etc. Luego, los programas se abren en actividades o proyectos, según tengan o no por objeto prestar un servicio, o crear un bien de capital. Las unidades ejecutoras de las actividades, pueden ser las secciones, las escuelas, etc., y los proyectos, los organismos que construyan las aulas. Cada actividad y proyecto integrados dentro de un programa, y éstos dentro de un plan, tienen un costo que es necesario calcular, estableciendo un presupuesto anual. Con las asignaciones establecidas en el presupuesto, es posible comprar recursos humanos, materiales y equipo, para cumplir las tareas programadas y alcanzar los objetivos trazados.

Para fines de clasificación operativa, es importante presentar el presupuesto del sector Público, clasificado por sectores de actividades. En realidad, un presupuesto-programa, es un instrumento operativo que se utiliza en la promoción de actividades o sectores.

Con la anterior clasificación, y a manera de resumen, puedo señalar:

a) Los ingresos del Estado, pueden ser:

- Ingresos Patrimoniales de Derecho Privado, e
- Ingresos de Derecho Público.

b) Los Egresos Estatales son, a la vez, aquellos realizados de acuerdo a autorizaciones presupuestarias o gastos públicos, los que pueden clasificarse en: gastos públicos destinados a servicios personales; a transferencias; a inversiones financieras; a cancelaciones de pasivo; a compra de bienes para administración, etc.

Lo anterior sirve de base para entrar de lleno al objeto de estudio de la tesis, como lo es, la dinámica del presupuesto, relativa a su preparación, sanción y ejecución, temas a los que me avocaré en seguida.

CAPÍTULO IV

DINAMICA DEL PRESUPUESTO. PREPARACION,
SANCION Y EJECUCION

4.1 ASPECTOS INTRODUCTORIOS.

Analizados que han sido el concepto y el contenido del presupuesto, además de los principios generales que lo rigen, así como la descripción del estado planificador y del uso del gasto público como instrumento financiero, corresponde en seguida examinar el proceso vital del presupuesto; al respecto, Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza ⁽⁸⁷⁾, sostienen que el presupuesto de egresos comprende cuatro fases, como son: la preparación, la sanción, la ejecución y el control. Cabe señalar, que en este capítulo únicamente me ocuparé de las tres primeras fases y el quinto capítulo lo dedicaré al análisis de los controles, administrativo y parlamentario, del presupuesto. A continuación examinaré la mencionada dinámica, al tenor del siguiente cuadro sinóptico:

Presupuesto	I	Preparación	—	Poder Ejecutivo
	II	Sanción	—	Congreso
	III	Ejecución	—	Poder Ejecutivo
	IV	Control	—	Administrativo Parlamentario

(87) Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, L.H. y LUCERO ESPINOZA, M.
Ob. cit., p. 43

4.2 PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO. ORGANISMO COMPETENTE.

La elaboración del proyecto del presupuesto en el Derecho Mexicano, corre a cargo del Poder Ejecutivo. Esto se debe a la vinculación existente entre el presupuesto y el plan general de gobierno, que en la actualidad es el Plan Nacional de Desarrollo, en acatamiento a lo ordenado en el artículo 26 Constitucional y relativos de la Ley de Planeación.

En México, la Constitución Federal, en su artículo 74, fracción IV, y la LPCGP en su artículo 20, disponen que el Ejecutivo debe hacer llegar a la Cámara de Diputados, un proyecto de presupuesto de egresos, en el mes de noviembre del año inmediato anterior al que correspondan. Asimismo, el Secretario de Programación y Presupuesto, debe dar cuenta del proyecto a la Cámara, mediante comparecencia personal.

El órgano encargado de formular el presupuesto, lo es la dependencia de la administración Pública centralizada, denominada SPP, a la que la LOAPF, en su artículo 32, le otorga facultades para el despacho de:

"...V. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en atención a las necesidades políticas del desarrollo nacional.

VI. Formular el programa del Gasto Público Federal y el proyecto de presupuestos de egresos de la Federación y presentarlo, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

VIII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requieran la vigilancia y valuación del ejercicio del Gasto Público Federal y de los Presupuestos de egresos ...".

4.3 RELACIONES DE LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL, EN LA PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO.

La abrogada LOPEF, en sus artículos 3° y 4°, establecía la obligación de la SHCP de proporcionar a los Poderes Legislativo y Judicial, datos estadísticos, estudios e informes que solicitaran en relación a la preparación y aprobación de sus presupuestos.

La vigente LPCGP, ordena, a su vez, que el Poder Judicial, a partir del primero de enero de 1980, a través de su órgano competente, debe formular su propio proyecto de presupuesto y enviarlo oportunamente al Presidente de la República, para que éste lo incorpore al proyecto de presupuesto de la Federación, atendándose a las precisiones de ingresos y de gasto público Federal.

Por su parte, el Poder Legislativo, por medio de sus comisiones, formula su proyecto de presupuesto, mismo que remite al Presidente de la República y posteriormente lo aprueba o modifica conjuntamente con el proyecto que le envía el Ejecutivo Federal.

4.4 COLABORACIÓN DE LAS ENTIDADES Y LA SPP EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO.

Habida cuenta que en México se ha establecido un presupuesto de egresos de carácter programático, esto supone la activa participación de entidades presupuestarias que integran a la

administración pública Federal y de los poderes Legislativo y Judicial. Las entidades que integran la administración pública Paraestatal, a las que se refiere el artículo 2° de la LPCGP cuentan con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto público (artículo 7° LPCGP).

Además, de acuerdo a la sectorización de la administración pública, las Secretarías y Departamentos de Estado deben orientar y coordinar la programación y presupuestación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos Públicos, que queden ubicados en el sector que esté bajo su control, debiendo, las proposiciones de programas y presupuestos de cada entidad, recibir la aprobación de la secretaría o departamento cabeza de sector.

Los anteproyectos que preparen las entidades, deben estar elaborados con base en los programas respectivos (artículo 17 LPCGP). Asimismo, el proyecto que presente el Presidente de la República a la Cámara de Diputados, respecto de las entidades, debe estar formulado con apoyo en programas que indiquen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y estar fundados en costos (artículo 13 LPCGP).

Una vez que se conocen las cifras aproximadas de ingreso, gasto y financiamiento, que se distribuyen por sectores de actividad económica, con base a criterios definidos en las estrategias de política económica del Gobierno Federal, se fijan los montos o partidas que corresponde administrar a cada una de las entidades que participan en cada sector.

4.4.1 SECUENCIA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS Y ANTEPROYECTOS DE PRESUPUESTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. - De acuerdo a los lineamientos observados en la Ley de Presupuesto de Egresos de 1976, que ya tiene una orientación programática, la secuencia para la elaboración de programas y anteproyectos de presupuestos de las entidades implica los siguientes pasos:

a) El titular de la entidad: por ejemplo, de una Secretaría de Estado (llamada primer nivel), es el encargado de establecer y definir los objetivos y metas generales de la misma, determinando sus alcances en el corto, mediano y largo plazos. Asimismo, deberá precisar un monto preliminar de recursos financieros disponibles.

b) De acuerdo con los objetivos, metas y recursos financieros previamente definidos a nivel global de la entidad, los responsables de los niveles intermedios deberán establecer los programas y subprogramas correspondientes, fijando los objetivos, metas y necesidades financieras.

c) La adecuada elaboración de los programas y subprogramas anteriormente definidos, requiere que los niveles jerárquicos inferiores consideren los objetivos, metas y recursos, como marco para definir sus objetivos y metas particulares, y, con base en éstos, establecer las actividades que deberán desarrollar dentro de cada subprograma.

Una vez definidas, se cuantificarán, y el presupuesto programático del nivel inferior será presentado al inmediato superior, para su análisis y aprobación, en su caso.

d) Con base en el presupuesto por actividades elaborado en los niveles inferiores, los niveles intermedios integrarán y adecuarán los subprogramas y programas correspondientes. Una vez terminados, se presentarán al titular para su análisis.

e) El primer nivel (titular de la Secretaría), evaluará los presupuestos que corresponda a programas y subprogramas.

Agrupadas las acciones en programas, se procederá a su traducción, en guiones presupuestales, atendiendo al destino del gasto, determinando su costo y el tiempo necesario para su realización. Deberá mantenerse un constante flujo de información entre los diferentes niveles de la entidad para participar dentro de cada programa, a fin de asegurar que estos últimos sean coherentes entre sí y permitan cumplir con los objetivos establecidos.

De esta manera, las dependencias gubernamentales y organismos, elaboran sus anteproyectos preliminares de presupuesto anual, en que se reflejan sus programas de trabajo y las cantidades de financiamiento necesarias para su realización. Posteriormente, en su reunión, en la que participan funcionarios de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y del Banco de México, se conjugan los montos del presupuesto, conciliando las cifras previstas en el marco global, con los proyectos preliminares de cada dependencia y se fijan las cantidades a nivel agregado que a cada una de ellas corresponderá ejercer durante el siguiente año.

Con base a dicha esquematización final, las cifras por partida y por programas se convierten en definitivas, en el pro-

yecto de presupuesto que el Secretario de Programación y Presupuesto presenta al Presidente de la República.

Para finalizar este inciso, es de destacar que cuando las entidades no presenten su proyecto de presupuesto en el plazo señalado por la SPP, ésta queda facultada para formularlos. (Resulta obvio que la Cámara de Diputados se encuentra en posibilidad de formular y aprobar a su arbitrio su presupuesto de egresos).

4.5 ORGANOS DE LA SPP QUE INTERVIENEN EN LA PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Según la LOAPF, la SPP cuenta con facultades para llevar a cabo la proyección y cálculo de los egresos del gobierno Federal y de los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal. También tiene dicha dependencia, competencia para formular el programa de gasto público Federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del DDF, los cuales serán presentados a la consideración del Presidente de la República (artículo 32 LOAPF).

Ahora bien, hablando de la intervención de los órganos de la SPP en la preparación del proyecto del Presupuesto de Egresos, es de considerar que el Reglamento Interior de esta dependencia, determina la intervención de cada unidad administrativa en los siguientes términos:

- En los términos del artículo 13 de dicho reglamento, la Dirección General de Política Económica y Social, y la Dirección General de Política Presupuestal, cuentan con facultades para definir montos globales de gasto público, de acuerdo al

marco macroeconómico y a la estructura general de desarrollo y para realizar los estudios correspondientes.

- A la vez, la Dirección General de Política Presupuestal cuenta con facultades para:

1) Dictar las normas y metodologías a que deberá sujetarse la programación y presupuestación anual y para el ejercicio del gasto, en los niveles sectorial, institucional y regional, considerando las propuestas de las áreas administrativas competentes; 2) Proponer, en el marco de la planeación nacional de desarrollo, en coordinación con las unidades administrativas de la SPP, los criterios y prioridades para la asignación sectorial y regional del gasto público y proponer los ajustes correspondientes durante su ejercicio; 3) Consolidar los programas presupuestales sectoriales e institucionales y compatibilizar los niveles de gasto global con los requerimientos presupuestales de los sectores, a efecto de integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; y 4) Normar la calendarización de los anteproyectos de programas presupuestados sectoriales e integrar los calendarios de ejercicio global real y financiero, tomando en cuenta la capacidad de ejercicios y la disponibilidad de fondos.

4.5.1 FECHA DE PRESENTACIÓN Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS.- De conformidad al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, el Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara de Diputados las correspondientes iniciativas de Leyes de Ingresos, así como los proyectos de Presupuestos de Egresos, a más tardar el día 15 del mes de noviem-

bre. Para ello, el Secretario del Ramo (Programación y Presupuesto), deberá comparecer ante dicha Cámara de Diputados, a dar cuenta de su contenido. El plazo de presentación del proyecto, sólo puede ampliarse mediante solicitud del Ejecutivo Federal, debidamente justificada a juicio de la Cámara, o de la Comisión Permanente. En todo caso, el Secretario del Despacho deberá informar a los representantes populares, el motivo del retraso. A mayor abundamiento, es de destacar que el contenido del proyecto del Presupuesto de Egresos es el siguiente:

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

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

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

IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.

V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en cursos.

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

VII. Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio

fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.

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

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

4.5.2 DISCUSIÓN, APROBACIÓN Y REFORMA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.- Para efectos de la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos, cabe señalar que corresponde a la Cámara de Diputados efectuar el debate, discutiendo, en primer término, la iniciativa de Ley de Ingresos, facultad que le confiere el artículo 72 Constitucional, en el inciso h); de la misma forma, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, tal como lo establece la fracción IV del artículo 74 del mismo ordenamiento legal.

4.5.3 FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA FORMULAR LA INICIATIVA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.- La Constitución de 1857 ⁽⁸⁸⁾, en su artículo 69, establecía que el pe último día del primer período de sesiones, debía ser presenta do a la Cámara de Diputados el presupuesto del año próximo siguiente, por parte del Ejecutivo Federal; este artículo desapa reció de la Constitución de 1917, en la que encontramos como

(88) TENA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México", Ob. cit., p. 616.

fundamento para que el Ejecutivo realice la iniciativa, el artículo 74, fracción IV, que ordena que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de Leyes de Ingresos y de los proyectos de Presupuesto, a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo, en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de despacho que corresponda, a dar cuenta de los mismos.

Es de destacar, la discrepancia que existe en la Constitución y en la LPCGP, en los artículos que a continuación se transcriben:

Artículo 74 Constitucional:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...IV. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara, las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto, a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos".

Artículo 20 de la LPCGP:

"El proyecto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, deberán ser presentados oportunamente al Presidente de la República por el Secretario de Programación y Presupuesto, para ser enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de noviembre del año inmediato anterior al que correspondan".

Como se desprende de los textos transcritos, el ordenamiento legal invocado en segundo término señala un plazo que abarca hasta el 30 de noviembre para que el Presidente de la República remita el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal a la Cámara de

Diputados; mientras que la Constitución Federal señala que dicho término concluirá a más tardar el 15 del mes de noviembre. Ahora bien, en mi opinión, de los preceptos legales transcritos prevalece, en los términos del artículo 133 Constitucional, los dispositivos constitucionales, mismos que están sobre cualquier otro ordenamiento legal. Por tanto, es el texto del artículo 74 Constitucional, el que prevalece en el caso.

4.5.4 FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA PROPONER MODIFICACIONES AL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS.- Es de destacar la voluntad del legislador Federal de conceder, en la LPCGP, facultades a la Cámara de Diputados para presentar proposiciones con el fin de modificar el proyecto de presupuesto de egresos (artículo 21), y de que la SPP tenga la obligación de proporcionar, a solicitud de los diputados al Congreso de la Unión, los datos estadísticos e información general que permitan la mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto, si bien, en el numeral en cita, se dispone terminantemente que a ninguna proposición de modificación del presupuesto se le dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones.

También resulta indispensable mencionar que la LPCGP, en su artículo 22, dispone que a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, debe agregarse la correspondiente iniciativa de ingresos, si con la proposición planteada se altera el equilibrio del presupuesto.

4.5.5 PROMULGACIÓN DE VETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.- El Presupuesto, según ya ha quedado indicado, tiene la naturaleza

jurídica de una ley, y una vez que ha sido adoptado por el Congreso, corresponde al Poder Ejecutivo su aprobación y promulgación, en los términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que textualmente ordena:

"Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; ...".

Resulta oportuno hacer mención a la tesis de Tena Ramírez (89), quien sostiene, al hacer un estudio del derecho de veto del Ejecutivo de la Unión, que el presupuesto de egresos, con las modificaciones que le haya introducido la Cámara de Diputados, deben ser promulgados y publicados por el Presidente, mediante el decreto correspondiente; ya que la facultad de vetar dicho presupuesto no existe respecto de resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos, cuando se reúnen en asamblea única, o de la Comisión permanente. Ello, porque en ninguno de los tres casos se está ante resoluciones del Congreso, surtiéndose el principio de que los Poderes Federales no tienen más facultades que las que expresamente concede la Constitución. Al respecto, de la Garza (90), manifiesta que, en Repúblicas como los Estados Unidos y Argentina, sí se surte el derecho de veto del Ejecutivo, respecto de la Ley de

(89) TENA RAMIREZ, F. Derecho Constitucional Mexicano, Ob.cit., p. 102

(90) GARZA, Sergio F. de la. Ob. cit., p. 160

Presupuesto de Egresos. Este criterio lo reafirma Giuliani Fonrouge ⁽⁹¹⁾, que señala la facultad de veto que tiene el Presidente de la Nación Argentina, consistente en la facultad de desechar en todo o en parte, el proyecto sancionado, devolviéndolo con sus objeciones a la Cámara de origen, para nueva consideración. Ello, con fundamento en el artículo 72 de la Constitución de la República Argentina.

4.6 LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

Fonrouge ⁽⁹²⁾, señala, que una vez que ha entrado en vigencia el presupuesto, a raíz de su aprobación y promulgación, comienza la fase de su ejecución, que aparece dominada por la idea de control, la que, llevada a extremos, puede conducir a lentitud generalizada de actos de fiscalización, con efectos paralizantes sobre la administración; a la vez, el propio autor hace una distinción entre operaciones de recaudación de ingresos y erogaciones de gastos. Las operaciones de recaudación de ingresos, según este autor, parten del concepto administrativista de "autorización presupuestaria" según el cual existe, en el caso de recursos, la obligación del ejecutivo de recaudarlos necesariamente. Por el contrario, en materia de gastos, según su opinión, no es forzoso utilizar íntegramente las cifras consignadas en el presupuesto, a menos que la erogación responda a un plan general (por ejemplo, la creación de trabajo por razones económicas y sociales, o de realización de

(91) GIULIANI FONROUGE, C.M. Ob. cit., p. 218

(92) Ibidem, p. 219

programas de carreteras), en este supuesto, el Ejecutivo no puede dejar de cumplir el mandato legislativo y la cifra consignada en el presupuesto no es facultativa, sino obligatoria, en este caso, no hay "autorización", sino "mandato".

Giuliani Fonrouge ⁽⁹³⁾ relata, que autores como Ingresso, reconocen cuatro fases sucesivas en la realización de los gastos públicos, como son:

- a) Compromiso
- b) Liquidación
- c) Libramiento u Ordenamiento (Orden de pago)
- d) El pago.

A la vez, afirma que en la legislación argentina (Ley de Contabilidad, Decreto Ley 23.354/56), se debe de agregar una operación previa, consistente en la orden de disposición de fondos.

Por su parte, en México, Faya Viesca ⁽⁹⁴⁾ divide a la ejecución del presupuesto en cuatro grandes fases, como son: el compromiso, la liquidación, el ordenamiento y el pago del presupuesto. Cabe señalar, que por no existir en nuestra Legislación Federal la orden de disposición de fondos que, según Giuliani Fonrouge, tiene su fundamento en el artículo 30 de la Ley de Contabilidad Argentina, según el cual:

"El Poder Ejecutivo dictará una orden de disposición de fondos para cada jurisdicción, hasta el importe de los créditos acordados a favor de los respectivos Directores Generales de Administración o Funcionarios, que han sus veces y que se denominan Jefes de Servicios Administrativos".

(93) Ibidem, p. 220

(94) FAYA VIESCA, J. Ob. cit., p. 265

Por lo tanto, limitaré mi estudio a las cuatro etapas sucesivas, de procedimiento de realización del gasto Público, que la doctrina reconoce, y las cuales adopto para los efectos de este estudio.

4.6.1 EL COMPROMISO.- El Compromiso, según Faya Viesca (95) que sigue las ideas de Duverger:

"Es la consecuencia de una decisión tomada por una autoridad administrativa, de hacer una operación que acarrea un gasto para el Estado; un pedido material, una subasta de obras públicas, el nombramiento de un funcionario, son ejemplos de actos que comprometen gastos públicos. Tal compromiso no tiene una finalidad en sí mismo, sino que es accesorio de un acto que tiene una significación completamente distinta. El gasto resultante, sólo es una de las consecuencias del acto y no precisamente la más importante. Por ejemplo, se nombra a un funcionario para asegurar el funcionamiento de una administración; se encargan materiales u obras, por que son necesarias a un servicio de interés general".

En el artículo 13 de la LPCGP, se obliga al Ejecutivo a formular el gasto público Federal en base a presupuestos que deberán ser formulados con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Con tal programación, se conecta el gasto con los programas gubernamentales y con los fines del Estado Mexicano. De esta forma, la etapa de compromiso viene a ser un medio y un instrumento para posibilitar programas y prioridades de la administración.

Es de notar, que la etapa del compromiso no es una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, ya que si se ha aprobado el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados y éste ha sido

(95) Ibidem, p. 266

promulgado y publicado por el Ejecutivo, pero es necesaria la realización de gastos que excedan a tal presupuesto, de acuerdo al artículo 126 Constitucional, la Cámara de Diputados ya no estará facultada para aprobarlos. Por tanto, al hablar este numeral de una determinación por una ley posterior, es claro que los nuevos pagos (nuevos compromisos), tendrán que ser autorizados por el Congreso de la Unión, quien dictará la nueva ley en los términos del artículo 70 Constitucional.

El Poder Judicial Federal también, excepcionalmente, participa en materia de compromiso, al emitir sentencia definitiva que condene a la administración pública al pago de una determinada indemnización a favor de particulares. Esta indemnización, según Faya Viesca ⁽⁹⁶⁾, son auténticos y reales compromisos que la administración paga con cargo al presupuesto.

Por tanto, se puede concluir, que en materia de compromisos, participan y tienen ingerencia los tres poderes de la Unión, además de la Cámara de Diputados, individualmente.

4.6.2.- LA LIQUIDACIÓN.- Faya Viesca ⁽⁹⁷⁾, define a la liquidación como:

"el procedimiento administrativo y contable tendiente a determinar el importe de un determinado gasto, una vez que éste ha sido comprometido".

En efecto, todo compromiso se traduce en un crédito en contra del Estado y, en consecuencia, en una deuda que forzosamente éste tiene que pagar. La determinación de los gastos con-

(96) Ibidem, p. 269

(97) Ibid.

sistirá, por tanto, en una operación tendiente a fijar la cuantía exacta en dinero para hacer líquida la obligación. La etapa de la liquidación exige la absoluta comprobación de los servicios realizados, de lo adquirido o de aquello que fue el objeto del compromiso.

Cabe indicar, que existen innumerables gastos cuya cuantía exacta no puede ser determinada en el momento de su compromiso, por ejemplo, en los programas de inversiones públicas puede suceder que las erogaciones finales sean mayores a lo presupuestado.

También puede suceder, que se abandonen ciertos programas reduciéndose con ello el compromiso.

En ocasiones es necesario ejecutar programas colaterales o accesorios, en apoyo a un programa inicialmente aceptado. Estos cambios y modificaciones hacen preciso que la administración solicite aumentos o reducciones a los presupuestos iniciales, o que demande nuevas partidas para nuevos programas. Lo mismo sucede con la compra de materiales y equipo, y en los programas que requieren la contratación de nuevo personal. Además, la etapa de la liquidación es complicada en épocas en que la inflación impacta a la totalidad del gasto público, en que los proveedores de bienes y servicios del Estado condicionan sus prestaciones al valor adquisitivo de la moneda. Asimismo, puede presentarse el caso de que los trabajadores al servicio del Estado reciban aumentos de emergencia o compensaciones adicionales, con lo que también se incrementará dicho gasto.

Existe el principio de Derecho Público del servicio realiza

do, según el cual el Estado sólo pagará a sus acreedores, hasta que éstos han ejecutado el servicio o las prestaciones que tienen a su cargo. Sin embargo, este principio tiene excepciones, sobre todo en el caso de particulares que ejecutan obras públicas. Dicho principio se confirma con el caso de los trabajadores al servicio del Estado, a quienes se les paga en quincenas vencidas; al prestador de servicios, una vez que los ha realizado; al proveedor, una vez que ha entregado la mercancía; al contratista, una vez que ha terminado la obra, o liquidaciones parciales.

4.6.3 EL LIBRAMIENTO U ORDENAMIENTO.- Giuliani Fonrouge (98), señala que, el libramiento es la denominación que atribuye la ley de contabilidad a la orden o mandato de pago, para que la Tesorería General haga efectivas las erogaciones comprometidas y liquidadas.

Recuérdese que en la Legislación Mexicana se ha implantado el presupuesto por programas. Esto implica que, en los términos del artículo 13 de la LPCGP, el gasto Público Federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen:

- a) Objetivos;
- b) Metas; y
- c) Unidades responsables de su ejecución.

También es necesario tener presente, que dichos presupues-

(98) GIULIANI FONROUGE, C.M. Ob. cit., p. 224

tos se elaborarán anualmente y se fundarán en costos.

Ahora bien, a efecto de entrar en materia en el subinciso que nos ocupa, es necesario dividir el mismo en varios apartados, que serán señalados con los números del I al XI, ya que tienen relación con el libramiento u ordenamiento, por lo que en seguida paso al desarrollo de éstos.

I. FUNCIONARIOS AUTORIZADOS PARA ORDENAR AFECTACIONES AL PRESUPUESTO.- La exposición de motivos de la LPCGP, establece que una de las modalidades trascendentales de la nueva ley es:

"Que se propone sentar las bases para que, en el más corto plazo, se liberalice el ejercicio del gasto casi totalmente, con el objetivo central de que los responsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas, cumplir con las funciones que les están encomendadas".

En efecto, una de las características de los presupuestos por programas consiste en que, con toda precisión, las entidades y las unidades encargadas de la ejecución del presupuesto, sean los responsables tanto del avance físico, como del manejo de los recursos económicos.

Para explicar lo anterior, por separado se analizará a cada uno de los tres poderes Federales.

1. En el Poder Ejecutivo:

a) Administración Pública Federal Centralizada.- En cada una de las dependencias, tienen facultades para ordenar afectaciones al presupuesto:

- El Presidente de la República, por lo que se refiere a su ramo de Presidencia, así como en los ramos que dependen directamente de él.

- Cada uno de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos administrativos, tienen facultades para ordenar afectaciones al presupuesto de su ramo.

- También los Subsecretarios, Oficial Mayor y Directores Generales, tienen facultades de afectación de presupuesto, en cuanto a los programas específicos de que son responsables. Con ello, además de la independencia presupuestal con que cuentan estos altos funcionarios, a la vez, se hacen responsables del avance y terminación de los programas a cargo de la respectiva unidad administrativa, así como del manejo de los recursos afectos a los mismos.

b) Administración Federal Pública Paraestatal.- Independientemente de que en fechas recientes se ha manifestado el adelgazamiento de la administración pública federal paraestatal, en razón de que las sociedades nacionales de crédito han sido puestas a la venta del mejor postor, que pueden ser inversionistas nacionales, y de la venta de distintas sociedades de participación estatal mayoritaria y minoritaria, como son las líneas aéreas y empresas mineras, sin embargo, el fenómeno paraestatal se sigue manifestando, si bien, cada vez de manera menos significativa.

Dentro de los organismos paraestatales, de acuerdo a su organización interna, derivada de su régimen jurídico propio, se determina qué funcionarios tienen facultades para ordenar afectaciones a sus respectivos presupuestos.

2. En cuanto al Poder Judicial de la Federación, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien define qué funcio-

narios estarán autorizados para manejar el ejercicio de su presupuesto.

3. Respecto al Poder Legislativo, debe destacarse la existencia de comisiones encargadas de afectaciones al presupuesto, la cual es designada por los miembros de cada una de las cámaras.

II. EL LIBRAMIENTO DE CARGO AL PRESUPUESTO.- Al reformarse, en el año de 1978, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se sentaron bases para que se liberalice el ejercicio del gasto, según ya se indicó, para evitar que existan trabas administrativas que impidan a los facultados cumplir con las funciones que la ley les encomienda. Por ello, la autorización originaria del gasto corriente o la inversión, radican en un programa. De este modo, los encargados de las unidades que administran un programa aprobado en el Presupuesto de Egresos, tendrán facultad para, bajo su responsabilidad, autorizar cargos a las partidas del correspondiente programa.

La Administración del fondo público se hará por medio de órdenes de pago, expedidas de acuerdo con requisitos previstos en los formularios que dicte la SPP.

Es de destacar, que cuando se expida el libramiento u orden de pago, los funcionarios autorizados deben observar que exista saldo suficiente para cubrirla, salvo que se trate de partidas de ampliación automática o que, agotada la partida, ésta sea ampliada expresamente.

Al expedirse las órdenes o libramientos que afectan al presupuesto, los funcionarios emisores deben ajustarse al calenda

rio de pagos que anualmente expide la SPP.

III. FUNCIONES DE LA SUBTESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.- Corresponde a esta Subtesorería la realización de las liquidaciones de pago de cualquier remuneración al personal Federal, así como la emisión o suspensión de los cheques correspondientes. También le compete ordenar el pago de las diferentes dependencias gubernamentales, a las representaciones sindicales autorizadas o a las personas facultadas, de las cantidades que corresponden a las retenciones hechas por su cuenta al personal Federal.

IV. PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE DUPLICIDAD O MULTIPLICIDAD DE EMPLEOS EN EL GOBIERNO FEDERAL.- En atención al artículo 126 de la Constitución Federal, la LPCGP en su artículo 34, ordena que la SPP debe determinar, en forma expresa y general, cuándo procederá aceptar la compatibilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de las entidades, sin perjuicio del estricto cumplimiento de las tareas, horarios y jornadas de trabajo que correspondan.

En efecto, el artículo 126 Constitucional prohíbe que una sola persona efectúe dos o más empleos en el Gobierno Federal. Esta prohibición es complementada por las disposiciones de una ley ordinaria, como es la LPCGP, que en su referido artículo 34 ordena, que los interesados pueden optar por el empleo o comisión que más les convenga, pero no desarrollar dos actividades en el Gobierno Federal.

V. DOCUMENTOS INDISPENSABLES PARA HACER LAS AFECTACIONES AL PRESUPUESTO.- Las afectaciones al presupuesto se hacen, según

de la Garza (99), mediante:

- Ordenes de pago "A".- Se trata de documentos nominativos que se expiden por cantidades cuyo pago está determinado y devengado de antemano.

- Ordenes de pago "B".- Estas, se expiden por pagos relativos a gastos periódicos, cuando no se conoce al acreedor o el monto exacto, por anticipos para adquisiciones o construcciones.

- Constancias de nombramiento.- Se expiden por las dependencias para designar personal civil a ocupar plazas previamente autorizadas por la SPP.

- Otros documentos indispensables para realizar afectaciones al presupuesto, son:

- . Oficinas de afectación presupuestaria.
- . Avisos de pago.
- . Avisos de reintegro.
- . Cancelación de órdenes de pago.

VI. LA ADQUISICIÓN, EL ARRENDAMIENTO Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES.- En el Diario Oficial de la Federación del 8 de febrero de 1985, se publicó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles. Según el artículo 1º de este cuerpo normativo, quedan reguladas:

- Las acciones relativas a la planeación, programación, pre

(99) GARZA, Sergio F. de la, Ob. cit., p. 168

supuestación y control, que, en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios relacionados con los mismos, realicen las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo; y

- Los actos y contratos que lleven a cabo y celebren las mencionadas dependencias relacionados con las materias antes enunciadas.

Cabe señalar, que el gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, deben sujetarse a las disposiciones de la LPCGP y, en su caso, a los presupuestos anuales de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal (artículo 3° LAAPSRBM).

VII. LA NORMATIVIDAD SOBRE ADQUISICIONES.- Las adquisiciones, arrendamientos y servicios, que realicen las dependencias y entidades de la administración pública Federal centralizada, deben sujetarse a:

- Los objetivos, prioridades y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, en su caso;

- Las previsiones contenidas en los programas anuales que elaboren las propias dependencias y entidades para la ejecución del plan y los programas a que se refiere la ley;

- Los objetivos, metas, previsiones y recursos, establecidos en los presupuestos de egresos respectivos;

- Las estrategias y políticas previstas en estados y municipios, respecto de sus planes y programas (artículo 12 LAAPSRBM).

Las dependencias y entidades de la administración pública

Federal, tienen la obligación de realizar la planeación de sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, y, en base a ello, deben formular los programas respectivos. Al respecto, el Reglamento de la LPCGP dispone las normas que las dependencias deben seguir para la formulación de sus programas Institucionales. Tales programas deben sujetarse a la estructura programática aprobada por la SPP, de conformidad con lo siguiente:

a) La estructura programática contendrá como elementos mínimos: la función, la subfunción, el programa y el subprograma. La Secretaría podrá incluir categorías programáticas de mayor detalle, cuando lo estime conveniente;

b) La Secretaría determinará las funciones y subfunciones, así como aquellos programas, subprogramas y proyectos que se consideren estratégicos. La definición de los demás programas, subprogramas y proyectos se establecerá entre la Secretaría y las entidades coordinadoras de sector y entidades no adscritas a un sector determinado;

c) La Secretaría comunicará a las entidades los criterios para la definición de programas y subprogramas;

d) Las entidades podrán proponer programas y subprogramas que requieran para el desarrollo de sus acciones;

e) La Secretaría podrá efectuar cambios en la estructura programática, con la participación que corresponda a las entidades, y

f) La Secretaría integrará y mantendrá actualizado el catálogo de actividades del sector público Federal, el que contendrá la estructura programática aprobada.

Cabe indicar, que la SPP definirá con las entidades coordinadoras de sector y, en su caso, con las entidades coordinadas, las unidades de medida y la denominación de las metas que se utilizarán en la elaboración de los programas a que se refiere la ley, de acuerdo a lo siguiente:

a) La Secretaría determinará y dará a conocer los lineamientos y normas a que habrá de sujetarse la definición de las unidades de medida y la denominación de las metas de los programas, subprogramas y proyectos considerados, y

b) La Secretaría emitirá un Catálogo de Unidades de Medida y Denominación de Metas, que se integrará con las unidades de medida convenidas con cada entidad coordinadora de sector y entidades no coordinadas. El catálogo se podrá revisar anualmente, a iniciativa de la Secretaría o de las entidades, dentro del plazo que para el efecto determine la primera.

A la vez, los Programas Institucionales que formulen las entidades, para efectos de su presupuestación, deben contener:

a) La desagregación en subprogramas y, en su caso, proyectos, cuando las actividades a realizar requieran un nivel de desagregación mayor;

b) Los objetivos que se pretendan alcanzar, así como la justificación de los programas;

c) La cuantificación de metas por programa, subprograma y proyecto, con sus unidades de medida y denominación, de acuerdo con el Catálogo de Unidades de Medida y Denominación de Metas, que emita la Secretaría;

d) La temporalidad de los programas, así como sus unidades

administrativas responsables;

e) Las previsiones de gasto de acuerdo con lo establecido en la Clasificación por Objeto del Gasto que expida la Secretaría, para cada una de las categorías programáticas establecidas por la misma;

f) El impacto regional de los programas con sus principales características y los criterios utilizados para la asignación de recursos en el ámbito regional;

g) Las relaciones programáticas intra e intersectoriales;

h) Las previsiones de gasto en efectivo y en movimientos devengables, de acuerdo con la clasificación por Objeto del Gasto, así como el programa de endeudamiento, cuando se trate de las entidades señaladas en las fracciones VI a VIII del artículo 2° de la ley;

i) Las fuentes de financiamiento, y

j) Las demás provisiones que establezca la Secretaría.

Para finalizar este punto, es de indicar que los programas que consignent inversión física, deben especificar, además de lo previsto en el artículo 16 del Reglamento de la ley en cita, los siguientes elementos:

a) Los proyectos en proceso y nuevos proyectos, identificando los que se consideren prioritarios y estratégicos, de acuerdo con los criterios que al efecto fije la Secretaría;

b) Para el caso de los proyectos en proceso, el total de la inversión realizada y las metas obtenidas al término del ejercicio presupuestal inmediato anterior;

c) Las metas previstas para el ejercicio presupuestal co-

rrespondiente, así como los indicadores de evaluación y su impacto socioeconómico;

d) El monto total previsto para el ejercicio presupuestal, precisando las fuentes, tipo de financiamiento y su regionalización por entidad federativa, así como la inversión a realizar en años posteriores;

e) La interdependencia intrasectorial con otros programas y proyectos;

f) El lugar o lugares geográficos de su realización y las unidades administrativas responsables ejecutoras;

g) El período total de ejecución y la previsión de recursos para la puesta en operación de los programas y proyectos, y

h) Las demás previsiones que determine la Secretaría.

La SPP tiene la obligación de dictar, a más tardar el día 15 de cada mes de marzo, las normas y lineamientos que deben observar las entidades en la elaboración de sus programas.

A su vez, las entidades coordinadoras de sector, para la elaboración de sus programas, deben:

a) Fijar la política de acción a realizar en sus sectores respectivos, de acuerdo con el conocimiento real de su problemática y en función de la capacidad operativa de sus entidades coordinadas, considerando, además, los objetivos y metas de los planes nacionales, sectoriales y estatales, así como las orientaciones e indicaciones de la Secretaría;

b) Integrar los documentos sectoriales que resuman y compatibilicen las acciones a desarrollar por las entidades bajo su coordinación, comunicándoles los objetivos y metas a alcanzar

por el sector;

c) Cuidar que los programas institucionales de las entidades que conforman su sector, guarden congruencia intrasectorial y, en su caso, intersectorial, y

d) Enviar sus programas, junto con los de sus entidades coordinadas, a la Secretaría, en los plazos que ésta señale.

VIII. EL PADRÓN DE PROVEEDORES.- Este padrón, de conformidad a los artículos 20 y 21 de la LAAPSRBM, es llevado por la SPP y su denominación es "Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal".

Los proveedores de la Administración Pública Federal, deben quedar inscritos en este padrón, de conformidad con su actividad, capacidad técnica y ubicación. Tal registro, tendrá una vigencia indefinida y el carácter de proveedor se adquirirá con la simple inscripción del interesado. Las personas físicas y las sociedades mercantiles que lo deseen, pueden solicitar su inscripción al padrón de proveedores por escrito y la SPP, dentro de un término que no debe exceder de 15 días hábiles, debe resolver sobre la inscripción del padrón o modificación de la clasificación. Si en tal plazo no existe respuesta por parte de la Secretaría, se tendrá por inscrito al solicitante o por modificada su clasificación.

De conformidad con los artículos 23 y 25 de esta ley, la SPP cuenta con facultades para suspender el registro del proveedor y aún de cancelarlo, si se producen los supuestos en ellos establecidos.

IX. PEDIDOS Y CONTRATOS.- Las adquisiciones, arrendamientos

y servicios, se adjudican o llevan a cabo, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que, libremente, se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto únicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y circunstancias pertinentes.

La convocatoria se publica en la prensa, y todo interesado que satisfaga los requisitos de la misma, sus bases y especificaciones, tendrán derecho a presentar proposiciones de la licitación. En el acto de apertura, se procede a dar lectura en voz alta a las propuestas presentadas por los interesados.

Cabe indicar, que las dependencias y entidades deben remitir a la Secretaría de la Contraloría la información relativa a pedidos y contratos que lleven a cabo; tal información debe de conservarse en forma sistemática, por un plazo de cinco años. La Contraloría puede realizar visitas e inspecciones que estime pertinentes y solicitar a los servidores públicos y proveedores, datos e informes relacionados con las adquisiciones, arrendamientos o servicios. Estos aspectos los veremos en detalle, en el capítulo V de esta tesis, precisamente al analizar aspectos del control del Presupuesto.

X. LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA Y SU REGULACIÓN.- En el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980, se publicó la Ley de Obras Públicas que derogó, a su vez, la Ley de Inspección de Contratos de Obras Públicas, que había sido emitida el 21 de diciembre de 1965.

En esta ley destacan los siguientes aspectos:

1. Concepto de Obra Pública.- Será todo aquel trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de la ley. En este aspecto quedan comprendidas las construcciones, reparaciones y demoliciones de dichos bienes, también quedan incluidos los que tienden a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del país, y los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y demás actividades relativas que tengan por objeto explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentran en el suelo o subsuelo.

2. El gasto de la obra Pública queda sujeto a lo previsto en el presupuesto de egresos.

3. La ejecución de obras Públicas con cargo a obras Federales o conforme a convenios celebrados entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas, que quedan sujetos a las propias disposiciones de la ley en cita.

4. La Planeación, la Programación y Presupuestación de la obra, implica que los planes que elabore el gobierno Federal deberán estar ajustados a los recursos asignados para los mismos, debiendo jerarquizarse en función de las necesidades nacionales y del beneficio económico social y ambiental.

Al programarse y presupuestarse, las dependencias y entidades deben elaborar programas de obra pública con sus respectivos presupuestos, en base a políticas, periodicidades y recursos de la planeación del desarrollo del país, considerando objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo; acciones que

se han de realizar y los resultados previsibles; los recursos necesarios para su ejecución, y la calendarización física y financiera de los mismos, así como los gastos de la operación y las unidades responsables de su ejecución.

Si la ejecución de las obras rebasa un ejercicio presupuestal, debe determinarse el presupuesto total de la obra y el ejercicio o ejercicios de que se trata.

5. El Padrón de Contratistas de Obras Públicas.- La SPP lleva el padrón de contratistas de obras públicas y fija criterios y procedimientos para la clasificación de las personas inscritas en él, de acuerdo con su especialidad, capacidad técnica y económica, y ubicación en el país.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal, sólo pueden celebrar contratos de obras o servicios relacionados con las mismas, con las personas inscritas en el padrón, cuyo registro esté vigente. El registro es anual y dura del 1° de julio al 20 de junio del año siguiente, debiendo revalidarse.

6. Ejecución de la obra.- Las dependencias o entidades de la administración pública federal, pueden realizar las obras públicas por:

a) Contrato.- Los contratos deben ser adjudicados en subasta, mediante convocatoria y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que deberá ser abierto en junta pública. La ley regula los requisitos de la convocatoria y los casos en que se puede prescindir de ella, como pueden ser, Seguridad Nacional, condiciones o circunstancias extraordinarias, o impre-

visibles, o cuando el costo de la obra no justifica el procedimiento. En estos supuestos de excepción, se puede llamar a personas con capacidad de respuesta inmediata y recursos técnicos financieros y demás, que sean necesarios.

La forma de contratación puede ser a precio alzado o por precio unitario, y debe señalar la ejecución de obra, suspensión, estimación de obra ejecutada, comunicaciones, recepción de trabajos, etc.

b) La realización de obras públicas por administración directa.- Para que se pueda ejecutar la obra, por parte de dependencias o entidades, por administración directa, es necesario que éstas cuenten con la capacidad técnica y elementos necesarios para tal efecto.

XI. EL REGISTRO DE AFECTACIONES AL PRESUPUESTO.- Las afectaciones al presupuesto de Egresos de la Federación, son captadas por la Tesorería de la Federación y las Delegaciones Regionales de la Subsecretaría del Presupuesto, en donde quedan registradas por medio de la documentación que les remiten las oficinas pagadoras de la Tesorería de la Federación.

En la LPCGP, se ha desconcentrado la contabilidad de la Federación, de suerte tal, que actualmente cada entidad presupuestaria lleva su propia contabilidad y dado que se ha aceptado el sistema de contabilidad de costos, cada entidad es responsable de llevar la cuenta de activos, pasivos, ingresos, costos y facultades y gastos, de tal manera que cuando un funcionario expide una orden de compra de obra u otorga un nombramiento, debe registrarse en la contabilidad de la entidad la

afectación que implica al presupuesto o presupuestos que le corresponda manejar.

Después que la Secretaría o departamento de Estado efectúan la glosa y el registro contable de sus operaciones, envían a la SPP, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, un informe concentrado para que ésta, a su vez, realice la consolidación de la cuenta Pública que anualmente presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados.

4.6.4 EL PAGO.- El pago es el acto final del proceso de ejecución del Presupuesto. Debe destacarse que existe diferencia entre la autoridad que dispuso el pago (Libramiento), que fue alguno de los funcionarios precisados en el inciso anterior, y el pago mismo, que es efectuado por la Tesorería de la Federación, que no mantiene relación jerárquica con la dependencia libradora.

Giuliani Fonrouge ⁽¹⁰⁰⁾, señala que, el pago no es únicamente la operación material de entrega del dinero, sino también una operación jurídica, ya que el Tesorero no es un ejecutor ciego de la orden de pago, sino un controlador de la regularidad jurídica del libramiento, que compromete su responsabilidad. En efecto, si el documento no reúne las condiciones formales exigidas por la ley o no se ajusta a los requisitos de orden sustancial, el Tesorero tiene la obligación y no la mera facultad de rehusar el pago.

(100) Cfr. GIULIANI FONROUGE, C.M., Ob. cit., p. 225

ORGANOS ENCARGADOS DE EFECTUAR EL PAGO:

1. Los pagos en los Poderes Legislativo y Judicial.- Los pagos correspondientes a estos Poderes, se efectúan por conducto de sus respectivas Tesorerías. La ministración de fondos a dichas Tesorerías es autorizada por la SPP, de conformidad con el presupuesto aprobado.

2. Los pagos en el Poder Ejecutivo.- La SPP, de conformidad con los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos, autoriza las ministraciones de fondos del Gobierno Federal tanto a las dependencias del sector centralizado, como a las entidades del sector paraestatal. En efecto, tanto las dependencias como las entidades, ejercen sus presupuestos en base a las autorizaciones, limitándose el ejercicio a los montos consignados en los programas respectivos y de conformidad con la distribución que se haga de las partidas (artículo 4° DPE).

La SPP sin embargo, puede reservarse la autorización de dichas ministraciones de fondos con cargo al presupuesto de egresos, en los siguientes casos:

- Cuando las Entidades del Gobierno Federal no envíen los informes o documentos que les sean requeridos en relación al ejercicio del Presupuesto y al avance de las metas señaladas en los programas que tengan a su cargo;

- Cuando del análisis del ejercicio de su presupuesto resulte que no cumple con las metas de los programas asignados;

- Cuando en el desarrollo de los programas se capten desviaciones que entorpezcan la ejecución de éstos, y constituyan distracciones en las erogaciones asignadas a los mismos, y

- En general, cuando no ejerzan su presupuesto con base en las normas que al efecto dicte la SPP (artículos 11 y 12 DPE).

Con el fin de identificar los niveles de liquidez y para que operen las compensaciones de créditos y deudas, las dependencias y Entidades tienen la obligación de informar a la SHCP por conducto de las instituciones de crédito con que operen en la República o el extranjero, de sus depósitos en dinero y valores u otro tipo de operaciones financieras y bancarias.

a) Pagos Efectuados por Dependencias.- Las dependencias del sector centralizado efectúan sus pagos por conducto de la Tesorería de la Federación, a la que le corresponde hacer los pagos autorizados que afecten al Presupuesto de Egresos y los que legalmente deba hacer el Gobierno Federal (artículo 11, fracción V, Reglamento Interior de la SHCP).

Los pagos se realizan por conducto de la Subtesorería de Operación, la que, en general, cuenta con facultades para efectuar y controlar los pagos, operar la compensación de créditos y deudas entre la Federación y las Entidades Públicas, y llevar un registro y seguimiento de cuentas corrientes, de depósitos en dinero y valores u otro tipo de operaciones financieras que las entidades tengan contratadas en instituciones de crédito, que operen en el país o el extranjero.

Cabe señalar, que la Tesorería de la Federación cuenta con delegaciones Regionales en diversas partes del país, las cuales pueden autorizar para su pago, los documentos presupuestarios y radicarlos en las oficinas pagadoras.

b) Pagos en las Entidades Paraestatales.- Los organismos

descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos incorporados al control presupuestario, reciben y manejan sus fondos, además de realizar sus pagos a través de sus propios órganos (artículo 26 LPCGP).

Con lo anterior, se nota una nueva política presupuestaria, de acuerdo a la LPCGP, ya que hasta 1976 el ordenamiento legal abrogado exigía que todos los ingresos y pagos de entidades paraestatales, sujetos a control presupuestario, deberían ser realizados por la Tesorería de la Federación. Actualmente, la exposición de motivos de la LPCGP justifica el cambio de política al establecer:

"se suprime el entero y retiro, en la Tesorería de la Federación, de los fondos propios de las entidades paraestatales sujetas a control presupuestal, con lo que se evita una práctica inútil. La intención es sustituir dicha práctica por la ministración, de parte de las entidades paraestatales citadas, de información financiera, contable de otra clase, que se requiera para evaluar el ejercicio de los presupuestos y los avances en la consecución de las metas, para retroalimentar la programación y, en general, para conocer a fondo a cada entidad y poder establecer una más estrecha colaboración".

El Presidente de la República, por conducto de la SPP, puede ordenar que fondos y pagos de Entidades de la Administración Pública Paraestatal incluidos en el Presupuesto de Egresos se manejan temporal o permanentemente, de manera centralizada, en la Tesorería de la Federación, de la misma forma que las Dependencias del sector centralizado.

4.6.4.1 DISTINTOS CONCEPTOS DE PAGOS CON CARGO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

I. Pagos por concepto de servicios personales.- Los pagos efectuados por este concepto pueden ser:

1. Del personal civil que realiza gasto público Federal, para ello, la SPP lleva un registro de este tipo de personal.

2. El registro del personal militar, lo llevan las Secretarías de la Defensa Nacional y la de Marina.

3. Las remuneraciones del personal de la Administración Pública Federal Centralizada, se llevan a cabo por conducto de las dependencias, los pagos se efectúan mediante cheques de la Tesorería de la Federación, que se expiden con cargo al Banco de México.

4. Pagos por otros conceptos.- Los pagos diversos a servicios personales, se cubren mediante órdenes de pago expedidas con cargo a las partidas de los programas o subprogramas del presupuesto. La Tesorería de la Federación directamente o a través de órganos subalternos o auxiliares, ejecuta las órdenes de pago que recibe directamente de las autoridades ordenadoras. La radicación de los pagos se efectúa conforme a las siguientes reglas:

a) Los pagos por gastos destinados a sostenimiento de servicios administrativos se radican en la oficina pagadora del lugar o demarcación donde se efectúen los gastos, excepto los correspondientes a oficinas establecidas en el extranjero y otros que deban cubrirse en el exterior, que se radican en la Tesorería.

b) Los pagos por erogaciones relacionadas con construcciones:

- se radican en la oficina pagadora establecida en el lugar o demarcación donde se ejecuten por administración, o sea cuan

do se realizan directamente por el Gobierno Federal, y

- se efectúan directamente por la Tesorería, cuando se ejecutan con base de contrato.

c) Los pagos por adquisiciones:

- se radican en la oficina pagadora establecida en el lugar donde se efectúe la adquisición dentro del Territorio Nacional,

- y cuando las adquisiciones se hagan en el extranjero, con la intervención del Banco Nacional de Comercio Exterior, los pagos se radican en la Tesorería, pudiendo ésta, a solicitud de las dependencias interesadas o cuando lo establezcan los contratos o pedidos relativos, abrir cartas de crédito, las cuales quedan comprometidas para afectarse al recibo de la documentación comprobatoria de las erogaciones.

Los pagos se hacen mediante cheques y se entregan a los beneficiarios por mediación de las Pagadurías de la Tesorería o de otros manejadores de fondos autorizados, que se encuentren establecidos en el lugar del domicilio de los acreedores.

5. Pagos por concepto de Subsidios.- Sólo pueden otorgarse subsidios con cargo a los impuestos Federales conforme lo dispone la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de monopolios u otras leyes Fiscales relativas.

En general, es el Decreto del Presupuesto de Egresos el que señala los criterios que deben seguirse para hacer las erogaciones por concepto de subsidios. El artículo 25 de la LPCGP autoriza al Ejecutivo, para que determine la forma en que deben invertirse los subsidios que otorgue a estados, municipios, instituciones o particulares. Los beneficiarios deben propor-

cionar a la SPP la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos, con ello se obtiene control y encausamiento de la ejecución del Presupuesto con la intervención de la SPP.

4.6.4.2 LOS PAGOS Y COMPENSACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES.- El Gobierno Federal, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, tiene la obligación de pagar a las Entidades Federativas y Municipios, las participaciones que les corresponden en los impuestos y derechos Federales que están a su favor por su incorporación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las compensaciones que resultan cuando Federación, estados y municipios son acreedores recíprocos, se llevarán a cabo de acuerdo a la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, a través de la Tesorería de la Federación, en representación de la SHCP (artículo 72).

4.6.4.3 LAS DEVOLUCIONES.- Las devoluciones de cantidades percibidas indebidamente por el Gobierno Federal, de conformidad con lo establecido por los artículos 22 y 23 del Código Fiscal de la Federación, cuando no se encuentra prescrita la acción para exigir su devolución, se lleva a efecto de la siguiente manera:

I. Si la percepción indebida se originó en errores de cálculo al practicarse la liquidación por oficina receptora, ya sea recaudadora o pagadora, ésta será la competente, bajo su responsabilidad, para resolver la instancia del interesado y hacer la devolución que corresponda y esta se efectúa dentro del

mismo año fiscal de la percepción.

II. Cuando la reclamación del interesado se funde en errores u omisiones en que se haya incurrido al examinar los elementos constitutivos del crédito hecho efectivo, la instancia será resuelta previo acuerdo escrito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la Secretaría o Departamento de Estado, o por las autoridades de otros organismos que tengan a su cargo la administración del ingreso respectivo o el cumplimiento y vigilancia de la ley, contrato o resolución aplicable al caso, según la naturaleza u origen del crédito de que se trate, y

III. Respecto de percepciones a favor de terceros, la reclamación será resuelta, por el propio beneficiario, excepto en el caso de pensiones alimenticias descontadas y pagadas de más, en el cual la oficina pagadora respectiva es la encargada de la regulación en pagos subsecuentes.

Las resoluciones, cuando constituyen órdenes de devolución, se comunican a la oficina que percibió el ingreso debido, siempre que la resolución se dicte dentro del mismo año en que se registró el ingreso, y a la propia Secretaría cuando el ingreso se haya registrado por aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y la resolución se hubiere dictado en años posteriores a la fecha del propio ingreso, con las órdenes de devolución se hacen los pagos.

4.6.4.4 ACCIÓN DE LOS ACREEDORES DEL ESTADO.- Los acreedores del Estado tienen derecho a exigir el pago de las sumas que les son adeudadas. En el Código Federal de Procedimientos

Civiles se ha buscado lograr igualdad de las partes en los procesos judiciales en que se exija el pago al Gobierno, si bien otorga privilegios a éste, según se observa del artículo 4°, en el que se ordena que las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública Federal y entidades federativas tendrán, dentro del Procedimiento Judicial, la misma situación que otra cualquiera; pero nunca podrá dictarse en su contra, mandamientos de ejecución ni providencias de embargo y estarán exentas de prestar las garantías que el Código exija a las partes. Las resoluciones dictadas en su contra, serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes dentro de los límites de sus atribuciones.

A mayor abundamiento, es de considerar la exposición de motivos del citado Código Procesal, en donde se establece:

"Esta excepción se justifica porque no es posible que los órganos del poder se coaccionen a sí mismos y es imposible, dentro del Estado, que haya un poder superior al mismo poder estatal y, respecto de las garantías, se juzga que el Estado siempre es solvente, pues es un principio general del Derecho Público y en especial, del Derecho Fiscal, que el Estado debe obtener de los habitantes del país, los ingresos indispensables para cumplir sus fines, de manera que esté siempre en la posibilidad de contar con un patrimonio que le permita responder, en general, de sus obligaciones, sin necesidad de una garantía especial".

La LPCGP, confirma el criterio sustentado en párrafos anteriores al establecer que el Gobierno Federal y el del DDF no otorgarán garantías ni efectuarán depósitos para el cumplimiento de sus obligaciones con cargo a sus presupuestos de egresos (artículo 32).

PRESCRIPCIÓN DE CRÉDITOS NO FISCALES A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL.— Los depósitos al cuidado o disposición del Gobierno Federal constituidos en dinero o en valores, inclusive los intereses que generen, prescriben en favor del Fisco Federal, en dos años, contados a partir de la fecha en que legalmente pudo exigirse la devolución por el depositante.

La Tesorería de la Federación y sus órganos auxiliares estrán pendientes del plazo citado, a fin de declarar de oficio la prescripción y disponer de los depósitos aplicando su importe en beneficio del Fisco Federal (artículos 36, 38, Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación).

El término prescriptorio se interrumpe por gestiones escritas de quien tenga derecho a exigir el pago y por el ejercicio de acciones judiciales promovidas ante Tribunales competentes (artículos 45 y 46, Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación).

En resumen, el desarrollo de este capítulo IV ha implicado destacar aspectos relativos a la dinámica del presupuesto, si bien únicamente se han manejado aspectos relativos a su preparación, sanción y ejecución, quedando pendiente la última fase del proceso vital del presupuesto, como lo es el control presupuetal, tanto administrativo como legislativo.

Se han destacado en este capítulo, tres grandes aspectos de la dinámica presupuestal, como son:

I. La preparación misma, que corre a cargo del Poder Ejecutivo de la Unión, en términos del artículo 74, fracción IV, Constitucional, y 20 de la LPCGP.

- Los presupuestos por programas.- La elaboración de programas y anteproyectos de la Administración Pública Federal, es definida por el titular de la dependencia o entidad paraestatal, que será la encargada de presentar su anteproyecto a la SPP, en donde también se canalizará el presupuesto de egresos del Poder Legislativo. El presupuesto de egresos del Congreso de la Unión es formulado y aprobado por la Cámara de Diputados.

Se ha señalado que existen diferencias en cuanto al texto del artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal y el establecido en el artículo 20 de la LPCGP. Por jerarquía, es timo que debe de prevalecer el texto del numeral constitucional.

II. La sanción del presupuesto la lleva a cabo el Congreso de la Unión y, posteriormente, éste deberá ser promulgado en los términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución.

III. La ejecución del presupuesto, implicará cuatro fases sucesivas, como son:

- El compromiso, que es la consecuencia de una decisión tomada por una autoridad, de llevar a cabo una operación que acarrea gastos al Estado.

- La liquidación, que es un procedimiento administrativo y contable, tendiente a determinar el importe de un determinado gasto, una vez que ha sido comprometido.

- El libramiento u ordenamiento, de una orden o mandato de pago, para que la Tesorería se encargue de hacer efectivas las erogaciones comprometidas y liquidadas.

- El pago, que viene a ser el acto final del proceso de eje

cución del presupuesto, que se efectúa en el sector centralizado, por conducto de la Tesorería de la Federación, la que cuenta con delegaciones regionales para llevar a cabo dichos pagos.

Con los elementos anteriores, ya es posible entrar al análisis y desarrollo del tema relativo al control y evaluación del presupuesto, si bien, esto es materia del Capítulo V que en seguida iniciaré.

CAPÍTULO V

EL CONTROL Y EVALUACION DEL GASTO PUBLICO

5.1 ASPECTOS GENERALES.

Resumiendo la investigación; al desarrollar el primer capítulo se ha contemplado en una panorámica histórica la actividad financiera, con especial énfasis en la actividad presupuestal del Estado Mexicano, desde sus antecedentes prehispánicos, y considerando también la dinámica presupuestal a la luz de las cuatro Constituciones vigentes como son, las de 1824, 1836, 1857 y 1917, se han tratado los aspectos de la dinámica presupuestal que implican la elaboración, ejercicio y control del presupuesto.

En esta parte histórica se han tratado puntos sobre el control presupuestal que incluye desde las severas penas aplicadas a servidores públicos deshonestos en la época prehispánica, los controles de la época colonial, como fueron la visita y la residencia, e incluyendo también los comentarios relativos a la creación de la primera contraloría, como fue el Departamento de Contraloría, creado a principios de este siglo, hasta su desaparición, por razones posiblemente políticas.

Posteriormente, y ya entrando en materia, el capítulo II ha implicado la necesidad de describir el contexto general en el que queda inscrita la actividad presupuestal estatal, como es la actividad financiera en sus tres etapas relativas a:

- a) Obtención de Ingresos;
- b) Administracion de los Ingresos, y
- c) Erogación de Egresos.

Ha sido precisamente esta última etapa la que nos permite desarrollar el objeto de estudio de la tesis, como es la dinámica presupuestal, si bien antes de su análisis ha sido indispensable proporcionar antecedentes relativos a la obtención de ingresos, con referencias necesarias a los aspectos constitucionales y legales de la actividad presupuestaria de ingresos y de egresos.

El desarrollo del capítulo III, se refiere a los recursos estatales con el ineludible concepto de gasto público y breves alusiones a las teorías de la Hacienda Pública Clásica y Moderna, así como a la clasificación de dichos gastos.

El capítulo IV se refiere ya a la dinámica presupuestal, si bien, no se contempló en él la totalidad de sus etapas, pues únicamente se refirió a la preparación, la sanción, y le ejecución presupuestal, y se ha reservado para este capítulo V todo lo relativo a los aspectos de control, que son mecanismos con los que se busca evitar desviaciones presupuestales, que son detectables con la implantación del sistema del presupuesto por programas, a iniciativa del Expresidente José López Portillo.

Con estos antecedentes, y para concluir la investigación, procedo a describir dichos controles que, de acuerdo al Sistema Constitucional y Legal Mexicano, son de dos tipos; el Legislativo a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de la Cámara de Diputados, y el control previo o administrativo, a cargo de una dependencia denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación que, dentro del es-

quema de sectorización administrativa, coordina los esfuerzos de control, con la colaboración de contralorías internas o direcciones generales de auditoría en las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. Por ello, procedo al análisis de este último aspecto de la tesis.

5.2 EL CONTROL DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN MEXICO.

Inicialmente en México existió de 1917 a 1931 una Contraloría, ello, según el artículo 12 de la Ley de Secretarías de Estado del 25 de noviembre de 1917. Dicha Contraloría se denominaba "Departamento de la Contraloría" y sus atribuciones eran las 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 la Contaduría Mayor de Hacienda. Se expidieron dos leyes orgánicas, la primera en 1918 y la segunda en 1926.

Con la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1931, el Departamento de Contraloría dejó de tener existencia.

En la actualidad, con la adición del artículo 32 Bis, de la LOAPE, de diciembre de 1982, que crea la SECOGEF como dependencia globalizadora de control, se exige el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de control que se atribuyen a todas las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Asimismo, se ha implantado en nuestro país un Sistema de Control Legislativo del Presupuesto, como lo es la Contaduría

Mayor de Hacienda que es un órgano técnico de la Cámara de Diputados y que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y del Departamento del DDF.

Las características de ambos sistemas se analizarán en el desarrollo de este capítulo.

5.3 EL CONTROL Y EVALUACIÓN ADMINISTRATIVOS DEL GASTO PÚBLICO. SUS FINALIDADES Y CARACTERÍSTICAS.

5.3.1 LA CONTABILIDAD DEL PRESUPUESTO Y DE LOS PROGRAMAS.-

En un presupuesto por programas y actividades, tiene mayor importancia y trascendencia la contabilidad, que en un sistema tradicional de presupuesto. Martner ⁽¹⁰¹⁾, indica que los países que cuentan con Presupuestos por Programas, deben establecer normas de fiscalización flexibles que les permitan adaptar dichos programas a las contingencias cambiantes de la vida nacional. Según este autor, un sistema de contabilidad adaptado a las necesidades estatales modernas debe contar con las siguientes características:

I. Debe organizarse de tal manera que muestre la forma en que se cumplen, o no se cumplen, las disposiciones legales sobre ingresos y egresos.

II. Debe ser compatible, en materia de cuentas, con el sistema presupuestario; en efecto, según el autor en cita, el presupuesto y la contabilidad debieran ser partes de un mismo sistema de fiscalización.

(101) MARTNER, G., Ob. cit., p. 365

III. Las cuentas deben establecerse de manera que permitan determinar la responsabilidad de los funcionarios administrativos en materia de manejo de fondos y custodia de bienes.

IV. Las cuentas deben llevarse de manera que permitan una auditoría independiente que se extienda a todos los registros, fondos, créditos y propiedades.

V. Debe permitir conocer los resultados financieros; medición de los ingresos y costos de las actividades, programas y organizaciones.

VI. Debe facilitar la administración mediante informaciones que sirvan para la planificación y dirección, incluyendo informes sobre costos.

VII. Debe introducir procedimientos efectivos para la auditoría interna y la fiscalización de las operaciones y programas.

VIII. Las cuentas fiscales deben llevarse de tal manera que provean la información necesaria para el análisis económico y la planificación de las actividades gubernativas.

Si se llenan las exigencias de los puntos anteriores, el Gobierno no sólo cuenta con una contabilidad estatal, sino con un instrumento de administración y gerencia que proporciona antecedentes para el análisis económico y para la planificación.

5.3.1.1 ORGANOS ENCARGADOS DE LLEVAR LA CONTABILIDAD.- La vigente LPCGP, suprime el sistema de la Ley Presupuestaria anterior y de la Ley de la Contaduría de la Federación, que establecían un sistema centralizado en el cual la Contaduría de la Federación, que se encontraba en la estructura de la SHCP, lle

vaba la contabilidad de la Administración Pública centralizada, sin que existiera conexión de ésta con las contabilidades de las entidades del sector paraestatal. En la nueva ley se establece que cada uno de los poderes de la Unión, la Presidencia, la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal, deben contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar, y evaluar sus actividades, respecto al gasto público y que cada unidad administrativa llevará su propia contabilidad (artículos 2° y 7° LPCGP).

Más aún, la exposición de motivos de la LPCGP indica que la reforma legal:

"hará posible la implantación plena y eficiente de los presupuestos, basados en programas que señalen objetivos, metas, y responsables de su ejecución, y, asimismo, que la contabilidad se convierta en instrumento para administrar y deje de ser solamente promotora de datos históricos de cuenta pública de difícil recuperación".

Es precisamente la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, dependiente de la SPP, la encargada de consolidar las contabilidades de las distintas entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, a fin de preparar la cuenta pública anual de la Hacienda Pública Federal. Las facultades de dicha Dirección derivan del artículo 15 del Reglamento Interior de la SPP, en donde se le otorgan atribuciones para:

1. Recabar la información financiera, presupuestal y contable que emane de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de efectuar la consolidación de los estados financieros, así como

integrar la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y recibir, para ser sometida al Presidente de la República, la del DDF.

II. Establecer, previa opinión de la SECOGEF, normas de carácter general, técnicas, criterios y terminologías, en materia de contabilidad, registros auxiliares y desconcentración de la contabilidad.

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

5.3.1.2 LA CONTABILIDAD DEL SECTOR CENTRALIZADO.- A diferencia de la contabilidad presupuestaria actual, con sistema de caja que tradicionalmente se llevó en México (en la que se registraban solamente los movimientos en efectivo, entradas y salidas de dinero), el sistema contable para los presupuestos por programas debe proporcionar información contable del sistema tradicional sobre utilización del Presupuesto e información y análisis de los costos correspondientes. (102)

Martner (103), al respecto, establece que la técnica del presupuesto por programas exige para su aplicación:

- a) Elegir un método apropiado para medir los resultados a nivel de programas, subprogramas y actividades;
- b) Designar unidades representativas para la medición de

(102) VAZQUEZ ARROYO, Mario. Presupuesto por Programas para el Sector Público de México, Editorial UNAM, México, 1977, p. 31

(103) MARTNER, G., Ob. cit., p. 285

los resultados;

c) Establecer métodos de registro sobre los volúmenes de trabajo realizados; y

d) Determinar relaciones entre el volumen de trabajo a alcanzar y el tiempo que se requiere para ejecutarlo.

Lo anterior implica, en resumen, la necesidad de establecer un sistema de contabilidad de costos, es decir, un sistema contable de "acumulación" o "ACERVAL-BASIS", y eliminar el sistema de caja.

El Legislador Federal en la LPCGP, exige que los presupuestos se funden en costos (artículo 13), además, la ley ordena que la contabilidad de cada dependencia incluya cuentas para registrar tanto de activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos; como las asignaciones, compromisos y ejercicios, correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto (artículo 39).

Cabe señalar que la palabra costo tiene dos acepciones básicas: (104)

Puede significar la suma de esfuerzos y recursos que se han invertido para algo; así, por ejemplo, se dice: "su examen le costó dos días de estudio", lo que significa que utilizó dos días para poder presentarlo.

La segunda acepción se puede referir a lo que se sacrifica o se desplaza en lugar de la cosa elegida; en este caso, el

(104) DEL RIO GONZALEZ, Cristóbal. Costos I, Editorial ECASA, México, 1989, pp. 1-8

costo de una cosa equivale a lo que se renuncia o sacrifica con el objeto de obtenerla, por ejemplo: "su examen le costó no ir a la fiesta", quiere expresar que el precio del examen fue el sacrificio de su diversión.

El primer concepto es el relativo a la producción y, por ello, sería el que tendría relación con el presente orden de ideas referido al presupuesto por programas gubernamental.

Para que exista uniformidad en la contabilidad de todas las dependencias, la SPP emitirá catálogos de cuentas, con el objeto de facilitar la consolidación, de los datos contables. Esta misma dependencia expedirá instrucciones a las dependencias centralizadas sobre la forma de llevar sus registros auxiliares y contabilidad (artículos 39 y 42 de LPCGP; y 15-I del Reglamento Interior de la SPP).

De acuerdo a lo anterior, la contabilidad de las entidades se lleva sobre base acumulativa, determinando los costos y facilitando la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas, con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Por lo expuesto, los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse de manera que faciliten las fiscalizaciones de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas, de manera que se permita medir la eficacia del Gasto Público Federal.

5.3.1.3 CARACTERÍSTICAS DE LA CONTABILIDAD DEL SECTOR PARAESTATAL.- En el sector paraestatal, tenía trascendencia la utilización de presupuestos por programas en sus entidades, sobre

todo en el subsector de empresas de participación estatal.

Actualmente, no obstante el adelgazamiento de este sector, sigue teniendo trascendencia su contabilidad que, según Martner (105), debe seguir los siguientes objetivos:

a) Proporcionar a la empresa las informaciones básicas para la toma de decisiones.

b) Proporcionar a la Oficina Central de Presupuestos, antecedentes sobre la eficiencia con que actúa, el grado que utiliza su capacidad de producción instalada y su situación financiera general, a fin de que los subsidios que otorga el gobierno para compensar pérdidas y los aportes que recomiende para financiar las nuevas inversiones, estén respaldadas por informaciones adecuadas.

c) Establecer una rutina de información útil a los planes anuales y a los planes de largo y mediano plazo.

Cabe resaltar, que la introducción del sistema de contabilidad de costos, en empresas públicas, permite medir su eficacia y poder efectuar la evaluación de sus resultados económicos.

Además, en el sector paraestatal se distingue, entre empresas comerciales e industriales y empresas financieras. Las primeras llevan un sistema de costos similar al de las empresas comerciales privadas, mientras que las segundas siguen los lineamientos de la SPP.

5.3.1.4 CARACTERÍSTICAS DE LA CONTABILIDAD DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.- La Tesorería de la Federación tiene la fa-

(105) MARTNER, G., Ob. cit., p. 334

cultad de concentrar, revisar, integrar y controlar la información contable de movimiento de fondos y valores de la propiedad del gobierno Federal, produciendo los estados contables que se integrarán en la cuenta pública Federal (artículo 82 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación).

En efecto, el mencionado subsistema de contabilidad se organiza para:

I. Captar diariamente la información de ingreso y del egreso efectuados y contabilizados.

II. Enlazar el subsistema de contabilidad de fondos federales con los demás subsistemas contables del Gobierno Federal, a fin de mejorar los mecanismos para el registro de obligaciones.

III. Vincular la contabilidad con la información que registre el Banco de México, del movimiento de fondos en la cuenta general de la Tesorería.

IV. Establecer y mantener los registros necesarios que provean la información para el análisis económico, financiero y de toma de decisiones.

V. Aportar los elementos que permitan determinar la responsabilidad en materia de manejo de fondos y valores mediante controles contables y administrativos.

5.3.1.5 LA GLOSA DE CUENTAS.- Para los efectos de control, cada dependencia de la Administración Pública Federal centralizada, debe hacer una glosa de sus propias cuentas:

Concepto de glosa: De la Garza (106), lo define como:

"revisión, depuración y liquidación de las cuentas ren-

didadas mediante la verificación de las circunstancias siguientes: I. Que los cobros se hayan efectuado de acuerdo con lo que prevengan las disposiciones legales aplicables; II. Que las erogaciones se hayan hecho con sujeción a las disposiciones legales que deban observarse y previa la autorización correspondiente; III. Que tanto los cobros como las erogaciones se encuentren debidamente comprobados; IV. Que las operaciones aritméticas sean exactas, y V. Que sea correcta la aplicación de Contabilidad".

5.3.1.6 LA GLOSA EN OPERACIONES DE INGRESO.- Comprende la comprobación de la exacta aplicación de las disposiciones legales en la liquidación del crédito fiscal.

5.3.1.7 LA GLOSA EN OPERACIONES DE EGRESO.- En lo que se refiere al cumplimiento de disposiciones legales que deban observarse y al otorgamiento de la autorización previa, implica el examen de la correcta aplicación de dichas disposiciones en la liquidación de egresos. Las leyes aplicables son: la LPCGP, la de la Tesorería de la Federación, y por disposiciones que regulen el egreso.

Como resultado de la glosa, pueden derivar observaciones a cargo de servidores públicos, de tres distintos tipos:

- a) De orden;
- b) Por falta de justificación;
- c) Por falta de comprobación.

Estos aspectos se manejarán más a fondo en un inciso posterior de este capítulo, relativo al régimen de responsabilidades en el manejo del presupuesto.

5.3.2 EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA PROGRAMACIÓN Y DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.- La LPCGP, en su iniciativa, establece que su objetivo es modernizar la concepción y manejo del gasto público Federal, con mecanismos capaces de unir las decisiones políticas a la acción, en materia de gasto público, a fin de que este último se programe y ejecute eficazmente.

En este orden de ideas, todas las entidades que efectúan gasto público Federal, cuentan con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades.

Ahora bien, según se señaló anteriormente, la contabilidad de las entidades se lleva con base acumulativa, para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas, con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. También se ha señalado que los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse de manera que faciliten la fiscalización de activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances de la ejecución de programas, de forma que se pueda medir la eficacia y eficiencia del Gasto Público Federal.

No resulta ocioso establecer, que la técnica del presupuesto por programas da gran importancia a los resultados obtenidos, considerando:

- Operación en el cálculo de costos.
- El trabajo propuesto, su objetivo y costos anexos en función de metas señaladas.
- Las metas son propósitos que se expresan en forma cuantitativa, es decir, en unidades de medida físicamente calcula-

bles; por ejemplo: enfermos atendidos, kilómetros pavimentados, niños educados, escuelas construidas, etc.

- El gasto empleado en la ejecución del presupuesto debe alcanzar la meta que se señaló para el programa.

- La ejecución de los programas es encargada a unidades ejecutoras cuyas titulares son responsables de que las metas de los programas se cumplan y los recursos afectados en el presupuesto se empleen óptimamente.

5.3.2.1 LAS ETAPAS DE LA EVALUACIÓN.- Estas son:

- Cuando llegan a la SPP los programas que envían las diversas entidades presupuestarias, se efectúa su evaluación, analizando si se integran a los objetivos sectoriales y nacionales, y a los planes nacionales de programación.

5.3.3. LOS CONTROLES LEGISLATIVO Y ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO.

5.3.3.1 EL CONTROL LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO.- Independientemente del Control Ejecutivo del Presupuesto, que quedó descrito en incisos anteriores, se encuentra el Control Legislativo del gasto público. Recuérdese que el Presupuesto de Egresos lo ha establecido el Órgano Legislativo. Dicho órgano, en consecuencia, debe comprobar, y así lo reconoce el constituyente del '17, la facultad de comprobar si sus decisiones plazadas en la Ley del Presupuesto de Egresos han sido observadas.

Al respecto, Giuliani Fonrouge ⁽¹⁰⁷⁾ señala:

(107) GIULIANI FONROUGE, C.M., Ob. cit., p. 149

"generalmente se le explica diciendo que el Parlamento debe comprobar si sus decisiones han sido respetadas, pero esto que es tan sencillo en el plano teórico, resulta de difícil cumplimiento en la práctica, pues el presupuesto ha asumido tal magnitud y complejidad técnica, que el Parlamento, absorbido por problemas de otra índole, no puede realizar un control efectivo".

Cabe señalar, que el Parlamento que ha votado el presupuesto y ha estatuido las cuentas públicas, ello dentro de un régimen representativo, implica que dicho cuerpo legislativo pueda juzgar sobre cuentas públicas comprobadas, en relación a la gestión del gobierno y sobre la responsabilidad de los miembros de la Administración Pública. Para ello, el Parlamento no puede apreciar la veracidad del gasto público sino hasta que conozca el monto real de los gastos efectuados y de los ingresos obtenidos en el ejercicio a revisar.

5.3.3.1.1 EL CONTROL LEGISLATIVO EN MÉXICO.- El Constituyente del '17 estableció, en el artículo 74 fracción IV, facultades al Congreso para revisar la cuenta pública del año anterior, que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo.

El órgano encargado de llevar a cabo dicho examen del Gasto de las partidas del Presupuesto de Egresos, lo es la Contaduría Mayor de Hacienda, que es un órgano técnico de la Cámara de Diputados.

Conviene indicar, que dicha Contaduría Mayor se encuentra regulada por un Reglamento Interno publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de mayo de 1980.

5.3.3.1.2 ORGANIZACIÓN DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA.- Este órgano es técnico, de acuerdo a la iniciativa que lo crea, por las razones que a continuación se indican:

"debe ser un órgano técnico y por lo mismo estar al margen de acontecimientos trianuales de la política militante, con el objeto de garantizar su responsabilidad, respetabilidad, confiabilidad y la realización de las altas finalidades que le corresponden en nuestro régimen democrático. Por ello, aunque dependa del Poder Legislativo bajo el control directo de la Cámara de Diputados, conviene señalar que debe ser independiente en la ejecución de sus programas de trabajo".

La estructura orgánica de este órgano técnico presenta las siguientes notas distintivas:

- La Contaduría Mayor de Hacienda está bajo el control de la comisión de vigilancia de esta contaduría, nombrada por la Cámara de Diputados (artículo 1° del Reglamento Interno).

- Al frente de la Contaduría está el contador Mayor nombrado por la Cámara de Diputados; selecto de una terna, propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien es auxiliado en sus funciones por un subcontador Mayor; los Directores, Subdirectores, Jefes de Oficina, de Sección, y Trabajadores de confianza y de base que se requieran, en el número y en las categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados (artículo 2°); además, la Contaduría Mayor de Hacienda puede contratar los servicios profesionales de personal especializado para el mejor desempeño de sus funciones (artículo 21).

El titular de la Contaduría Mayor de Hacienda y el Subcontador Mayor, deben reunir determinados requisitos, entre los que destacan:

a) Ser mexicano, mayor de 30 años, en pleno ejercicio de sus derechos.

b) Poseer título de Contador Público, Licenciado en Derecho,

Licenciado en Economía o en Administración Pública, expedido y registrado, y ser miembro del Colegio Profesional correspondiente.

c) Debe contar con experiencia en contabilidad y auditoría gubernamental.

d) No desempeñar un puesto de elección popular en el ejercicio de su cargo.

e) No debe prestar servicios profesionales en la Administración Pública Federal, o en los estados o municipios, durante el desempeño de su cargo, con excepción de cargos docentes.

f) Para que esté al margen de la política militante y de cambios en la integración de la Cámara, el Contador Mayor es inamovible en un término de 8 años, su cargo puede prorrogar su nombramiento por 8 años más. Sólo puede ser removido de su cargo, por falta de honradez, ineficiencia notoria, incapacidad física o mental, o por cometer delitos intencionales.

5.3.3.1.3 FACULTADES DEL CONTADOR MAYOR DE HACIENDA.- Algunas de las principales atribuciones son:

a) El fincamiento de responsabilidades.

b) El cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública.

c) El cobro de los recargos, daños y perjuicios, causados a la Hacienda Pública.

d) La ejecución de los actos, convenios o contratos que afectan a los programas, subprogramas y partidas presupuestales.

5.3.3.1.4 LA COMPETENCIA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA. Este órgano tiene facultades para revisar la cuenta pública del

Gobierno Federal, en los tres poderes y la del DDF.

Es el artículo 74, fracción IV, párrafo 6º, de la Constitución Federal, el que dispone que la cuenta pública deberá ser presentada a la Comisión permanente del Congreso dentro de los 10 primeros días del mes de junio. Sólo se puede ampliar ese plazo, cuando medie solicitud del Ejecutivo debidamente justificada, a juicio de la Cámara o de la Comisión permanente, debiendo comparecer el titular de la SPP a informar las razones de la dilación.

La cuenta pública del Gobierno Federal y del DDF están constituidas de los estados contables y financieros que muestren el registro de operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del Ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del DDF, y su incidencia en otras cuentas en el activo y pasivo fiscales de la Hacienda Pública Federal y del DDF; así como en su Patrimonio neto, incluyendo, origen y aplicación de los recursos, además de los resultados de las operaciones del Gobierno Federal y del DDF y en los estados detallados, de la Deuda Pública Federal.

Forman también parte de la cuenta Pública, los estados presupuestales y financieros, incluidos el de origen y aplicación de recursos y el de resultados, obtenidos en el ejercicio de las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal.

Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal deben poner a disposición de la Contaduría Mayor, los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios de ingresos

y Gastos Públicos que manejen, y programas y subprogramas, a efecto de llevar a cabo la evaluación correspondiente. Dichas Entidades tienen la obligación de conservar, indefinidamente, sus libros y registros de contabilidad; su información financiera; mientras que la Contaduría Mayor conserva las Leyes de Ingresos y presupuestos de Egresos de la Federación y del DDF. En base a la revisión de tales documentos, la Contaduría Mayor puede formular pliegos de observaciones y fincar las responsabilidades a que haya lugar.

La LOCMH, en el artículo 3º, señala que este órgano técnico debe revisar la cuenta pública del gobierno Federal y del DDF, ejerciendo no sólo facultades de contaduría (control de contabilidad), sino llevando cuenta y razón de entrada y salida de caudales (funciones de contraloría). Las atribuciones del Organismo Técnico serían, por tanto:

I. Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2º de la LPCGP, comprendidas en la Cuenta Pública:

a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del DDF, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública Federal, y demás ordenamientos aplicables en la materia;

b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;

c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas;

d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la Ley.

II. Elaborar y rendir:

a) A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del DDF. Este informe debe contener, enunciativamente, comentarios generales sobre:

1. Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;

2. Los resultados de la gestión financiera;

3. La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales especiales, y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del DDF;

4. El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;

5. El análisis de los subsidios, transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares; y

6. El análisis de las desviaciones presupuestales.

b) A la Cámara de Diputados, el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del DDF, el cual debe remitir, por conducto de la Comisión de Vigilancia, en los diez primeros días del mes de septiem-

bre del año siguiente al de su recepción. Este informe debe contener, además, el señalamiento de las irregularidades que hayan advertido en la realización de las actividades mencionadas en este precepto;

III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los estados, al DDF, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el caso de los municipios, la fiscalización de los subsidios se hace por conducto del Gobierno de la entidad federativa correspondiente;

IV. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos, para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente;

V. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;

VI. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes y dictámenes de las auditorías por ellos

practicadas, y las aclaraciones, en su caso, que estimen pertinentes;

VII. Establecer coordinación en los términos de esta ley, con la SPP, a fin de unificar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público;

VIII. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos, para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del DDF.

IX. Promover, ante las autoridades competentes, el fincamiento de responsabilidades, y

X. Todas las demás que le correspondan de acuerdo a la ley, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.

En la Iniciativa se hace hincapié en que:

"mediante el ejercicio de las facultades, atribuciones y derechos y obligaciones que se confieren a la CMH y a su titular, se examinará y revisará no sólo si el ingreso y el gasto público están de acuerdo con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos aprobados, sino si su recaudación y aplicación responde al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas y, además, es eficiente", y que:

"con el fin de obtener el mejor de los resultados con el menor de los costos, reduciendo a su expresión mínima de desperdicio, es conveniente que las auditorías que practique la CMH tengan, entre otras finalidades, comprobar la eficiencia en la recaudación de los ingresos y en las inversiones y gastos autorizados a las entidades, a que aluden las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del DDF".

5.3.3.1.5 LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA.- La revisión de la Cuenta Pública tiene un triple objetivo:

- Conocer resultados de la gestión financiera;
- Comprobar si se ha ajustado dicha gestión a los criterios señalados en el presupuesto; y
- Comprobar si se han cumplido los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la cuenta pública, implica:

- Precisar el ingreso y gasto Público;
- Determinar el resultado de la Gestión Financiera;
- Verificar si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de ingresos y de las Leyes Fiscales especiales y reglamentos que rigen la materia;
- Comprobar si el gasto público se ajustó a los presupuestos y si se cumplieron los programas y subprogramas aprobados.

La revisión, no sólo comprende la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que debe incluir una revisión legal económica y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con precios y tarifas autorizados o de mercado.

Si de la revisión aparecieren discrepancias entre cantidades gastadas y partidas respectivas de los presupuestos, o no existe exactitud o justificación de los gastos efectuados, o en los ingresos percibidos, se determinarán las responsabilidades procedentes y se promoverá su fincamiento ante las autoridades competentes.

5.3.3.1.6 LAS AUDITORÍAS DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA A LAS ENTIDADES.- La Contaduría puede practicar a las entidades, auditorías, con las siguientes actividades:

I. Verificar si las operaciones se efectuaron correctamente, y si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno, en forma veraz y en términos accesibles, de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;

II. Determinar si las entidades auditadas cumplieron en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de los presupuestos, con las Leyes de Ingresos y con los Presupuestos de Egresos, y demás leyes fiscales aplicables y reglamentos;

III. Revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación con los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme a los Presupuestos.

Al respecto, en la exposición de motivos, se expresa:

"hasta hoy el examen y revisión de la Cuenta Pública se ha realizado poniendo glosas, marcas o señales en las cuentas, lo que no conduce a una fiscalización auténtica. Si la Cuenta Pública de 1976 se integró por alrededor de 141,515 volúmenes o tomos y en ese año la desaparecida Contaduría de la Federación recibió 60 millones de documentos, y pensamos que al normal desarrollo y crecimiento del sector público se agregará el incremento de los ingresos y de los gastos públicos debemos concluir que la glosa de la Cuenta Pública tiene que ser sustituida por la auditoría, la que se realizará por muestreo selectivo en virtud de no ser posible auditarla en su totalidad".

5.3.3.1.7 REVISIÓN DE CUENTA PÚBLICA EN MATERIA DE SUBSIDIOS.- Las entidades del sector público Estatal y Paraestatal y las instituciones y particulares, que hayan recibido subsidios, deben proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que se les solicite y permitir la revisión de libros y documentos y, asimismo, deben tolerar las inspecciones y auditorías.

Si las entidades incurren en rebeldía de proporcionar la información solicitada, o de impedir la revisión de documentación contable o las auditorías, tal especie se hará del conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, para que se resuelva lo procedente (artículo 25 LOCMH).

5.3.3.1.8 PLAZO PARA PRACTICAR LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA Y PARA RENDIR EL INFORME A LA CÁMARA DE DIPUTADOS.- La CMH cuenta con un plazo que concluye el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la cuenta pública, para efectuar su revisión y rendir el informe de resultados a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia.

Si el plazo no es suficiente, la Contaduría puede obtener una prórroga, que no exceda de tres meses, y que concederá la Cámara de Diputados, si se razona, funda y motiva la petición.

5.3.3.1.9 LA COORDINACIÓN EN MATERIA DE CUENTA PÚBLICA, ENTRE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA Y LA SPP.- La LOCMH, en sus artículos 11 a 13, señala directrices de coordinación entre la CMH y la SPP. Lo anterior, porque la cuenta pública es preparada por esta última, y la Contaduría la revisa, independientemente de que la Secretaría y dicha Contaduría practican auditorías; la primera, internas, y la segunda, externas.

Asimismo, con el objeto de uniformar criterios en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable, la SPP hará del conocimiento de la Contaduría Mayor las normas, procedimientos, métodos y sistemas que implante, ello, tomando en cuenta las recomendaciones que formule la Contaduría.

5.3.3.2 EL CONTROL ADMINISTRATIVO A CARGO DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, COMO GLOBALIZADORA DEL MISMO.- En diciembre de 1982, es reformada la LOAPF, creándose una nueva Secretaría denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

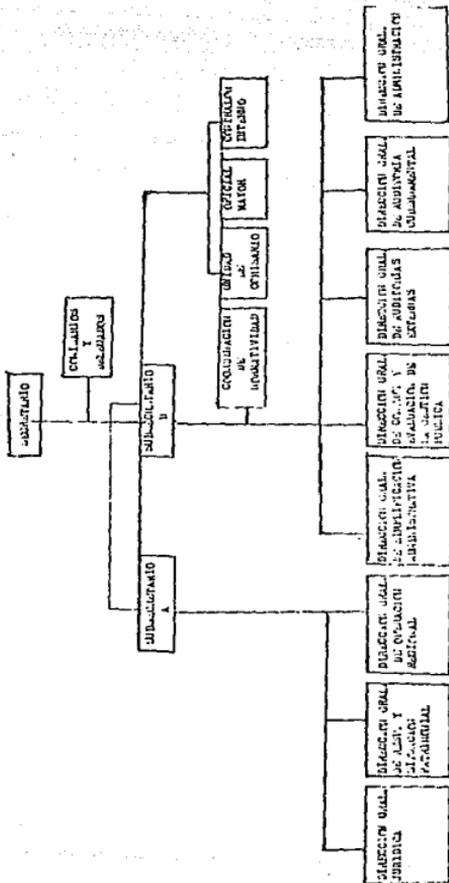
En la Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial, se estableció que la creación de dicha Dependencia era con el fin de:

"armonizar el sistema de control de la Administración Pública Federal (con) ... facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal y sancionar o, en su caso, denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público".

Luego entonces, la dependencia mencionada tiene a su cargo el régimen disciplinario de los servicios públicos, fincando responsabilidades administrativas y denunciando ilícitos ante la representación social federal, para que se inicie el ejercicio de la acción penal en los casos que haya lugar a ello.

No debe pasarse por alto que, con la creación de la SECOGEF, las dependencias de la Administración Pública Centralizada y las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, no quedan relevadas de su obligación de control y supervisión de sus propias áreas, habida cuenta que manejan recursos económicos del Estado. Complementariamente, la SECOGEF establecerá la regulación que seguirán dichas unidades de control y supervisión, a fin de que se uniformen la responsabilidad en el manejo de recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal. Un esquema de la estructura orgánica de la SECOGEF es el siguiente:

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL Y LA FORTALEZA



NOTA: ESTE ORGANIGRAMA DE FORTALEZA DE LA
 DEFENSA NACIONAL Y LA FORTALEZA
 SE ENVIÓ A LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL Y LA FORTALEZA
 EL DIA 28 DE MARZO DE 1969

5.3.3.2.1 PRINCIPALES FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA SECOGEF.

En términos generales, y de acuerdo a la LOAPF y al Reglamento Interior de la SECOGEF, esta dependencia tiene facultades para:

1. Normar, coordinar y supervisar la realización de auditorías que se llevan a cabo en dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de sus unidades de auditoría interna, o las que en forma directa practica dicha secretaría, para comprobar el cumplimiento de obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno Federal.

2. Opinar, previo a su expedición, sobre proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elabore la SPP, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la SHCP.

3. Designar los auditores externos de las entidades del sector paraestatal, así como normar y controlar su actividad.

4. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como normar y controlar su actividad.

5. Proponer la designación de delegados de contraloría en dependencias del sector central de la Administración Pública Federal, así como normar y controlar su actividad.

6. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y

sus modificaciones, que deban presentar los servidores públicos y verificar y practicar las investigaciones que fueran pertinentes.

7. Instrumentar y atender el sistema de quejas y denuncias de la Administración Pública Federal.

8. Administrar, registrar, controlar y dar seguimiento de las responsabilidades preventivas que finquen los órganos de control y las definitivas que finque la propia Secretaría y, en general, administrar y supervisar la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5.3.3.2 INSTRUMENTOS Y MECANISMOS UTILIZADOS POR LA SECOGEF EN EL CONTROL Y AUDITORÍA GUBERNAMENTAL.- Dichos instrumentos son:

- Comisarios, Delegados y Contralores Internos.- Adam y Becerril ⁽¹⁰⁸⁾ señalan que, la Secretaría requiere contar con personal que dependa directamente de ella, pero que desempeñe sus labores en dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Así, tenemos que:

a) Los Comisarios.- Es una figura prevista en la Ley General de Sociedades Mercantiles. Estos funcionarios participan en los Consejos de Administración de las Entidades del Sector Paraestatal, sin voz ni voto en las asambleas y con facultades propias para: exigir a los administradores información mensual

(108) Cfr. ADAM ADAM, Alfredo, y BECERRIL LOZADA, Guillermo. La Fiscalización en México, Editorial UNAM, México, 1988, p. 178

que incluya, por lo menos, un estado de situación financiera y un estado de resultados; convocar a asambleas ordinarias y extraordinarias de accionistas, en caso de omisión de los administradores y, en general, aquellas que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles.

b) Los Delegados.- Estos realizan funciones similares a las del Comisario, con las proporciones del caso y se encuentran adscritos en las dependencias de la Administración Pública Centralizada.

c) Los Contralores Internos.- Tradicionalmente la función de contraloría o auditoría interna, ha dependido jerárquica y organizacionalmente del funcionario o dirigente de mayor jerarquía, en dependencias y entidades.

Por tanto, la Contraloría interna, en el Gobierno Federal, es el equivalente de la auditoría interna tradicional.

No debe perderse de vista que el Contralor Interno depende, jerárquica y económicamente, del titular de la Secretaría de Estado o Entidad Paraestatal, si bien, dichas Contralorías Internas se registrarán por la SECOGEF en su aspecto normativo de su supervisión y control.

d) Los Auditores Externos.- Para efectuar la revisión y auditoría en las entidades del sector paraestatal, en ocasiones, se utiliza auditoría externa realizada por gente ajena a la empresa. La SECOGEF ha establecido una serie de requisitos e información que el auditor externo debe presentar con su dictamen, permitiendo a esa Secretaría evaluar la gestión de las entidades, dando apoyo informativo a la Coordinación General, de

de comisarios y delegados de contraloría en el sector Público que, según ya se ha indicado, viene a depender directamente del titular de la SECOGEF.

e) Auditoría Gubernamental.- La SECOGEF, independientemente de su función fiscalizadora a través de los instrumentos antes precisados, cuenta con facultades para practicar revisiones y auditorías con su propio personal, en dependencias y entidades de la administración pública Federal. Esto se complementaría con las facultades de fiscalización y planeación de auditorías de la Contaduría Mayor de Hacienda.

f) El Control Patrimonial.- Dicho control se regula por el Título IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que otorga facultades a la SECOGEF para llevar un registro patrimonial de los servidores públicos y de vigilar y evaluar la veracidad de las declaraciones y manifestaciones presentadas por éstos.

5.4 EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES EN LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

Para precisar el contexto en el que queda inscrita la responsabilidad administrativa, es indispensable determinar la posición de los individuos frente al Estado.

Al respecto, la doctrina de la Teoría del Estado distingue tres situaciones:

A. En primer término, un status negativus libertatis, que constituye la esfera de libertades del individuo que la autoridad no puede limitar, por lo que deben ser reconocidas y garantizadas por el Estado, por lo general, en el mismo texto cons-

titucional;

B. En segundo lugar, un status positivus civitatis, mediante el cual los particulares quedan sujetos al mandato general establecido en la ley para todos los ciudadanos; y

C. La tercera situación es denominada status activae civitatis, derivada de la posición del ciudadano que, al participar en el ejercicio del poder Público, forma parte de la autoridad.

En el tercer tipo, las relaciones del agente estatal están sujetas a un estatuto legal.

El estatuto, según Bielsa (109), expresa un conjunto de prescripciones ciertas más o menos estables, que tienen por objeto asegurar en forma positiva los derechos y obligaciones de los agentes estatales (funcionarios y empleados designados servidores públicos, en la LFRSP).

El estatuto de los servidores públicos, puede ser legal o reglamentario. El primero está establecido en una o varias leyes emanadas del Poder Legislativo; el estatuto reglamentario, por el contrario, está contenido en disposiciones reglamentarias emanadas del propio Ejecutivo.

En México, el estatuto de los servidores públicos de la administración pública Federal está contenido en muy diversas leyes, como son, las del artículo 123 Constitucional, en su apartado B; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio

(109) Cfr. BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo III, Editorial Roque Depalma, Editor, Buenos Aires, 1956, p. 285

del Estado, etc.

Parte del estatuto legal de los servidores públicos se encuentra contenido en el Título IV de la Constitución Federal, que regula la responsabilidad de éstos.

Cuando el servidor público infringe las disposiciones legales que regulan el ejercicio de la función pública, incurre en responsabilidades sujetas a un régimen especial, haciéndose acreedor a la imposición de sanciones que pueden presentar características diversas de acuerdo al régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento. De esta manera, el Doctor Delgadillo Gutiérrez ⁽¹¹⁰⁾ afirma que se pueden presentar cuatro distintos tipos de responsabilidad, a saber: la penal, la civil, la política y la administrativa.

A. La responsabilidad Penal.- Cuando el servidor público lesiona valores jurídicos protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurre es penal y, por tanto, le serán aplicables disposiciones y procedimientos de naturaleza penal.

B. Cuando la actuación de los servidores públicos produzca un daño o un perjuicio al patrimonio de un particular, surge la responsabilidad civil para los primeros, en los términos del artículo 111 Constitucional, y 1928 del Código Civil del

(110) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial LIMUSA, S.A. de C.V., México, 1989, p. 152

Distrito Federal, que establecen una responsabilidad extra-contractual de los agentes estatales y subsidiaria del Estado en cuanto a la reparación del daño, una vez decretada la insolvencia de dichos servidores públicos.

C. Existe una categoría de servidores públicos cuya función está regulada a nivel constitucional, que encabezan las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Si éstos, al realizar sus funciones de gobierno y dirección, lesionan intereses públicos fundamentales o su buen despacho, incurren en responsabilidad política; este tipo de responsabilidad está regulada a nivel constitucional en los artículos: 109, fracción I y 110, de la Carta Magna, y por la LFRSP.

D. El cuarto tipo de responsabilidad de los servidores públicos, es la administrativa, que se configura cuando en el desempeño de un empleo, cargo o comisión, se inclumple con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el ejercicio de la función pública.

Con lo anterior se pone de manifiesto que tres tipos de responsabilidades de los servidores públicos frente al Estado, se pueden generar con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres diferentes tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: el proceso penal, ante el Poder Judicial; un juicio político, ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo, ante las autoridades encargadas de la facultad disciplinaria.

Más aún, si la actuación del servidor público produce un

daño o perjuicio al patrimonio estatal, su reparación puede ser exigida a través de la restitución o indemnización correspondiente, la que puede determinarse por la vía penal, por el Poder Judicial, conforme al artículo 34 del Código Penal Federal, caso en el cual tendrá el carácter de pena Pública; y

En la vía administrativa, la autoridad competente puede dictar, en los términos de los artículos 46 y 47 de la LPCGP, y 34 al 39 de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación; si bien, la imposición de la responsabilidad resarcitoria por la autoridad (judicial o administrativa), impide la actuación de la otra en razón del principio "Nonbis in Idem".

Cabe destacar, que el resarcimiento del daño ordenado por autoridad penal o administrativa, no implica el fincamiento de una responsabilidad civil, pues no se rige por leyes civiles, ni se emplea un procedimiento aplicado por autoridades civiles.

Por tanto, se trata de la reparación del daño, bien bajo un régimen de responsabilidad penal, bien bajo un régimen de derecho administrativo.

De los dos aspectos: sanción disciplinaria y reparación del daño, que abarca el estudio de la responsabilidad administrativa, si bien, para entrar en materia, quiero limitar estos comentarios, señalando que en el Derecho Administrativo Mexicano, ni en base en la Constitución de 1824, ni en las de 1836 ó 1857, se desarrolló la responsabilidad administrativa, aun cuando en relación a esta última se expidieron dos leyes

reglamentarias como fueron, la Ley de Juárez y la Ley de Porfirio Díaz, que estuvieron vigentes de manera simultánea hasta el 21 de febrero de 1940, ya que en ellas únicamente se manejó la responsabilidad de Diputados, Ministros de la Suprema Corte y Secretarios de Estado, en el nivel Federal; y de los Gobernadores, a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales y delitos comunes, sin ocuparse de la responsabilidad administrativa de los demás agentes estatales.

Por otra parte, el constituyente de 1917 consignó la responsabilidad administrativa en los artículos 108 y 110 de la Constitución, con el nombre de "omisiones" de los funcionarios públicos, pero sólo estableció el procedimiento y la autoridad para sancionar la comisión de delitos y faltas oficiales, utilizando ambos conceptos como sinónimos y sujetándolos a la legislación penal, sin ocuparse de las "omisiones" en que incurrieran los funcionarios y empleados en el desempeño de su cargo.

Más tarde, los Presidentes Cárdenas y López Portillo, expiden sendas leyes reglamentarias de los artículos 108 y 110 Constitucionales, olvidándose de regular las responsabilidades administrativas; tal vez por el énfasis puesto en las responsabilidades penales y políticas, o bien por los imprecisos del texto constitucional, que dieron lugar a que se asimilaran las "omisiones" a las faltas oficiales reguladas por la legislación penal. De ahí que este tipo de faltas se sancionaran a través de un procedimiento de naturaleza penal, ante jueces penales y un jurado popular en materia también penal, con lo que

quedó sin regulación la responsabilidad administrativa.

No pasa desapercibido que, en la Ley de López Portillo, del 27 de diciembre de 1979, en su artículo 4° se definieron las faltas oficiales como "infracciones en que incurren funcionarios y empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y el buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno", y señaló como sanción la amonestación cuando se trata de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año. Sin embargo, se estableció para aplicar la sanción, un procedimiento penal, omitiéndose la normatividad propia de la responsabilidad administrativa.

Es realmente, en leyes administrativas, como la LPCGP y en la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, en donde se regulaba la responsabilidad administrativa, creando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo, de la sanción disciplinaria.

Al reformarse el Título IV de la Constitución Federal; al promoverse las reformas y adiciones del Título X del Código Penal del Distrito Federal; con la inclusión del artículo 32-Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que entran en vigor en el año de 1983, es así como se establece el actual marco de responsabilidades, quedando de la siguiente forma:

- | | |
|--|--|
| 1. Responsabilidad Política y Responsabilidad Administrativa | Reguladas por el Título Cuarto de la Constitución Federal y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. |
| 2. Responsabilidad Penal | Regulada por los artículos 109, 111 y 112 de la Constitución Federal y por el Título Décimo del Código Penal del Distrito Federal. |
| 3. Responsabilidad Civil | Regulada por el artículo 111, párrafo 8o. de la Constitución Federal, y por el artículo 1928 del Código Civil del Distrito Federal. (El artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, dejó de tener aplicación al haber sido abrogada esta ley). |

A la vez, las autoridades competentes para aplicar el régimen de responsabilidades políticas, administrativas, penales y civiles, quedaron integradas de la siguiente manera:

- | | |
|-----------------------------------|---|
| 1. Responsabilidad Política | <ol style="list-style-type: none"> 1. Cámara de Diputados, como Órgano Acusador (previa declaración de procedencia). 2. Cámara de Senadores, como Jurado de Sentencia. |
| 2. Responsabilidad Administrativa | Sujeta a control, vigilancia y disciplina de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de los superiores jerárquicos, a través de las Direcciones Generales de Auditoría, dependientes de las Oficinas Mayores de las Dependencias y por las Contralorías Internas de las Entidades Paraestatales. |
| 3. Responsabilidad Penal | Aplicada por Jueces de Distrito en materia penal. (Por ser materia Federal). |
| 4. Responsabilidad Civil | Promovida ante Juzgados Civiles del fuero Común. |

5.4.1 LOS VALORES TUTELADOS POR EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL.- El constituyente permanente en la reforma Constitucional de 1983, señala los valores a los que deben apuntar la actuación de los servidores públicos, bien sean funcionarios o empleados.

El maestro Delgadillo Gutiérrez (111), señala que dichos valores son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de funciones, empleos, cargos y comisiones.

Cabe destacar, que en estas páginas, se trata de la responsabilidad administrativa de los funcionarios encargados de la ejecución del presupuesto.

Es en el Capítulo V de la LPCGP, en donde se prevé la responsabilidad en la ejecución del presupuesto, de funcionarios y empleados que ocasionen un daño estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o a una entidad de la Administración Pública Paraestatal, por actos u omisiones que les sean imputables, inherentes a su cargo o relacionadas con su actuación.

5.4.2 OBJETO DE LAS RESPONSABILIDADES.- Las responsabilidades administrativas en la ejecución del presupuesto, las finca la SECOGEF, con el objeto de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal o a las entidades

(111) Cfr. DELGABILLO GUTIERREZ, L.H. "Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de la Federación", en: Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año 1, Número 1, Julio-Septiembre, 1988, p. 77.

que efectúan gasto público Federal.

Las responsabilidades administrativas son fijadas y exigidas en cantidad líquida por la SECOGEF y la Tesorería de la Federación se encargará de hacerlas efectivas a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Existen casos donde la SECOGEF dispensa el fincamiento de la responsabilidad, éstos son:

- Cuando los hechos que dan lugar a su fincamiento no causan daños que excedan la cantidad de \$5,000.00.
- Asimismo, la Secretaría puede cancelar créditos derivados de responsabilidad, siempre y cuando no excedan de \$10,000.00, siempre que no se haya podido obtener su cobro por medio legal o por incosteabilidad práctica del cobro.
- Otro supuesto será cuando la cantidad exceda de \$10,000.00, caso en el cual su cancelación debe ser propuesta a la Cámara de Diputados al rendirse la cuenta anual correspondiente fundando, desde luego, la propuesta (artículo 47 LPCGP).
- De igual forma, la SECOGEF tiene la obligación de dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y del incumplimiento de las disposiciones de la LPCGP, cuando la infracción se descubra por medio de visitas o auditorías.

5.4.3 FACULTADES SANCIONADORAS DE LA SECOGEF.- El artículo 48 de la LPCGP faculta a esta dependencia para imponer sanciones disciplinarias a funcionarios y empleados de entidades presupuestarias que en el desempeño de sus labores incurran en faltas que ameriten el fincamiento de responsabilidades.

5.4.4 LA SANCIÓN DISCIPLINARIA COMO ACTO ADMINISTRATIVO.- Marienhoff (112), clasifica a las sanciones administrativas en:

a) Las correctivas.- Estas son faltas simples a las que les corresponden sanciones correctivas, y pueden ser:

- El llamado de atención; que consiste en una advertencia que se hace al funcionario o empleado. Por tratarse de la sanción más benigna o leve, en mi opinión, debería ocupar la fracción I del artículo 53 de la LFRSP, e indebidamente se le pone en segundo lugar.

- El apercibimiento; según Marienhoff, es un llamado de atención clasificado. Mediante él se hace saber al Agente las consecuencias que seguirán a la reiteración de los mismos hechos. En mi opinión, debería aparecer en la fracción II y no en la primera, del artículo 53 de la Ley de Responsabilidades.

- El traslado del Agente; puede responder la medida a una responsabilidad administrativa, en forma de sanción disciplinaria. Esta sanción tiene trascendencia en estados que han establecido la carrera administrativa. Cabe señalar que, en nuestro país, el Ejecutivo de la Unión ha dictado un acuerdo estableciendo la comisión intersecretarial del servicio civil, con el fin de instaurar el servicio civil de carrera de la Administración Pública (Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1983). Sin embargo, tal servicio civil no se ha plasmado

(112) MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III-B, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1978, pp. 417 y ss.

en la realidad, por ello, este tipo de sanción carece de importancia y no está previsto en el artículo 53 de la ley en la materia.

- Suspensión del Agente; consiste en la prohibición hecha a éste, de ejercer la función, con la correlativa privación de sueldo durante el lapso de la suspensión. Hay dos clases de suspensión: la de prevención, que se decreta durante la tramitación del procedimiento sancionador, y la de sanción. El artículo 53 de la Ley de Responsabilidades la prevé en su fracción III.

- La multa; según Marienhoff (113), tiene carácter penal, ya que no tiende a resarcir perjuicios, sino a condenar conductas. En la legislación mexicana, en los artículos 55 y 56 de la Ley de Responsabilidades sí tiene el carácter resarcitorio de perjuicios, pues el monto de la sanción debe ser suficiente para cubrirlos. Además, se deberá restituir cualquier bien o producto percibido, con motivo de la infracción. Esta sanción se prevé en la fracción V del artículo 53 de la ley de referencia.

De los distintos tipos de sanciones descritas, el artículo 49 de la LPCGP prevé la suspensión del agente y la multa. En efecto, en el numeral de referencia se establecen las siguientes correcciones disciplinarias:

- Multa desde \$100.00 a \$10,000.00;
- Suspensión temporal de funciones.

(113) MARIENHOFF, M.S., Ob. cit., p. 423

b) Las sanciones depurativas o expulsivas.- Tienden al alejamiento o exclusión de los cuadros de la administración pública del agente infractor⁽¹¹⁴⁾. Delgadillo Gutiérrez⁽¹¹⁵⁾ no acepta la controversia surgida, en cuanto a que la destitución que impone como sanción la administración pública lesione los derechos de los trabajadores, y que la única autoridad competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo sea una autoridad laboral, porque, según afirma, si bien los derechos de los trabajadores están protegidos por una disposición constitucional (artículo 123), la responsabilidad administrativa también tiene sustento constitucional (artículo 109, fracción III, y 113), y la destitución en uno y otro casos tienen origen y naturaleza diversa, puesto que obedecen a diferentes causas y fines. Cuando la destitución es impuesta por el patrón, será la autoridad laboral la que califique las causas. Por el contrario, la destitución como sanción administrativa corresponde al ejercicio de la facultad disciplinaria derivada del status del servidor público. Las dos sanciones de este tipo, previstas en el artículo 53 de la Ley de la materia son: la destitución del puesto y la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Serra Rojas, define el acto administrativo como:

"Una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto:

(114) MARIENHOFF, M.S., Ibidem, p. 416

(115) DELGADILLO GUTIERREZ, L.H., Ob. cit., p. 81

La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica sujeta, y su finalidad es la satisfacción de interés general".

Por su parte, el Dr. Delgadillo Gutiérrez (116), señala como característica del acto administrativo a su presunción de legitimidad, de acuerdo a la cual este tipo de actos se presumen legales, situación que subsiste mientras no se pruebe lo contrario. Sin embargo, en caso de ser impugnado, si el particular niega los hechos que los motiva, la carga de la prueba es a cargo de la autoridad administrativa. Otra característica es el carácter ejecutivo de acuerdo al cual, para poder efectuar la ejecución del mismo, no es necesario una resolución de autoridad jurisdiccional sino que el acto lleva aparejada en sí ejecución.

Delgadillo Gutiérrez, sostiene que, como acto de autoridad, la sanción disciplinaria constituye un acto administrativo integrado por elementos subjetivo, objetivo y formal, características de todo acto administrativo. Por separado, analizaré cada uno de tales elementos.

Elementos del Acto Administrativo:

a) Elementos Subjetivos.- Según Serra Rojas, son elementos subjetivos del acto administrativo, la Administración, los órganos, la competencia e investidura legítima del titular del órgano. De acuerdo a lo anterior, es la administración Públi-

(116) Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, L.H. Elementos de Derecho Administrativo, Ob. cit., p. 176

ca la que, por lo general, puede establecer el acto administrativo en los límites de su competencia (recuérdese que también hay actos administrativos emanados de los poderes Judicial y Legislativo).

Ahora bien, el sujeto u órgano de la administración competente para producir el acto es aquél que, obrando en la esfera de su capacidad o competencia y en casos excepcionales, por medio de facultades delegadas, emite el acto administrativo. Cabe la distinción entre el órgano que realiza la función administrativa integrada por una dependencia y el titular del órgano, que es la persona física que expresa la voluntad legal de dicho órgano. Para efectos de nuestro estudio, debe señalarse que el elemento subjetivo se integra por los sujetos activo y pasivo de la relación administrativa disciplinaria, es decir, la SECOGEF y las Direcciones Generales de Auditoría, dependientes de las Oficinas Mayores de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada. El sujeto pasivo será el servidor público sujeto al régimen disciplinario.

b) Los Elementos Objetivos.- Comprenden el presupuesto de hecho, el objeto, el motivo y el fin. El presupuesto de hecho, es un imperativo abstracto que conecta una consecuencia jurídica a un tipo de hecho específico. El imperativo abstracto, en este caso, son las obligaciones del servidor público; objeto, es el castigo de la conducta que, al violar los principios fundamentales de la función pública, afecta su adecuado ejercicio. El motivo, lo constituye la violación a las obligaciones fundamentales a cargo de todo servidor público; y el fin de evitar

que se sigan realizando las conductas que dañan el ejercicio de la función pública.

c) El Elemento Formal.- Se integra por el procedimiento que en sede administrativa debe observar la autoridad, para la imposición de la sanción; procedimiento que se encuentra regulado en el artículo 64 de la LFRSP, mediante el cual se garantiza el derecho de audiencia del presunto infractor y que la resolución se emita fundada y motivada por autoridad competente.

5.5 RESPONSABILIDADES EN EL MANEJO DEL PRESUPUESTO.- Según el artículo 74, fracción IV, Constitucional, si del examen efectuado por la Contaduría Mayor de Hacienda, aparecen discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se fincarán las responsabilidades conforme a la ley.

5.5.1 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.- Según Marienhoff ⁽¹¹⁷⁾, la responsabilidad administrativa es la que tiende a mantener el debido funcionamiento de los servicios administrativos, e incluso a mejorarlo, lo cual se trata de lograr mediante la aplicación de sanciones autorizadas por el orden jurídico.

Bielsa ⁽¹¹⁸⁾, por su parte, establece que la responsabilidad administrativa es la que nace de la transgresión de una obligación administrativa, de un deber impuesto al funcionario o empleado, siendo esto esencial no sólo para configurar la

(117) MARIENHOFF, M.S., Ob. cit., p. 404

(118) BIELSA, R., Ob. cit., p. 285

falta administrativa, sino también la responsabilidad en cuanto a daño patrimonial. Este autor establece que la legislación administrativa prevé un conjunto de deberes y atribuciones de los funcionarios, comprendidos en la obligación de la función o servicio y de los que derivan de la subordinación jerárquica. La transgresión de tales deberes administrativos tiene su sanción característica en la responsabilidad administrativa del funcionario, que se hace efectiva, ya por procedimiento dirigido a hacer cumplir la obligación, ya por la pena disciplinaria. Por ello, sostiene, que la responsabilidad administrativa comprende dos especies: la patrimonial, en cuanto a un posible daño ocasionado al Estado, y la disciplina.

De acuerdo a las definiciones señaladas, se sigue que para que se configure la responsabilidad administrativa, debe existir:

A. Un marco de obligaciones, a cargo del empleado o funcionario (servidor público). En relación a la administración pública centralizada, las obligaciones de los servidores públicos están establecidas en el artículo 47 de la LFRSP, que establece los supuestos cuya infracción configura la responsabilidad administrativa, como son:

I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competen-

cia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o al cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;

V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

VI.- Observar en la Dirección de sus inferiores jerárquicos, las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;

VII.- Observar respeto y subordinación legítimas, con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Comunicar por escrito, al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo o las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir, sin causa justificada, a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI.- Abstenerse de desempeñar algún empleo, cargo o comisión, oficial o particular, que la ley le prohíba;

XII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión, en el servicio público;

XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o pariente consanguíneo hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV.- Informar por escrito al Jefe inmediato y, en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolu-

ción de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir;

XV.- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notablemente inferior al del bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión, sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contrapositiones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de sus funciones, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio

para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en los términos que señala la ley;

XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX.- Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su dirección, que pueda implicar inobservancias de las obligaciones a que se refieren las fracciones de este artículo, y en términos de las normas que al efecto se expidan;

XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; y

XXIII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

5.5.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD EN MATERIA PRESUPUESTARIA.- La LOCMH establece que incurre en responsabilidad toda persona física o moral, imputable, que intencionalmente o por imprudencia cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Fede

ral o a la del DDF.

5.5.3 DISTINTOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN LA LOCMH.- Según el artículo 28 de la Ley orgánica mencionada, las responsabilidades en el manejo del presupuesto son imputables:

I.- A los causantes del fisco federal o del DDF, por incumplimiento de las leyes fiscales; a los empleados o funcionarios de las entidades por la inexacta aplicación de aquellas, y a los empleados y funcionarios de la CMH, cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre irregularidades que detecten;

II.- A los funcionarios o empleados de las entidades, por la aplicación indebida de las partidas presupuestales, falta de documentos justificativos o comprobatorios del gasto; a las empresas privadas o a los particulares, que en relación con el gasto del Gobierno Federal o del DDF hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas por actos ejecutados, convenios o contratos celebrados con las entidades, y

III.- A los funcionarios y empleados de las entidades que, dentro del término de 45 días hábiles no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Las responsabilidades tienen por objeto cubrir a la administración pública el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero. Nótese que esta responsabilidad se fincan independientemente de las que procedan de acuerdo a la LFRSP y por el Código Penal del Distrito Federal.

5.5.4 LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA O PARAESTATAL FEDERAL.- Los funcionarios y empleados de las entidades de la administración pública para estatal son solidariamente responsables con los empleados o funcionarios de las dependencias que integran la administración pública centralizada o con los de la CMH, por su coparticipación en actos u omisiones sancionados por la ley. Las responsabilidades que se constituyan a cargo de los funcionarios y empleados de las entidades o de la CMH, no eximen a los organismos de dicha administración pública paraestatal o a los funcionarios o empleados de empresas privadas, respecto de responsabilidades por hechos en los que sean coparticipes (artículo 30, LOCMH).

Al determinarse responsabilidades, el Contador Mayor de Hacienda promoverá el ejercicio de las acciones correspondientes y, si se trata de altos funcionarios, estará a lo dispuesto en los artículos 108 a 110 y demás relativos de la Constitución Federal.

El Contador Mayor de Hacienda también formulará a las entidades correspondientes, los pliegos de observaciones derivados de la revisión de la cuenta pública, así como los relacionados con las empresas privadas o con los particulares que hayan participado en el ingreso o en el gasto público. De ello, informará al Secretario de Programación y Presupuesto.

Posteriormente, las entidades tienen la obligación de informar a la Contaduría Mayor, en un plazo improrrogable de 45 días,

contados a partir de la fecha en que reciban los pliegos de ob
servaciones, sobre su trámite y medidas tomadas, con el fin de
hacer efectivo el cobro de las cantidades no percibidas, el re
sarcimiento de los daños y perjuicios causados, y el fin
camiento de las responsabilidades, indicando las penas que ha impues
to, su monto y el nombre de los sancionados. Si dichas entida
des omiten rendir su informe en el plazo mencionado, serán san
cionadas según el artículo 48 de la LPCGP.

Cabe señalar que, las responsabilidades se ejercen en el
guiente orden:

I.- En relación con la aplicación de las Leyes de Ingresos
de la Federación y del DDF, y demás leyes fiscales:

- a) Al deudor directo del Fisco Federal y del DDF;
- b) A los empleados o funcionarios fiscales correspondientes,
y a los de la CMH.

II.- En relación con la ejecución del Presupuesto de Egre-
sos de la Federación o del DDF, a los funcionarios o empleados
de las entidades que intervengan en su manejo.

En relación a las responsabilidades que se finquen, los em-
pleados o funcionarios disfrutan sólo del beneficio de orden,
pero no del de excusión. Así, para proceder en contra de di-
chos obligados, basta que se haya requerido el pago a dichos
funcionarios o empleados, sin que se hubiere obtenido la satis
facción íntegra de la responsabilidad, previo el agotamiento
de recursos legales.

En la ley antigua, se prevenía la expedición de finiquitos.
en la ley vigente se suprime tal práctica por considerar que

moralmente no conviene declarar revisada una cuenta y exentos de responsabilidad a quienes en ella intervinieron, cuando no ha sido analizada en su totalidad. Así, se ha dispuesto que las responsabilidades de carácter civil o administrativo prescriben en el plazo de cinco años, posterior a la fecha en que se haya fincado la responsabilidad; el plazo prescriptivo se interrumpirá por cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable. Por ello, el término prescriptivo comenzará a computarse de nueva cuenta a partir de dicha gestión de cobro. Las responsabilidades de carácter penal prescribirán en los términos medio aritméticos que fijen las leyes aplicables.

5.6 EL DEBATE SOBRE LA DUPLICIDAD DE FUNCIONES ENTRE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA (CONTROL LEGISLATIVO) Y LA SECOGEF (CONTROL ADMINISTRATIVO).

Para el desarrollo de este inciso, es indispensable tomar en consideración lo siguiente. Aun cuando la LPCGP señala que la encargada de fincar responsabilidades en relación al ejercicio y ejecución del Presupuesto Federal lo es la SPP, sin embargo es de tomar en cuenta que la exposición de motivos relativa a la adición del artículo 32-bis a la LOAPF, con lo cual se crea la SECOGEF, señala que las atribuciones para fincamiento de responsabilidades de los servidores públicos, pasan a ser de esta última Secretaría.

Luego entonces, el régimen de responsabilidades en materia presupuestal es competencia de la SECOGEF y no de la SPP. Por ello, propongo la reforma de la referida LPCGP, a fin de que

sus disposiciones se adecúen a lo ordenado en el artículo 32-bis de la LOAPF y del reglamento interior de la citada SECOGEF.

Sentada la anterior aclaración, conviene destacar las diferencias que existen entre la CMH y la SECOGEF, como órganos superiores de control, resaltando también sus similitudes; con el fin de plantear un método razonable que explique las mencionadas diferencias, y siguiendo las ideas de Lanz Cárdenas (119), se destacan las siguientes:

I.- Diferencias Genéricas.

a) La primera de ellas radica en la naturaleza jurídica formal y material de ambos órganos y de sus actos.

Mientras que la Contaduría Mayor es un órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del gobierno Federal (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y la del DDF, con funciones de revisión y glosa de la cuenta anual del erario para el ejercicio del control legislativo, es decir, que formalmente pertenece al Poder Legislativo, si bien, materialmente realiza funciones de carácter administrativo, consistentes en actividades y operaciones de revisión y glosa, y que realiza una función de control legislativo de las finanzas públicas, correlativa de la de aprobar el presupuesto de egresos, que a su vez es correlativa de la de imponer los tributos necesarios para sufragarlo y de com

(119) LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 543

prometer mediante empréstitos el crédito de la Nación; funciones todas que derivan del carácter de representación popular que es propio de la Cámara de Diputados, y considerando que este tipo de control es, asimismo, político y que deriva del cumplimiento de una obligación que establece la Constitución Federal, en sus artículos 73, fracción XXIV y 74, fracciones II y IV, según los cuales, a la obligación de contribuir a los gastos públicos corresponde el derecho a ser informados sobre el destino y utilización de los recursos públicos; y que, en cuanto a la naturaleza jurídica del acto de revisión de la cuenta pública, éste se realiza a posteriori.

- Por lo que toca a la SECOGEF, se trata de un órgano que formalmente pertenece al Poder Ejecutivo, pues forma parte de la administración pública centralizada, con la novedad de que se trata no de una instancia adicional de control, sino de la globalización de tal control que anteriormente se encontraba disperso en diversas dependencias del Ejecutivo Federal, en tanto que, actualmente, se encuentra como competencia exclusiva de dicha Secretaría.

La Contraloría realiza funciones de control interno de la administración pública o autocontrol de la propia administración.

De este modo, se está frente a una Secretaría de Estado con facultades para normar y vigilar el funcionamiento de las diversas unidades de control con que cuenta la administración pública, tanto centralizada como paraestatal.

En resumen, las notas distintivas de las diferencias gené*ri*

cas entre ambas instituciones, se pueden destacar en los siguientes términos:

- La CMH es un órgano técnico de la Cámara de Diputados, sus funciones son de control legislativo, consistentes en revisión y glosa de la cuenta pública anual del gobierno Federal y de la del DDF, constituyendo esto, materialmente, un acto político que se perfecciona mediante un acto formalmente legislativo que es un decreto de la Cámara de Diputados. Sus funciones se traducen en un control externo de la administración pública realizado por un órgano fiscalizador que, a posteriori, verifica la legalidad del ejercicio presupuestal que ya ha concluido, y el cumplimiento de los programas y subprogramas, no sólo de la administración pública, sino también de los Poderes Legislativo y Judicial.

- Por su parte, la SECOGEF es un órgano administrativo, dependiente del Ejecutivo Federal, con funciones de control administrativo de la gestión pública, consistentes en un conjunto de actos formal y materialmente administrativos. Es un control interno de la administración ejercido por un órgano de la misma, realizado durante el ejercicio del presupuesto, o sea previamente, a priori o ex ante, con el propósito de prevenir las gestiones ilegales o antieconómicas. Su ámbito de competencia en materia de control, fiscalización y evaluación, se encuentra exclusivamente constreñido a la Administración Pública Federal, centralizada o paraestatal.

II.- Diferencias Específicas.

Las notas distintivas de estas diferencias son:

- Denominación.- La denominación de la CMH proviene de lo ordenado en las fracciones XXIV del artículo 73, y II del artículo 74, de la Constitución Federal, y de la Ley Orgánica de dicha Contaduría. Esta denominación, desde la Constitución de 1824 vino a substituir al Tribunal de Cuentas de la época colonial. Su actuación siempre será a posteriori, ya que examinará la cuenta pública del año anterior.

La denominación de la SECOGEF surge de la iniciativa de reformas a la LOAPF y de la LFRSP, destacándose el antecedente del Departamento de Contraloría creado en el año de 1917 y suprimido en la Ley de Secretarías de Estado de 1933, si bien, su actuación se circunscribe a la administración pública, en tanto que la Contaduría Mayor revisa el ejercicio del presupuesto de los tres poderes.

- De objetivos.- En tanto que la CMH tiene como objetivo fundamental la revisión de la cuenta pública del gobierno Federal (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y del DDF, y se encuentra bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados con una función fiscalizadora y de discusión de la cuenta pública, con la que se verificará si las operaciones se realizaron con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos del gobierno Federal y del DDF, en observación a lo ordenado por las Leyes generales de Deuda Pública, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, actividad con la cual se comprueba si se ejercieron correctamente los presupuestos conforme a los programas y subprogramas aplicados.

La SECOGEF tiene como objeto esencial realizar funciones de

control interno tanto a la administración pública centralizada como a la paraestatal, fincando y sancionando en los casos en que se dé la responsabilidad administrativa y denunciando a los servidores públicos ante el Ministerio Público, cuando incurran en responsabilidad final, sin que por ello se pueda hablar de duplicidad de funciones, porque se trata de un control previo con que se busca evitar la comisión de ilícitos por parte de los servidores públicos (recuérdese que el control de la CMH es a posteriori, ya que se revisa el ejercicio del gasto público de un año anterior).

III.- Diferencias de funciones.- Por lo que respecta a la CMH, independientemente de que su Ley orgánica en su artículo 3° indique que dicho organismo revisará la cuenta pública del gobierno Federal ejerciendo funciones de Contraloría, debe entenderse que dicho órgano ejerce un aspecto de control, posterior al ejercicio del presupuesto, a diferencia de la facultad de la Contraloría que le otorga la fracción I del artículo 32-bis de la LOAPF, ya que la SECOGEF debe desempeñarse permanentemente, con carácter preventivo y sin esperar hasta que culmine el ejercicio del presupuesto.

- Otra diferencia entre ambos órganos de fiscalización, es la que se refiere a que la CMH revisa la cuenta pública tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo y el Judicial y, por su parte, la SECOGEF concreta sus actividades de control únicamente a la administración centralizada y paraestatal.

- Por lo que respecta a la CMH, de conformidad con la fracción I del artículo 3° de su Ley Orgánica, la verificación del

cumplimiento de obligaciones presupuestales y financieras, así como de programas de inversión, siempre será a posteriori a diferencia de la SECOGEF quien ejercerá en todo tiempo su función de control preventivo.

- La CMH está facultada para rendir informe previo y definitivo sobre la cuenta pública, a la Cámara de Diputados, mientras que la SECOGEF debe informar anualmente al Presidente de la República sobre el resultado de la evaluación de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal y también informar a las autoridades competentes, si fuera preciso.

- Asimismo, la CMH puede practicar visitas, inspecciones, auditorías y revisión de documentos, para comprobar la recaudación de ingresos y gastos, lo cual será siempre posterior al ejercicio presupuestal, y la SECOGEF tiene facultad para establecer bases generales de auditoría, realizar estas últimas, no sólo para comprobar ingresos y egresos, sino también para verificar el cumplimiento de todas las obligaciones legales al respecto, manejando así un control de legalidad en todo tiempo e incluso de carácter preventivo.

De igual forma, la CMH puede promover ante autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades (fracción IX del artículo 3° de la LOCMH), estas últimas sólo serán por daños o perjuicios causados intencional o imprudencialmente a la Hacienda Pública Federal o al DDF, sin perjuicio de las que procedan por otras leyes; la SECOGEF por su parte, tiene facultad para fincar responsabilidades administrativas procedentes, a

servidores públicos federales, pudiendo sancionar y fincar responsabilidades a su propio personal, asimismo, puede aplicar sanciones económicas a servidores públicos, sancionar a contralores internos de dependencias, determinar suspensión temporal en cargos de servidores públicos cuando se encuentren bajo procedimientos de investigación y declarar sin efecto los nombramientos de servidores públicos, si no presentan declaraciones o manifestaciones de registro patrimonial.

5.7 ALGUNOS RESULTADOS DEL CONTROL ADMINISTRATIVO Y LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Para observar un método que nos permita llegar a conclusiones en relación a la elaboración, ejercicio y control del presupuesto Federal, en seguida destacaré resultados del control interno desarrollado por la SECOGEF en los ámbitos del Poder Ejecutivo, y, por separado, analizaré los resultados del Control Legislativo ejercido por la CMH. De ello versarán los siguientes párrafos.

5.7.1 RESULTADOS DEL CONTROL LEGISLATIVO DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO FEDERAL.- En incisos anteriores se ha señalado que la unidad encargada de llevar a cabo dicho control legislativo, lo es un órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados denominada CMH.

Dicho organismo ha rendido con fecha 3 de septiembre de 1990, su informe sobre el resultado de la revisión de la cuenta de la Hacienda Pública Federal de de la del DDF, correspondientes al ejercicio de 1988, de donde se desprenden los siguientes resultados:

La CMH realizó revisiones directas en 15 dependencias y 40 entidades, refiriéndose en dicho informe que, en consecuencia de los hallazgos derivados de las revisiones, esa Secretaría realiza o promueve acciones tendientes a corregir irregularidades y mejoras, realizando cinco tipos de acciones, como son:

- Recomendaciones.- Se formulan cuando se detectan deficiencias que deben corregirse o aspectos que pueden mejorarse. Por su objeto, son de diversa naturaleza: programáticas, de sistemas, financieras, legales, de planeación, de normatividad de obras, o de ejecución de obras.

- Pliego de observaciones.- Se emiten cuando las irregularidades detectadas implican que debe producirse un resarcimiento al erario Federal o al del DDF, o bien al patrimonio de las entidades paraestatales. Si no se desahogan dichos pliegos, mediante comprobaciones o razones que se estimen valederas, da origen a la promoción de pliegos de responsabilidades, mismos que constituyen de hecho, créditos fiscales, cuyo cobro se realiza mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

- Promoción de sanciones.- Se lleva a cabo cuando la CMH detecta infracciones a las leyes sancionables en los términos de dichos ordenamientos legales, por parte de alguna dependencia específica del Poder Ejecutivo. Se proporciona a la dependencia sancionadora todos los elementos de juicio y pruebas, para que aplique las sanciones que procedan.

- Promoción del ejercicio de la comprobación fiscal ante la SHCP.- Tiene lugar en aquellos casos en que se detectan indicios claros de que alguna persona ha evadido el pago de sus

obligaciones fiscales.

- Denuncias penales.- Se presentan ante la PGR o ante la PGJDF, cuando los ilícitos descubiertos revisten características de delitos, en los términos de la legislación penal.

En el informe que nos ocupa, la CMH manifiesta que estableció un sistema de seguimiento que persigue el asunto hasta su desenlace. También se indica que, después de las auditorías, la Contaduría convoca a revisiones a los titulares de las dependencias y entidades, con el objeto de cambiar impresiones sobre resultados, a efecto de adoptar medidas correctivas. El documento en estudio, indica que esta forma de actuar ha producido frutos sustanciosos, permitiendo, con la colaboración de todos los involucrados, la corrección de situaciones anómalas rápida y efectivamente.

En las conclusiones generales de dicho informe, se contienen comentarios de carácter general, que se desprenden de situaciones observadas en las auditorías. Se recalca en dicho documento, que el medio por excelencia para alcanzar dicho organismo sus logros, han sido las "recomendaciones" a los titulares de las dependencias y entidades que revisa ⁽¹²⁰⁾; también se señala que la mayor parte de las deficiencias e irregularidades detectadas, se refieren más a aspectos de procedimiento que a omisiones o actos ilícitos que impliquen responsa

(120) Contaduría Mayor de Hacienda. Informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del DDF, correspondientes al ejercicio de 1988, Vol. IV, pp. 2646 y ss.

bilidad de carácter penal.

También se hace mención de que, con motivo de las revisiones de las cuentas públicas correspondientes a los ejercicios de 1981 a 1988, la CMH ha formulado a los titulares de las dependencias y entidades auditadas 8,587 recomendaciones, orientadas a promover el diseño o la aplicación de sistemas y procedimientos, así como el cumplimiento de la legislación y la normatividad establecidas y a mejorar la administración, en especial, por lo que se refiere a las finanzas públicas. En base a lo anterior, se destaca que en la mayor parte de los casos se han adoptado las medidas propuestas con lo que los titulares de dependencias y entidades reconocen implícitamente la idoneidad y utilidad de dichas recomendaciones.

Se hace hincapié en que, no basta sancionar, sino que es más importante prevenir. Y se reconoce que se han alcanzado avances en la implantación de normas y mecanismos de control en el ámbito de operación del Poder Ejecutivo, como resultado de acciones realizadas por la SECOGEF.

El informe que nos ocupa, en sus conclusiones, señala que la CMH considera al sector Público como un todo integrado por órganos que no actúan con entera independencia, sino que sus actuaciones trascienden a los demás y a todo el conjunto, por tal motivo, la revisión se hace en base a una visión totalizadora, necesaria para evaluar con justeza la operación de estos controles, ya que puede haber diferencias que trasciendan de una unidad administrativa a otra, de una dependencia a otra, etc. Dicho lo anterior, se destacan a grandes rasgos, los si-

güentes puntos: deficiencias de comunicación y coordinación que provocan lentitud en trámites; falta de oportunidad en la toma de decisiones; aumentos en costos presupuestados; aún se dán casos en que ciertas acciones propuestas no logran los resultados esperados, sin que en las cuentas públicas del gobierno Federal o del DDF se expliquen las causas de los incumplimientos, o éstos se justifiquen; es necesario que las acciones de distintos órganos se coordinen, sincronicen y supervisen, ya que existen deficiencias atribuidas a los órganos de planeación, de ejecución, y de control y evaluación; se insiste en la necesidad de que se refuercen las medidas orientadas a evitar que se presenten datos en las cuentas públicas que por manejarse en forma aislada; situación que se da con frecuencia, datos que no se verifican y que no guardan ninguna conexión con los sistemas de contabilidad y de control, mismos que pueden contener errores que son difíciles de detectar y que pueden pasar inadvertidos; los sistemas de dependencias y entidades del Gobierno Federal y del DDF para captar información relacionada con sus operaciones y registrarlas en la contabilidad, son deficientes, impidiéndoles disponer de datos correctos y actualizados.

Nótese que en algunos aspectos, es superficial el informe rendido por la CMH, porque no señala el número de asuntos en los que se han fincado responsabilidades a cargo de los funcionarios encargados de la elaboración, ejercicio y control del presupuesto de egresos.

Más bien, el informe mencionado, en cierta forma, se limi-

ta a formular recomendaciones a los funcionarios que no han cumplido los presupuestos y programas, con lo que estimo que no se da una función debida de control presupuestal, sino un análisis por sectores; con lo que se puede concluir que no se está haciendo hincapié en impedir desviaciones, y simplemente se está en un plano descriptivo de la ejecución presupuestal. Incluso este órgano técnico, se ha limitado a formular 8,587 recomendaciones a titulares de dependencias y entidades, en las revisiones de las cuentas públicas correspondientes a los ejercicios de 1981 a 1988.

En atención a lo anterior, dicho órgano se limita a hacer del conocimiento de los superiores jerárquicos y cabezas de sector, las irregularidades que ha detectado en la ejecución presupuestal, lo que me parece indebido, pues dicho órgano especializado debería contar con facultades sancionadoras. Por lo que la LOCMH, además de la facultad mencionada que se encuentra contemplada en el artículo 7° fracción X, inciso a) (el fincamiento de responsabilidades), cuenta con facultades para promover el ejercicio de las acciones que corresponda, conforme lo prevé el artículo 31, en relación con los artículos 27, 28, 29, 30 y 32 del ordenamiento legal antes citado.

Además, cabe destacar la falta de actualización de la LOCMH en cuyo artículo 32 se señala todavía, que los hechos que impliquen desviaciones en el manejo presupuestal, se dará vista a la SPP para los efectos señalados en los artículos 45, 46, 47 y 48 de la LPCGP, cuando, como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, que tal función ha pasado a manos de SECOGEF

por adición del artículo 32-bis de la LOAPF.

En efecto, hablar de ejecución presupuestal, implica hacer referencia a los recursos del Estado que están encaminados a la satisfacción del interés general, por ello, las leyes que regulan dicha ejecución deben de ser congruentes y estar al día. Y, por ello, propongo también que se actualice la citada LOCMH.

Un aspecto positivo de la LOCMH lo es, lo dispuesto en su artículo 33, en donde se prevé lo siguiente:

"Artículo 33.- Las entidades dentro de un plazo improrrogable de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, informarán a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre su trámite y medidas dictadas para hacer efectivo el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal, el resarcimiento de los daños y perjuicios causados y el fincamiento de las responsabilidades en que hayan incurrido sus empleados o funcionarios, así como los organismos de la Administración Pública Paraestatal y sus funcionarios o empleados, las empresas privadas o los particulares, que hubieren intervenido en el ingreso o en el gasto público, dando noticia, en su caso, de las penas impuestas, de su monto cuando sean de carácter económico, y el nombre de los sancionados. Cuando los informes no se rindan, o dejen de rendirse dentro del plazo señalado, los empleados o funcionarios responsables serán sancionados de acuerdo con lo previsto por el artículo 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, independientemente de las sanciones que procedan por la aplicación de otras leyes".

Si bien, cabe mencionar, en el citado informe de labores no se hace mención a que se haya ejercitado la facultad transcrita en los términos del artículo 48 de la LPCGP.

En virtud de lo anterior, propongo se reforme la LOCMH, en el sentido de que se le otorguen facultades sancionadoras a la Cámara de Diputados, en tratándose de funcionarios y empleados

que hayan incurrido en desviaciones del Presupuesto de Egresos.

5.7.2 RESULTADOS DEL CONTROL ADMINISTRATIVO INTERNO A CARGO DE SECOGEF.- Contrariamente a las observaciones realizadas a la actuación del Control Presupuestal Legislativo, a cargo de la CMH, encontramos que la SECOGEF ha tenido avances espectaculares en materia del régimen disciplinario de los servidores públicos, sobre todo de los encargados de llevar a cabo la ejecución del presupuesto de egresos.

En efecto, así tenemos, a manera de ejemplo, que en los informes de labores de esta Dependencias para los años de 1988-1989 y 1989-1990, se observan los siguientes resultados:

Por lo que respecta al ejercicio 1988-1989 en relación al fincamiento de responsabilidades, la SECOGEF, con fundamento en las atribuciones que le otorga la LFRSP instruyó 183 procedimientos administrativos y se aplicaron 142 sanciones administrativas por incumplimientos de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley en cita, las cuales consistieron en 9 amonestaciones; 22 suspensiones; 9 destituciones; 88 sanciones económicas por 702'000,394.17 millones de pesos, y 14 inhabilitaciones. Por otra parte, se registraron a 845 servidores públicos sancionados por diferentes dependencias, incluyendo a los sentenciados y de los que conoció la propia Secretaría.

En cuanto al ejercicio 1989-1990, se desprende del informe correspondiente a ese período que, el número de sanciones administrativas aplicadas por los órganos de control interno y por la SECOGEF, derivados del control patrimonial de los servido-

res públicos, de los actos de control y fiscalización y de las quejas y denuncias de la ciudadanía, ascendieron a 12,467 que consistieron en: 10,623 apercibimientos; 342 amonestaciones; 412 suspensiones; 686 destituciones; 167 inhabilitaciones, y 237 sanciones económicas, con un monto de 45,008 millones de pesos, aplicadas a 12,101 servidores públicos.

Más aún, en los Diarios de circulación Nacional ⁽¹²¹⁾, se ha sostenido; de acuerdo a declaraciones vertidas por el Subprocurador de Procedimientos Penales de la Procuraduría General de la República, Lic. Héctor Castañeda Jiménez; que el 35% de la población en penales del Distrito Federal, está integrada por presuntos responsables de ilícitos que corresponden a delitos patrimoniales en agravio de la Federación.

Para finalizar, únicamente resta, de mi parte, reflexionar sobre la utilidad práctica del establecimiento de la responsabilidad administrativa. Para esto, citaré la opinión de letrados en la materia y de los resultados de la aplicación de este régimen, que aparecen publicados en los medios de información. Para una mejor comprensión de cada aspecto, por separado, me referiré a dichos resultados:

a) En primer lugar consideraré las opiniones vertidas por los excontroladores internos de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y del Trabajo y Previsión Social, señores Alberto Lepe Zúñiga y Alejandro Peniche.

(121) Cfr. Periódico Ultimas Noticias de Excelsior, Primera edición, sábado 5 de agosto de 1989, p. 6

Estos ex-funcionarios señalan que, a pesar de que recibían lineamientos de la Contraloría General de la Federación, no podían actuar contra un Secretario de Estado, pues eran nombrados por éste y siendo los ojos y oídos del titular de la dependencia, no podía verse el Secretario a sí mismo. Con ello, el control disciplinario se volvía relativo. Más aún, dichos servidores públicos señalan que, con el cambio de la estructura orgánica de las dependencias de la administración pública centralizada, mediante el cual se suprimieron las contralorías internas equivalentes, anteriormente, a las Oficialías Mayores, y su conversión en direcciones generales de auditoría, su jerarquía es inferior, los emolumentos del Director General son menores y sus funciones más limitadas.

Además, sostienen dichos ex-controladores, que los órganos del control disciplinario se encargaron básicamente de la menuencia de la corrupción en las dependencias, como son los robos hormiga, la ineficiencia administrativa, las dádivas, etc. pero que faltó en el régimen pasado voluntad política, pues hubiera bastado con aplicar rigurosamente la ley ya existente a funcionarios de primer nivel, para ahorrar con ello una Secretaría de Estado, como es la Contraloría. También señalan, que un Director General de Auditoría ganará un millón y medio menos de pesos, que un contralor interno, aun cuando este tipo de funcionarios deben de estar bien pagados para evitar la corrupción por un bajo sueldo.

Otro aspecto que destaca, es la falta de controles administrativos más ágiles y efectivos, ya que señala que de mil nove

cientos ochenta y tres a mil novecientos ochenta y siete, concieron de treinta y ocho mil quinientas noventa y tres quejas y denuncias, habiéndose resuelto setenta y nueve por ciento de las mismas, encontrándose el resto en proceso de investigación. En base a ello, como sanciones disciplinarias, se efectuaron setenta y siete inhabilitaciones, mil doscientas cuarenta y cinco destituciones, quinientas setenta y siete renunciaciones y ceses, ciento noventa y ocho sanciones económicas, dos mil doscientas dos amonestaciones, y setecientos treinta y cuatro apercibimientos; pero sostienen que, aun cuando estos controles garantizan disciplina presupuestaria, promueven eficacia y eficiencia en el ámbito administrativo, pero que si el procedimiento o la toma oportuna de decisiones implica un alargamiento estéril de la cadena de autorizaciones, llegarán a ser motivo de encarecimiento de la operación que pretenden controlar o de atemorización innecesaria que provoca inmovilidad y, consecuentemente, ineficacia, sobre todo si se pone énfasis en la fase represiva y no en la preventiva, es decir, que estos controles pueden llegar a ser promotores de burocratización si se empantanan inútilmente, el procedimiento administrativo y la toma oportuna de decisiones. (122)

b) Otro aspecto trascendente, es el hecho de que, como resultado del control de la administración pública, se ha preferido el empleo de la responsabilidad penal, como instrumento

(122) Revista Proceso, Número 639, Enero de 1989, pp. 26 y ss.

más eficaz, en lugar de emplear la responsabilidad administrativa. Esto lo reflejan las declaraciones del Subprocurador de Procedimientos Penales de la Procuraduría General de la República, Lic. Héctor Castañeda Jiménez, quien señaló que de acuerdo a las estadísticas de la dirección general de reclusorios, dependiente de la Secretaría de Protección y Vialidad, del Departamento del Distrito Federal, el treinta y cinco por ciento de los diez mil cuatrocientos procesados y sentenciados que se encuentran en los centros de readaptación social incurriendo en delitos de orden patrimonial que van desde el robo hasta el fraude y peculado, tanto del Fuero Federal como en el Común, y que las consignaciones a últimas fechas realizadas ante Jueces del Distrito en Materia Penal en contra de servidores y ex-servidores públicos, va en aumento, principalmente por robos y peculados. Si se comparan estos números con los casos de responsabilidad administrativa fincados en todo el sexenio anterior, por los contralores internos citados en el inciso anterior, fácilmente se observa que se ha preferido el fincamiento de la responsabilidad penal en lugar del de la responsabilidad administrativa. (123)

c) No obstante lo anterior, en fecha muy reciente, la Contraloría de la Federación llevó a cabo la destitución de veintinueve funcionarios, entre ellos, un ex-gobernador, por no haber presentado oportunamente su declaración patrimonial, y se observa una actividad más destacada de esta Dependencia.

(123) Revista Proceso, Ob. cit., p. 28

d) La conclusión de lo ya señalado, es que no puede afirmarse tajantemente que las autoridades encargadas del control disciplinario sean simplemente una carga para el presupuesto. Por el contrario, debe considerarse que ninguna institución administrativa, salvo escasas excepciones, realiza sus funciones de manera óptima desde el momento de su creación, por el contrario, es mediante el ejercicio de sus funciones, que se observan los aspectos perceptibles de su funcionamiento y la necesidad de la creación de procedimientos más ágiles y eficaces.

En mi opinión, los órganos de control disciplinario se encuentran en esta etapa y corresponde al Legislador Federal y a los propios órganos de control disciplinario y, principalmente, al titular del Poder Ejecutivo de la Unión, dictar la normatividad necesaria, creando dichos procedimientos de control en forma tal, que eviten la burocratización y el entorpecimiento de la función administrativa y que posibilite un mejor control de esta función, a fin de lograr los valores consistentes en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos, independientemente de la jerarquía de éstos, pues esto redundará en beneficio de la sociedad en general.

Concluyo este trabajo destacando las ideas del notable penalista René González de la Vega ⁽¹²⁴⁾, quien sostiene que no

(124) GONZALEZ DE LA VEGA, René. "Responsabilidad Penal", en: Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, INAP, Praxis, México, 1984, pp. 101 y ss.

es el derecho penal la herramienta más idónea para emprender la lucha contra la actividad antisocial, pues este derecho interviene sólo cuando otras disciplinas jurídicas, cuando otros ámbitos del saber humano fracasan estrepitosamente. Por ello, la responsabilidad penal debe considerarse en último lugar, no por cuestiones técnicas, ni por falta de oportunidad, sino por el contrario, por su decisiva, definitiva intervención que no es un triunfo social, sino una reprobación de la conducta de los servidores públicos involucrados.

En efecto, aun cuando no existe disposición legal alguna que señale los casos en que se debe determinar una responsabilidad penal o una administrativa, considero que, en principio, debe ser a través de la responsabilidad administrativa en que se busque la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y sólo, en última instancia, se debe echar mano de la responsabilidad penal.

Por tanto, se debe revertir la práctica actual de control disciplinario que demuestra, según las estadísticas que he mencionado en este último capítulo, que se ha utilizado preponderantemente a la responsabilidad penal como medio de control disciplinario y sólo a últimas fechas se ha recurrido a la responsabilidad administrativa, si bien, en un número limitado de casos. Más aún, no debe perderse de vista que, en principio, la facultad disciplinaria corresponde al superior jerárquico. Luego entonces, debe ser éste el que efectúe el control disci

plinario y sólo, en última instancia, ante desvíos disciplina-
rios graves se deberán fincar responsabilidades penales.

CONCLUSIONES

1. La actividad financiera del Estado se divide en tres grandes etapas, consistentes en: obtención, manejo y aplicación de recursos del Estado. La actividad presupuestal está referida precisamente a la aplicación de los recursos estatales.

2. En la época prehispánica y en la colonia, se dieron manifestaciones de actividad presupuestal, consistentes en elaboración, ejercicio y control del presupuesto. Respecto del Control, en la colonia destacaron los procedimientos de visita y juicios de residencia.

3. El presupuesto constituye un programa de trabajo de la corporación política durante un lapso determinado, con una expresión de su costo en cifras o términos monetarios, que es formulado, aplicado y controlado por el Poder Ejecutivo, y lo autoriza y controla el Poder Legislativo. El presupuesto, en México, está integrado por dos documentos: el presupuesto de Ingresos y el presupuesto de Egresos de la Federación.

4. El presupuesto de Egresos constituye un documento a través del cual se asignan fondos públicos a los órganos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para que sean ejecutados durante un periodo fiscal, de acuerdo con sus programas anuales. Dicho presupuesto tiene estrecha relación con la Planeación Nacional establecida en el artículo 26 Constitucional.

6. Los planes pueden ser globales o sectoriales, unos cu-

bren toda la economía y otros a un solo sector.

7. Los planes, por su duración, pueden ser de largo, mediano y corto plazo.

8. Existen dos tipos de presupuestos de Egresos del Estado, que son:

a) El presupuesto tradicional.- Que comprendía exclusivamente los ingresos y los gastos públicos, es decir, un documento público en el que se establecía lo que el gobierno gastaría y la fuente de donde emanarían los ingresos necesarios para dicha erogación;

b) El presupuesto por programas.- Para este sistema, el presupuesto no es sólo el conjunto de previsiones de los gastos y los ingresos, sino que, constituye un instrumento de trabajo de la administración pública, pues en él se establecen las actividades que se desarrollarán, así como los medios para llevarlas a cabo.

9. El Presupuesto por Programas sirve para identificar metas a mediano plazo del sector público y para fijar planes de trabajo anual, con lo que se da una sincronía entre metas de mediano plazo y metas anuales.

10. Hay tres clases de programas: a) De funcionamiento u operación, para producir servicios; b) Los de inversión, destinados a producir bienes de capital; c) Los de financiamiento, destinados a financiar consumos o inversiones del gobierno o sector privado.

11. En la terminología del presupuesto por programas, la función es un conjunto de gastos presupuestales con un fin in

mediato y a corto plazo: proporcionar un servicio público definido. La función se cumple a través de programas de operación a cargo de unidades administrativas de alto nivel. Los programas pueden quedar divididos en subprogramas de operación y éstos en programas de inversión, subprogramas de inversión; éstos, a su vez, en actividades, tareas y proyectos que atienden a obras, necesidades públicas, trabajos, objetivos y metas.

12. El presupuesto de Egresos comprende cuatro fases: a) preparación o elaboración; b) sanción o aprobación; c) ejecución; y d) control.

13. La preparación o elaboración del presupuesto de Egresos que desarrolla el Presidente, conforme al artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal, y que presenta a la Cámara de Diputados hasta el 15 de noviembre o el 15 de diciembre cuando inicie su encargo el 1° de diciembre; hasta el año de 1991 la encargada de elaborar el proyecto de dicho presupuesto lo fue la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 32 fracción VI, LOAPF), en base a anteproyectos de dependencias y entidades. Al absorber la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la de Programación y Presupuesto, el proyecto emanará de la mencionada en primer término. Los Poderes Legislativo y Judicial remiten sus proyectos de presupuestos directamente al Presidente de la República, quien ordenará su incorporación al presupuesto de Egresos de la Federación.

14. Sanción y Aprobación.- Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aprobar o sancio-

nar el presupuesto de Egresos de la Federación y el del DDF (artículo 74 fracción IV, Constitucional). Aprobado el presupuesto, el Ejecutivo de la Unión o las Cámaras del Congreso pueden modificarlo, incluyendo egresos no contemplados inicialmente. Esto coincide con el texto del artículo 126 Constitucional que hace referencia a pagos presupuestales determinados por leyes posteriores.

15. Ejecución.- Aprobado el presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, procede su ejecución, la que consta de cuatro momentos que son: el compromiso, la liquidación, el libramiento u ordenamiento y el pago.

16. El Control Presupuestal.- Tiene como finalidad verificar, por parte de los órganos encargados del mismo (Legislativo y Ejecutivo), el exacto cumplimiento del ejercicio del gasto público, de los programas contenidos en el presupuesto y de reprimir, en su caso, las irregularidades en que incurran los servidores públicos a los que les fincarán las responsabilidades resarcitorias, por los daños ocasionados a la Hacienda Pública Federal y del DDF o al patrimonio de las entidades paraestatales. Dicho control puede ser legislativo o administrativo.

17. La Contaduría Mayor de Hacienda.- Es el órgano técnico dependiente de la Cámara de Diputados, encargado de realizar el control legislativo del gasto público Federal.

18. En la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se han sustituido las glosas en las cuentas, porque no conducen a una fiscalización auténtica, por las auditorías a cargo

de la Contaduría Mayor de Hacienda.

19. En cuanto a la prevención, sanción y aplicación de diversas medidas utilizadas por la Contaduría Mayor de Hacienda en la revisión de la cuenta pública del Gobierno Federal y del DDF, es necesario que dichas medidas se apliquen de igual forma tanto a funcionarios menores como a altos funcionarios, aunque, tratándose de estos últimos, deberá atenderse a lo dispuesto por los artículos 108, 109, 110 y demás, relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo establece el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

20. Aun cuando la LPCGP señala que la encargada de fincar responsabilidades en relación al ejercicio y ejecución del presupuesto Federal, lo es la SPP, sin embargo es de considerarse que la exposición de motivos relativa a la adición del artículo 32 Bis, a la LOAPF, con lo cual crea la SECOGEF, establece que las atribuciones para fincamiento de responsabilidades de los servidores públicos pasan a ser de esta última Secretaría, por lo que la Ley presupuestaria se encuentra atrsada en dicho sentido.

21. De los informes anuales de labores de la SECOGEF, se concluye que en los últimos años ha ido en incremento el número de infracciones cometidas por servidores públicos, por lo que la SECOGEF y los órganos de control interno han aplicado un mayor número de sanciones administrativas, derivados del control patrimonial de los servidores públicos, ya que mientras que en el período 1988-1989 se aplicaron diversas sancio

nes administrativas consistentes en nueve amonestaciones, veintidos suspensiones, nueve destituciones, ochenta y ocho sanciones económicas y catorce inhabilitaciones; en el período 1989-1990 se aplicaron diez mil seiscientos veintitres apercibimientos, trescientas cuarenta y dos amonestaciones, cuatrocientas doce suspensiones, seiscientas ochenta y seis destituciones, ciento sesenta y siete inhabilitaciones, y doscientos treinta y siete sanciones económicas, aplicadas a doce mil ciento uno servidores públicos.

22. En cuanto al debate sobre la duplicidad de funciones entre la Contaduría Mayor de Hacienda (Control Legislativo) y la SECOGEF (Control Administrativo), se concluye que no existe tal duplicidad, ya que la CMH se encarga de revisar el gasto público de todo el Gobierno Federal, es decir, de los tres Poderes de la Unión, así como el realizado por el DDF; por su parte, la SECOGEF sólo realiza control interno de la administración pública centralizada y paraestatal, esto es, dicho control es dirigido sólo hacia el Poder Ejecutivo.

23. No es el Derecho Penal la herramienta más idónea para emprender la lucha contra la actividad anti-social, interviene sólo cuando otras disciplinas jurídicas fracasan en cuanto a la regulación de una conducta humana. Por ello, se concluye que la responsabilidad administrativa debiera ser el instrumento empleado preponderantemente para ejercer el control disciplinario en la administración pública federal centralizada. Sin embargo, las estadísticas demuestran que es mucho mayor el número de responsabilidades penales fincadas a los servidores

públicos, que el de responsabilidades administrativas, implicando esto la necesidad de que se determine, bien a nivel constitucional, bien a nivel legal, los casos en que procede cada una de estas responsabilidades, independientemente de que es necesario que se perfeccione a la responsabilidad admnistrativa como instrumento de control disciplinario, cuyo empleo no implique un freno a la actividad administrativa.

RECOMENDACIONES

1. Es recomendable que el concepto de presupuesto se refiera tanto al acto de previsión de egresos como de ingresos y no únicamente al primero de ellos.

2. Se recomienda reformar al LPCGP, en los artículos que se refieren a las atribuciones de la SPP para fincar responsabilidades en materia presupuestal, ya que dichas facultades a partir de 1982 son competencia de la SECOGEF, por lo que con dicha reforma, las disposiciones de la ley antes indicada se adecuarán a lo ordenado en el artículo 32 Bis de la LOAPF así como al reglamento interior de la repetida SECOGEF.

3. Es recomendable reformar el artículo 32 de la LOCMH, en el que se señala que los hechos que impliquen desviaciones en el manejo presupuestal, se dará vista a la SPP para los efectos señalados en los artículos 45, 46, 47 y 48 de la LPCGP, y toda vez que la dependencia competente en tales casos, lo es la SECOGEF, por lo que la reforma propuesta se traduce en la actualización de la citada LOCMH, con lo cual las leyes que regulan la ejecución presupuestal serán congruentes y estarán al día.

4. Es recomendable, a efecto de resolver la laguna legal tanto constitucional como de la LPCGP consistente en que se deja de prever el caso de que no se haya aprobado el presupuesto de egresos para el 1° de enero del año de que se trate, por la Cámara de Diputados, que se adicionen dichos ordenamientos legales, mismos que deberán de prever determinada figura legal

para salvar esta laguna, proponiendo para tal efecto, la recon
ducción del presupuesto próximo anterior.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial UNAM, Segunda Edición, México, 1975.
- ADAM ADAM, Alfredo y BECERRIL LOZADA, Guillermo. La Fiscalización en México, Editorial UNAM, México, 1988.
- ARRIAGA MAYES, Eugenio. "El Control de los Establecimientos Públicos en el Derecho Comparado", en: Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal, Secretaría de la Presidencia, México, 1973.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo III, Editorial Ro que Depalma Editor, Buenos Aires, 1956.
- BUSTAMANTE, Eduardo. "La Reforma Administrativa para la Planeación", en: Bases para la Planeación Económica y Social de México, Editorial Siglo Veintiuno, México, 1966.
- CARRASCO, Pedro. "La Sociedad Mexicana Antes de la Conquista", en: Historia General de México, Tomo I, El Colegio de México, Editorial Harla, S.A. de C.V., Segunda Reimpresión, México, 1987.
- CLAVIJERO, Francisco Javier. Historia Antigua de México, Editorial Porrúa, S.A., Séptima Edición, México, 1982.
- CHAVERO, Alfredo. México a través de los Siglos, Tomo I, Editorial Cumbre, México, 1958.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, S.A. de C.V., México, 1989.
- _____ y LUCERO ESPINOZA, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo, 2o. Curso, Editorial Limusa, S.A. de C.V., Primera Edición, México, 1989.
- _____ "La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de la Federación", en: Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año I, Número 1, Julio-Septiembre, 1988.
- DEL RIO GONZALEZ, Cristóbal. Costos I, Editorial ECASA, México, 1989.
- FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México, 1981.
- FLORIS MARGADANT, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Editorial Esfinge, Quinta Edición, México, 1982.

- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- GARZA, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano, Décima Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero, Quinta Reimpresión, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1984.
- GONZALEZ DE LA VEGA, René. "Responsabilidad Penal", en: Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, INAP. PRAXIS. México, 1984.
- LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México, Editorial FCE, México, 1987.
- LOPEZ AUSTIN, Alfredo. La Constitución Real de México-Tenochtitlan, Editorial UNAM, México, 1961.
- MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1978.
- MARTNER, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas, Editorial Siglo Veintiuno, Octava Edición, México, 1976.
- ORTEGA, Joaquín B. Apuntes de Derecho Fiscal, Reimpresión, ITESM, Monterrey, 1946.
- ORTIZ REYES, Gabriel. El Control y la Disciplina de la Administración Pública Federal, Editorial FCE, México, 1988.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española, Editado por Talleres Gráficos de la Editorial ESPASA-CALPE, S.A., Vigécima Edición, Tomo I, Madrid, España, 1984.
- RIOS ELIZONDO, Roberto. "El Presupuesto de Egresos", en: Estudio de Derecho Público Contemporáneo, Editorial UNAM/FCE, México, 1972.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Lecciones de Derecho Financiero, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1979.
- SANCHEZ BELLA, Ismael. La Organización Financiera de las Indias, Editorial Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, Sevilla, 1968.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1959.
- SOLIS, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas, Editorial Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., Décimo Octava Edición, México, 1990.

STOURM, René. El Presupuesto, Editorial Alcan, Sexta Edición, París, 1909.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.

Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, S.A., Segunda Edición, México, 1964.

TROTABAS, Louis. Instituciones Financieras, Editorial Dalloz, París, 1960.

VAZQUEZ ARROYO, Mario. Presupuestos por Programas para el Sector Público de México, Editorial UNAM, México, 1977.

VILLEGAS, Héctor B. Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario, Tercera Edición Actualizada, Reimpresión, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1980.

OTRAS FUENTES

HEMEROGRAFICAS:

Diarios Oficiales de la Federación, de fechas: 31 de diciembre de 1976; 14 de mayo de 1980; 30 de diciembre de 1980; 29 de junio de 1983; 16 de enero de 1989.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 1917. Tomo 2.

Diario Vespertino, Ultimas Noticias de Excelsior, del 5 de agosto de 1989.

Exposición de Motivos de la Ley para el Control, de 1970. Cámara de Senadores, Expediente No. 233, Segunda Sección.

Informes de Labores 1988-1989 y 1989-1990, de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

"Informes del Presidente Plutarco Elías Calles, de Primero de Septiembre de 1925 y 1926", en: Los Presidentes de México ante la Nación, Tomo III, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1966.

Informe sobre el Resultado de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, correspondientes al ejercicio de 1988, Contaduría Mayor de Hacienda.

Manual de Presupuesto por Programas y Actividades, Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, Septiembre, 1962.

Memoria de Hacienda y Crédito Público del 15 de mayo de 1833, Presentada al Congreso de la Unión por José María Bocanegra, México, 1833, (Archivo General de la Nación).

Revista: Proceso, Número 639, del 30 de enero de 1989.

Segunda Memoria de Hacienda y Crédito Público, Ignacio Trigueros, Presentada al Congreso de la Unión el 8 de julio de 1844, México, 1844, (Archivo General de la Nación).

LEGISLACION:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1824, 1836, 1857 y 1917.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

Ley de Planeación.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

JURISPRUDENCIA:

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.