

262
2Ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ARAGON"**

**" EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA
FEDERACION Y EL CONTROL PRESUPUESTAL
EN MEXICO "**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CLAUDIA GUADALUPE MARTINEZ VAZQUEZ

ASESOR: LIC. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA

SAN JUAN DE ARAGON, EDO DE MEX.

1996



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**GRACIAS "DIOS" POR SER LA LUZ
QUE GUIA CADA UNO DE MIS PASOS.**

**A la Universidad Nacional
Autónoma de México, Campus
Aragón por brindarme la oportu-
nidad de tener una formación
profesional.**

**A mis profesores con admiración y respeto pues con su paciencia y dedica-
ción formaron en mí la sabia ciencia del conocimiento.**

**A la Licenciada Janette Yolanda Mendoza Gándara por el gran apoyo que me
brindo al asesorar mi trabajo de Tesis.**

**A mis padre agradeciendoles infinitamente su amor e invaluable apoyo en
mi desarrollo profesional, haciendo posible el logro de cada una de mis
metas.**

**A mis hermanos Lidia, Arturo y Sandra por el cariño y apoyo que siempre
me han ofrecido.**

**A Karly y Ashley quienes dan a mi vida una gran alegría, tratando de ser
un ejemplo para ellos.**

**A mis abuelas María, Lupita y Margarita, que estando cerca o lejos siempre
están presentes en mis pensamientos.**

**A Jimmy a quien agradezco su gran apoyo para llegar a realizar uno de mis
más grandes objetivos, pues su cariño es un impulso para continuar con mi
dearrollo profesional.**

**Al Licenciado Manuel Garay Auza por ser un gran ejemplo en mi desarrollo
profesional, agradeciendo su apoyo y paciencia para transmitirme sus
conocimientos y experiencias.**

I N D I C E.

**EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION
Y EL CONTROL PRESUPUESTAL EN MEXICO.**

INTRODUCCION.....1

CAPITULO PRIMERO

**ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO
DE EGRESOS EN MEXICO.**

1. EPOCA PREHISPANICA.....2
2. EPOCA COLONIAL.....6
3. EPOCA INDEPENDIENTE.....13
4. EPOCA ACTUAL.....19

CAPITULO SEGUNDO.

REGIMEN JURIDICO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. VIGENTE.22
2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....25
3. LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.....28
4. LEY DE PLANEACION.....41
**5. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL
DE 1996.....43**

6. LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.....	59
---	----

CAPITULO TERCERO.

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

1. CONCEPTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	66
2. NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	71
3. PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	75
4. PROCEDIMIENTO DE ELABORACION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	86
5. GASTO PUBLICO.....	89
6. EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	96
7. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.....	101
8. RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTAL.....	107

CAPITULO CUARTO.

EL CONTROL PRESUPUESTAL.

1. CONCEPTO DE CONTROL.....	111
2. FINALIDAD Y FORMAS DE CONTROL.....	113
3. TIPOS DE CONTROL PRESUPUESTAL EN MEXICO.....	117
4. INSPECCION Y AUDITORIAS.....	121
5. CONTABILIDAD DEL PRESUPUESTO.....	126
6. ORGANOS ENCARGADOS DE LLEVAR LA CONTABILIDAD PRESUPUESTAL.....	129
7. RESPONSABILIDADES EN LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO.....	133

B. EVALUACION EN EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....137

CONCLUSIONES.....140

BIBLIOGRAFIA.....143

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

La vida económica nacional, estará regida por lo que se conoce como Presupuesto, el cual revistirá dos formas; una es la Ley de Presupuesto de Ingresos y la otra el Presupuesto de Egresos de la Federación, los que tendrán una vigencia de un ejercicio fiscal, esto es, un año natural y deberá considerarse como el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que se realizarán durante un año. La condición financiera de un Estado la expresará su Presupuesto, ya que por medio del mismo se tendrá conocimiento de su actividad económica, tratando de calcular en forma legal los recursos monetarios para gastarlos o invertirlos.

En particular, de la materia que nos ocuparemos será el llamado Presupuesto de Egresos, que se refiere primordialmente de la aplicación o ejecución de los fondos recaudados, en base a los respectivos programas gubernamentales que a su vez se apoyarán en el Plan Nacional de Desarrollo, todo esto con el fin de mejorar la administración de los recursos pecuniarios con que disponen las diversas entidades públicas.

Nuestro tema que es "EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION Y EL CONTROL PRESUPUESTAL", estará dividido en cuatro capítulos:

En el primer capítulo hablaremos de los "ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN MEXICO", abarcando los cuatro periodos históricos más importantes, la época prehispánica, colonial, independiente y la actual, observando que, aunque en forma un poco desordenada, desde sus inicios ya se prevenían los gastos del Gobierno, pero que a través de la

historia existió una evolución en la materia, prevaleciendo la necesidad de regular la aplicación de los fondos monetarios del país.

En el segundo capítulo daremos a conocer el "REGIMEN JURIDICO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS", es decir, los ordenamientos legales que regulan la materia, teniendo que la base legal de nuestro tema es la Constitución Política en sus artículos 74, fracción IV, y 126, desprendiéndose de allí la existencia del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, el cual será regulado por lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que con apoyo en las demás leyes aplicables, podrá ejercerse y controlar dicho Presupuesto.

Pasando al tercer capítulo nos tocará hablar de las características del Presupuesto de Egresos, que se han originado tanto en la teoría como de la práctica, pues con el estudio y aplicación del mismo ha surgido la necesidad de actualizar todo ordenamiento del mismo, esta ha sido precisamente, una de las causas de la regulación de esta materia, el crecimiento de los fondos monetarios que se ejercen en el presupuesto, así como de los órganos administrativos facultados para su gasto, que trae como consecuencia que exista un control sobre el propio Presupuesto.

Por último, en el cuarto capítulo, abarcaremos la necesidad de controlar el ejercicio del Presupuesto, observando si se cumple con los objetivos que éste contiene y, en determinado caso, sancionar las irregularidades que se presenten, se estudiarán también, los medios de control con que se cuentan y si verdaderamente resultan eficientes, sabremos si cada una de las entidades encargadas tanto de elaborar como de ejercitar el Presupuesto de Egresos, actúa con apego a sus facultades.

C A P I T U L O P R I M E R O

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO DE
EGRESOS EN MEXICO.

1.- EPOCA PREHISPANICA.

2.- EPOCA COLONIAL.

3.- EPOCA INDEPENDIENTE.

4.- EPOCA ACTUAL.

C A P I T U L O P R I M E R O

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN MEXICO.

1.- EPOCA PREHISPANICA.

Para tener un amplio entendimiento sobre lo que es el Presupuesto de Egresos, en lo que hace al tema histórico, tendremos que abordar en forma concisa el tema de los Ingresos o Tributos, así pues empezaremos diciendo que, al no contar en México con una moneda, los tributos eran recaudados en especie y en servicios para poder hacer frente a los gastos públicos. La institución del tributo se basaba en un verdadero contrato de rescate; el derecho del vencedor sobre el vencido era doble, teniendo que la ciudad victoriosa renunciaba a él a cambio de un compromiso que era el de recabar tributos y que conforme al Códice Mendocino, los pueblos tributarios llegaban hasta 371, aproximadamente.

"Debido a la Triple Alianza y de la ayuda que se prestaban en la guerra, había pueblos que tributaban a los tres señores conjuntamente, dividiéndose el producto del tributo en 5 partes iguales, de las que dos tocaban a Tenochtitlan, dos a Texcoco y una a Tlacopan." (1)

Los tributos que estaban obligados a pagar los pueblos sometidos a

1. FLORIS MARGADANT, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Primera Edición. Editorial UNAM. México, 1971. p. 23

los mexicanos eran de dos clases: 1) en mercancías, y 2) en servicios especiales que debían prestar los habitantes de los mismos.

Según los productos de cada provincia, riqueza e industria y de acuerdo con las características climatológicas, así eran fijados los tributos en especie, siendo enorme la variedad de los artículos tributados y muy difícil de establecer su valor total. Después de determinar el tributo a pagar, una vez dominada una población, se recaudaba una parte de él de inmediato; posteriormente debían entregarlos cada 80 días, excepto las prendas de guerra y los escudos, que sólo se recolectaban cada año. "El jefe del sistema de recaudación era el funcionario llamado Petlácatl a quien Tezozómoc alude como el Calpixque principal; en cada población había un Calpixque que recaudaba los tributos y llevaba una minuciosa cuenta de ellos en base a jeroglíficos. La falta de pago del tributo o el retardo en la entrega ocasionaba fuertes represalias, que podían llegar hasta la destrucción de las poblaciones". (2)

"Todos los habitantes de Tenochtitlan pagaban impuestos, excepto los dignatarios y los sacerdotes, los niños, los huérfanos, los indigentes y los esclavos. Como en el caso de los pueblos sometidos, los impuestos se satisfacían por medio de la entrega de productos o bienes determinados y por servicios personales. En el caso de los productos, los labradores pagaban con parte de sus cosechas; los gremios de artesanos, con sus manufacturas; los comerciantes con sus mercancías y algunos pueblos con sus

2. ESQUIVEL OBREGON, T., Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo I. Segunda Reimpresión. Editorial Porrúa, México, 1984, p 166.

esclavos. Por lo que hace a los servicios, los habitantes, exceptuando a los señalados anteriormente, tenían tandas para el servicio en las obras públicas y otras labores."

"De los tributos recaudados se destinaban considerables sumas al sostenimiento del monarca, sus familiares, su corte, a los gastos militares, a las donaciones, regalos, sacrificios para fines religiosos, regalos de cortesía a mensajeros y huéspedes, al sostenimiento de artesanos, cantores y al pago de los empleados de la administración pública. Era también cuantiosos los recursos destinados a la construcción y mantenimiento de las obras públicas, tanto las relativas a las calzadas, calles y canales; como a los acueductos y edificios públicos como templos, palacios, escuelas y mercados."

"Se prevenía el hacer frente a las épocas de sequía o de hambre, a través del aprovisionamiento de alimentos para la población a cargo del gobierno, y se menciona que durante la que se padeció en 1452, además de eximir de tributos a los habitantes por 6 años, que fue el tiempo que duraron las calamidades, se repartieron las reservas de maíz que se tenían almacenadas. Otra fuente se refieren que se prestaba auxilio a los indígenas, los ancianos, los inválidos y aún a los colonizadores de regiones de importancia militar." (3)

De lo anteriormente expuesto, podemos deducir que en cuanto al Presupuesto de Egresos no se habla ampliamente y tampoco es regulada legalmente

3. LOPEZ ROSADO, Diego G. Curso de Historia Económica de México. Primera Reimpresión. Editorial UNAM. México, 1981. p. 54

pero si es notorio que existía una aplicación de los tributos recaudados, es decir, había necesidad de hacer gastos públicos, que a pesar de no contar con una enumeración exacta de los mismos es lo que vendría a conformar el Presupuesto de Egresos de la Federación, esto basándonos en nuestra legislación actual.

2. EPOCA COLONIAL.

Tras la Colonización de la Nueva España, surgió la necesidad de crear nuevos cuerpos administrativos encargados de lo concerniente al Erario de esta nueva Colonia, luego entonces se tiene el antecedente de que "los Contadores Mayores de Castilla tuvieron a su cargo por sí mismos y por sus representantes la Real Hacienda del Nuevo Mundo, esto hasta 1524 en que el Real y Supremo Consejo de Indias asumió sus funciones por medio de sus propios Contadores, siendo estos mismos los Directores de la Real Hacienda por ello inspeccionan y toman cuentas de las Cajas Reales (jurisdicción territorial donde ejercen sus funciones) de Ultramar y a sus Oficiales Reales y libran los emolumentos a las autoridades y funcionarios indianos"

En 1593 fue creado el Consejo de Hacienda por Felipe II, se consideraba un cuerpo único encargado de todo lo concerniente al Erario de la Nueva España, teniendo que todos los bienes que procedían de América, aún los de los particulares, debían relacionarse a ese Consejo para que éste ordenara su distribución. (4)

"La política general financiera de cada territorio fue regulada por la Junta Superior de la Real Hacienda, integrada por el Virrey o Gobernador, los Oficiales Reales, el Juez Técnico y el Fiscal de la Audiencia. Las cuentas se remitían periódicamente a la Casa de Contratación de Sevilla y al Consejo de Indias; en 1605 se establecieron tres Tribunales de

4. MUÑOZ OREJÓN, Antonio. *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*. 1ª Edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1989. p. 36.

Cuentas, uno en México, otro en Lima y otro en Santa Fe de Bogotá".

"En sus inicios la Hacienda Pública de la Nueva España se hallaba desorganizada y sin control, pues el Tribunal de Cuentas, establecido en 1605, las rendía en forma aislada por sus productos y diversas oficinas encargadas de recaudarlos, deduciendo los gastos de recaudación en cada caso y sin que se hiciera ninguna cuenta general de conjunto, ya que la preocupación principal era vigilar y recoger las cantidades correspondientes al Rey de España." (5)

"En 1572, en las ordenanzas e instrucciones dadas por Felipe II, se mandaba que hubiese un libro grande, con numeración de hojas, firmándose la primera y la última y rubricándose las demás por el jefe principal del Distrito y por el ministro en presencia del escribano de Real Hacienda, que se intitulase: LIBRO COMUN DEL CARGO UNIVERSAL DE HACIENDA REAL y que con fecha de día, mes y año se hiciese asiento de todas las partidas que en cualquier forma perteneciesen a su majestad, su procedencia y causa, suscribiendo los oficiales reales uno por uno, luego que se introdujesen en arcas.

"El 12 de febrero de 1591, en nuevas ordenanzas, dispuso Felipe II que hubiese otro libro encuadernado como el de CARGO UNIVERSAL y que se titulase DE LA RAZON GENERAL DE REAL HACIENDA, que se destinaba a asentar todos los géneros de hacienda que a su majestad debían pertenecer, esto es, los ramos cuyo ingreso estaba destinado al real erario, los bienes

5. LOPEZ ROSADO, Diego. Ob. Cit. p. 37.

raíces y cualesquiera otros capitales de que se compusiera la masa común de él y los destinos perpetuos o temporales que sobre sí reportasen.

"Esto, que da la remota idea de un presupuesto, no llegó a verificarse, insistiendo en ello Felipe III en nueva real cédula, en el año de 1620. Por no haberse puesto en práctica, repitió la misma orden Carlos II, en 1680.

"En 1786 Carlos III expidió la Real Ordenanza de Intendentes, que reglamentó de manera precisa la forma de establecer en todos los distritos de ejército y provincia, las intendencias encargadas de recaudar, administrar y cuidar cada uno de los ramos y las rentas reales.

"En México, en junio de 1790, el virrey conde de Revillagigedo, comisionó a los señores Urrutia y Fonseca para llevar a cabo disposiciones de dicha ordenanza, comenzando su 'oficio' con estas palabras: 'El libro de la Razón General de Real Hacienda prevenido en anteriores leyes y estrictamente encargado por la nobilísima ordenanza de intendencias del reino, no ha podido aún formarse en lo respectivo a esta provincia de México...' por lo que se ve que hasta el año de 1790, no se dieron los primeros pasos para organizar en forma debida la hacienda pública.

"Por el estudio de estos señores se pueden conocer datos exactos a partir del año de 1785, pues formaron la cuenta total del quinquenio de 1785 a 1789." (6)

Del total de los ingresos públicos, más de una tercera parte se remi-

6. AGUILAR, Gustavo F. Los Presupuestos mexicanos. Cit. por ESQUIVEL OBREGON. T. Ob. Cit. p. 434.

tía a España y se registraba con el título de Masa Remisible; otras cantidades, con el nombre de "Situados" anualmente se enviaban a otras colonias españolas para ayudarlos a su sostenimiento; los bienes denominados Particulares y Ajenos, estaban destinados a objetos especiales; el sobrante formaba los recursos que la administración novohispana podía dedicar a satisfacer las necesidades de su administración.

Las cantidades que finalmente se destinaban a la Nueva España, pueden agruparse en tres aspectos fundamentales:

Para gastos de la administración pública: En este grupo se incluyen los gastos de recaudación, los gastos de defensa y los de otros servicios públicos.

En relación con los gastos de recaudación, su volumen resulta muy elevado, pues alcanzan a cubrir en un año el 31.1% del total de las recaudaciones; esto es, de \$6.252,165.00 de gastos, contra \$20.078,133 de recaudación que ascendían apenas al 10% del total de impuestos en 1785, de modo que aquí resultaban tres veces mayores. Este hecho se explica al saber que la Hacienda Real erogó en 1819, casi \$3.5 millones por este concepto, siendo los más importantes los de la Dirección General y Administraciones de Tabaco, con \$1.5 millones; los de la Dirección General y Administraciones de Aduanas, con \$419 mil; los gastos de administración y fábricas de las Casas de Moneda, con \$308 mil; los gastos de las tesorerías de Hacienda Pública, con \$241 mil y los gastos Generales y Extraordinarios satisfechos de la Masa Común de Hacienda, con \$350 mil.

Los gastos de defensa militar de la Nueva España se consumía en el sostenimiento de un ejército de 32 mil hombres, de los cuales 16 mil eran

de infantería; 16 mil plazas de caballería, tropa que se encontraba distribuida en una extensión territorial de 600 leguas de longitud. Los gastos que se consignan para este tipo de atenciones en un año, asciende en números redondos a \$1.4 millones, para las tropas de línea; \$169 mil, para las milicias; \$1.1 millones, para la manutención de los presidios o puestos militares; \$93 mil, para el arsenal y astillero del puerto de San Blas y a \$1 millón, para gastos diversos para las fortificaciones, para los buques de guerra que estaban en Veracruz. Todo ello hace un total de casi \$3.8 millones.

Entre los gastos relativos a otros servicios públicos se incluyen los de la administración de justicia, que se integraba con varios organismos, tales como los Tribunales Ordinarios o Comunes; Juzgados de Indias; Tribunales Eclesiásticos; Tribunales de la Acordada; Tribunales de Mostrencos, Vacantes e Intestados; Tribunales de la Santa Cruzada; Tribunal de la Santa Inquisición; Jueces de Aguas; Juez de Lotería; Tribunales de Correos Alcaldes de Mesta; Juez de Gallos; Juez del Juego de Pelota; Alcaldes de las Pesquerías de perlas y las Audiencias, que era la cúspide de la estructura de la administración de la justicia de la Nueva España; de ellas funcionaban dos, la de México y la de Guadalajara.

En 1819, el Ministerio de Estado tenía egresos por \$366 mil y el Ministerio de Justicia, de \$185 mil. El gasto gubernamental destinado a atender las obras públicas fue reducido debido a que se efectuaban gastos relacionados con la construcción de presidios militares, arsenales, astilleros y algunas obras de defensa y fortificación de puertos y ciudades que tenían interés militar.

Como medio para resumir la situación de los gastos públicos, existe la enumeración de lo que formaba los egresos novohispanos y son:

Conceptos	Pesos
Situados enviados a las colonias de América y Asia.	3.011,663
Tropas de línea.	1.339,452
Milicias.	169,140
Manutención de los presidios o puertos militares	1.053,706
Vestuario y alimento de los presidios.	47,268
Arsenal y astillero del Puerto de San Blas.	93,004
Tribunales.	124,294
Ramo de Real Hacienda.	508,388
Pensiones y otras cargas sobre la masa común.	496,913
Misiones de la California y de la costa noroeste de América.	42,494
Gastos diversos para las fortificaciones, para los buques de guerra que están en Veracruz.	<u>1.000,000</u>
Total:	7.886,329
Descontados de la venta líquida de:	<u>13.884,336</u>
Resta para enviar a España.	<u>5.998,007</u>

(7)

De lo anterior podemos afirmar que, en la Nueva España ya existe una mayor organización en cuanto al Presupuesto de Egresos pues, la Hacienda

7. LOPEZ ROSADO, Diego. Ob. Cit. p. 145.

Pública ya cuenta con organismos encargados específicamente de este asunto y que tendrán como objetivo principal hacer una enumeración precisa de los gastos que se podrían erogar durante un lapso de tiempo.

Luego entonces, a partir de esta época, podremos hablar de lo que es un Presupuesto de Egresos.

3.- EPOCA INDEPENDIENTE.

Al inicio de esta época, la situación de la Hacienda Pública se encontraba muy desorganizada, y en algo que se reflejaba plenamente tal situación, era en los Presupuestos de la Hacienda Federal, tanto de los ingresos como de los egresos. En primer término se carece, especialmente en los primeros años fiscales, de uniformidad en cuanto a la delimitación del lapso que comprende cada presupuesto; además, con frecuencia se presentaban dos memorias para el mismo año. Por otra parte, se formulaban dos diferentes cuentas; la primera incluía los ingresos y la segunda los gastos probables, que en la mayoría de los casos estaban muy fuera de la realidad, al ser comparados con los del ejercicio presentado con posterioridad.

La situación antes expuesta se presentó durante un largo periodo a pesar de que la Constitución de Apatzingan ya reconocía como facultad exclusiva del Congreso la materia del Presupuesto, lo cual contempla en sus artículos 113 y 114 que a la letra dicen:

"De las distribuciones del Supremo Congreso"

"Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente;

"ARTICULO 113.- Arreglar los gastos del gobierno. Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación."

"ARTICULO 114.- Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inver-

sión de la hacienda pública."

Asimismo, competía al Ejecutivo atender la vida económica del país, lo cual lo hacía a través de "una Intendencia General que administraba todas las rentas y fondos nacionales". Esta Intendencia General es una copia fiel de la antigua Super Intendencia General de Real Hacienda, existente en la época Colonial, la cual cumplía con las funciones hacendarias del virreynato, y es en los artículos 170, 172, 174 y 175 en donde la Constitución de Apatzíngan nos señala dichas facultades;

"ARTICULO 170.- Se sujetara el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptare o sancionare el Congreso, en lo relativo a la administración hacendaria; por consiguiente, no podrá variar los empleos de este ramo que se establezcan, crear otros nuevos, gravar con pensiones al erario público, ni alterar el método de recaudación y distribución de las rentas; podrá no obstante, librar cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la nación, con tal que informe oportunamente su inversión."

"ARTICULO 172.- Pero si en materia de hacienda, como de guerra y en cualquier otra, podrá y aún deberá presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que juzgue convenientes, para que sean examinados; más no se le permite proponer proyectos de decretos extendidos."

"ARTICULO 174.- Asimismo presentará cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, inversión y existencia de los caudales públicos, y cada año se presentará otro individual y documentado, para que ambos se examinen, aprueben y publiquen."

"ARTICULO 175.- Se creará cerca del Supremo Gobierno y con sujeción

inmediata a su autoridad, una Intendencia General que administre todas las rentas y fondos nacionales." (8)

Lo señalado por el artículo 175, nos hace precisar que la Intendencia General tenía facultades, en lo que hace al Presupuesto, similares a las que actualmente corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Otro punto importante señalado en el artículo 174, es que el Ejecutivo presentará al Congreso una especie de cuenta de gastos y, también, un proyecto de posibles gastos que observaba los requisitos de anualidad y publicidad, de igual forma nos señala el procedimiento de elaboración y aprobación.

Es preciso mencionar que, la Constitución de Apatzingan no tuvo nunca vigencia práctica en el país, dado que se promulgó en momentos en que se iniciaba la crisis del movimiento de Independencia, así pues, desde el primer día independiente, el Erario Mexicano se encontró en la más absoluta bancarrota ya que la guerra había destruido todas las fuentes de ingreso del país.

La Constitución de 1824 en su artículo 50 fracción VIII señala como facultad exclusiva del Congreso General, la de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno. Y el artículo 110 nos señala, como una de las atribuciones del Presidente, según su fracción V, la de cuidar de la recaudación y decretar la inver-

 8. MORALES, José Ignacio. *Las Constituciones de México, 1814-1917*. Primera Edición. Editorial Puebla. México, 1957. p. 60.

ción de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.

La Constitución de 1857, en su artículo 72, fracción VII señala que "el Congreso tiene facultad para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle al Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo", así también el artículo 119 de esta Constitución señala que "ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior." (9)

Es notoria la importancia y demarcación que se le da ya al Presupuesto de Egresos, pues se torna una situación más específica en cuanto a éste, asimismo se pueden apreciar algunos de los principios del Presupuesto como son: la anualidad, la universalidad, la unidad y la especialidad.

En la hacienda Pública hasta 1895, era notorio el constante déficit originado por los cuantiosos gastos militares y por las reducidas recaudaciones, aunque si era aplicado el Presupuesto de Egresos a las 9 ramas en que estaba dividido, de las que las 3 primeras correspondían a los poderes supremos de la Nación: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y las 6 restantes a cada una de las Secretarías de Estado, que hasta el año de 1890 eran las de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Colonización, Industria y Comercio, Hacienda y Crédito Público y Guerra y Marina.

El Presupuesto de Egresos incluía los gastos normales de cada uno de los ramos pero, además, en los gastos públicos se englobaban todos aquellos egresos considerados como extraordinarios. Los ramos que absorbían la

9. Ibid.en. p. 92

mayor proporción de los egresos del gobierno durante estos años fueron; la Secretaría de Hacienda, con cerca del 35% del total; la de Guerra y Marina con el 31.5%; la de Fomento, con el 13.8% y la de Gobernación, con el 8.1%.

Del año de 1895 al de 1910, el Presupuesto Federal presentó un notorio superávit, situación que ocasionó que la Secretaría de Hacienda autorizara elevar las asignaciones de diversos ramos, por lo que los gastos públicos se incrementaron en forma casi ininterrumpida. Los gastos administrativos absorbían la mayor parte del presupuesto de los diferentes ramos de la Hacienda Pública Federal; pues el porcentaje en estos años era entre el 67.7%, que correspondió a la Secretaría de Comunicaciones, y el 98.9%, que se destinó a la Secretaría de Justicia; la excepción fue la Secretaría de Hacienda, que sólo registró un 25%.

Es de interés destacar la tendencia de los diferentes regímenes a no ajustarse a los presupuestos de egresos, sino a rebasarlo con cierta amplitud, costumbre que se presentó del año de 1911 hasta 1924, en que la Secretaría de Hacienda implantó una enérgica política para reducir los gastos, situación que permitió un superávit para 1925. El desequilibrio de los presupuestos no sólo produjo los habituales déficits en la administración pública, sino que se tradujo en una disminución del nivel de vida de la población.

En el siguiente cuadro mostraremos la situación antes expuesta:

PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Ramos	Año 1911-1912	Año 1925
Poder Legislativo	\$ 1.621,976.25	\$ 8.472,629.70

Ramos	Año 1911-1912	Año 1925
Poder Ejecutivo	\$ 259,749.00	\$ 1,384,759.50
Poder Judicial	624,711.25	3,129,458.00
Secretaría de Relaciones	2,078,412.90	5,495,985.00
Secretaría de Gobernación	13,218,168.46	3,440,295.00
Secretaría de Justicia	1,618,393.25	----
Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes	7,418,203.25	21,363,486.00
Secretaría de Fomento, Colonización e Industria	3,993,083.00	----
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	16,048,325.30	25,987,392.00
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	35,153,915.72	116,897,684.95
Secretaría de Guerra y Marina	21,667,206.33	83,508,352.95

(10)

No cabe duda que, esta época fue la de mayor evolución del Presupuesto, pues la legislación aplicable a esta materia es mucho más clara y específica, contemplando características esenciales y de gran importancia para la buena aplicación de los egresos, existiendo un control sobre ellos atribuyendo a las autoridades encargadas de los mismos facultades tanto para elaborar el Presupuesto como para aplicarlo.

10. Memorias de la Secretaría de Hacienda, 1911-1913 y 1923-1925. Cit. por LOPEZ ROSADO, Diego. Ob. Cit. p. 487.

4.- EPOCA ACTUAL.

Tras la organización que se presentó en los presupuestos durante la época Independiente, surgió la necesidad de darle mayor importancia a este respecto, pues era obvio que a mayor organización mayores serian los beneficios en la aplicación del Presupuesto de Egresos, por lo que fue preciso crear un sistema de control presupuestal, siendo que en 1935, a fin de ejercer un control efectivo del gasto público, se creó la Contaduría de la Federación, que era un órgano encargado de las cuentas generales de la Nación, que era lo que actualmente es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. En 1976 se publicó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la cual dispone que las actividades de la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el feliz cumplimiento de sus funciones, así también, cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto público.

En la actualidad, y debido al desarrollo de la planeación y programación del Presupuesto, de lo cual se hablará con posterioridad, no se concibe la actividad presupuestaria sin que esté estrechamente ligada a los objetivos del Estado y a la orientación económica de las tareas de la comunidad.

De manera general, podemos decir que el Presupuesto de Egresos se forma con las provisiones financieras anuales en las que se calculan y

analizan los gastos necesarios que el Estado debe hacer. A partir de febrero de 1992, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de la Subsecretaría de Egresos, conocer todo lo referente a los Egresos de la Federación, siendo una de sus atribuciones, la de elaborar el anteproyecto de éste para que posteriormente sea enviado a la Cámara de Diputados para que sea revisado y aprobado. El Presupuesto de Egresos contendrá, en su primera forma, una enumeración de las dependencias administrativas generales como, a las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y demás organismos que deberán formar parte del presupuesto, y en segundo lugar, contendrá la suma global de las cantidades que, posteriormente, desarrollará la misma Secretaría pormenorizando el monto total del Presupuesto.

C A P I T U L O S E G U N D O

REGIMEN JURIDICO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

3.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

4.- LEY DE PLANBACION.

**5.- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL
EJERCICIO FISCAL DE 1996.**

6.- LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

C A P I T U L O S E G U N D O

REGIMEN JURIDICO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Vigente.

Nuestra Constitución Política vigente, tiene prevista la legislación presupuestaria, y como ley Suprema será la base fundamental para poder abarcar en forma específica la materia que nos ocupa, así pues empezaremos diciendo que conforme a lo señalado en el artículo 74, fracción IV, "será facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior."

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre en el caso específico."

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

Es importante hacer notar que, en esta parte del presente artículo existe una relación con el artículo 126, ya que tendrá que determinarse, cualquier partida, por acuerdo escrito el cual debe ser autorizado para que pueda ejercerse con tal carácter.

El artículo 74, sigue diciendo: "La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas."

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

"La cuenta del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio."

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente."

Al respecto el artículo 126 Constitucional dispone: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior." (11)

Atento a lo dispuesto por este artículo se podrá prevenir el problema del desorden presupuestal, pues es obvio que cualquier gasto que se ejecute dentro de la administración del Gobierno Federal, deberá estar completamente especificado y previsto en el Presupuesto, de lo contrario

11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 105ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995, pp. 61,62 y 124.

*podria incurrirse en responsabilidad por disponer de cantidades presupues-
tales sin el debido procedimiento, de alli que haya surgido la necesidad
de Controlar el Presupuesto de Egresos, asi como de llevar una Cuenta
Pública para que en números redondos se den a conocer las cantidades ejer-
cidas, el órgano encargado de llevar a cabo esta última función es la
Contaduría Mayor de Hacienda.*

2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en forma particular, señala las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de Presupuestos, así también señala las facultades de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en lo que hace al Control Presupuestal, a continuación transcribiremos los artículos correspondientes a tal materia:

"Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;....

XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

XVIII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;....

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;....

"Artículo 32 bis.- A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ...

XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;... (12)

12. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Segunda Edición. Ediciones Delma. México, 1995. pp. 14, 15, 21, 22 y 23.

Conforme a los preceptos de esta Ley serán estas dos Secretarías de la Administración Pública, en forma particular, las que se encarguen de la materia de Presupuesto, siendo la misión de la primera; la recaudación y gasto de los fondos públicos, y de la segunda vigilar y controlar la ejecución de esos fondos.

3.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO.

La presente Ley nos expresará con detalle todo lo referente al Presupuesto, desde su definición, los conceptos que lo comprenden, las entidades que lo integran, los programas a realizar, las reglas de elaboración y ejecución, así como las autoridades encargadas de tal función, el control que sobre él se ejerce y hasta las responsabilidades en que se incurren por el mal manejo del presupuesto.

La Ley de Presupuesto Contabilidad y gasto público señala:

"Artículo 1º.- El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

"Artículo 2º.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión financiera,.... 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;....

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

"Artículo 4º.- La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

"Artículo 5º.- Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que dictará las medidas procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

"Artículo 6º.- Las Secretarías de Estado o Departamentos administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación.

"Artículo 7º.- Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

"Artículo 11.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará obligada a proporcionar, a solicitud de los diputados del Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general que pueda contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

"Artículo 13.- El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

"Artículo 14.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público al exami-

nar los presupuestos cuidará que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento.

"Artículo 15.- El Presupuesto de Egresos será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

"Artículo 16.- El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las provisiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 2º de esta ley.

"El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá también, en capítulo especial, las provisiones de gasto público que habrán de realizar las demás entidades señaladas en el artículo 2º de esta ley.

"Artículo 17.- Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto, con base en los programas respectivos.

Las entidades remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para formular el proyecto de presupuesto de las entidades, cuando no le sea presentado en los plazos señalados.

"Artículo 18.- Los órganos competentes de la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justi-

cia de la Nación, atendiendo las previsiones del ingreso y del gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación."

"Artículo 19.- El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieran a:

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

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

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

IV. Ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;

V. Estimación de los ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;

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

"Artículo 20.- El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal deberán ser presentados oportu-

namente al Presidente de la República por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para ser enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de noviembre del año inmediato anterior al que correspondan."

"Artículo 22.- 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."

"Artículo 24.- Las entidades a que se refieren las fracciones VI a VIII del artículo 2º, presentarán sus proyectos de Presupuesto anuales y sus modificaciones, en su caso, oportunamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su aprobación. Los proyectos se presentarán de acuerdo con las normas que el Ejecutivo Federal establezca a través de dicha Secretaría.

"Artículo 25.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que considere convenientes y autorizará los traspasos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas. Tratándose de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. De los movimientos que se efectúen en los términos de éste artículo, el Ejecutivo informará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las parti-

das que se señalen como de aplicación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever.

El Ejecutivo Federal determinará la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a los Estados, Municipios, instituciones o particulares, quienes proporcionarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información que se les solicite sobre la aplicación que hagan de los mismos."

"Artículo 26.- La Tesorería de la Federación por sí o a través de sus diversas oficinas, efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las entidades previstas en las fracciones III y IV del artículo 2 de esta ley.

Los pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial se efectuarán por conducto de sus respectivas tesorerías.

La ministración de los fondos correspondientes será autorizada en todos los casos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

Las entidades citadas en las fracciones V a VIII del mismo artículo 2, recibirán y manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de sus propios órganos."

"Artículo 27.- El Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá disponer de los fondos y pagos correspondientes a las entidades citadas en las fracciones V a VIII del artículo 2, incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se manejen, temporal o permanentemente de manera centralizada en la Tesorería de la Federación, en los términos previstos en el primer párrafo del

artículo 26 de esta ley.

"Artículo 28.- Todas las entidades a que se refiere el artículo 2 de esta ley informarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior.

"Artículo 29.- Una vez concluida la vivencia de un Presupuesto de Egresos de la Federación sólo procederá hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes y, en su caso, se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior.

"Artículo 30.- En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones y de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas por el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes. Cuando se trate de programas cuyos presupuestos se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación se hará mención especial de estos casos al presentar el proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados.

"Artículo 37.- Quienes efectúen gasto público federal estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información que les solicite y a permitirle a su personal la práctica de visitas y auditorías para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones

derivadas de esta ley...."

"Artículo 38.- Para la ejecución del gasto público federal las entidades deberán sujetarse a las previsiones de esta ley y con exclusión de las previstas en las fracciones I y II del artículo 2 de esta misma ley, observar las disposiciones que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Artículo 39.- Cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes los programas y partidas de su propio presupuesto.

Los catálogos de cuanta que utilizarán las entidades a que se refieren las fracciones I a V del artículo 2 de esta ley serán emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los de las entidades mencionadas en las fracciones VI a VIII del mismo artículo serán autorizados expresamente por dicha Secretaría.

"Artículo 40.- La contabilidad de las entidades se llevará 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.

Los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y en general, de manera que permitan medir la eficacia del gasto público federal.

"Artículo 41.- Las entidades suministrarán a la Secretaría de Hacienda

da y Crédito Público, con la periodicidad que ésta lo determine, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera.

"Artículo 42.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público girará las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad y, en su caso, rendirle sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación. Asimismo, examinará periódicamente el funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad...."

"Artículo 43.- Los estados financieros y demás información financiera presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que será responsable de formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República para su presentación en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 Constitucional.

Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación remitirán oportunamente los estados e información a que se refiere el párrafo anterior, al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación a la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

"Artículo 44.- En las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las entidades de la administración pública paraestatal se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerá del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la Secre

taría de Hacienda y Crédito Público.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá acordar que no se establezcan dichos órganos, en aquellas entidades paraestatales que por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones, no se justifiquen.

"Artículo 45.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y de las que hayan expedido con base en ella, y que se conozcan a través de:

I. Visitas, auditorías o investigaciones que realice la propia Secretaría;

II. Pliegos preventivos que levanten:

a) Las entidades, con motivo de la glosa que de su propia contabilidad hagan;

b) Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en relación con las operaciones de las entidades paraestatales agrupadas en un sector; y

c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras autoridades competentes, y

III. Pliego de observaciones que emita la Contaduría Mayor de Hacienda en los términos de su ley orgánica.

"Artículo 46.- Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2 de esta ley, serán responsables de cualquier

daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la indole de sus funciones, implique dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Los responsables garantizarán a través de embargo precautorio y en forma individual el importe de los pliegos preventivos a que se refiere el artículo anterior, en tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina la responsabilidad.

"Artículo 47.- Las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, o a las entidades de la administración pública paraestatal, las que tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra sin perjuicio de que la Tesorería de la Federación o la Tesorería del Departamento

mento del Distrito Federal, las haga efectivas a través del procedimiento de ejecución.

"Artículo 48.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá dispensar las responsabilidades en que incurra, siempre que los hechos que las constituyan no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable, y que los daños causados no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

La propia Secretaría podrá cancelar los créditos derivados del fincamiento de responsabilidades que no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal por incosteabilidad práctica de cobro. En los demás casos se propondrá su cancelación a la Cámara de Diputados, al rendirse la Cuenta Anual correspondiente, previa fundamentación.

"Artículo 49.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá imponer las siguientes correcciones disciplinarias a los funcionarios y empleados de las entidades a que se refiere el artículo 2 de esta ley, que en el desempeño de sus labores incurran en faltas que ameriten el fincamiento de responsabilidades:

- I. Multa de \$100.00 a \$10,000.00, y
- II. Suspensión temporal de funciones.

La multa a que se refiere la fracción I se aplicará, en su caso, a los particulares que en forma dolosa participen en los actos que originen la responsabilidad.

Iguals medidas impondrá la propia Secretaría a sus funcionarios y empleados cuando no apliquen las disposiciones a que se refiere este capi-

tulo o las reglamentarias que se deriven del mismo.

Las correcciones disciplinarias señaladas, se aplicarán independientemente de que se haga efectiva la responsabilidad en que incurrieran.

"Artículo 50.- Las responsabilidades a que se refiere esta ley se constituirán y exigirán administrativamente, con independencia de las sanciones de carácter penal que en su caso lleguen a determinarse por la autoridad judicial." (13)

13. *Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. Segunda Edición.* Editorial Delma. México, 1995. pp. 123 a 137.

4.- LEY DE PLANEACION.

Es necesario considerar las disposiciones de la Ley de Planeación, pues en la actualidad no se puede hablar de presupuestos si antes no existe un sistema de planeación en el que se incorporen las Secretarías y entidades públicas que llevan a cabo actividades de planeación, programación, presupuestación, información, control y evaluación, las cuales se encargarán de que en forma eficaz y congruente se ejecute el plan y los programas en él contenidos.

Conforme al artículo 2º de la Ley de Planeación; "La planeación deberá llevarse a cabo como un medio de eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...."

"Artículo 7º.- El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de las leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos de egresos, informará el contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo."

"Artículo 27.- Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales,

deberán ser congruentes entresí, registrarán durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable."

"Artículo 40.- Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos de las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de la política económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta ley.

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan y los programas,..." (14)

De conformidad con los artículos anteriores, es evidente que el Presupuesto de Egresos deberá estar en coordinación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, para que no exista discrepancia entre lo presupuestado y el plan económico a ejecutar, y que se cumpla con los objetivos del mismo.

14. Ley de Planeación. Segunda Edición. Editorial Delma. México, 1995. pp. 93 a 107.

5.- PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1996.

Primeramente diremos que el Presupuesto de Egresos tendrá la vigencia de un año, el decreto que le da vida a éste se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en el se contendrán las dependencias que podrán ejercerlo y la cantidad con que cuenta cada una, para que dentro de ese límite realicen sus gastos de acuerdo a sus funciones como entidades públicas.

"Artículo 1º.- El ejercicio y control del gasto público federal para el año de 1996, se realizará conforme a las disposiciones de este Decreto y a las demás aplicables en la materia.

"Artículo 2º.- En la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los programas aprobados en el Presupuesto, que correspondan a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

"Artículo 3º Para efectos del presente Decreto, se entenderá por:

I. Dependencias y entidades: las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y las demás dependencias y entidades que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

II. Presupuesto: el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996.

III. Secretaría: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

IV. Contraloría: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

"Artículo 4º.- La Secretaría estará facultada para interpretar las disposiciones del presente Decreto para efectos administrativos y establecer las medidas conducentes a su correcta aplicación.

"Artículo 5º.- Las erogaciones previstas para el Poder Legislativo en el año de 1996, importan la cantidad de \$1,490,400,000.00

"Artículo 6º.- Las erogaciones previstas para el Poder Judicial en el año de 1996, importan la cantidad de \$2,343,608,000.00

"Artículo 7º Las erogaciones previstas para el Ramo 00002 Presidencia de la República, en el año de 1996, importan la cantidad de \$533,284,200.0

"Artículo 8º.- Las erogaciones previstas para las dependencias en el año de 1996, importan la cantidad de \$128,460,752,000.00, para lo cual se deberá de realizar una reasignación de recursos a partir de los siguientes montos máximos de referencia:

Gobernación	\$ 2,329,260,000.00
Relaciones Exteriores	\$ 1710,784,000.00
Hacienda y Crédito Público	11,343,431,600.00
Defensa Nacional	9,903,535,800.00
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	16,756,145,200.00
Comunicaciones y Transportes	11,967,451,600.00
Comercio y Fomento Industrial	1,194,573,900.00
Educación Pública	40,611,653,000.00
Salud	9,760,230,000.00
Marina	3,430,803,900.00

Trabajo y Previsión Social	\$ 1,004,596,300.00
Reforma Agraria	2,020,050,700.00
Medio Ambiente, Recursos Naturales	
Pesca	6,725,284,200.00
Procuraduría General de la República	1,727,633,200.00
Energía	4,796,977,300.00
Desarrollo Social	5,819,662,000.00
Turismo	712,001,600.00
Controloría y Desarrollo Administrativo	228,669,700.00

Estos recursos se ejercerán conforme a los programas respectivos.

"Artículo 9º.- Las erogaciones previstas para los Organos Electorales en el año de 1996, importan la cantidad de \$1,432,170,000.00

"Artículo 10.- Las erogaciones previstas para los Tribunales Agrarios en el año de 1996, importan la cantidad de \$154,570,000.00

"Artículo 11.- Las erogaciones previstas para el Tribunal Fiscal de la Federación, importan la cantidad de \$105,180,000.00

"Artículo 12.- Las erogaciones previstas para el año de 1996, correspondientes a las entidades cuyos programas están incluidos en este Presupuesto, se distribuyen de la siguiente manera:

Instituto de Seguridad y Servicios	
Sociales de los Trabajadores del Estado	\$ 14,049,969,300.00
Instituto Mexicano del Seguro Social	50,660,400,000.00
Productora e Importadora de Papel,	
S.A. de C.V.	1,613,280,500.00
Lotería Nacional para la Asistencia P.	667,253,300.00

Aeropuertos y Servicios Auxiliares	\$ 1,096,900,000.00
Casinos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	2,073,002,000.00
Ferrocarriles Nacionales de México	6,200,605,300.00
Compañía Nacional de Subsistencias Populares	7,482,497,800.00
Comisión Federal de Electricidad	36,190,591,500.00
Luz y Fuerza del Centro	5,136,103,100.00
PETROLEOS MEXICANOS	
CONSOLIDADO	45,233,782,700.00
Petróleos Mexicanos	3,422,255,400.00
PEMEX Exploración y Producción	20,089,099,300.00
PEMEX Refinación	16,085,491,000.00
PEMEX Gas y Petroquímica Básica	3,059,224,700.00
PEMEX Petroquímica	2,577,712,300.00
SUMA:	171,204,465,500.00

Las cifras expresadas para los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos no incluyen operaciones realizadas entre ellos.

Del total de la suma obtenida por las cantidades desglosadas en el presente artículo, el importe financiado con recursos propios y créditos asciende a \$ 147,453,164,800.00, mientras que el de los subsidios, las transferencias y las cuotas de seguridad social en el gasto del Gobierno Federal es por \$ 23,751,300,700.00

"Artículo 13.- Las erogaciones previstas para Aportaciones de Seguridad Social, en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 16,794,140,000.00

Las partidas a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo serán las comprendidas en el concepto de Provisiones Salariales y Económicas.

"Artículo 15.- Las erogaciones previstas para las entidades federativas y municipios en el año de 1996, importan la cantidad de -----
-\$113,824,490,000.00 y se distribuye de la siguiente manera:

Aportaciones para Educación	
Básica en los Estados y para los	
Servicios en el Distrito Federal	\$ 40,783,190,000.00
Participaciones a Entidades	
Federativas y Municipios	73,041,300,000.00

Las Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el Distrito Federal, serán administradas por la Secretaría y la Secretaría de Educación Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Las erogaciones correspondientes a Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, se ejercerá de acuerdo con los porcentajes de participaciones federales, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

"Artículo 16.- Las erogaciones previstas para la Superación de la Pobreza, en el año de 1996, importan la cantidad de \$11,000,000,000.00 y se distribuyen de la siguiente manera:

Fondo de Desarrollo Social Municipal	\$ 7,150,000,000.00
Fondo de Prioridades Estatales	500,000,000.00
Fondo para la Promoción del Empleo y E.	3,350,000,000.00

La Secretaría de Desarrollo Social definirá el esquema de operación de los recursos de la Superación de la Pobreza, a efecto de garantizar congruencia y eficacia en la conducción de la política social a nivel nacional, y agilizar la transferencia de recursos a las Entidades Federativas para inducir la participación de los gobiernos estatales y municipales en la promoción del bienestar social. El control presupuestal se ejercerá por la Secretaría.

El Fondo de Desarrollo Social Municipal se distribuirá entre las Entidades Federativas de acuerdo a una fórmula basada en indicadores de pobreza entre los Estados y Municipios. Antes del 31 de enero de 1996, la Secretaría de Desarrollo Social dará cuenta a las Comisiones de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Social, de la fórmula y metodología utilizada. Asimismo, antes de dicha fecha la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación la fórmula y metodología correspondiente, así como las asignaciones presupuestales para los Estados para 1996.

La Secretaría de Desarrollo Social convendrá con los Estados en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, la distribución de los recursos del Fondo Social Municipal con base en los indicadores similares. La distribución que resulte entre los Municipios deberá ser publicada en el correspondiente órgano oficial de difusión del gobierno estatal a más tardar el 15 de febrero de 1996.

Los Municipios sólo podrán utilizar los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal para inversiones en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado, drenaje y letrización; electrificación; urbanización

apoyos, construcción y conservación de infraestructura educativa básica; construcción y conservación de infraestructura de salud; crédito a la palabra y construcción de caminos e infraestructura rural.

Conforme al Convenio de Desarrollo Social, los Gobiernos de los Estados y los Municipios serán los responsables de la correcta orientación, destino y aplicación de los recursos para la Superación de la Pobreza que se le asigne, así como de su manejo transparente. Los recursos asignados a los Ayuntamientos serán ejercidos por éstos con la participación de sus comunidades, teniendo la libertad de decidir su aplicación entre los rubros que se indican en el párrafo anterior, dando prioridad a las obras en proceso y al mantenimiento de las ya terminadas. Asimismo, los municipios tendrán la obligación de publicar el monto que les fue otorgado y las obras que se realizarán con dichos recursos, especificando para tal efecto el presupuesto que se ejercerá.

Para asegurar el cumplimiento de las acciones de los Convenios de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Social efectuará el seguimiento fisco-financiero y la evaluación del avance de las obras. Cuando se detecten desviaciones o incumplimiento de lo convenido, la Secretaría de Desarrollo Social podrá suspender la radicación de fondos federales e inclusive solicitar su reintegro. Para estos propósitos, los Estados y Municipios convendrán con la propia Secretaría de desarrollo Social, establecer un registro público de cada obra, que permita llevar a cabo una adecuada evaluación.

Para el control de los recursos para la Superación de la Pobreza asignados a las Entidades Federativas, la Contraloría convendrá con los

gobiernos estatales o sus dependencias facultadas en la materia, las actividades o programas que permitan garantizar el cumplimiento de las disposiciones aplicables, así como del programa acordado en el marco del Convenio de Desarrollo Social. La Secretaría de desarrollo Social, la Contraloría y los gobiernos estatales y municipales promoverán la participación ciudadana en el destino, aplicación y vigilancia de los recursos federales y estatales convenidos en materia de desarrollo social.

"Artículo 19.- La administración, control y ejercicio de las Aportaciones a Seguridad Social; Provisiones Salariales y Económicas; Participaciones a Entidades Federativas y Municipios;..... se encomiendan a la Secretaría.

"Artículo 21.- La Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría y la Contraloría, establecerán los convenios procedentes para que las legislaturas locales incorporen en las cuentas públicas respectivas, los resultados alcanzados con los recursos que se descentralizan de acuerdo a su estructura programática.

"Artículo 22.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán observar que los Convenios que celebren con las Entidades Federativas se realicen en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, con el fin de que las acciones que se prevean sean congruentes con el desarrollo nacional. Adicionalmente, las dependencias y entidades deberán informar a la Secretaría y a la Secretaría de Desarrollo Social, del gasto que realicen en las Entidades Federativas, para efectos de registro en los términos del artículo 67 de este Decreto.

"Artículo 23.- Los titulares de las dependencias, así como los órganos

de gobierno y los directores generales o sus equivalentes de las entidades en el ejercicio de sus presupuestos aprobados, serán directamente responsables de que se ejecuten con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto y demás disposiciones que al efecto dicte la Secretaría. Asimismo, no deberán contraer compromisos que rebasen el monto de los presupuestos autorizados o acordar erogaciones que no permitan el cumplimiento de sus metas aprobadas para el año de 1996, salvo lo previsto en el artículo 30 de este Decreto.

Las dependencias y entidades tendrán la obligación de cubrir los impuestos federales, estatales y municipales correspondientes, con cargo a su presupuesto y de conformidad con la legislación aplicable.

"Artículo 24.- Queda prohibido a las dependencias contraer obligaciones que impliquen comprometer recursos de los subsecuentes ejercicios fiscales, así como la celebración de contratos, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias y autorizaciones, o cualquier otro acto de naturaleza análoga, que impliquen la posibilidad de algún gasto contingente o adquirir obligaciones futuras, si para ello, no cuentan con la previa y expresa autorización de la Secretaría, la que podrá solicitar la opinión de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

"Artículo 25.- En el ejercicio de sus presupuestos, las dependencias y las entidades comprendidas en el artículo 12 del presente Decreto, se sujetarán estrictamente a los calendarios de gasto que establezca la Secretaría. Asimismo, se deberá cumplir con la calendarización de metas que se establezca en la ejecución de este Presupuesto.

"Artículo 35.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar erogaciones adicionales para aplicarlas a proyectos de inversión de carácter social o a programas y proyectos estratégicos o prioritarios del Gobierno Federal, con cargo a:

I. Excedentes que resulten de los ingresos ordinarios a que se refiere el artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación, con excepción de la fracción II, Aportaciones de Seguridad Social, y

II. Excedentes relativos a Ingresos ordinarios presupuestarios de las entidades paraestatales, así como de los provenientes de la recuperación de seguros y demás aprovechamientos.

El Ejecutivo Federal, al presentar a la Cámara de Diputados la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente a 1996, informará de las erogaciones que se efectúen en base a este artículo.

"Artículo 36.- No se autorizarán ampliaciones líquidas al presupuesto salvo lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando las dependencias y entidades requieran de ampliaciones líquidas presupuestales, su solicitud deberá ser presentada en la forma y términos que establezca la Secretaría.

"Artículo 37.- Para resolver sobre las erogaciones adicionales que se presenten en el ejercicio, la Secretaría podrá solicitar la opinión técnica de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

"Artículo 38.- Las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican deberán reducirse al mínimo indispensable, y su uso se sujetará a criterios de racionalidad y selectividad:

I. Gastos menores, de ceremonial y de orden social; comisiones de

personal al extranjero, congresos, convenciones, ferias, festivales y exposiciones. En estas comitivas y comisiones se deberá reducir el número de integrantes al estrictamente necesario para la atención de los asuntos de su competencia:

II. Contratación de asesorías, estudios e investigaciones deberán estar previstas en los presupuestos y su celebración se informará dentro de los 15 días inmediatos siguientes a la Secretaría, y

III. Publicidad, publicaciones oficiales y, en general, los relacionados con actividades de comunicación social. En estos casos las dependencias y entidades deberán utilizar preferentemente los medios de difusión del sector público y el tiempo que, por ley, otorgan al Gobierno Federal las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal.

Las erogaciones a que se refiere esta fracción deberán ser autorizadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, por la Secretaría de Gobernación y por la Secretaría; las que efectúen las entidades se autorizarán, además, por el órgano de gobierno respectivo.

"Artículo 39.- Los titulares de las dependencias, los órganos de gobierno y los directores generales de las entidades, serán responsables de reducir selectiva y eficientemente los gastos de administración, sin detrimento de la realización oportuna y eficiente de los programas a su cargo y de la adecuada prestación de los bienes y servicios de su competencia; así como de cubrir con la debida oportunidad sus obligaciones reales de pago, con estricto apego a las demás disposiciones de este Decreto y a las normas que emita la Secretaría.

"Artículo 40.- Las dependencias y entidades establecerán programas

para fomentar el ahorro por concepto de energía eléctrica, combustibles, teléfonos, agua potable, materiales de impresión y fotocopiado, inventarios, ocupación de espacios físicos, así como otros renglones de gasto corriente, mismos que deberán someter a la consideración de los titulares y órganos de gobierno, respectivamente.

"Artículo 41.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá determinar reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto de las dependencias y entidades, cuando ello represente la posibilidad de obtener ahorros, en función de la productividad y eficiencia de las propias dependencias y entidades. En todo momento, se respetará el presupuesto destinado a los programas prioritarios y en especial, los destinados al bienestar social.

Para la aplicación de los remanentes que se generen con tal motivo, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, resolverá lo conducente, debiendo dar prioridad a las dependencias y entidades que hubiesen generado dichos ahorros, para estimular la productividad de las mismas.

"Artículo 57.- En el ejercicio de inversiones públicas para 1996:

1. Se otorgará prioridad a la terminación de los proyectos y obras en proceso.

Las dependencias y entidades sólo podrán iniciar proyectos nuevos que estén previstos en este Presupuesto, cuando se hayan evaluado rigurosamente sus efectos socioeconómicos y cuenten con el oficio de autorización de inversión correspondiente.

Las dependencias y entidades deberán observar las normas que, respecto de la evaluación y ejecución de dichos proyectos, emita la Secretaría.

II. Se deberá aprovechar al máximo la mano de obra e insumos locales y la capacidad instalada, por lo que, en igualdad de condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, se deberá dar prioridad a los contratistas y proveedores locales, en la adjudicación de contratos de obra pública y de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios;

III. Se considerará preferente la adquisición de productos y la utilización de tecnologías nacionales, con uso intensivo de mano de obra;...

"Artículo 59.- El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría, autorizará el otorgamiento de los subsidios y las transferencias, con cargo a los presupuestos de las dependencias y entidades. Para los efectos de este Decreto, los subsidios consisten en :

I. Los subsidios son los recursos federales que se asignan, para apoyar el desarrollo de actividades prioritaria de interés general como son: proporcionar a los consumidores los bienes y servicios básicos a precios y tarifas por debajo de los de mercado o de los costos de producción, así como para promover la producción, la inversión, la innovación tecnológica o el uso de la nueva maquinaria, compensando costos de producción, de distribución u otros costos, y

II. Las transferencias son las ministraciones de recursos federales, que se asignan para el desempeño de las atribuciones que realizan las entidades paraestatales y los órganos administrativos desconcentrados.

"Artículo 60.- Los subsidios y las transferencias deberán orientarse hacia actividades estratégicas y prioritarias, así como sujetarse a los criterios de selectividad, transparencia y temporalidad, con base en las

siguientes disposiciones:

I. Identificar con precisión a la población objetivo,...

II. Asegurar que el mecanismo de operación y administración facilite la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación, así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva,...

III. Incorporar mecanismos periódicos de evaluación y monitoreo que permitan ajustar las modalidades de su operación;

IV. Asegurar la coordinación de acciones entre las dependencias y entidades, para evitar duplicaciones en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos;

V. Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden,...

VI. Registrar los importes de los recursos de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 de este Decreto, y

VII. Informar en los términos del artículo 68 de este Decreto.

"Artículo 67.- Las dependencias y entidades proporcionarán a la Secretaría la información sobre los subsidios y transferencias que hubiesen otorgado durante el ejercicio presupuestal, a efecto de que ésta la analice e integre en el registro Único de Subsidios y Transferencias. Dicha información deberá ser proporcionada en los términos del artículo 68.

"Artículo 68.- La Secretaría y la Contraloría, así como el Banco de México, operarán el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público, y establecerán los lineamientos relativos a la organización funcionamiento y requerimientos de dicho Sistema, los cuales deberán ser

del conocimiento de las dependencias y entidades, a más tardar dentro de los primeros 30 días del ejercicio.

"Artículo 70.- La Secretaría realizará periódicamente la evaluación financiera del ejercicio del presupuesto en función de su calendarización. Los objetivos y metas de los programas aprobados serán analizados y evaluados por la Contraloría.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, informará trimestralmente a la Cámara de Diputados de la ejecución del presupuesto, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio. La información incluirá a las entidades que celebren convenios de resultados en el balance presupuestal y hará asimismo, las aclaraciones que la Cámara le solicite, a través de la Contraloría, sobre la detección de irregularidades y el fincamiento de las responsabilidades correspondientes.

"Artículo 72.- La Secretaría vigilará la exacta observancia de la ejecución de este Presupuesto; para tales efectos, dictará las medidas pertinentes de acuerdo con las disposiciones que resulten aplicables, señalando los plazos y términos a que deberán ajustarse las dependencias y entidades coordinadas y no coordinadas, en el cumplimiento de las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal y podrá requerir de las propias dependencias y entidades la información que resulte necesaria, comunicando a la Contraloría las irregularidades y desviaciones de que tenga conocimiento con motivo del ejercicio de sus funciones.

"Artículo 73.- La Contraloría y los órganos internos de control, de las dependencias y entidades, en el ejercicio de sus atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia les confiere la ley, compro

barán el cumplimiento, por parte de las propias dependencias y entidades, las obligaciones derivadas de este Decreto.

Con tal fin, dispondrán lo conducente para que se lleven a cabo las inspecciones y auditorías que se requieran, así como para que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin perjuicio de las sanciones penales y demás disposiciones jurídicas aplicables. La Contraloría pondrá en conocimiento de tales hechos a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en los términos de la coordinación que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

"Artículo 74.- La Secretaría y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, a fin de que se apliquen, en su caso, las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de las entidades agrupadas en el sector que coordinan." (15)

15. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996. Diario Oficial de la Federación. Primera Sección.

6.- LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

En el ejercicio del Presupuesto de Egresos Federal existe un órgano dependiente de la Cámara de Diputados encargado de llevar la Cuenta Pública, teniendo como función primordial la de vigilar la correcta aplicación de dicho Presupuesto, esto a través de los distintos métodos de control, evitando así los posibles desvíos e incongruencias entre lo establecido en los programas y el Plan Nacional de Desarrollo.

Y es precisamente la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda la que regula tal situación:

"Artículo 1º.- La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal

En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados.

"Artículo 3º.- La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría, y con tal motivo tendrá las siguientes atribuciones:

1. Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 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 cumplieron con las disposiciones respectivas de las Leyes de Presu-

puesto. Contabilidad y Gasto Público Federal, Orgánica de la Administración Pública y demás ordenamientos aplicables en la materia;

b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;...

II. Elaborar y rendir:

a) A la Comisión de Presupuesto 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.... Este informe contendrá, 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 sujetaron a los criterios señalados en... los Presupuestos de Egresos de la Federación....;

4) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;....

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 efectivamente 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....

VII. Establecer coordinación en los términos de esta ley, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de uniformar las normas,

de auditoria gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos...

"Artículo 7º.- El Contador Mayor de Hacienda tendrá las siguientes atribuciones:....

II. Elaborar el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda y someterlo a la consideración de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia....

V. Informar a la Comisión de Vigilancia dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio del presupuesto anual, acerca de su aplicación....

"Artículo 10.- Son atribuciones de la Comisión de Vigilancia:

I. Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del Gobierno Federal....

II. Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión.

III. Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando lo estime conveniente, para los efectos de esta ley, la práctica de visitas, inspecciones y auditorias a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública....

"Artículo 12.- La Contaduría Mayor de Hacienda, para revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal...., establecerá las normas, procedimientos, métodos y sistemas de auditorias y promoverá la elaboración de los manuales correspondientes para su aplicación interna.

"Artículo 14.- Para los efectos de esta ley, la Cuenta pública del Gobierno Federal.... están constituidos por los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones

derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los presupuestos de Egresos de la Federación...

Asimismo forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la administración pública paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

"Artículo 15.- La Cuenta Pública del Gobierno Federal... que el Presidente de la República presente a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, serán turnadas, por conducto de la Comisión de Vigilancia, a la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión.

"Artículo 16.- Las entidades pondrán a disposición de la Contaduría Mayor de Hacienda, los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos, que manejan, así como los programas y subprogramas correspondientes para la evaluación de su cumplimiento.

"Artículo 19.- La Contaduría Mayor de Hacienda, para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere el artículo tercero de esta ley, goza de las facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones

Para tal efecto, podrá servirse de cualquier medio lícito que conduz-

ca al esclarecimiento de los hechos y aplicar, en su caso, técnicas y procedimientos de auditoría.

"Artículo 20.- La revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal comprobará si el gasto se ajustó a los Presupuestos de Egresos de la Federación... y si se han cumplido los programas y subprogramas.

La revisión no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingreso y egreso, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos, y verificarán la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos y de las cantidades erogadas.

Si de la revisión aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación de los gastos hechos, o en los ingresos percibidos, se determinarán las responsabilidades procedentes....

"Artículo 21.- La Contaduría Mayor de Hacienda, para el efecto de las atribuciones que le corresponden de conformidad con lo previsto por el artículo tercero de esta ley, podrá practicar a las entidades las auditorías que, enunciativamente, comprenderán 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 sus presupuestos con las leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación....

III. Revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos

y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación a los recursos humanos, materiales y financieros aplicados conforme a los Presupuestos de Egresos de la Federación...

"Artículo 23.- A solicitud de la Contaduría Mayor de Hacienda, las entidades le informarán de los actos, convenios o contratos de los que les resulten derechos y obligaciones, con objeto de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños en contra de la Hacienda Pública Federal... que afecten a la Cuenta Pública o impliquen incumplimiento de alguna ley relacionada con la materia.

"Artículo 25.- Si alguna de las entidades se negare a proporcionar la información solicitada por la Contaduría Mayor de Hacienda, o no permitiere la revisión de libros, instrumentos y documentos comprobatorios y justificativos del ingreso y del gasto públicos, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías, ésta lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, para que resuelva lo procedente..." (16)

16. Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México, 1994. pp. 93 a 112.

C A P I T U L O T E R C E R O

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

- 1.- **CONCEPTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS**
- 2.- **NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**
- 3.- **PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**
- 4.- **PROCEDIMIENTO DE ELABORACION Y APROBACION
DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**
- 5.- **GASTO PUBLICO.**
- 6.- **EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.**
- 7.- **PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.**
- 8.- **RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTAL.**

C A P I T U L O T E R C E R O

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

1.- CONCEPTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Primeramente hablaremos del concepto de Presupuesto en general, para así poder entender lo que es el Presupuesto de Egresos, luego entonces podemos decir que el Presupuesto representa el elemento esencial de la vida económica del Estado, ya que es el acto público anual de previsiones y autorizaciones previa que contiene los ingresos que debe percibir la Federación y los gastos que se deban realizar con los servicios y demás prestaciones públicas.

La palabra Presupuesto, burget, es el término del argot del siglo XVIII, Bougette o sac de papier, que originalmente era el portamonedas público, que servía para recibir los ingresos y obtener las sumas que gastaría el Estado. (17)

El Presupuesto es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un periodo de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos.

17. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décima Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1988. p. 24

También recibe el nombre de Presupuesto el documento, estado o relación de los gastos e ingresos, la ecuación entre los mismos y el mantenimiento de su relación necesaria. Un sentido más moderno del Presupuesto lo convierte en parte integrante del Plan Económico del Estado o Programa de toda la actividad Gubernamental.

El Presupuesto como instrumento político, económico y público, es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida económica y de orientación al desarrollo social. El Estado actúa sobre la economía nacional para asegurar su estabilidad y estimular su desarrollo. Desde el punto de vista económico el Presupuesto expresa la condición financiera del Estado, siendo la expresión de la política financiera del gobierno en un periodo de tiempo determinado; en su aspecto contable expresa el desarrollo del sistema de las cuentas públicas y la aptitud de las cosas que maneja el Estado para poder reducir las a cuenta o cálculo; en su aspecto jurídico se consideran las normas jurídicas que organizan y determinan el funcionamiento de las instituciones financieras.

Rafael Bielsa, define al Presupuesto como "un cálculo de ingresos y gastos públicos autorizados para ser realizados durante un periodo administrativo financiero". Así pues, según Bielsa, "el Presupuesto: 1) es un cálculo; 2) es legal; 3) se refiere a un ejercicio financiero; y 4) es una autorización al Ejecutivo para invertir o gastar lo recaudado." (18)

Para Pedro Nuñez Amato; "El Presupuesto es esencialmente un plan de

18. BIELSA, Rafael. Compendio de Derecho Público Primera Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1952. p. 58

acción expresado en términos financieros. En consecuencia, el Presupuesto de Estado debe ser el que dirija todas las actividades gubernamentales en función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo." (19)

A continuación daremos algunas definiciones del Presupuesto de Egresos en particular, pues como ya expresamos, el Presupuesto se conforma tanto de Ingresos como de Egresos y conforme a nuestra legislación el Presupuesto de Egresos se contempla en el artículo 15 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, el cual dice: "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 un periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio Presupuesto se señalen." (20)

Del artículo anterior, se desprenden importantes notas del concepto de Presupuesto, y son:

a) Es un acto del Poder Legislativo. En nuestro caso, de la Cámara de Diputados en cuanto hace al Presupuesto de Egresos de la Federación. (Artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política).

b) Contiene una autorización a la Administración Pública para que ésta utilice los recursos pecuniarios que se recauden, es decir, la

19. MUÑOZ AMATO, Pedro. Introducción al Estudio de la Administración Pública. 2ª Edición. Editorial Fondo de Cultura. México, 1986 p. 315.

20. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Ob. Cit. P. 126.

Administración Pública sólo podrá erogar las cantidades que le hayan sido autorizadas mediante el Presupuesto y de conformidad al mismo.

c) Está limitado en el tiempo a un ejercicio fiscal, es decir, un año el cual en nuestro país corresponde al año calendario. (1º de enero al 31 de diciembre).

Ríos Elizondo, define al Presupuesto de Egresos "como un programa de trabajo de la corporación política durante un lapso determinado, expresando su costo en cifras o términos monetarios, el cual es formulado, aplicado y controlado por el Poder Ejecutivo, y autorizado por el Poder Legislativo, en su aspecto objetivo será el documento legal y contable, en el que el Gobierno prevé, en cantidades de dinero, los gastos que habrá de hacer en cierto periodo de tiempo", (21)

Para Delgadillo Gutierrez, "el Presupuesto de Egresos de la Federación constituye el documento a través del cual se asignan fondos públicos a los órganos de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, para que sean ejercidos durante un periodo fiscal, de acuerdo con los programas anuales." (22)

De lo anterior se desprende que, el Presupuesto de Egresos, actualmente constituye el instrumento idóneo para la programación de actividades de la Administración Pública Federal, motivo por el cual se debe consi-

21. RIOS ELIZONDO, Roberto. El Presupuesto de Egresos. Primera Edición. Editorial UNAM y Fondo de Cultura Económico. México, 1972. pp. 251 a 292.

22. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 2ª Reimpresión. Editorial Limusa. México, 1986. p. 58.

derar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, pues el objetivo principal del Presupuesto y de dicho Plan, es el de cubrir las necesidades de la población, de lo que se desprende que debe existir una coordinación directa entre éstos para cumplir con las metas señaladas en cada uno, esto será de conformidad a lo establecido en los artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2º del Presupuesto de Egresos de la Federación.

2.- NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

El Presupuesto de Egresos, constituye el instrumento jurídico que va a permitir a la Administración Pública erogar las cantidades necesarias para cubrir los gastos públicos y atender las necesidades colectivas de acuerdo a la jerarquización que de éstas se hayan hecho. Así pues al considerar al Presupuesto como un instrumento jurídico es necesario saber cual es la verdadera naturaleza jurídica del mismo, pues en la doctrina se ha polemizado a este respecto ya que se sostiene principalmente de que se trata de una Ley o bien es un acto administrativo emitido por el órgano Legislativo, es decir, la Cámara de Diputados.

Es lógico pensar, que desde el punto de vista eminentemente formal y orgánico, estamos en presencia de un acto legislativo, puesto que sigue el procedimiento usual de cualquier ley (iniciativa, discusión, aprobación promulgación y publicación). Es de considerar superficial el argumento de que el Presupuesto no es una Ley porque sólo interviene una de las dos Cámaras del Congreso, ya que el hecho de que sea una sola Cámara, no es determinante en la esencia jurídica de un ordenamiento.

Contemplando al Presupuesto de Egresos con un criterio material, parece que no reúne las notas que requiere una ley y que son: la generalidad, la abstracción y la impersonalidad; sino que por el contrario, contiene disposiciones concretas, particulares y dirigidas específicamente a los entes público. Por esta razón, estimamos acertado considerarlo como un acto administrativo emitido por un órgano Legislativo (Cámara de Diputados en el caso del Presupuesto Federal).

Si consideramos, al Presupuesto como un simple Decreto Legislativo y no como una Ley, resulta totalmente erróneo que en las disposiciones de este documento se establezcan reglas que modifiquen de hecho a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Con mayor razón, será indebida la delegación de facultades que suele hacerse para que el Presidente de la República o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifiquen el Presupuesto, pues ello es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y ésta no puede, constitucionalmente, traspasar su potestad.

A este respecto, Fraga expone que: "para poder llegar a una conclusión sobre el particular (la naturaleza jurídica del Presupuesto), es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el Presupuesto." Y sigue diciendo, esos efectos son:

a) El Presupuesto de Egresos, constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos;

b) El Presupuesto, constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo;

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

d) A su vez, el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene.

El primero de los efectos jurídicos señalados viene a dar la clave

para la solución del problema que nos ocupa, pues otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el acto mismo de autorización, sino que ésta regulada por una ley anterior.

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

No puede por tanto, decirse que la Cámara, por medio del Presupuesto, da nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y el tiempo, está realizado con todos sus caracteres."

(23)

Ríos Elizondo sostiene que "la Constitución de 1917 no considera al Presupuesto como una Ley, sino como un documento de carácter administrativo, que envía, con carácter de anteproyecto, el Presidente de la República a la Cámara de Diputados para los efectos de la fracciónIV del artículo 74 Constitucional", y concluye que "el Presupuesto es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo, que por ende, resulta de la colaboración funcional entre ambos Poderes." (24)

23. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 2ª Reimpresión. Editorial Porrúa. México, 1986. p. 126.

24. RÍOS ELIZONDO, Roberto. Ob. Cit. p. 270.

Por nuestra parte consideramos que la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, en el Derecho Mexicano, es la de un acto legislativo en su aspecto formal, ya que tiene su origen en uno de los órganos del Poder Legislativo, que es el encargado de dictar las leyes, y ese carácter lo conserva aún admitiendo que es un acto en el cual existe una colaboración forzosa por parte del Ejecutivo, ya que el acto de aprobación, que es el que le da fuerza legal, es exclusivo de la Cámara de Diputados.

Y es un acto administrativo en su aspecto material, pues será el Ejecutivo quien efectúe la inversión de los fondos públicos, ya que es un documento de carácter administrativo, para que sea utilizado en la Administración Pública, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y será este órgano administrativo el encargado directamente, de la correcta ejecución del Presupuesto.

3. PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Para que el Presupuesto de Egresos sea funcionalmente eficaz estará regido por diversos Principios que, aún siendo características esenciales y derivadas de nuestra legislación, deberán considerarse requisitos indispensables para una adecuada aplicación de dicho Presupuesto, pues de no ser así estaríamos contrariando lo dispuesto por las leyes que regulan esta materia.

Los Principios del Presupuesto son:

a) Principio de Universalidad; Consiste en que todos los gastos y erogaciones que realiza el Estado deben estar considerados y autorizados dentro del Presupuesto Federal ya que, como algunos autores consideran, debe tener una integridad pues así lo consagra el artículo 126 Constitucional que dispone: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior."

Para algunos autores, el Presupuesto debe entenderse como un Presupuesto Nacional, es decir, como un presupuesto general en que deban tomarse en cuenta todas las circunstancias que, estima el gobierno actúan dentro del Estado, para satisfacer los intereses generales, de acuerdo a la jerarquización de gastos, métodos y sistemas que al efecto se hayan adoptado.

Al tener un solo Presupuesto, existirá un mayor control sobre el mismo, ya que cualquier erogación que realice el Estado deberá estar prevista en él, considerando solamente los gastos necesarios y tratando de evitar que se presente una doble presupuestación de Egresos.

b) *Principio de Unidad*; Consiste en que el Presupuesto de Egresos estará contenido en un sólo documento, es decir, debemos considerar este principio de carácter material ya que su base principal será considerar solamente ese documento como el único presupuesto.

Así pues en otros términos decimos que hay un sólo Presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser una forma que permita apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas.

El artículo 126 Constitucional establece una excepción a este Principio pues, en él se contempla la posibilidad de que surja una ley posterior que determine los gastos del Presupuesto, pero no debemos entender esta situación como el origen de otro Presupuesto sino por el contrario será una forma en que el Ejecutivo Federal aplique los probables excedentes dentro de la nomenclatura establecida por el Presupuesto y de acuerdo con la prioridad que le corresponda a los programas aprobados dentro del mismo. Luego entonces llegamos a la conclusión de que el Presupuesto deberá estar integrado en uno sólo y no en varios.

c) *Principio de Especialidad*; Este Principio debe entenderse como la forma en que se determinarán los gastos, especificando la aplicabilidad del Presupuesto, tan es así que algunos autores lo consideran como Separación de Gastos o Especificación de Fondos, entendiéndose que el Presupuesto no debe expresarse en términos genéricos o abstractos, que no deben otorgarse partidas en forma general, sino que se llegue hasta el detalle que permita una eficaz administración de los fondos públicos. Conforme a este principio el Presupuesto debe ser especial, concreto y determinado

hasta ciertos aspectos, para no crear conflictos en el funcionamiento de la Administración Pública.

Para Praga; "La especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado" y que "la finalidad de esta regla es no solo establecer el orden en la administración de los fondos públicos sino también dar la base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones." (25)

Además, la idea principal de la Especialidad es que una vez señalado el objeto determinado en el cual van a invertirse los fondos públicos, se fije también la suma que representa el crédito que para dicho objeto se autoriza, evitando de esta manera gastos imprevistos y exagerados o la solicitud de partidas especiales.

La especialidad nos facilitará la revisión de la Cuenta Pública, ya que en el Presupuesto se especifican los gastos y al momento de su control se establecerá en forma concreta dónde y en qué fueron erogados.

Este principio tiene una excepción y es la que señala la fracción IV del artículo 74 Constitucional que dice: "no podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo presupuesto, las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República." Luego entonces, consideraremos que existe la posibilidad de que no exista una especificación en el Presupuesto si surgen gastos imprevistos de carácter necesario, ya que hay algunas

25. PRAGA, Gabino. Ob. Cit. p. 338

erogaciones cuyo monto no es posible prever desde el momento de la formación del Presupuesto.

En forma específica y de acuerdo a nuestra legislación, el Presupuesto se clasifica en:

A) RAMOS; Son los que corresponden a la Administración Pública y comprenderán los Poderes Legislativo y Judicial, Presidencia de la República, Secretarías, Departamentos de Estado, Procuraduría de Justicia, erogaciones adicionales, inversiones, deuda pública y las Entidades Parastatales incluidas en el Presupuesto.

B) PROGRAMAS o CAPITULOS; Son las cantidades asignadas a cada dependencia o entidad y estarán referidas a los programas de acción que han de desarrollar las mismas, los cuales consistirán en los gastos, construcciones, adquisiciones, inversiones, cancelaciones de pasivo y erogaciones especiales.

El gasto público tiende a la atención de los servicios públicos y a contribuir a la capitalización. Es por ello importante que las erogaciones se destinen a fines de inversión y desarrollo.

Desde el punto de vista económico se divide, el Presupuesto de Egresos en; servicios personales, compra de bienes para administración, servicios generales, transferencias, adquisición de bienes para fomento y conservación, obras públicas y construcciones, inversiones financieras, erogaciones especiales y cancelación de pasivo.

En su consideración funcional el Presupuesto de Egresos alude a: comunicaciones y transportes, fomento agrícola y forestal, promoción industrial y fomento comercial, servicios educativos y culturales, servi-

cios asistenciales y hospitalarios, bienestar y seguridad social, Ejército, Armada, administración general y deuda pública.

C) SUBPROGRAMAS o CONCEPTOS; Los programas se dividirán en subprogramas, o sea, en grupos de autorizaciones de naturaleza semejante, señalando sus objetivos y metas.

D) Así mismo, los subprogramas se dividirán en PARTIDAS representadas por las autorizaciones específicas del Presupuesto.

Ríos Elizondo, señala que el Principio de Especialidad se refiere a la ejecución del Presupuesto y se divide en cualitativa y cuantitativamente; "la primera exige que sean invertidos todos los recursos precisamente en los fines señalados en el presupuesto; la segunda requiere que los gastos no excedan, en ningún caso, del importe asignado en el propio documento, pudiendo, por el contrario, ser por menos cantidad, si no se requiere hacer la erogación, en cuyo caso procede efectuar las transferencias de Partidas que se estimen convenientes." (26)

Lo anterior se encuentra señalado en el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, permitiendo efectivamente al Ejecutivo hacer las transferencias de partidas que crea convenientes pero algunos autores, en opinión contraria, consideran como una consecuencia de la regla de especialidad, la prohibición de transferencias de partidas, es decir, de la aplicación de un crédito señalado para objeto especial a otro que no quepa dentro del que ha sido consignado expresamente.

26. RÍOS ELIZONDO, Roberto. Ob. Cit. p.283

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

d) *Principio de Planificación*; Dentro de nuestra legislación se ha llegado a implantar lo que se conoce como *Presupuesto de por Programas*, que consiste en la formulación de objetivos concretos de programación o planeación en cada dependencia, los cuales se cumplirán anualmente, de acuerdo con estos programas, se hace la asignación de fondos anuales para cubrirlos en todas las áreas que comprendan, o sea, salarios, adquisiciones, mantenimiento, servicios adicionales. De conformidad a este principio la vida presupuestaria deberá estar estrechamente ligada a la programación de la misma, de tal suerte que en la actualidad es posible que nuestros presupuestos anuales estén referidos a la consecución de las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo económico y social.

La Ley de Planeación dispone que el Presupuesto Federal debe concordar con los objetivos, programas y metas que se establezcan en el Plan Nacional (artículo 40), así mismo el artículo 2º del Presupuesto de Egresos de la Federación señala al respecto que; En la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y metas de los programas aprobados en este Presupuesto, que correspondan a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Así pues, es evidente que el Presupuesto estará supeditado a los programas que establezca el Plan Nacional de Desarrollo existiendo, consecuentemente, la necesidad de planificar las actividades de la Administración Pública.

e) *Principio de Anualidad*; Este principio consiste en que el Presupuesto servirá para establecer los gastos que el Estado deberá efectuar

durante un año fiscal. En el caso de México el año fiscal es de un año natural, es decir, del primero de enero al 31 de diciembre.

Lo anterior se deriva de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 74 Constitucional, al señalar como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación, así también conforme al artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que dice: El presupuesto de egresos de la Federación será el que contenga, el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar, durante el periodo 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 entidades que en el propio presupuesto se señalan.

Del carácter anual del presupuesto, se desprende que la Cámara de Diputados no puede conceder al Ejecutivo una autorización permanente para hacer erogaciones, sino que debe renovarla cada año haciendo posible también un mejor control del mismo presupuesto. Aunque una excepción a esta situación es la señalada en el artículo 75 Constitucional, según el cual, cuando el Presupuesto omite señalar la retribución a un empleo que está establecido por ley, debe entenderse por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Otra situación que se deriva de este principio es que el Poder Público no puede, validamente, contraer compromisos de desembolso de fondos que se extiendan a un periodo mayor del de la vigencia del presupuesto que rige en la época en que se celebra el compromiso, pues si el presu-

puesto del año siguiente omite tal autorización de gasto, éste no podrá ejecutarse por la Administración ni demandarse por el particular.

Una situación más que se produce a consecuencia del Principio de Anualidad es que, las autorizaciones que se comprenden en el Presupuesto, no pueden destinarse a cubrir conceptos originados en ejercicios fiscales anteriores o que deban originarse en ejercicios posteriores, por lo que debe entenderse que los gastos y erogaciones comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos tendrán solamente la vigencia de un año.

f) Principio de Previsión: Esto significa que el documento legislativo debe estar aprobado, promulgado y publicado antes de su entrada en vigor, elaborándose así con anticipación el programa para organizar la actividad del Estado, durante un lapso de tiempo y que tendrá aplicación en el Presupuesto.

El artículo 126 Constitucional, nos da la pauta para aceptar este principio, pues debe entenderse que los gastos tendrán que preverse, por lo que tal situación se presenta desde que el Ejecutivo Federal formula el proyecto de Presupuesto que contiene una relación de los conceptos y cantidades en los que se prevén los objetivos y acciones de los órganos del Estado, fundamentalmente a base de estimaciones, hasta que se aprueba el Presupuesto de Egresos Federal preveyendo todos los gastos posibles a ejecutar.

Desde el punto de vista práctico, esta situación se refleja en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996, pues su publicación en el Diario Oficial fue el viernes 22 de diciembre de 1995, por tal motivo es obvio pensar que los órganos encarga

dos de su elaboración aplicaron este principio.

g) Principio de Periodicidad; Algunos autores consideran la Periodicidad como un principio más, diciendo que tendrá una vigencia por cierto periodo de tiempo, que en nuestra legislación se considera el de un año fiscal por lo tanto es evidente que tiene una estrecha relación con el principio de anualidad y hasta podríamos decir que la periodicidad está derivada de la anualidad, y desde nuestro punto de vista el Principio de Periodicidad no debería contemplarse pues éste ya se encuentra previsto en el Principio de anualidad.

h) Principio de Claridad; Este principio consiste en que el presupuesto debe ser comprensible, sistematizado, organizado y utilizando concretamente los medios con que cuenta la administración para su ejercicio, por tanto el presupuesto debe dar una fácil comprensión de los gastos y la actividad del Estado a realizar durante el ejercicio del presupuesto, en el cual se van a aplicar esos gastos.

Dicha claridad tendrá una mejor función, contemplando la especificación que se contempla en el Principio de Especialidad.

i) Principio de Publicidad; El Presupuesto de Egresos es de interés general, por tanto debe tener la publicidad que señala la Constitución y las leyes secundarias, es decir, debe promulgarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación para hacer saber sus términos a todos los administrados, dándoles a conocer su fundamento legal y las cifras que contiene. Pero independientemente del requisito de publicidad que, como ley tiene el presupuesto, es conveniente que, por ser pública la actividad del gobierno, se de a conocer el contenido general del Presupuesto, a

través de los medios de comunicación, y su difusión debe hacerse desde el momento en que el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto y continuarse durante todo su ejercicio.

j) *Principio de Exactitud o Equilibrio Presupuestal*; Este principio, obedece a la necesidad de que las previsiones de gastos deben corresponder exactamente a las necesidades que se van a satisfacer con los fondos (ingresos) requeridos o previstos para ello a través del presupuesto, es decir, que ni se exagere en la previsión para obtener mayores cantidades, ni tampoco se prevean cantidades menores que no alcanzarán a cumplir los objetivos del Estado, evitando, de esta forma un déficit o un superávit presupuestal, entendiendo como déficit cuando los gastos exceden a los recursos, y como superávit cuando queda un remanente positivo, o sea, cuando los recursos son superiores a los gastos.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 22, no menciona este principio en forma indirecta, cuando dispone que: "toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, debe agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio del presupuesto." Por lo que se tiene sobreentendida esta situación, además es importante mencionar que el presupuesto de egresos estará apegado al Plan Nacional de Desarrollo y que para que se aplique perfectamente debe considerar cifras reales, las cuales lo encaminarán a un adecuado equilibrio.

k) *Principio de Exclusividad*; Este principio nos indica que el presupuesto debe comprender todos los elementos necesarios para el Estado y a su actividad, así como a la de las entidades descentralizadas y empresas

públicas. Por lo que no debe abarcar, en ningún momento, previsiones para desarrollar actividades de particulares o en favor exclusivo de éstos, el requisito de exclusividad se refiere a que el presupuesto sea para ejercicio del Estado y no de ningún otro órgano que no forme parte del mismo.

1) Principio de no Afectación de Recursos; Este principio tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una afectación especial, sino que ingresen a rentas generales, de modo tal que todos los ingresos, sin discriminación entren a un fondo común y sirvan para fincar todas las erogaciones.

Este principio está señalado por el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, que dispone: "Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto específico."

4.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

De conformidad a lo que dispone la fracción IV del artículo 74 Constitucional y el artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, corresponderá al Ejecutivo Federal la elaboración del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, y deberá hacerselo llegar a la Cámara de Diputados a más tardar el día último del mes de noviembre.

Asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 otorga facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que sea la encargada de todos los trámites necesarios para elaborar el proyecto de presupuesto de egresos, tomando, también en consideración los anteproyectos que elaboren las entidades públicas que quedan comprendidas en el mismo.

Los órganos de la Administración Pública remitirán sus anteproyectos a la Secretaría mencionada, en cambio los órganos competentes de los Poderes Judicial y Legislativo los remitirán al Presidente de la República para que éste ordene su incorporación al proyecto del presupuesto de egresos de la Federación.

La elaboración del Presupuesto de Egresos contará con una activa participación de las diversas entidades presupuestarias, es decir, de los Poderes Legislativo y Judicial, la Presidencia de la República, las diversas Secretarías de Estado y los demás organismos de la Administración Pública Federal, en donde se elaborarán los respectivos programas y subprogramas, cada entidad contará con una unidad encargada de planear, progra-

mar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público. Los anteproyectos que preparan las entidades deben estar elaborados con base en los programas respectivos y el proyecto que presenta el Presidente a la Cámara de Diputados debe estar también formulado con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y además deben estar fundados en costos.

Una vez conocidas las cifras aproximadas de ingresos, gasto y financiamiento, mismos que serán distribuidos por sectores de actividad económica, con base a criterios congruentes con la estrategia de política económica del Gobierno Federal, se fijan en montos aproximados, específicos que corresponderán administrar a cada una de las dependencias gubernamentales.

La preparación y elaboración del presupuesto, se sujeta a un calendario determinado y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el día primero de octubre de cada año, comunicará a las entidades federales la suma que haya previsto para el año siguiente y su distribución. Durante la segunda quincena del mes de octubre la Secretaría de Hacienda, convocará a los representantes especiales que designen las dependencias para darles las instrucciones y unificar el criterio sobre el proyecto que se hubiere presentado. A más tardar el día primero de noviembre las dependencias federales enviarán a la Secretaría de Hacienda sus anteproyectos de presupuesto de acuerdo con las sumas fijadas por la propia Secretaría.

Durante el mes de noviembre, la Secretaría de Hacienda, después de examinar los proyectos parciales, dará a conocer a cada dependencia o Poder, las modificaciones que en su concepto se deban hacer a los antepro-

yectos. Antes del 30 de noviembre, las dependencias federales presentarán nuevos proyectos definidos, para que, con las modificaciones hechas, a la vista de las cuales la Secretaría de Hacienda formulará el proyecto del presupuesto definitivo, que será presentado al Presidente de la República para su aprobación.

Corresponderá exclusivamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la facultad de aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel.

El Presupuesto de Egresos de la Federación que se somete a la Cámara de Diputados es una mera relación de las partidas que corresponden a cada Secretaría, con una suma total de las mismas, en lugar de la relación pormenorizada de las partidas presupuestales, que posteriormente aparecen al publicarse el Presupuesto de Egresos.

Aprobado el Presupuesto de Egresos es posible modificarlo para aumentar otros egresos no contemplados inicialmente en el mismo, ya sea porque el Presidente de la República lo solicite o bien por la participación de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, lo cual sólo podrá ser posible a través de una ley en sentido formal y material, esta situación se desprende del artículo 126 Constitucional.

Una vez que la Cámara de Diputados haya aprobado el Presupuesto de Egresos, el Presidente de la República deberá promulgar y publicar el decreto aprobatorio.

5.- GASTO PUBLICO.

Para Andrés Serra Rojas, el Gasto Público está constituido por el conjunto de los egresos del Estado, empleados en los servicios públicos, obras públicas, etc. y en la relación de una política económica de desarrollo y justicia social. (27)

Gabino Fraga, expresa que, "creemos que por gasto público debe entenderse lo que se destina a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluido lo que se destina a la satisfacción de la necesidad individual." (28)

Giuliani Fonrouge, define al Gasto Público; "como toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines económico-sociales." (29)

Para nosotros, el gasto público; serán aquellas erogaciones que, en ejercicio de sus funciones, las entidades públicas incluidas en el Presupuesto de Egresos, realicen para satisfacción de sus propias actividades, es decir, será lo que conforme la ejecución del mismo Presupuesto.

El gasto público comprenderá; los gastos corrientes, los gastos de transferencia, los gastos de capital y otros gastos, o en palabras más

27. SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p. 178

28. FRAGA, Gabino. Ob. Cit. p. 196

29. GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero. 4ª Edición. Editorial Depalma. Cuarta Edición. México, 1990.

sencillas, será la inversión que realice el Estado.

La importancia del Gasto Público, radica en que mediante éste el Estado influye decisivamente en la marcha de la economía de la sociedad, acelerando el ritmo de crecimiento global, sectorial y especial de la economía. Asimismo desde el punto de vista económico, el gasto público, revela una exigencia de las necesidades del Estado, dadas por la tal realidad, que se impone a despacho de los propósitos convencionales que puedan abrigar los gobernantes; son motivaciones recibidas que no siempre pueden limitarse. Ello explica la falta de concordancia y armonía entre los gastos públicos y la capacidad económica de la Nación.

Económicamente hablando, surge un efecto en el gasto público y es el llamado "multiplicador" que es el coeficiente por el que un volumen determinado de inversión o gasto público inicial, debe multiplicarse con el propósito de obtener el dato, más o menos preciso, del aumento total que hubo en el ingreso nacional atribuible a ese gasto.

Desde el punto de vista político se manifiesta la gran influencia que sobre la economía del Estado ejercen los factores políticos como elementos determinantes.

El Gasto Público será programado con base en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo ésta quien dicte las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Cada entidad de la Administración Pública, contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus

actividades respecto del gasto público.

Todo presupuesto debe tener una clasificación de los gastos públicos, en forma tal que se facilite la formulación, ejecución y contabilización del presupuesto. De la misma clasificación se desprende que los gastos públicos son muy variados, tanto en formas como en tipos y conceptos, de donde se deriva la siguiente clasificación:

a) *Clasificación Administrativa, por Ramos y por Instituciones:* Esta clasificación se da en base a los Organos del Estado. El sector público comprende dos partes: el centralizado y el descentralizado o paraestatal. El sector centralizado o gobierno comprende los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El sector paraestatal comprende los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, siendo todos éstos los que tengan disposición del gasto público.

b) *Clasificación según el objeto del Gasto:* Esta clasificación tiene como finalidad identificar las cosas que el Gobierno compra. Permite ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se darán al dinero asignado a cada programa o actividad; para ello, debe identificar el tipo de bienes y servicios que se van a comprar para cumplir los programas.

En México, la clasificación de los gastos según el objeto es la siguiente:

Servicios Personales. Son egresos por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente, tanto civil como militar. Incluye sueldos ordinarios, salarios, sobresueldos, gastos de representación y toda otra remuneración en efectivo sin deducciones, tanto de los programas de funcionamiento como de los de inversión.

Servicios Generales. Comprende los pagos de servicios que no estén relacionados con el pago de los servicios de los empleados y que sean hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas, en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles, como servicios públicos, publicidad; impresión y encuadernación, viáticos, transportes de cosas, arrendamiento de edificios, servicios financieros, etc.

Compra de bienes para administración. Comprende la compra de artículo materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades gubernamentales. Los artículos incluidos tienen una duración media prevista de un año o menos.

Transferencias. Incluye los egresos en favor de personas o empresas que corresponden a transacciones que no suponen una contraprestación en bienes o servicios, por ejemplo: pensiones, gratificaciones, subsidios, aportaciones al Seguro Social, construcciones de viviendas y otros edificios, etc.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público define los gastos de transferencia como las asignaciones presupuestarias que el gobierno federal transfiere, mediante ayudas o subsidios, a otros sectores públicos y privados, con objeto de redistribuir el ingreso nacional, mejorando el nivel de vida de grupos de población de escasos recursos y para fomentar actividades culturales o económicas.

Erogaciones Especiales. Son las condiciones a un ingreso o imprevistas en Presupuesto.

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

c) *Clasificación Económica.* Con esta clasificación se identifica el gasto según su naturaleza económica, haciendo posible investigar que influencia ejercen las finanzas públicas en la economía nacional, además que muestra la parte de los gastos que se destinan a las operaciones corrientes y los que canalizan la creación de bienes de capital, además de presentar el grado en que los servicios son prestados directamente o en subsidios o préstamos. En resumen, permite evaluar los efectos económicos del gasto público sobre el desarrollo económico y social, cuantificando la inversión pública.

El gasto corriente está representado por los servicios personales, compra de bienes para administración, servicios generales, transferencias corrientes y los gastos e intereses de la deuda. Los gastos de capital se comprenden por los capítulos de adquisición de bienes para fomento, conservación, obras públicas y construcción, es decir, la inversión física, y la inversión financiera.

d) *Clasificación por Funciones.* Esta clasificación agrupa las transacciones del Gobierno, según la finalidad particular a que se destine. Su objetivo consiste en presentar una descripción que permita informar al ciudadano común sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con el dinero que paga en forma de impuestos y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio (educación, salud, servicios de correo, telégrafos, etc.)

En México esta clasificación se presenta como sigue:

I. Fomento económico.

- Comunicaciones y transportes.

- Fomento y conservación de recursos naturales renovables.

II. Inversión y protección sociales.

- Servicios educativos y culturales.

- Salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios.

- Bienestar y seguridad social.

III. Ejército, armada y servicios militares.

IV. Administración general.

V. Deuda pública. (interior, exterior y flotante.)

Cada uno de los grupos anteriores, a su vez se dividen en programas, que tienden a llenar un mismo fin o sufragar el costo de una actividad concreta o específica.

Otra división a esta clasificación sería la que considera cuatro grupos fundamentales de gastos y son: Los servicios generales. Estos servicios son esencia del Estado y sólo pueden ser producidos por él; Los Servicios sociales y comunales está formado por actividades destinadas a prestar servicios sociales básicos a los consumidores, tales como educación, salud, servicios de bienestar, los cuales en su mayoría son producidos por el Estado; Los servicios económicos cubre toda clase de actividades que son ejecutadas por el sector de empresas de la economía, o que están asociadas con la provisión de servicios a las empresas privadas. Los principales grupos de servicios económicos son los correspondientes a agricultura, energía y combustible, transportes y comunicaciones, etc.; y los gastos inclasificables, que comprenden los gastos que no pueden asignarse a determinados servicios o actividades.

e) Clasificación Sectorial. Tiene por objeto dar una idea de la

magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía y al mismo tiempo evidenciar el nivel de los distintos programas que se encuadran en cada uno de esos sectores, asimismo muestra la magnitud de la participación del sector público en cada uno de los distintos sectores, permitiendo establecer las relaciones de interdependencia del sector público y privado por sectores y también globalmente. Esta clasificación vincula la estructura de los planes de desarrollo con la estructura de los presupuestos.

f) *Clasificación por programas o actividades.* Esta clasificación agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse, el objeto de esta clasificación es vincular los gastos con los resultados que se esperan, lograr expresarlos en unidades físicas y dividir los programas en operaciones, destinados a producir bienes y servicios y los de inversión, los cuales se destinan a ampliar la capacidad de producción instalada, permitiendo la cuantificación de las metas programadas.

Para conocer los resultados en la operación gubernativa es necesario agruparlos según los programas, subprogramas, actividades y proyectos, haciendo posible el control y contabilidad del gasto público.

La clasificación por programas no sólo sirve para fijar el plan de trabajo anual, sino también para identificar las metas a mediano plazo, establecidas en el sector público, así también, permitirá identificar dentro de cada programa, las que se especifican como un conjunto de actividades o proyectos a cumplir.

6.- EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

La ejecución del Presupuesto de Egresos supone un procedimiento complejo en el que, para cada gasto, intervienen diversas autoridades con el fin de ejercer un control eficaz en los gastos. Las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal aplicarán y ejercerán dentro de los límites de sus presupuestos y calendarios aprobados, las erogaciones por concepto de materiales y suministros y de servicios generales, y podrán cuando a su juicio lo requieran las condiciones de ejecución de sus programas, realizar trasposos entre estas asignaciones, debiendo informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los movimientos respectivos, en los términos y plazos que ésta determine.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ejercicio del Presupuesto, debe vigilar que no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto que se haya autorizado y no debe reconocer adeudos ni pagos por cantidades reclamadas o erogaciones efectuadas en contravención a lo antes expuesto. Será causa de responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública contraer compromisos fuera de los límites aprobados para las mismas, así como acordar erogaciones que no permitan la atención de los servicios públicos y el cumplimiento de sus metas durante el ejercicio presupuestal.

La Ley dispone que el gasto público deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas señaladas como de aplicación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever.

El Ejecutivo Federal al presentar a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública debe dar cuenta de las erogaciones que se efectúen con base en esta disposición y debe hacer el análisis de la aplicación de los excedentes a los conceptos antes mencionados.

Las diversas entidades que aplican el presupuesto (con excepción de los Poderes Legislativo y Judicial) deben proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información que ésta requiera respecto a la aplicación que hayan hecho, a la fecha, de sus asignaciones en el desarrollo de sus programas.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, propone sentar las bases para que, en el plazo más corto, se liberalice el ejercicio del gasto casi totalmente, con el objetivo central de que los responsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas, cumplir las funciones que le estén encomendadas.

En lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación, es la Suprema Corte de Justicia quien define que funcionarios podrán manejar el ejercicio de su presupuesto, lo mismo sucede con el Poder Legislativo, en que la Comisión respectiva, designada por sus propios miembros, es la encargada de manejar el Presupuesto de cada una de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

En lo que respecta a la Administración centralizada, tienen facultades para ordenar afectaciones al presupuesto, el Presidente de la República, en lo que se refiere al ramo de la Presidencia, así como los demás ramos que dependen directamente de él. Los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento tienen facultades para ordenar afectaciones a su

Ramo.

Asimismo, tendrán facultad para ordenar afectaciones, cada uno de los Subsecretarios, Oficialía Mayor y Directores Generales por lo que se refiere a los programas específicos de que sean responsables, pues de no ser así y se coartara tal facultad, no podrían ser responsables del avance y tramitación de sus programas y del manejo de los recursos afectados a los mismos. En lo que se refiere a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, será la organización interna quien disponga de los recursos que podrán tener afectación a sus respectivos Presupuestos.

En relación a la ejecución del Presupuesto, será causa de responsabilidad de los titulares o directivos de las dependencias del Ejecutivo Federal, de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal, el contraer compromisos fuera de las limitaciones de los presupuestos aprobados para las dependencias y entidades a su cargo y por consecuencia acordar erogaciones en forma que no permita, dentro de los montos autorizados de sus programas respectivos, la atención de los servicios públicos durante todo el ejercicio fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público requiere estar informada del monto y cuantía en que se va ejercitando el Presupuesto. Por esta razón, quienes efectúen gasto público federal están obligados para proporcionarle la información que solicite, asimismo, para cumplir con su obligación de vigilancia del ejercicio del gasto, la Secretaría de Hacienda puede ordenar auditorías a las entidades y unidades que realizan gasto público para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones legales

y de las disposiciones expedidas por la Secretaría con base a ella.

En razón de lo anterior, todas las erogaciones deben estar debidamente comprobadas, pues de lo contrario deben ser rechazadas. Si la erogación ya está consumada, y su ilicitud se descubre posteriormente, da lugar a que se finquen responsabilidades por lesión al Fisco Federal.

Las acciones que debe observar la ejecución del presupuesto deben ser:

I. Celebración de compromisos que signifiquen obligaciones con cargo a sus presupuestos aprobados;

II. Ministración de fondos, y

III. Pago de las obligaciones derivadas de los compromisos contratados.

Corresponderá a la Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, quien efectúe los cobros y los pagos correspondientes a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Los pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial se efectuarán por conducto de sus respectivas tesorerías. Las ministraciones de los fondos serán autorizadas por la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con los programas y metas correspondientes.

Las entidades, al contraer compromisos, deberán observar lo siguiente

I. Que se realicen de acuerdo con los calendarios financieros y de metas autorizados;

II. Que no impliquen obligaciones anteriores a la fecha en que se suscriban, y

III. Que no impliquen obligaciones con cargo a presupuestos de años

posteriores. En su caso, se requerirá la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

7.- PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

El Presupuesto por Programas es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización en la función administrativa, con base a la 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 la clara determinación de funciones y responsabilidades.

Este sistema presupuestal se desarrolla atendiendo 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.

Anteriormente, en nuestro país, se utilizaba el llamado Presupuesto Tradicional, que era una mera enumeración de las cantidades que se autorizaban para gastar a las diversas autoridades, ordenadas por objeto de gasto, contenía una clasificación presupuestaria por ramos de actividades, siendo un simple instrumento administrativo y contable. Pero tras el estudio que se realizó al Presupuesto, surgió la necesidad de modificar el sistema presupuestario, considerándose como un instrumento de ajuste de la economía general y como mecanismo de redistribución del ingreso, adoptándose entonces el presupuesto programático, y se estableció una nueva clasificación funcional y por actividades del presupuesto, al lado de la clasificación tradicional por ramos.

La estrecha relación que tienen la planeación y la programación, nos lleva a hacer resaltar que para que se puedan llevar a cabo los fines y metas que se proponga realizar el Gobierno, entendiendo como planeación la actividad de hacer planes de acción para el futuro, y programación es la selección cuidadosa de los fines y medios apropiados para alcanzarlos.

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

La formulación de una programación conlleva el hacer un diagnóstico, proyecciones y fijación de metas y de la asignación de recursos, por lo que para cada tipo de programación se requiere el empleo de una técnica determinada, puesto que cada programa es distinto. La ejecución del programa requiere que se encomiende a funcionarios y empleados capacitados, que sean responsables de la misma.

Los planes de desarrollo económico y social pueden ser a largo, mediano y corto plazo. Serán los últimos los que se realicen a través del presupuesto programático, asimismo los planes de desarrollo pueden ser globales y sectoriales; los primeros comprenden el análisis y fijación de metas para toda la economía del país, y los segundos se refieren a actividades en particular. En México se distinguen los siguientes sectores: agropecuario y pesquero; industrial, comercial, desarrollo social, transportes y comunicaciones, turismo, administración, ciencia y tecnología.

En los planes y programas se fijan metas temporales precisas, para lo cual se formulan "programas de trabajo" de corto plazo, la distribución de

los recursos necesarios para solventar los costos de estos programas se hace a través de un presupuesto, entendiendo por presupuestar, determinar la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos y establecer de donde se obtendrá el dinero. Concluyendo que el Presupuesto por Programas es un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato.

Como anteriormente dijimos, era el Presupuesto Tradicional el que era usado por el Gobierno, el cual era una mera demostración de lo que se "compra" para hacer las cosas, pero una vez introducido el Presupuesto por Programas las cosas cambiaron pues éste nos muestra lo que el Gobierno "hace" con el gasto público.

Se considera al presupuesto tradicional como el instrumento administrativo y contable y al presupuesto por programas como el conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución.

El presupuesto por programas muestra por separado los gastos de cada uno de los programas y sus costos, con lo que permite lograr la programación sectorial del gobierno, la clasificación por resultados permite determinar la eficiencia de los administradores, algo que difícilmente podría hacerse con el presupuesto tradicional.

A continuación se expondrán las diferencias que existen entre el Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas, esto respecto a algunos elementos de comparación:

Finalidad: 1) Detalla todas las adquisiciones del Gobierno.

2) Enfatiza lo que realizará con los fondos disponibles.

Utilidad para la Planificación: 1) No facilita la planificación e

impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones que debe desarrollar los servicios. 2) Forma parte del proceso de planificación transformando los objetivos generales de los planes en presupuestos operativos anuales.

Determinación de objetivos y metas: 1) Los objetivos quedan ocultos en el detalle de las partidas de gastos. 2) Señala metas de corto plazo en concordancia con los objetivos de los plazos medios y largos.

Control de ejecución: 1) Pone énfasis en el control financiero legal. 2) Pone énfasis en la realización de los programas.

Evaluación del grado de eficiencia en la producción de servicios públicos: 1) No permite evaluar ni medir la eficiencia por falta de un control en las realizaciones y resultados. 2) Pone de manifiesto las ineficiencias de la administración.

Determinación de la responsabilidad en la administración del presupuesto: 1) Diluye la responsabilidad por los resultados de la gestión administrativa y acentúa la responsabilidad puramente formal. 2) Precisa la responsabilidad al determinar las metas que deben alcanzarse.

Duplicación de atribuciones: 1) No permite identificar las atribuciones duplicadas. 2) Por la clasificación combinada funcional-institucional identifica las atribuciones duplicadas.

Por el uso de los sistemas de clasificación: 1) La clasificación institucional y por objeto del gasto no se prestan análisis de política fiscal. 2) Por las clasificaciones utilizadas; económica, funcional, por programas, institucional por objeto. Por sus resultados permite analizar la política fiscal.

Por la forma de presentación: 1) Muy inorgánica, anacrónica y carente de elementos de información. 2) Está debidamente estructurada con relación a diversos factores y con amplia información sobre el gasto.

Por la naturaleza del proceso presupuestario: 1) Proceso empírico o mecánico. 2) Proceso por técnica y características bien definidas. (30)

El Presupuesto por Programas presenta diversas ventajas y son:

a) Las personas que confeccionan los presupuestos y deben aprobarlos sienten la necesidad de elaborar un método de planificación, pues deben hacer estimaciones para el año siguiente sobre la actividad que implica cada programa y proyecto, es decir, en vez de copiar el presupuesto del año anterior, los funcionarios deben manifestar la cantidad de servicios que debe presentar en el próximo ejercicio presupuestario y determinar el costo de ellos.

b) El sistema de presupuestos-programas acumula, sistemáticamente una valiosa información, indispensable para la formulación y permanente revisión de los planes.

c) Al formularse el presupuesto en forma descentralizada, se crean las bases y la organización necesarias para un proceso de planificación que comienza en la parte inferior de la pirámide organizativa y fluye coordinadamente hasta la cumbre.

d) Permite evaluar la eficiencia con que operan las diferentes entidades ejecutoras de programas y proyectos, pues el presupuesto-programa

30. DE LA GARZA, Sergio Fco. Derecho Financiero Mexicano. 17ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1992. p. 103.

contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precios, que hacen posible la comparación entre proyectos similares y determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios a pagar por ello.

Las ventajas del Presupuesto por Programas pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Mejora la planeación del trabajo.
2. Mayor precisión en la confección de los presupuestos.
3. Determinación de responsabilidades.
4. Estimaciones presupuestarias más precisas.
5. Mejor comprensión de las necesidades.
6. Permite acumular sistemáticamente información para corregir y adecuar los programas a la realidad cambiante y aprovechar los fenómenos coyunturales de la economía.
7. Mayor posibilidad de reducir los costos.
8. Mayor comprensión por parte del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del público, acerca del contenido y los alcances del presupuesto.
9. Identificación de funciones duplicadas.
10. Mejor control de la ejecución de los programas.

8.- RACIONALIDAD, AUSTERIDAD Y DISCIPLINA PRESUPUESTAL.

Para poder entender el significado de estas disposiciones, dentro del régimen presupuestario, es necesario que, primeramente, demos el concepto de cada una de ellas, por lo que decimos: Por Racionalidad entendemos lo que está apegado a la razón, es decir, que en forma congruente deberá ejercitarse, distribuirse y sobre todo aprovecharse el Presupuesto de Egresos, con el objetivo primordial de que sea mucho más eficaz su funcionamiento y que pueda sacarse mayor provecho posible.

Por Austeridad entenderemos, el hecho de que el Presupuesto estará apegado a lo que él mismo contiene, desprendiéndose que no podrá hacer gastos que no estén contemplados en el mismo, la austeridad radica en que en forma rigurosa se ejercite dicho presupuesto.

En consecuencia, la Disciplina Presupuestal, se producirá el vigilar que tanto la Racionalidad como la Austeridad, se cumplan y que no exista una práctica contraria a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos, debemos entender, en forma general, que el objetivo principal de estas disposiciones será la de reducir al mínimo indispensable las erogaciones destinadas a determinados conceptos como lo son:

I. Gastos menores, de ceremonial y de orden social; comisiones de personal extranjero, congresos, convenciones, ferias, festivales y exposiciones. En estas comitivas y comisiones se deberá reducir el número de integrantes al estrictamente necesario para la atención de los asuntos de su competencia;

II. Contratación de asesorías, estudios e investigaciones deberán

estar previstas en los presupuestos y su celebración se informará dentro de los 15 días siguientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

III. Publicidad, publicaciones oficiales y, en general, los relacionados con actividades de comunicación social. En estos casos las dependencias y entidades deberán utilizar preferentemente los medios de difusión del sector público y el tiempo que, por ley, otorga al Gobierno Federal las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal.

Será responsabilidad, de los titulares de las dependencias, los órganos de gobierno y los directores generales de las entidades, el reducir selectiva y eficientemente los gastos de administración, sin detrimento de la realización oportuna y eficiente de los programas a su cargo y de la adecuada prestación de los bienes y servicios de su competencia, así como de cubrir oportunamente sus obligaciones reales de pago. Asimismo las dependencias y entidades establecerán programas para fomentar el ahorro por los conceptos de energía eléctrica, combustible, teléfonos, agua potable, fotocopiado, tratando de no hacer gastos superfluos que pudieran afectar el Presupuesto de Egresos Federal.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá determinar reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto de las dependencias y entidades cuando ello represente la posibilidad de obtener ahorros, en función de la productividad y eficiencia de las propias dependencias y entidades. En todo momento, se respetará el presupuesto destinado a los programas prioritarios y en especial, los destinados al bienestar social.

Podemos decir, que por medio de la Disciplina Presupuestal habrá cierta restricción a diversos gastos que pudieren resultar innecesarios, pues de lo contrario no se estaría dentro de la objetividad misma del Presupuesto, teniendo como consecuencia la posibilidad de que no se cumplan los objetivos y metas del mismo, por tal motivo deberán controlarse todos los gastos que hagan las dependencias y entidades Federales.

C A P I T U L O C U A R T O.

EL CONTROL PRESUPUESTAL.

- 1.- **CONCEPTO DE CONTROL.**
- 2.- **FINALIDAD Y FORMAS DE CONTROL.**
- 3.- **TIPOS DE CONTROL PRESUPUESTAL EN MEXICO.**
- 4.- **INSPECCION Y AUDITORIAS.**
- 5.- **CONTABILIDAD DEL PRESUPUESTO.**
- 6.- **ORGANOS ENCARGADOS DE LLEVAR LA CONTABILIDAD
PRESUPUESTAL**
- 7.- **RESPONSABILIDADES EN LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO.**
- 8.- **EVALUACION DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO
DE EGRESOS.**

C A P I T U L O C U A R T O .

EL CONTROL PRESUPUESTAL.

1.- CONCEPTO DE CONTROL.

Entendemos por Control, al conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que lo rige y a lo establecido en el Presupuesto y sus programas. Dicho control constituye un mecanismo preventivo y correctivo, la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignaciones de recursos contenidos en el plan, programas y los presupuestos de la Administración Pública.

Un concepto más sería el que considera al Control como un régimen de carácter eficaz, por medio del cual se evitan irregularidades que pretenden cometerse, reprimir las que se hayan cometido y en su caso, fincar las responsabilidades por los daños y perjuicios que sufra la Hacienda Pública.

La necesidad de que existiera un Control en el ámbito presupuestal surgió dado al crecimiento estructural de la administración pública, de los servidores públicos que la hacen operativa y los medios pecuniarios de que dispone, por tal razón se creyó conveniente el racionalizar los procedimientos de gestión administrativa, presupuestaria y de cumplimien-

to y seguimiento de acciones y obligaciones por parte de los servidores públicos. Podemos, también, conceptuarlo, como la fase por medio de la cual se establecen mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución del Presupuesto.

Luego entonces, en forma general, podemos decir que el Control será el medio por el cual, el Estado verificará, fiscalizará, comprobará, inspeccionará y vigilará, de una manera eficaz los Presupuestos del mismo, siendo un instrumento utilizado para evitar ciertas desviaciones y malos manejos, llegando a incurrir en responsabilidad quien así lo haga. También podemos decir que una forma de llevar cuentas para regular los gastos que pudieran hacerse en la Administración Pública.

2.- FINALIDAD Y FORMAS DE CONTROL.

El control presupuestal tiene como finalidad verificar, por parte de los órganos encargados del mismo, el exacto cumplimiento del ejercicio del gasto público, de los programas contenidos en el Presupuesto, así como evitar violaciones a los preceptos legales respectivos a la materia, y de reprimir, e su caso, las irregularidades en que incurran los servidores públicos al manejar dicho presupuesto.

En forma concreta podemos decir que, otra de las finalidades específicas del Control Presupuestal será la de vigilar la congruencia de los gastos públicos, puesto que en ocasiones se llega a gastar más de lo presupuestado, presentándose de esta forma el llamado déficit, ocasionando, hasta cierto punto, una crisis de carácter económico dentro del gobierno, por lo que debemos considerar de gran importancia el Control Presupuestal que reviste diversas formas de llevarlo a cabo, como son:

Según Giuliani Ponrouge, las formas de control, desde diversos puntos de vista, serán; 1) Según las personas afectadas, en control de los ejecutores administrativos y de los funcionarios contables;

2) En cuanto a los hechos realizados, en control de recursos y control de erogaciones;

3) Considerando la oportunidad en que se ejerce la fiscalización, en control preventivo, también llamado a priori o pre-audit, que tiene lugar antes de la operación de ejecución propiamente dicha, y control definitivo o posteriori o post-audit, es decir, después de hecha la ejecución de gasto; y

4) Según la naturaleza de los órganos que intervienen, en control administrativo, judicial y político. (31)

Serra Rojas, dice al respecto, la doctrina financiera ha considerado diversas formas de control, siendo las más importantes: a) Interno, externo; b) Preventivo, de ejecución, a posteriori; c) De legalidad, de eficiencia; y d) De gasto. (32)

El control es interno, cuando la propia administración pública investiga, comprueba y en su caso, sanciona sobre la legalidad y la eficiencia con que los órganos actúan o han actuado conforme a las funciones asignadas. El control es externo cuando el examen, el juicio y, en su caso, la exigencia de responsabilidades corresponde a órganos ajenos a la administración pública. Ahora bien, a extramuros de la administración pública existen dos clases de órganos; el Legislativo y los Judiciales.

El control preventivo, se presenta cuando la ejecución del gasto público aún no se ha realizado, es decir, es el que trata de evitar un gasto indebido, un gasto inútil, así como la falta de probidad administrativa, con esto entendemos que primeramente se estará a lo programado, tratando de que los gastos se adecuen a lo presupuestado. El control de ejecución será el que se lleve a cabo en el momento mismo de realizar los gastos, se verificará si realmente esos gastos concuerdan con lo que se previno en el presupuesto. El control a posteriori, es el que funciona después de los actos sujetos al mismo, en lo general pueden clasificarse

31. GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Ob. Cit. p. 138

32. SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p. 148

en dos grandes grupos: el control de los recursos materiales y el del personal.

El control de legalidad, se hace consistir en que el Presupuesto debe tener su origen en la norma jurídica, pues de lo contrario se estarían implantando procedimientos injustos e ilegales.

El control de eficiencia es considerado como el auxilio para valorar los avances de la actividad de la programación, presupuestación y del cumplimiento de las metas planteadas en la administración pública además de dar una valoración de resultados.

El control de gastos, será precisamente el vigilar y evaluar los gastos públicos, es decir, que en forma estricta tendrá que apearse al Presupuesto de Egresos, sin considerar más gastos que los necesarios.

Para Francisco J. Osornio, existen dos formas de control presupuestal: el control normativo-administrativo y el control económicosocial. El primero, tiene como objetivo vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la normatividad que rigen sus acciones y operaciones, dicha normatividad abarca múltiples aspectos; administrativos, contables, financieros, jurídicos y también las normas en materia de presupuestación. Este mismo control se encargará de promover la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

El control económicosocial es el encargado de vigilar, por una parte que exista congruencia entre el plan y los programas que se generen en el sistema y por otra, que los efectos económicos y sociales de la ejecución

de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades de la administración pública, realmente se dirija hacia la realización de los objetivos y metas de la planeación nacional, para no desvirtuar lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación. (33)

33. OSORNIO CORRES, Pco. Javier. *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. Primera Edición. Editorial Fondo de Cultura Económico. México, 1988. p. 220.

3.- TIPOS DE CONTROL PRESUPUESTAL EN MEXICO.

El control del Presupuesto en nuestro país reviste dos formas: un control administrativo, efectuado por la propia Administración Pública, y un control legislativo, que realiza la Cámara de Diputados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El Control Administrativo del presupuesto de egresos es de tipo previo e interno, en virtud de que se efectúa dentro del seno de la Administración Pública Federal y antes de que sea presentada a la Cámara de Diputados la cuenta pública anual.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 7º establece, que cada entidad pública contará con una unidad encargada, entre otras funciones, de controlar sus actividades respecto al gasto público.

Además de este control, en cada una de las entidades públicas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de controlar el ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 32 bis., confiere a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como dependencia globalizadora del control de toda la Administración Pública Federal, la facultad de planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egre-

sos, expedir las normas que regulan el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal, esta Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control, vigilará el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública, y en su caso establecer las responsabilidades procedentes.

El Control Legislativo es de tipo a posteriori, externo y represivo. Por disposición Constitucional lo efectúa la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV), a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, que es el órgano técnico de la misma, al revisar la cuenta pública en ejercicio de las facultades previstas en su ley Orgánica, dicha Contaduría revisará la cuenta pública del Gobierno Federal, ejerciendo funciones de Contraloría. Para tal efecto tiene facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos; practicar visitas, inspecciones y auditorías, y en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones.

La Cuenta Pública anual será el documento en el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consolida los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emana de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos, y que refleja la gestión del Gobierno durante un ejercicio determinado, relacionado con el Presupuesto de Egresos, para someterla a consideración del Presidente de la República. Este a su vez, debe presentarla a la Cámara

de Diputados dentro de los diez primeros días del mes de junio, término que podrá ampliarse siempre y cuando medie solicitud del Ejecutivo, suficientemente justificada a juicio de la Cámara, debiendo comparecer el Secretario de Hacienda y Crédito Público a informar las razones que lo motiven.

La revisión de la cuenta pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. En caso de que existan discrepancias en el Presupuesto, o no haya exactitud o justificación de los gastos hechos, se determinarán y fincarán las responsabilidades respectivas.

Para efectos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, incurre en responsabilidades toda persona física o moral que de manera intencional o por negligencia cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal.

La revisión y aprobación de la cuenta pública anual tiene carácter político, en primer lugar, por ser un órgano de representación popular que, con base en la Constitución, participa de la revisión del gasto público y en la aprobación del ejercicio presupuestario, otorgando al mismo tiempo validez a la actividad financiera del Gobierno Federal. Asimismo, porque constituye un requisito indispensable del equilibrio del poder, toda vez que solo convalida la actuación del gasto del Ejecutivo Federal, sino también del Poder Judicial y del propio Poder Legislativo.

El control legislativo constituye la etapa final del proceso de ejecución y vigilancia del Presupuesto; Giuliani Fonrouge afirma "que

generalmente se le explica diciendo que el Parlamento debe comprobar si sus decisiones han sido respetadas, pero ésto 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." (34)

Así pues, se puede afirmar que solamente sobre las cuentas públicas comprobadas y comentadas por organismos superiores e independientes y no por simples datos estadísticos, puede juzgar el Poder Legislativo, válidamente sobre la gestión del gobierno y juzgar, asimismo, sobre la responsabilidad de los ministros de Estado; pero semejante juicio no es válido si las cuentas no son rendidas con celeridad; se pierde su interés si se refieren a gastos realizados en tiempos anteriores, por otra parte no es posible, para el Poder Legislativo, apreciar lo bien fundado de las previsiones presupuestarias sino en tanto que conozca el monto real de los gastos realizados en el curso de un periodo cercano a la fecha en que hayan sido establecidas las previsiones necesarias.

Todas las disposiciones legales tienen por objeto que el control Legislativo sea, en todos sus conceptos, una efectiva realidad.

34. GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Ob. Cit. p. 149

4.- INSPECCION Y AUDITORIAS.

Empezaremos diciendo que tanto la inspección y las auditorias, son facultades que se le otorgan tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como a la Cámara de Diputados, es decir, podrán practicar las inspecciones y auditorias necesarias para revisar y comprobar el debido cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución del Presupuesto de Egresos Federal.

Las auditorias del gasto público federal, serán un mecanismo coadyuvante para controlar y evaluar las operaciones que realicen las entidades públicas que lleven a cabo tal gasto. Las auditorias tendrán por objetivo examinar las operaciones de las entidades de la administración pública federal, con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si la utilización de recursos se ha realizado eficientemente, si los objetivos y metas se lograron de manera eficaz y congruente, y si en el desarrollo de las actividades se ha cumplido con las disposiciones legales.

Las auditorias podrán ser de tipo financiero, operacional, de resultados, de programas y de legalidad, las cuales deberán ser efectuadas, en lo interno, por el personal facultado de las propias entidades y, en lo externo, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los auditores que esta última designe.

Conforme al artículo 37 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá realizar auditorias e inspecciones a las entidades públicas, con el objeto de

vigilar el adecuado cumplimiento de las normas, lineamientos, informes y programas mínimos que hayan sido establecidos; así como para analizar el funcionamiento de los órganos de auditoría interna. Las entidades coordinadoras de sector, podrán realizar visitas a sus entidades coordinadoras para la vigilancia del presupuesto.

Las reglas que deben observarse al realizar las visitas y auditorías son las siguientes:

A. Se practicarán mediante mandamiento escrito, el cual contendrá:

a) El nombre de la entidad a la que se le practicará la visita o auditoría, así como el domicilio donde habrá de efectuarse;

b) El nombre del funcionario con quien se entenderá la visita o auditoría;

c) El nombre de la persona o personas que la practicarán las que podrán ser sustituidas, haciendo en su caso, del conocimiento de esta situación al funcionario de la entidad respectiva. Dicha sustitución se hará constar en acta o informe correspondiente;

B. Antes de realizarse la visita o auditoría la orden para su ejecución se entregará al funcionario respectivo, recabándose el acuse de recibo, previa identificación de la persona que la practique;

C. Se especificarán en la orden los aspectos que deberán cubrirse en la auditoría;

D. Se levantará acta o formulará informe en los que se harán los hechos, omisiones y observaciones que resulten con motivo de la visita o auditoría.

Las personas que practiquen la auditoría, al levantar el acta respesg

tiva deberán recabar las firmas de las personas que intervinieron y entregarán un ejemplar al funcionario con quien entendieron la auditoría.

Por su parte la Contaduría Mayor de Hacienda podrá practicar auditorías a las entidades públicas, las cuales deben comprender 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 con la aplicación de los presupuestos;

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.

Las Inspecciones y Auditorías ordenadas por la Contaduría Mayor de Hacienda se efectuarán por auditor y personal expresamente comisionado para tal efecto. El auditor tendrá el carácter de representante del Contador Mayor de Hacienda en lo concerniente a la comisión conferida.

Las entidades están obligadas a proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que les solicite y a permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

Otro órgano importante en la realización de auditorías e inspecciones es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, pues

al respecto tendrá la facultad de realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, asimismo podrá inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la administración pública cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistema de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y demás recursos materiales de la administración pública, federal.

En forma general podemos decir, que las inspecciones y auditorías tienen como principal fin tratar de vigilar la función de las dependencias públicas en cuanto hace a la correcta aplicación y ejecución del Presupuesto de Egresos, siendo formas de tener un control presupuestal hecho por las dependencias administrativas competentes y por la Cámara de Diputados, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, lo que se hará revisando la contabilidad y demás documentación comprobatoria de cada una de las dependencias auditadas.

Es preciso hacer notar que cada entidad pública contará con un órgano de auditoría interna y para realizar las respectivas auditorías al gasto público deberán observar lo siguiente:

1. Los hechos, conclusiones, recomendaciones y en general los informes, resultado de las auditorías practicadas, deberán facilitar la medi-

ción de la eficiencia en la administración de los recursos y el cumplimiento de metas, para apoyar las actividades de evaluación del gasto público, la determinación de las medidas correctivas que sean conducentes y, en su caso, las responsabilidades que procedan; y

11. La revisión y fiscalización que realicen los órganos de auditoría interna y, en general, las actividades propias de la auditoría no deberán formar parte de las labores operativas y trámites administrativos que en forma directa realicen las entidades, por lo que los mecanismos de verificación y control interno que formen parte de los sistemas y procedimientos propios de la competencia, funciones y programas de las entidades no podrán ser desarrollados por el personal de la misma auditoría interna.

Los órganos de auditoría interna elaborarán un programa anual de auditoría, en el cual se especificarán los tipos de auditoría a practicar las unidades, programas y actividades a examinar, los periodos estimados de realización y los días-hombre a realizar.

Así pues, de lo anterior se desprende que el Presupuesto de Egresos estará debidamente controlado y que no puede existir la posibilidad de que existan ciertas discrepancias entre lo presupuestado y lo ejercitado, pero eso solamente se presentará en la teoría pues tan es así que se ha tenido que legislar sobre la responsabilidad en que incurren los servidores públicos, tema que más adelante abordaremos, cuando se presenta un mal manejo del Presupuesto, y serán precisamente las inspecciones y las auditorías las que nos permitan conocer con precisión tal situación, ya que son considerados como medios idóneos para controlar el ejercicio del Presupuesto.

5.- LA CONTABILIDAD DEL PRESUPUESTO.

Para poder entender esta materia, será preciso iniciar dando algunas definiciones, por tanto diremos que la Contabilidad es una técnica instrumental para el registro y comprobación de ciertos movimientos financieros, que en el campo público reviste caracteres diferentes a los efectos que tienen relación con los particulares.

La contabilidad se forma con las reglas de presentación de las cuentas públicas, y tiene por misión fijar no solamente las reglas de presentación de las cuentas públicas sino también la organización del servicio de contabilidad pública.

La contabilidad tiene por objeto determinar las obligaciones y las responsabilidades de los ordenadores de los egresos públicos.

La contabilidad del presupuesto tendrá como finalidad comprobar el debido ejercicio presupuestario previamente aprobado, para determinar las obligaciones y, e su caso, las responsabilidades de los servidores públicos encargados del manejo de los egresos públicos, así como permitir la elaboración de la cuenta pública.

La contabilidad de las entidades se debe llevar como 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 ejercicio. Se entenderá por base acumulativa el registro de las operaciones devengadas, esto es que el registro de las transacciones en la contabilidad se haga a la fecha de su realización, independientemente de la de su pago.

Las características de un sistema de contabilidad presupuestal deberán ser las siguientes:

1. Debe organizarse de tal manera que muestre la forma en que se cumplen, o no las disposiciones legales sobre egreso.

2. Debe ser compatible, en materia de cuentas, con el sistema presupuestario.

3. Las cuentas deben establecerse de manera que permitan determinar la responsabilidad de los funcionarios administrativos en materia de manejo de fondos.

4. Las cuentas deben llevarse de manera que permitan una auditoría independiente que se extienda a todos los registros, fondos, créditos y propiedades.

5. Debe permitir conocer los resultados financieros; mediación de los ingresos y costos de actividades, programas y organizaciones.

6. Debe facilitar la administración, mediante informaciones que sirvan para la planificación y dirección, incluyendo informes sobre costos.

7. Debe introducir procedimientos efectivos para la auditoría interna y la fiscalización de las operaciones y programas.

8. Las cuentas fiscales deben llevarse de tal manera que provean la información necesaria para el análisis económico y la planificación de las actividades gubernativas.

Tradicionalmente en México, se llevó una contabilidad presupuestaria de acuerdo con el sistema de caja, en el cual únicamente se registran los movimientos de efectivo, entregas y salidas de dinero, pero en la actuali

dad, debido al presupuesto por programas, el sistema de contabilidad debe proporcionar la información contable del sistema tradicional sobre utilización del presupuesto y, además, la información y análisis de los costos correspondientes.

6.- ORGANOS ENCARGADOS DE LLEVAR LA CONTABILIDAD PRESUPUESTAL.

Conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, cada entidad podrá llevar su contabilidad, ya que contará con órganos internos que llevarán la contabilidad de dichas entidades, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los 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.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultades para emitir o autorizar, en consulta de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de la contabilidad de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

A la Contraloría le corresponden funciones muy importantes en cuanto a esta materia, pues tendrá facultad para inspeccionar y vigilar directamente los sistemas de registro y contabilidad, opinar previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros.

Otro órgano encargado de llevar la contabilidad es la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, la que tendrá las siguientes atribuciones:

1. Consolidar los estados financieros y demás información financiera

presupuestal y contable que emane de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como integrar la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

II. Instruir a las entidades que realicen gasto público federal sobre la forma y términos en que deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad.

III. Emitir y autorizar los catálogos de cuenta que utilicen las entidades que realicen gasto público.

IV. Definir, conjuntamente con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, la forma y términos en que las entidades deben rendir a la Secretaría sus informes y cuentas para fines de contabilización.

V. Establecer las normas técnicas y criterios que se requieren para promover la descentralización de la contabilidad gubernamental.

VI. Establecer la metodología necesaria para desarrollar los principios de la contabilidad de costos y programática en la Administración Pública.

VII. Examinar periódicamente el funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad y, autorizar su modificación o simplificación.

VIII. Constituir y tramitar las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública, así como proponer las medidas administrativas que procedan.

Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emane de las contabilidades de las entidades comprendidas

en el Presupuesto de Egresos serán consolidados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que será responsable de formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la República.

Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitirán oportunamente los estados e información necesaria al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación a la Cuenta Anual.

Un órgano más, involucrado en la contabilidad del Presupuesto, será la Contaduría Mayor de Hacienda, ya que con el objeto de uniformar los criterios en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer con oportunidad a la Contaduría Mayor de Hacienda, las normas, procedimientos, métodos y sistemas que esita e implante, debiendo tomar en cuenta las recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Cuenta Pública del Gobierno Federal que el Presidente de la República presente a la Cámara de Diputados, serán turnadas a la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión.

Luego entonces, podemos resumir que los principales órganos encargados de llevar la contabilidad serán, en el ámbito interno; las contralorías internas, que serán los órganos con que contarán las propias dependencias, que se encargarán especialmente de llevar su contabilidad, ya que es totalmente importante que primeramente cada una de las entidades tenga conocimiento pleno de la evaluación y registro de sus inversiones, esta-

dos financieros y principalmente de sus gastos.

En el Ambito externo serán la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental; la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; y la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados.

7.- RESPONSABILIDADES EN LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO.

Los funcionarios y, en general, el personal de las entidades que ejerzan el Presupuesto de Egresos, serán responsables de cualquier daño estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal o cualquier entidad que realice gasto público federal, por actos u omisiones que le sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de la ley, inherentes a su cargo o relacionados con su función o actuación.

Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado sus actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad. Los responsables garantizarán a través de embargo precautorio y en forma individual el importe del daño que se cause, en tanto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina la responsabilidad.

Las responsabilidades son de carácter administrativo, y por tanto se constituyen y se exigen administrativamente, con independencia de las sanciones de carácter penal que, en su caso, lleguen a determinarse por la autoridad judicial.

Las responsabilidades administrativas en la ejecución del Presupuesto que se constituyan, por la Secretaría de Hacienda, tienen por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que se ocasione a la Hacienda Pública Federal o a las entidades que realizan gasto público federal. Las responsabilidades se fijan en cantidad líquida y deberán exigirse que se cubran, sin perjuicio de que la Tesorería de la Federación las haga efectivas a través del procedimiento de ejecución.

La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo podrá dispensar las responsabilidades en que incurra, siempre que los hechos que la constituyan no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable, y que los daños causados no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe dictar medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, así como las que se deriven del incumplimiento de las disposiciones legales, y que se descubran con motivo de las visitas o auditorías que practique, de las investigaciones que realice, de la glosa que de su propia contabilidad hagan las entidades o las derivadas de los pliegos preventivos que levanten las autoridades competentes. Para el ejercicio de sus funciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede imponer sanciones disciplinarias a los funcionarios y empleados de las entidades presupuestarias, que en el desempeño de sus labores incurran en faltas que amerite el fincamiento de responsabilidades, que deban aplicarse independientemente de las responsabilidades administrativas y

de las sanciones penales, en su caso. Tales correcciones disciplinarias serán:

I. Multa de \$ 100.00 a \$ 10,000.00 y

II. Suspensión temporal de funciones.

La Constitución Federal dispone que si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, deben determinarse las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Incurrirá en responsabilidad toda persona física o moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia, cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal.

Las responsabilidades serán imputables a: los causantes del fisco federal por incumplimiento de las leyes fiscales; a los empleados o funcionarios de las entidades por la inexacta aplicación de las mismas, y a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten; 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 hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas por actos ejecutados, convenios o contratos celebrados con las entidades, y a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda cuando al revisar la cuenta pública no formulen las observaciones sobre las irregu-

laridades que detecten, y a los empleados o funcionarios de las entidades que dentro del término de 15 días hábiles no rinda o deje de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Al determinarse responsabilidades, el Contador Mayor de Hacienda debe promover el ejercicio de las acciones que correspondan, y cuando se trate de altos funcionarios debe estarse a lo dispuesto por la Constitución Política.

Las entidades deben informar a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de un plazo improrrogable de 45 días, contados a partir de la fecha en que reciban el pliego de observaciones, sobre su trámite y medidas dictadas para hacer efectivo el cobro de las cantidades no percibidas, el resarcimiento de los daños y perjuicios causados y el fincamiento de las responsabilidades, dando noticia de la pena impuesta, de su monto cuando sea de carácter económico y el nombre de los sancionados.

Es de considerar que las sanciones impuestas por incurrir en responsabilidad es una medida de Control presupuestal, pues los funcionarios cuidarán del debido ejercicio del presupuesto, pues de lo contrario se le podría imputar un responsabilidad sin tener excusión alguna por tal actitud, llegando hasta proceder penalmente cuando por tal responsabilidad se cause un enriquecimiento ilícito de los servidores públicos que durante su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia llcita no pudiere justificar.

8.- EVALUACION EN EL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

La técnica del presupuesto por programas da suma importancia a los resultados obtenidos; basa su operación en el cálculo de costos; el trabajo propuesto, su objetivo y costos anexos se elaboran en función de metas claramente señaladas; las metas son propósitos que se expresan en forma cuantitativa; expresadas en unidades de medida físicamente calculables, el gasto que se emplea en la ejecución del presupuesto debe alcanzar la meta que señaló el programa; la ejecución de los programas se encarga a unidades ejecutoras, cuyos titulares son responsables de que las metas del programa se cumplan y los recursos afectados en el presupuesto se empleen óptimamente.

En el manejo de los gastos públicos, se creará un mecanismo que sea capaz de unir estrechamente las grandes decisiones de la política a la acción en materia de gasto público y que este último se programe y ejecute eficazmente; que para fortalecer su eficiencia, se establece que todas las entidades que efectúen gasto público federal cuenten con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades

La actividad de evaluación se realiza en tres momentos: Primeramente cuando lleguen, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los programas que envían las diversas entidades presupuestarias, siendo necesario realizar su evaluación, viendo si se integran a los objetivos sectoriales y nacionales, así como a los planes nacionales de programación.

El Segundo momento es cuando los programas se están desarrollando,

con objeto de corregir desviaciones que puedan estar sufriendo.

Y por último, después de que han quedado cumplidos, con objeto de comprobar si se alcanzaron las metas señaladas, los objetivos propuestos, si los costos fueron correctos y para obtener la información para elaborar y formular los programas que se harán posteriormente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará periódicamente la evaluación financiera del ejercicio del presupuesto en función de su calendarización. Los objetivos y metas de los programas aprobados serán analizados y evaluados por la Secretaría de la Contraloría.

Los objetivos de la Evaluación serán vigilar la exacta observancia de la ejecución del Presupuesto; para tales efectos dictará las medidas pertinentes de acuerdo con las disposiciones que resulten aplicables; que exista una adecuación programática y financiera de los presupuestos aprobados; que exista una adecuación a los calendarios financieros y de metas autorizados.

La Evaluación del Presupuesto permitirá un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las entidades y se fundamentarán;

I. En el análisis que de las realizaciones financieras y de metas lleven a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades. Dicho análisis se sustentará en las normas y lineamientos que se expidan para el seguimiento y control del gasto público.

La Evaluación del Presupuesto comprenderá el seguimiento de las realizaciones financieras y de metas durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados, y la medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de dichos programas.

La Evaluación del Presupuesto tendrá como base la información que se derive de la contabilidad que lleven las entidades para el registro de sus operaciones, la observación de los hechos, las conclusiones y recomendaciones y, en general, los informes y resultados de las auditorías y visitas practicadas.

Para la realización de la Evaluación del Presupuesto será necesario que existan reuniones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las demás dependencias públicas en plazos que no sean mayores de un bimestre o bien, se realizarán visitas y auditorías para poder evaluar el ejercicio del presupuesto vigilando que se realicen las metas comprendidas en los programas.

Con base a las conclusiones que se deriven de la Evaluación del Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades, para que exista una perfecta adecuación del Presupuesto, podrá realizar las siguientes actividades: Aplicar medidas correctivas a las normas, lineamientos, sistemas y demás instrumentos utilizados en el manejo del gasto público federal; Fincamiento de las responsabilidades que procedan y; determinar las previsiones que constituirán una de las bases para la programación-presupuestación del ejercicio siguiente.

CONCLUSIONES.

1.- Desde el punto de vista material el Presupuesto de Egresos, será aquel en el que se haga la enumeración de las cantidades de dinero destinadas a la actividad de las entidades públicas.

2.- Desde el punto de vista formal, será aquel documento público en el cual se autoricen los gastos que realizará cada entidad pública, debiéndose antes programar dichos gastos, pero el verdadero carácter formal lo constituye la aprobación que del mismo hace la Cámara de Diputados que después de analizarlo y discutirlo le dará el carácter de decreto.

3.- El Presupuesto de Egresos es un acto combinado, pues es necesaria la intervención de los Organos Legislativo y Ejecutivo para su creación, ya que el Ejecutivo se encargará de todos los procedimientos previos a la aprobación que haga la Cámara de Diputados.

4.- La intervención de la Cámara de Diputados será solamente para darle la debida formalidad, pues quien realmente cuida la elaboración del Presupuesto o el Proyecto del mismo será la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

5.- El Presupuesto de Egresos debe estar apegado a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que uno de los objetivos del Plan será prever la disponibilidad de recursos y atender las necesidades del desarrollo nacional.

6.- El Presupuesto por Programas tiene como objetivo la formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización en la función administrativa, teniendo como base la

clara definición de metas y objetivos para determinar las acciones a ejecutar, así como la clara determinación de sus funciones.

7.- La Programación del Presupuesto se puede considerar como un medio de Control Presupuestal, pues cada programa tendrá objetivos y metas precisas, evitándose gastos fuera de lo previsto.

8.- Los Principio del Presupuesto serán un apoyo muy importante para el Control Presupuestal, ya que el fin último de éstos será cuidar el perfecto funcionamiento del Presupuesto.

9.- En la Ejecución del Presupuesto deberán observarse los requisitos que establezcan los programas, metas y fines del mismo, estando siempre bajo la estricta vigilancia de la Secretaria de Hacienda y de los medios de control que ésta establezca.

10.- El Control Presupuestal surgió por la necesidad de vigilar la ejecución de las acciones correspondientes a lo establecido en el Presupuesto y sus programas, así como por el crecimiento estructural de la administración pública, de los servidores públicos que la hacen operativa y los medios pecuniarios de que dispone.

11.- El Control Presupuestal será de tipo interno y externo, ya que es necesario que exista una coordinación entre los órganos internos encargados de vigilar el buen funcionamiento y ejecución del Presupuesto y las entidades encargadas de tal función serán la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Contaduría Mayor de Hacienda.

12.- Las Inspecciones y Auditorías, serían otro medio de control que tienen por objeto vigilar el adecuado cumplimiento de las normas, linea-

mientos, informes y programas establecidos, así como para analizar el funcionamiento de los órganos de auditoría interna, pues ésta estaría en posibilidad de cubrir ciertas discrepancias o malos manejos en el ejercicio del Presupuesto.

13.- La Contabilidad será un medio más de control, dado a las finalidades que tiene, la cual nos permitirá llevar un estado contable que en forma más precisa nos lleve a comprobar si lo presupuestado corresponde a lo que se gastó.

14.- Incurrirá en responsabilidad la persona que directamente haya ejecutado los actos que originaron el daño que se estimará en dinero y será el que sufra la Hacienda Pública Federal, y podríamos considerar como otro medio de control pues al sancionar la conducta y fincar responsabilidades podrían evitarse los malos manejos del Presupuesto.

15.- El Presupuesto de Egresos será un instrumento de carácter económico con las formalidades legales, que tratará de controlar los fondos públicos con que cuenta el Gobierno Federal.

16.- En forma particular el Presupuesto de Egresos deberá cubrir las necesidades de los entes públicos, y tendrá que aplicarse óptimamente para que cumpla con los fines y metas previamente establecidos por los programas contenidos en el mismo Presupuesto.

17.- Tras el estudio del tema del Presupuesto de Egresos y el Control que en él existe, podemos afirmar que el Control Presupuestal en México no es totalmente eficaz, pues aunque los medios de control estén legalmente muy bien planeados, en la práctica se presenta una situación muy distinta, ya que la actual crisis económica del País en gran parte es debido al mal

manejo del Presupuesto de Egresos y que no se lleguen a fincar las debidas responsabilidades, así como las sanciones correspondientes dejándose notar que la ley dispone la forma de ejercer el Presupuesto de Egresos, pero siempre se ha presentado que se gasta más de lo presupuestado o se desvían las cantidades correspondientes a otros que no se han presupuestado.

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

DOCTRINA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Decima Edición. Editorial Porrúa. México, 1991. 903 pp.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1989. 995 pp.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Sexta Edición. Editorial La Ley. Buenos Aires, 1964. 325 pp.
- BIELSA, Rafael. Compendio de Derecho Público, Segunda Parte. Primera Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1952. 367 pp.
- CORTINA, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México. Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1977. 330 pp.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho financiero Mexicano. Decima-séptima Edición. Editorial Porrúa. México, 1992. 1025 pp.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Segunda Reimpresión. Editorial Limusa. México, 1994. 225 pp.
- ESQUIVEL OBRÉGON, T. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Segunda Reimpresión. Editorial Porrúa. México, 1984. 993 pp.
- FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México, 1981. 428 pp.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. Trigésima Edición. Editorial Porrúa. México, 1993. 522 pp.

FLORIS MARGADANT, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Primera Edición. Editorial UNAM. México, 1971. 268 pp.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Segunda Reimpresión. Editorial Porrúa. México, 1990. 522 pp.

GUILIANI PONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero. Cuarta Edición. Editorial Depalma. México, 1990. 978 pp.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos. Segunda Edición. Editorial Fondo de Cultura Económico. México, 1987. 584 pp.

LOPEZ ROSADO, Diego G. Curso de Historia Económica de México. Primera Reimpresión. Editorial UNAM. México, 1981. 615 pp.

MIRANDA, José. El Tributo Indígena en la Nueva España durante el Siglo XVI. Primera Reimpresión. Colegio de México. México, 1980. 1204 pp

MARTIN, José María. Introducción a las Finanzas Públicas. Segunda Edición. Editorial Depalma. Argentina, 1987. 632 pp.

NORALES, José Ignacio. Las Constituciones de México. Primera Edición. Editorial Puebla. México, 1957. 435 pp.

MUÑOZ AMATO, Pedro. Introducción al Estudio de la Administración Pública. Segunda Edición. Editorial Fondo de Cultura Económico. México, 1986. 520 pp.

MURO OREJON, Antonio. Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano. Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1989. 312 pp.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier. Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México. Primera Edición. Editorial Fondo de Cultura Económico. México, 1988. 476 pp.

PALACIOS LUNA, Manuel R. El Derecho Económico en México. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México, 1993. 357 pp.

RANGEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1986. 284 pp.

RIOS ELIZONDO, Roberto. El Presupuesto de Egresos. Primera Edición. Editorial UNAM. México, 1972. 292 pp.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana. Primera Edición. Editorial Limusa. México, 1981. 536 pp.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Decima Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1988. 849 pp.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 105ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1995. 134 pp.

Ley de Planeación. Segunda Edición. Editorial Delma. México, 1995. 107 pp

Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. Segunda Edición. Editorial Delma. México, 1995. 137 pp.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Segunda Edición. Editorial Delma. México, 1995. 46 pp.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México, 1994. 112 pp.

OTRAS FUENTES.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996. Diario Oficial de la Federación. Tomo DVII. Número 17. Primera Sección. Impreso en Talleres Gráficos de México. México D.F. viernes 22 de diciembre de 1995. 112 pp.