



UNIVERSIDAD NACIONAL

Autónoma de

México

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
P r e s e n t e.

El pasante de esta Facultad CONSUELO PATRICIA MALDONADO PEREZ, ha elaborado la tesis denominada "EL PRESUPUESTO PÚBLICO FEDERAL EN MÉXICO", bajo mi dirección, la cual cumple con los requisitos normativos del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integran el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Quedo a usted, las seguridades de mi consideración y verdad.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERA ZONHERRA  
LICENCIADO EN DERECHO





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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**" Lo verdadero es el todo. Pero el todo es solamente la esencia que se complementa mediante su desarrollo. De lo absoluto hay que decir que es esencialmente resultado, que sólo al final es lo que es en verdad, y en ello precisamente estriba su naturaleza, que es la de ser real, sujeto o devenir de sí mismo."**

**Hegel, "Femenología del Espíritu",  
Prólogo II, 1, página 16, México, FCE,  
1996**

**A MIS PADRES**

**ALICIA Y FRANCISCO**

**PADRE AUNQUE YA NO ESTÉS FÍSICAMENTE CON NOSOTROS, TE  
BRINDO ESTE TRABAJO EN TRIBUTO A TÚ MEMORIA**

**MADRE CON MI ETERNO Y PROFUNDO AGRADECIMIENTO POR  
HABERME BRINDADO TÚ APOYO, CONFIANZA Y CARIÑO PARA  
CULMINAR MIS ESTUDIOS, TE ADMIRO POR SER UNA BUENA MUJER.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,  
A LA FACULTAD DE DERECHO,  
AL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.  
A MIS MAESTROS,  
A MI ASESOR DE TESIS.**

**MIL GRACIAS, PORQUE CON SU ACEPTACIÓN EN ESTA HONORABLE  
UNIVERSIDAD HE LOGRADO CONCLUIR ÉSTA IMPORTANTE ETAPA  
DE MI VIDA.**

**MAESTRO PEDRO NOGUERON CONSUEGRA, REITERO A USTED MI  
MÁS PROFUNDO RECONOCIMIENTO POR SU PROFESIONALISMO,  
AMOR Y EMPÑO A LA DOCENCIA, ASÍ COMO SUS VALIOSOS  
CONSEJOS EN LA ASESORÍA DE ESTE TRABAJO, SIEMPRE LE  
TENDRÉ GRATITUD.**

**A MIS HERMANOS: ADRIANA, MARTHA, COQUIS, JAVIER, ENRIQUE Y FRANCISCO, POR SU GRAN PACIENCIA, CONFIANZA Y APOYO.**

**A MIS AMIGAS: MERCEDES, MIRIAM, SILVIA, OFELIA, PERAMA, SUSANA, ISABEL, CRISTINA, IVON, NORMA Y LUPE, POR SU APOYO INCONDICIONAL CUANDO HE RECURRIDO A USTEDES SOLICITANDO AYUDA Y COMPRESIÓN.**

**A MIS AMIGOS: MIGUEL, CARLOS, EIDER, RUBÉN, LEONEL, JOSÉ LUIS Y JUAN CARLOS, POR SUS CONSEJOS, APOYO Y AYUDA PARA CONCLUIR ESTE TRABAJO.**

**A TODAS LAS PERSONAS QUE ME HAN BRINDADO APOYO PARA QUE CONTINÚE LUCHANDO POR LA VIDA.**

**QUERO HACER UN ESPECIAL AGRADECIMIENTO A MIGUEL ORTÍZ TORRES POR SUS CONSEJOS Y APOYO EN LA ELABORACIÓN DE ESTE TRABAJO QUE GRACIAS A SU EMPEÑO Y AYUDA CONSTANTE, VEO REALIZADO LO QUE TANTO ME INSISTIÓ, ¡CONCLUIR LO QUE HACE TIEMPO HABÍA EMPEZADO! MIL GRACIAS.**

**EL PRESUPUESTO PÚBLICO FEDERAL EN MÉXICO**



# EL PRESUPUESTO PÚBLICO FEDERAL EN MÉXICO

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	1
<b>EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO MEXICANO</b>	
1. MARCO JURÍDICO	2
2. RECTORÍA DEL ESTADO	3
3. RÉGIMEN FINANCIERO DEL ESTADO	6
A) INGRESOS	7
B) EGRESOS	11
C) DEUDA PÚBLICA	17
<b>CAPÍTULO II</b>	22
<b>ACTIVIDAD DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN</b>	
1. CONCEPTO DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN	23
2. LEY DE PLANEACIÓN	26
3. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA	30
4. PROGRAMACIÓN - PRESUPUESTACIÓN	39
A) PROGRAMAS	40
B) ANTEPROYECTOS DE PRESUPUESTO	48
C) CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL	57
a) Por su Objeto	57
b) Administrativa por ramo o institución	63
c) Económica	69
d) Por funciones	71
e) Sectorial	72

f) Por Programas y actividades	75
5. TIPOS DE PRESUPUESTO	76
6. TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS	77
A) PRESUPUESTO TRADICIONAL	77
B) PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	78
C) PRESUPUESTO BASE CERO	78
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>80</b>
<b>EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL</b>	
1. EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL	80
A) CALENDARIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL	84
B) LÍNEAS Y SUBLÍNEAS DE CRÉDITO GLOBALES	87
C) CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA	89
D) PAGO DE OBLIGACIONES PRESUPUESTARIAS	89
<b>CAPÍTULO IV</b>	<b>111</b>
<b>CONTROL Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL</b>	
1. CONTROL PRESUPUESTARIO	111
A) CONTROL INTERNO	111
B) CONTROL EXTERNO	119
2. EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA	121
A) INFORMES DE GOBIERNO	122
B) INFORME DE EJECUCIÓN DEL PLAN	123
C) LA CUENTA PÚBLICA	124
CH) LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA	126
3. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	129

**CONCLUSIONES**

131

**BIBLIOGRAFÍA**

137

## **INTRODUCCIÓN**

**El Presupuesto Público Federal en México no ha sido regulado de acuerdo con la situación económica, social y política que ha venido padeciendo nuestro país, lo cual ha generado que las últimas administraciones hayan sido ineficientes e ineficaces en el manejo de los recursos públicos, por ello se considera que al analizar las erogaciones del Gobierno Federal, se podría contribuir con algunas sugerencias que permitieran mejorar su aplicación.**

**El presente trabajo tiene el propósito de plantear el presupuesto enfocado desde el punto de vista del gasto público federal, pero considerando tanto al ingreso como al egreso de recursos federales, por ende consta de cuatro capítulos en los cuales se pretende esbozar las disposiciones medulares que se establecen en las etapas presupuestales.**

**En este sentido, en el capítulo I se presentan las disposiciones generales del proceso presupuestario en nuestro sistema jurídico mexicano, en el cual, se establece el marco legal genérico y la rectoría del Estado, incorporando el ingreso, la deuda pública, y principalmente señalando el gasto público federal destinado al cumplimiento de los programas específicos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.**

**En el capítulo II se desarrolla la primera etapa del presupuesto, comenzando por la actividad de planeación, programación, presupuestación, indicando las disposiciones jurídicas presupuestales e incorporando la clasificación del gasto público federal. Asimismo, se detallan algunos comentarios.**

**La etapa del ejercicio del gasto público federal se desarrolla en el capítulo III, en el cual se expone que la ejecución de los recursos públicos representa un factor de suma importancia, ya que en esta etapa se da cumplimiento a las metas, objetivos y a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.**

Resulta importante mencionar que en el ejercicio del gasto, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo son las dependencias globalizadoras que coadyuvan a dotar de seguimiento y control en el manejo y aplicación del gasto público en la Administración Pública Federal.

El control y la evaluación del gasto público federal, como la última de las etapas presupuestarias se precisa en el capítulo IV, en el que se establece que tanto el control interno como externo en la Administración Pública Federal tienen que revolucionarse dotándolos de una nueva visión para su control y seguimiento.

Cabe señalar, que del análisis efectuado al presupuesto público en México, se desprende que las disposiciones jurídicas perfectas no solucionan el manejo adecuado de las finanzas públicas, pero se contribuye a mitigar la anarquía existente en el manejo y aplicación de los recursos públicos.

La investigación de este trabajo se realizó en fuentes directas de disposiciones legales, reglamentarias, circulares y manuales que regulan en la actualidad el marco jurídico presupuestario mexicano.

En la elaboración de este trabajo, se observó la necesidad de evaluar las circunstancias sociales y políticas, así como la crisis económica por la que atraviesa nuestro país, para poder contar con los elementos suficientes que permitan llevar a cabo un análisis serio y responsable e introducir el interés interdisciplinario en esta materia.

Finalmente en este trabajo, más que criticar a nuestro sistema jurídico presupuestario, se pretende exponer diversas inquietudes, proponiendo la incorporación de algunas consideraciones que desde mi perspectiva se deben integrar al deber ser en el ámbito legal.

## CAPÍTULO I

### EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

El presente capítulo pretende dar una visión general de lo que es el proceso presupuestario en nuestro sistema jurídico mexicano, por ello resulta importante señalar que el marco jurídico en nuestro país se ha quedado rezagado en relación con la praxis económica y social. Las disposiciones jurídicas deben de estar acorde con las políticas sociales y económicas, por lo cual se considera que uno de los elementos que se deben considerar, es el presupuesto público desde el momento en que se formula; elabora; examina, discute, autoriza; ejecuta, controla y evalúa.

Desde esta perspectiva, el presupuesto público debe de administrarse con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos que se han fijado en el entorno de nuestra Carta Magna.

Asimismo debemos considerar que el presupuesto es uno de los ámbitos del Derecho Financiero, ya que a éste le corresponde el estudio general del aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, el de la *obtención*, el de la *administración o manejo* y el *empleo* de los recursos monetarios.

El maestro Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo señala que "lo financiero es la actividad del Estado consistente en determinar el costo de las necesidades estatales y las generales de los habitantes de un país, la determinación de los medios dinerarios para atenderlas y su forma de obtención, su administración y la realización dineraria de aquellas necesidades".<sup>1</sup>

Desde ese punto de vista podemos establecer que la actividad económica del Estado, jurídicamente se traduce, en que a través de la Ley de Ingresos de la Federación y la legislación fiscal se determina la *obtención* de los recursos monetarios indispensables para satisfacer las necesidades públicas; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal constituyen la *administración o manejo* de los ingresos que se obtuvieron a través del ejercicio de la potestad tributaria; finalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, es el instrumento mediante cual se establece el *empleo* de los ingresos que percibe el Estado.

<sup>1</sup> Serra Rojas, Andrés "Derecho Administrativo," editorial Porrúa, México 1994, página 56.

De lo anterior, podemos observar que la actividad financiera del Estado es muy amplia por lo que en este trabajo se desarrollará el segundo y tercer momento, es decir la *administración o manejo* y el *empleo* de los recursos económicos indispensables para cubrir el gasto público federal.

Ahora bien, es importante mencionar que la actividad del Estado se encuentra íntimamente relacionada con el concepto de atribuciones y con las funciones del mismo, por lo que el maestro Gabino Fraga señala que en la práctica se usan indistintamente esos términos, pero que ellos hacen referencia a nociones diferentes, por lo que es preciso darles su significado exacto, por lo cual señala "El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente pues todas pueden servir para realizar una misma atribución."<sup>2</sup>

Como se puede observar este trabajo está enfocado al presupuesto en la parte de gasto, por lo que es conveniente señalar la base jurídica de las erogaciones que efectúa el gobierno federal.

## **1. MARCO JURÍDICO**

El marco jurídico del presupuesto en nuestro país se establece desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74 fracción IV la cual establece que a la Cámara de Diputados le corresponde examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Por ello, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar el proyecto de presupuesto de egresos a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo como Presidente de la República, en este mismo precepto se señala que debe comparecer el Secretario del Despacho, es decir, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta disposición constitucional conlleva a que se analice cuál es la naturaleza jurídica del presupuesto, ya que es una atribución exclusiva de una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Respecto a la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, la doctrina ha manifestado diferentes opiniones respecto a su naturaleza intrínseca, por ejemplo, para el maestro Fraga "el otorgar una autorización no es otra cosa

<sup>2</sup> Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo" editorial Porrúa, México, 1993, página 26

sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior".<sup>3</sup>

Es decir, se somete al régimen constitucional, dando a la Cámara de Diputados dicho poder, ya que es el órgano competente para el manejo de los fondos públicos.

Por su parte, Ríos Elizondo sostiene que "la Constitución de 1917 no considera al presupuesto como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía a nivel de anteproyecto el Presidente de la República a la Cámara de Diputados para los efectos de los artículos 65 fracción II y 74 fracción IV de la Ley Orgánica del Presupuesto Federal".<sup>4</sup>

Se considera adecuada la conclusión del maestro Osornio Corres ya que al respecto señala "la opinión de Sergio de la Garza es la conclusión al problema ya que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos, en el derecho mexicano, es la de un acto legislativo en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material".<sup>5</sup>

## **2. RECTORÍA DEL ESTADO**

La Rectoría del Estado constituye una tesis política con un riquísimo contenido social y económico. "No se trata de un principio que pueda aplicarse a cualquier decisión del Estado, ni mucho menos que pueda adaptarse a los criterios estatales más extremos. Se trata de una declaración política con un alto y preciso contenido ideológico, y con claros y justificados antecedentes históricos. La Rectoría del Estado está vinculada a la ideología de la Revolución Mexicana y a los anhelos de las democracias occidentales por la justicia social. En México hablar de la Rectoría del Estado es siempre hacer alusión a dos corrientes de nuestro pensamiento político: a nuestro Constitucionalismo Social y a nuestro Nacionalismo Revolucionario. En el extranjero, la Rectoría del Estado está íntimamente vinculada con los pronunciamientos del Estado Social y Democrático de Derecho."<sup>6</sup>

Los fundamentos, naturaleza y consecuencia de la Rectoría del Estado se basan en los siguientes conceptos: Estado, interés público, Soberanía, Estado Social y Democrático de Derecho, liberalismo, sociedad, entre otros.

<sup>3</sup> Ibidem, página 334

<sup>4</sup> Citado por De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", 14a. edición, México Porrúa, 1986, página 122

<sup>5</sup> Osornio Corres, Francisco Javier, Op.Cit. , página 63

<sup>6</sup> Faya Vesca, Jacinto, "Rectoría del Estado y Economía Mixta" editorial Porrúa, México, 1987, página 33



Con motivo de las reformas Constitucionales a los artículos 25, 26 y 28, se estableció las actividades que le corresponden al Estado, respecto a la Rectoría del desarrollo nacional, este concepto se acuñó por vez primera en nuestra historia Constitucional a partir del 2 de febrero de 1983.

Una de las ideas cardinales de la Rectoría del Estado consiste en que la única manera de que se dé plenamente esta Rectoría ante el mundo de la legalidad, es cuando se somete al imperio de la ley y el Derecho. Los impugnadores de la Rectoría del Estado en México muchas veces lo son porque piensan que esta Rectoría es un atributo que discrecionalmente se da a sí misma la Administración Pública, y que en ese sentido, es muy fácil que se dé una Rectoría del Estado productora y causante de arbitrariedades y actos al margen de la ley.

Los artículos 25 y 28 Constitucionales expresamente consagran el principio de *interés general*. Este postulado se convierte en el principio rector para ordenar y establecer las bases del desarrollo económico nacional, tanto por lo que toca a las actividades que competen al Sector Público, como a las propias de los Sectores Social y Privado. Este principio de interés general es el que deberá de ordenar las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que hace expresa referencia el artículo 28.

Si bien es cierto que ni la Constitución ni la legislación ordinaria definen y precisan los elementos esenciales del interés general, cierto es también que este principio está expresamente constitucionalizado, y que aún cuando no haya sido definido, sí se infiere y se deduce su significado.

El interés general esta directamente relacionado con el interés público y con el propósito de alcanzar un mayor nivel de vida para los más débiles y desprotegidos, este interés general tiene más puntos de relación con los valores de la justicia social que con los de la libertad económica; por ello, no es un postulado de la ortodoxa economía de mercado, sino de nuestro Constitucionalismo Social. En este sentido, no es un producto de liberalismo económico, sino del Estado Social y Democrático de Derecho.<sup>7, 8</sup>

Otra trascendental dimensión jurídica del interés general es la subordinación a este concepto de la totalidad de las acciones por parte del Estado en las

<sup>7</sup> Feya Viesca, Jacinto Op. Cit. , páginas 98 a 105

<sup>8</sup> Economía de Mercado: Para el tratadista español CAZORLA PRIETO, la economía de mercado no es un derecho ni una libertad ciudadana, sino un sistema económico, dentro del cual la libertad empresarial es un factor importante, aunque desde luego no el único. Junto a ella exige una libertad de consumo, una libertad de trabajo y la presencia de un mercado fuente y regulador de la oferta y la demanda

tareas de planeación, regulación y fomento de las actividades económicas de la Nación. Aquí la subordinación no es conceptual o de marco teórico, sino eminentemente jurídica y constitucional pues si esta subordinación no se da simplemente se viola la Constitución.

El maestro Sánchez Bringas señala que "Al Estado corresponde la responsabilidad de la Rectoría del desarrollo con el propósito de promover una más equilibrada distribución del ingreso y la riqueza, es por ello que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, teniendo también a su cargo el fomento de las actividades que demanda el interés general. Haciendo concurrir a los sectores social y privado, supeditándolos a criterios de equidad social y de productividad; y someténdolos a las modalidades que dicte el interés público."

El Estado tiene un nuevo papel en este contexto, surge lo que se conoce como el Estado de Derecho, el cual "Es un Estado activo que distribuye y planifica. El Estado Social de Derecho no es ni socialista, no es capitalista sino democrático, igualitario y social." <sup>9</sup>

De esta manera y con el inicio de la administración presidencial de Miguel de la Madrid, se realizan las funciones Constitucionales en el llamado capítulo económico cuyas reformas como ya se mencionó con anterioridad fueron a la Constitución y con la creación de la Ley de Planeación. El capítulo económico consagra dos principios fundamentales:

- La responsabilidad de la Rectoría Económica del Estado, y
- La responsabilidad del Estado de Planear democráticamente el desarrollo económico y social del país.

Derivado de las reformas jurídicas se crearon tres instituciones:

1. La Rectoría del Estado;
2. La Economía Mixta, y
3. La Planeación.

Estas instituciones facultan al Estado para intervenir en los procesos económicos tratando de alcanzar los objetivos del desarrollo nacional. Finalmente podemos decir que el Estado se obliga a alentar y proteger al sector privado sin que éste tenga la obligación de actuar dentro del

<sup>9</sup> Sánchez Bringas, Enrique, "La Rectoría Económica del Estado", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado México, UNAM, enero-abril, 1987, páginas 143 a 144

<sup>10</sup> Diario Oficial 3 y 5 de febrero de 1983

esquema de la planeación nacional, por lo cual el expresidente de la República Miguel de la Madrid afirmó: "Los fines de la Rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución." <sup>11</sup>

### **3. RÉGIMEN FINANCIERO DEL ESTADO**

"El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado implica necesariamente gastos que éste debe atender procurándose los recursos indispensables. Esta materia y la regulación que exige, forman parte de una sección del derecho administrativo que, por su importancia y por sus especiales relaciones con la economía, tiende a segregarse constituyendo el derecho financiero o derecho de las finanzas públicas como una rama especial y autónoma del derecho público" <sup>12</sup>

Derivado de lo anterior, nace lo que en materia presupuestaria se conoce como el principio del equilibrio presupuestal, y de disciplina presupuestal, ya que para que el Estado satisfaga las necesidades de educación; salud; seguridad jurídica; servicios públicos; vivienda; alimentación; trabajo; entre otras, requiere de recursos indispensables para sufragar los satisfactores de la población, por lo cual a través de su potestad jurídica tributaria obtiene los ingresos para utilizarlos en los gastos públicos.

El principio de equilibrio presupuestal consiste en no gastar más de lo que se tiene, por ello, nuestra legislación jurídica debe observar este postulado para mantener las finanzas en buen estado, lo que se debería cuidar en el Congreso de la Unión es que el presupuesto sea equilibrado, y que cuando se presente la Ley de Ingresos de la Federación se analice el monto total que se obtendrá de las contribuciones fiscales y de los ingresos extraordinarios, con lo que se va a gastar, que se ve reflejado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, que examina y discute la Cámara de Diputados.

Por lo antes expuesto, serán analizados a nivel genérico los ingresos públicos para ahondar en la parte del gasto público, materia de este trabajo.

<sup>11</sup> Osornio Corres, Francisco Javier. "La Planeación y el Derecho al Desarrollo" Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XX, número 58, México, UNAM, enero-abril, 1987, página 114

<sup>12</sup> Fraga, Gabino, Dp.cit ., página 315

## **A) INGRESOS**

Conforme al Código Fiscal de la Federación, los ingresos del Estado se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos y productos, los que se definen de la siguiente forma: <sup>13</sup>

Los impuestos son las contribuciones establecidas en ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos.

Son aportaciones de seguridad social las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Las contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

Son derechos las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación.

Los aprovechamientos son los ingresos que obtiene el Estado por funciones de Derecho Público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de Derecho Privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

La Ley de Ingresos de la Federación señala el catálogo de los ingresos que propone percibir la Federación durante el año fiscal dividiendo en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras, derechos, aprovechamientos y productos, y en cada uno de ellos precisa los conceptos específicos que dan origen al ingreso.

<sup>13</sup> Código Fiscal de la Federación artículo 2º.

La contribución es un concepto genérico que engloba a todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado. Considero que la conceptualización más acertada es la definida por el maestro fiscalista Rodríguez Lobato quien señala:

"El impuesto es la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato."<sup>14</sup>

"Los derechos son las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas o morales que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídicos administrativos inherentes al propio Estado en sus funciones de Derecho Público y que están destinadas al sostenimiento de esos servicios."<sup>15</sup>

"La contribución especial o de mejora es la prestación en dinero establecida por el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales por el beneficio especial que supone para ellas la realización de una actividad estatal de interés general o porque ellas han provocado dicha actividad, que debe destinarse a sufragar los gastos de esa misma actividad."<sup>16</sup>

Las exacciones parafiscales son las prestaciones en dinero establecidas por el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, en favor de organismos con personalidad jurídica propia, a cargo de las personas físicas o morales usuarias de los servicios o afiliadas a esos organismos y que éstos recaudan y destinan al financiamiento de sus gastos. Bajo esta denominación se agrupan contribuciones que reciben las más variadas denominaciones, en el Derecho positivo, tales como: tasas, contribuciones, aportes, cuotas, cotizaciones, retribuciones, derechos, cargas, etcétera, instituidos con fines de interés colectivo y que están excluidos del presupuesto general del Estado, pues su destino es ingresar al patrimonio de entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios para subvenir sus necesidades y fines específicos.

Como podemos observar la actividad financiera del Estado federal es realizada fundamentalmente por el Poder Ejecutivo, sin embargo es

<sup>14</sup> Rodríguez Lobato, Raúl, "Derecho Fiscal" segunda edición, Colección Textos Jurídicos Universitarios, editorial Harla, México, 1986

<sup>15</sup> Ibidem, página 77

<sup>16</sup> Ibidem, página 84

importante la intervención de los poderes Legislativo y Judicial en dicha actividad.

La participación del Poder Legislativo se expresa a partir de la expedición de las leyes que crean las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprueba esos mismos empréstitos y reconoce y manda pagar la deuda nacional; crea y suprime empleos de la federación y señala, aumenta y disminuye sus dotaciones; autoriza y determina las características y monto del conjunto de los ingresos públicos; aprueba el presupuesto anual del gasto. Su función obedece a que es el órgano del Estado que reúne la representación nacional, es decir, de los contribuyentes, y en esta calidad revisa anualmente el ejercicio del gasto y el ingreso público mediante la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación, mediante el juicio de amparo, puede decretar la inconstitucionalidad de la expedición o de la ampliación de las leyes que violen las garantías individuales, -artículos 103 y 107 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos- a fin de asegurar la observancia del principio de legalidad que debe cumplir la actividad fiscal del Estado y cuyas características determina fundamentalmente el artículo 31 de la Constitución.

Dicho precepto Constitucional consigna entre las obligaciones de los Mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." <sup>17</sup>

De acuerdo con nuestro sistema legal, anualmente debe el Congreso de la Unión en su periodo ordinario de sesiones decreta los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto del año fiscal siguiente. <sup>18</sup>

Ahora bien la forma en que se decretan tales impuestos, es haciendo en la Ley de Ingresos de la Federación una simple enumeración de las diversas contribuciones que deben cubrirse durante el año, sin especificar, salvo casos excepcionales, ni cuotas ni formas de constitución del crédito fiscal, y sólo estableciendo que los impuestos enumerados se usarán y recaudarán conforme a las leyes en vigor.

Esto da a entender que en materia de impuestos existen dos clases de disposiciones:

<sup>17</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 31 fracción IV

<sup>18</sup> Artículos 65, 73 fracción VII y 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1. Las que fijan el monto del impuesto, los sujetos del mismo, las formas de causarse y recaudarse, y

2. Las que enumeran anualmente cuáles impuestos deben causarse.

El artículo 73 fracción VII faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto, y el artículo 74 fracción IV establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos. De aquí se desprende que si anualmente deben discutirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las leyes, tanto la general de ingresos como las especiales de impuestos, tienen una periodicidad de un año, al cabo del cual automáticamente dejan de producir sus efectos, a tal grado, que si en la Ley de Ingresos de la Federación se omite un impuesto que el año anterior ha estado en vigor, por ese simple hecho se considera que en el año fiscal siguiente no debe aplicarse la ley especial que sobre el particular haya regido. Esto significa que en realidad el Congreso de la Unión sólo se vale de un procedimiento práctico para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación sobre impuestos que ha regido en años anteriores, pues si se conserva el concepto que desarrollan las leyes especiales, éstas deben entenderse incorporadas a la ley general de ingresos que anualmente les imprime su propia vigencia.<sup>19</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la tesis contraria afirmando que "aún cuando las leyes de ingresos ..... deban ser aprobadas anualmente ..... esto no significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios, que condicionan la aplicación de las referidas disposiciones impositivas de carácter especial, pero no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación hasta que son derogadas".<sup>20</sup>

Como podemos constatar, la actividad económica nacional se basa en la división de poderes, ya que a cada uno le corresponden atribuciones distintas, al Ejecutivo Federal elaborar el proyecto de ley de ingresos y del presupuesto de egresos de la federación, al Legislativo le corresponde examinar, discutir y aprobar los proyectos que le fueron enviados, y finalmente al Judicial le corresponde vigilar que en la ejecución de las

<sup>19</sup> Fraga, Gabino, Op. cit., página 318.

<sup>20</sup> Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1965. Pleno, tesis 16.

disposiciones jurídicas que se apliquen, no se violen las garantías individuales, ni se vulnere la jurisdicción de las Entidades Federativas. Ya que de lo contrario se podría caer en el autoritarismo siendo juez y parte a la vez.

## **B) EGRESOS**

Una vez que se han obtenido los ingresos del Estado se debe establecer el empleo o aplicación de esos recursos para sufragar el gasto público. Para ello, resulta dar cabal cumplimiento al artículo 126 de la Constitución Federal que sostiene "No podrá efectuarse pago alguno que no este comprendido en el Presupuesto de Egresos de la Federación o determinado por ley posterior". De este principio constitucional se desprende que no se puede hacer ningún pago que no haya sido autorizado en el presupuesto, por lo que no se puede gastar aquello que no este presupuestado.

En nuestro país el fundamento jurídico para sufragar los gastos públicos se desprende del artículo 31 fracción IV que señala la obligación de los Mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los Estados y Municipios en donde se resida. Por ello, se considera necesario establecer que se entiende por gasto público.

El maestro Gabino Fraga sostiene que "por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción, atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos de su comprensión los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual". Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1917-1975, Segunda Sala, tesis 184, página 319, <sup>21</sup>

En cambio el maestro Rodríguez Lobato señala: "Los gastos en que incurre el Estado o el personal al servicio del mismo para cubrir necesidades particulares en el desempeño de sus funciones públicas no satisfacen necesidades colectivas, sino individuales y, sin embargo, también deben considerarse gasto público. Por ejemplo los gastos de transporte, hospedaje y alimentación en que incurre el personal al que se encarga la práctica de una visita domiciliaria a un contribuyente para verificar su situación fiscal, cuando dicha visita debe llevarse a cabo fuera del lugar donde ese personal reside." <sup>22</sup>

<sup>21</sup> Fraga Gabino. Op.Cit . páginas 326 y 327.

<sup>22</sup> Rodríguez Lobato. Op.cit . página 103



También el maestro Flores Zavala difiere del concepto de gasto público que señala el maestro Gabino Fraga, ya que señala "El Estado no sólo satisface necesidades colectivas sino también individuales, y los ejemplos que marca son una pensión y una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios."<sup>23</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, recientemente ha sostenido en jurisprudencia lo que se entiende por gastos públicos, para lo cual señala: "*Gastos Públicos. Por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos.*"<sup>24</sup>

**Resulta importante señalar que en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se establece lo que comprende el gasto público.**

*Artículo 2º. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pago de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan:*

- I. El Poder Legislativo;*
- II. El Poder Judicial;*
- III. La presidencia de la República ;*
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República;*
- V. El Departamento del Distrito Federal;*
- VI. Los Organismos Descentralizados;*
- VII. Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, y*
- VIII. Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII.*

**Cabe señalar que en los términos del artículo 74, fracción IV de la Constitución Política del país, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su**

<sup>23</sup> Flores Zavala, Ernesto, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", Vigésima cuarta edición, editorial Porrúa, México 1982, página 133.

<sup>24</sup> Jurisprudencia 118 (Quinta Época). Página 155, Sección Primera. Volumen, 2ª Sala. Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965. En la compilación de fallos de 1917 a 1954 (Apéndice al tomo CXVIII). Se publicó con el mismo título. N° 510, página 962.

juicio deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. De esta disposición se desprenden las siguientes consecuencias:

- a) El Senado aprueba la Ley de Ingresos de la Federación, sin saber en qué se va a invertir lo que se recaude, ni si se invirtió en lo previsto, toda vez que no interviene en el examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, ni en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
- b) Si bien la Cámara de Senadores no interviene en la aprobación del presupuesto de gasto general de la administración de la Federación, si lo hace cuando haya que autorizar un nuevo gasto, ya que el artículo 126 Constitucional señala que los gastos sólo pueden estar previstos en el Presupuesto de Egresos o en ley posterior, y las leyes si son aprobadas por las dos Cámaras del Congreso de la Unión.
- c) No es correcto desde el punto de vista de lógica jurídica que se excluya a la Cámara de Senadores para que examine, discuta y apruebe el Presupuesto, tanto del lado del ingreso como del gasto, por ello, se debería modificar la Constitución ya que se considera inadecuado que una sola de las Cámaras autorice el manejo y el empleo de los recursos públicos, con lo cual es muy probable de violar el principio de equilibrio presupuestal, tan sólo por limitar al Poder Legislativo, con lo cual conlleva a que el Poder Ejecutivo tenga una facultad discrecional absoluta ya que su actuar en el gasto y en la revisión de las cuentas se encuentra en una anarquía por no darle resultados al Congreso de la Unión.
- d) También se desprende que hay que modificar el término que tiene el Ejecutivo Federal para entregar el proyecto de presupuesto al Poder Legislativo, ya que debería de entregarse a más tardar en los primeros cinco días del mes de septiembre, a fin de que se cuente con mayor tiempo para examinar verdaderamente el presupuesto, entendiéndose como presupuesto tanto el ingreso como el gasto, ya que no se puede analizar uno sin entender el otro.
- e) La Cuenta de la Hacienda Pública Federal debe ser analizada en el mismo ejercicio fiscal, por ello, debería revolucionarse el sistema contable gubernamental, ya que si fuere en el mismo ejercicio fiscal se podrían evitar muchas irregularidades y asientos erróneos y fraudulentos.

Los Principios del Presupuesto de Egresos de la Federación son los siguientes:

- a) Principio de Anualidad
- b) Principio de Unidad
- c) Principio de Universalidad
- d) Principio de Especialidad

a) *El Principio de Anualidad.* Se da en Inglaterra donde era costumbre del Parlamento revisar el presupuesto anualmente, para reforzar el control que se tenía sobre el Ejecutivo. Esa costumbre tuvo una amplia difusión en los países europeos, los cuales retomaron el principio de anualidad presupuestaria.<sup>25</sup>

En nuestro país el principio de anualidad del presupuesto se encuentra fundamentado en el artículo 74 fracción IV de la Constitución en donde establece que la Cámara de Diputados examinará, discutirá y aprobará *anualmente* el presupuesto de egresos de la federación. El inicio de la anualidad es señalado en el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, a partir del 1º de enero para que transcurra a manera de un año natural y, concluida esta fecha, el Ejecutivo vuelve a necesitar autorización de la Cámara de Diputados para continuar realizando erogaciones a cargo del presupuesto.<sup>26</sup>

Ahora, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en tesis jurisprudencial que "si en el presupuesto del año en vigor no hay partida para cubrir un adeudo en contra del Estado, debe considerarse dicho adeudo para incluirlo en el presupuesto de egresos siguiente a fin de pagarlo."<sup>27</sup>

Respecto a la anualidad del presupuesto de egresos, existe la posibilidad de que en el mismo no sea presentado por el Ejecutivo y, por lo tanto, no sea aprobado para ejercerlo a partir del 1º de enero entonces se plantean dos soluciones:

- La que indica el artículo 75 Constitucional en donde se dice que "la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté

<sup>25</sup> Osornio Corres, Op. cit., página 84

<sup>26</sup> Artículo 15 El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

<sup>27</sup> Osornio Corres, Op. Cit., página 84

establecido por la ley", la que corresponde cuando no se señale o no se realice el presupuesto ya que se tendrá por indicado lo que se fijó en el presupuesto anterior o en la ley que señaló su empleo, pero la ley sólo señala este caso, pues si el Ejecutivo quisiera realizar otras erogaciones no hay disposiciones constitucionales al respecto y pudiera incurrir en responsabilidad.

- Adicionar a la Constitución o a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal la hipótesis de la forma en que se resolvería la no aprobación u presentación en tiempo del proyecto de presupuesto, del ejercicio fiscal correspondiente.

Asimismo se debería de incluir la posibilidad de que los proyectos de inversión se programen y presupuesten de forma plurianual, aunque la asignación presupuestal quede sujeta a la disponibilidad financiera de los años subsecuentes. En nuestra legislación recientemente, ya se prevén los proyectos de impacto diferido, esta es una gran solución para evitar proyectos extrapresupuestales.

*b) Principio de Unidad.* Surge del artículo 73 fracción VII Constitucional en que se señala como facultad del Congreso de la Unión "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto". En este aspecto se indica un sólo presupuesto que rige a toda la federación. En el artículo 74 fracción IV Constitucional se designa a examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos volviéndose a referir sólo a un presupuesto, que posteriormente será revisado a través de la cuenta pública.

Al respecto, el maestro Gabino Fraga expone que la unidad del presupuesto consiste en "que hay un solo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del poder público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas."

Aunque se debería de incluir en un sólo documento el presupuesto de toda la Administración Pública Federal es decir, no sólo a la Administración Pública Centralizada y parte de la Paraestatal, sino a todas las entidades paraestatales tanto a las de control presupuestal directo e indirecto. Las entidades paraestatales de control presupuestal directo son:

- 1) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (ISSSTE);

<sup>28</sup> Fraga Gabino, Op. Cit., página 330.

- 2) Instituto Mexicano del Seguro Social, (IMSS);
- 3) Productora e Importadora de Papel, S.A de C.V., (PIPSA);
- 4) Lotería Nacional para la Asistencia Pública, (LOTENAL);
- 5) Aeropuertos y Servicios Auxiliares, (ASA);
- 6) Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, (CAPUFE);
- 7) Ferrocarriles Nacionales de México, (FERRONALES);
- 8) Compañía Nacional de Subsistencias Populares, (CONASUPO);
- 9) Comisión Federal de Electricidad, (CFE);
- 10) Luz y Fuerza del Centro, (LYFC);
- 11) Petróleos Mexicanos, (PEMEX) Consolidado;
- 12) PEMEX Exploración y Producción;
- 13) PEMEX Refinación;
- 14) PEMEX Gas y Petroquímica Básica;
- 15) PEMEX Petroquímica.

c) *Principio de Universalidad.* Consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el presupuesto y se consagra constitucionalmente en el artículo 126 en donde se expresa "no podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el presupuesto o determinado por ley posterior".

Al tener un presupuesto se establece mayor control ya que cualquier erogación del Estado debe estar prevista en el mismo. De este punto central parten todos los gastos, evitándose así una duplicidad de los egresos.

Derivado de este principio nace la necesidad que aún las erogaciones que no sean posible prever, por tener carácter de gasto no programable, se debe hacer una provisión de los mismos, ésta premisa la retoma nuestro sistema jurídico a nivel Constitucional al decir que no existirá partida secreta que no este comprendida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, esta partida es la señalada en el ramo XXIII "Provisiones Salariales y Económicas". En este ramo se establece el monto total de las erogaciones contingentes imposibles de presupuestar, pero derivado del proceso de programación-presupuestación se le asigna un monto, ya que de lo contrario al existir una contingencia natural, económica o social el Ejecutivo Federal no podría atender.

d) *Principio de Especialidad*. De acuerdo con el maestro Gabino Fraga, "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 sólo establecer orden en la administración de los fondos públicos, sino también dar base para que el poder legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones."<sup>29</sup>

La idea principal consiste en establecer que los recursos sean utilizados precisamente para lo que fueron señalados en el presupuesto, evitando de esta manera gastos imprevistos o exagerados, o la solicitud de partidas especiales.

La especialidad facilita la revisión de la cuenta pública, ya que en el presupuesto se especifican los gastos, y al momento de su control y evaluación se establecen específicamente dónde o en qué fueron erogados. De esta manera aplicamos el artículo 74 fracción IV Constitucional.

### **C) DEUDA PÚBLICA**

El creciente intervencionismo del estado en la economía ha incrementado la importancia del crédito externo en la evolución de la economía nacional. El Estado participa, a través de la rectoría, cada vez más en la promoción, coordinación y apoyo de proyectos productivos de interés general. Más todavía, al asignársele la rectoría de la economía nacional, se convierte en el centro de las decisiones económicas más importantes del país. Esta atribución del Estado explica la creciente importancia cuantitativa y cualitativa de la deuda pública en el desarrollo nacional.

La necesidad de desarrollo en el país y la función rectora que dentro de este proceso cumple el Estado, provocaron en nuestro país una tendencia histórica de endeudamiento progresivo que se acentúa al perder viabilidad el proceso de sustitución de importaciones. Por ello se hizo necesario legislar específicamente sobre la materia con el propósito de evitar los riesgos de un endeudamiento excesivo.

En la exposición de motivos de la Ley General de Deuda Pública señalaba: "Los recursos crediticios del sector público federal deben enfocarse a la producción de bienes y servicios, de tal forma que su utilización se dirija, fundamentalmente a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen el plan nacional de desarrollo, los cuales fomenten el desarrollo económico y social de la nación, que generen ingresos necesarios para su

<sup>29</sup> Ibidem.

pago o que se empleen para el mejoramiento de la estructura del propio endeudamiento público. De fundamental importancia es que el servicio de la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto"

La actividad financiera del Estado se compone como ya se dijo anteriormente de la obtención de ingresos, de su administración y ejercicio, considerando los mecanismos de control sobre los mismos, se debe señalar que de la emisión de moneda y del endeudamiento interno y externo también se obtienen recursos.

El endeudamiento lo concibe la Ley General de Deuda Pública como: el conjunto de obligaciones pasivas directas o contingentes, derivadas de financiamiento contraídos por el Poder Ejecutivo.

Esto significa que la autoridad responsable de la administración de la deuda pública es el titular del Ejecutivo Federal, quien deberá obtener la autorización previa del Congreso de la Unión e informar sobre los montos, niveles y características del estado que guarda el crédito de la nación.

Los financiamientos se podrán obtener por la contratación, dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos; de los pasivos contingentes relacionados con estos actos y la celebración de actos jurídicos análogos.

La deuda pública puede ser interna o externa. Es interna cuando se contrae con ahorradores de la propia comunidad cuyo gobierno la emitió. Es externa cuando se contrae con ahorradores públicos o privados de otras naciones, o con organismos internacionales.

En ambos casos, los tenedores de bonos tienen una acción en contra del Estado. Si se trata de una deuda interna, el crédito se paga a residentes del país por lo que no hay pérdida directa del ingreso nacional. Parte de lo que se recauda a través de la imposición a una persona, alguna otra lo recibe por concepto de intereses y pueden coincidir las categorías de contribuyentes y tenedores de bonos. En cambio si los acreedores son extranjeros, el empréstito constituye una acción del extranjero contra los contribuyentes del país y representan una carga y una limitación sobre la economía nacional.

Clasificación de los ingresos:

- Ingresos Ordinarios y Extraordinarios.

Para Flores Zavala los ingresos ordinarios "son aquellos se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir los gastos ordinarios...Los ingresos extraordinarios son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etcétera."<sup>30</sup>

En nuestra opinión los ingresos ordinarios son aquellos comprendidos en el catálogo anual de la Ley de Ingresos de la Federación y los ingresos extraordinarios son aquellos que obtiene el Gobierno Federal por concepto de empréstitos y financiamientos diversos. Ahora bien, en su momento se explicarán los excedentes de ingresos ordinarios presupuestarios.

- Ingresos Tributarios y No Tributarios

"Los ingresos tributarios son los que recauda el Estado en ejercicio del poder de imperium. Quedan comprendidos en esta clasificación los impuestos, los derechos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras, los productos y los aprovechamientos. Los ingresos no tributarios son aquellos que recauda el Estado por mecanismos que no derivan del ejercicio de su poder de imperium sino de un acto de derecho público o privado, por ejemplo, los productos, la emisión de moneda y la contratación de crédito"<sup>31</sup>

- Ingresos Originarios y Derivados.

Se consideran ingresos originarios aquellos que se generan en el patrimonio del Estado, a través de su explotación directa o indirecta. Son ingresos derivados aquellos que el Estado recibe de los particulares. Por exclusión son ingresos derivados: los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los aprovechamientos y los empréstitos.<sup>32</sup>

Resulta relevante señalar que el artículo 9º de la Ley General de Deuda Pública establece que "El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas

<sup>30</sup> Flores Zavala. Op Cit. pagina 23

<sup>31</sup> Osornio Corres. Op Cit. pagina 56

<sup>32</sup> Ibidem



en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal debe informar al Congreso de la Unión del estado de la deuda pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, así mismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria."

Asimismo el artículo 10 de esa misma disposición jurídica dispone: El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

El Ejecutivo Federal hará las proposiciones que correspondan en las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de ésta ley, en lo conducente.

Asimismo el artículo 12 de la Ley General de Deuda Pública dispone: Que los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos federales y del Distrito Federal. El endeudamiento neto de las entidades incluidas en dichos presupuestos invariablemente estará correspondido con la calendarización y demás previsiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento.

Las dependencias de la Administración Pública Centralizada sólo podrán contratar financiamiento a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las entidades paraestatales sólo podrán contratar financiamientos externos con la autorización previa y expresa de la misma Secretaría. En cuanto a los financiamientos internos bastará con la aprobación de sus órganos de gobierno, procediéndose en los términos del artículo 6º de la ley.

Por ello, el artículo 6º dispone: "Las entidades del sector público federal requerirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y de capitales.

Para obtener esta autorización deberán proporcionar a dicha Secretaría sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se le solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito.

Para la contratación de financiamientos internos, en cuanto a las entidades paraestatales, bastará la autorización de sus respectivos órganos de gobierno. En estos casos, el director general de la entidad de que se trate o equivalente informará sobre el particular a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública establece que: "Los proyectos a cargo de las dependencias del Gobierno Federal que requieran financiamientos para su realización, deberán generar los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman, en razón de que dichos financiamientos, no deberán ser superiores a la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan.

## **CAPÍTULO II**

### **ACTIVIDAD DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN - PRESUPUESTACIÓN**

Uno de los principales factores por lo que las diversas ciencias no prosperan, es el divorcio que existe entre ellas, por ende el estudio de la planeación no debe enfocarse sólo desde el punto de vista de lo económico pues el crecimiento de la población, entre otros aspectos, ha propiciado, como una constante la distribución inadecuada del ingreso, el manejo ineficiente e ineficaz del gasto público cuyo empleo de recursos son muy cuestionables y una falta de participación de la comunidad en el proceso de desarrollo.

La planeación implica no sólo un método para orientar a los órganos del Estado en el alcance de los objetivos que postulan, sino un sistema administrativo y una organización que permita que la administración pública, así como los sectores social y privado, aporten a la planeación sus inquietudes relativas a largo y corto plazo.

"La planeación debe proyectarse basándose en un esquema global, considerándose los recursos disponibles para programar su destino adecuado. El Estado debe definir programas anuales que permitan ordenar la ejecución del plan para ejercerlo cada año, al mismo tiempo deben producir informes anuales de los programas de mediano plazo a fin de evaluar los resultados obtenidos".<sup>33</sup>

La inquietud de realizar la actividad de planeación en México se introduce a partir de 1934 con el primero y segundo plan sexenal, éste último no se llevó cabo en razón de que la segunda Guerra Mundial modificó substancialmente los presupuestos económicos del desarrollo. Después de estos dos intentos no se volvió a continuar con la práctica de la planeación, sino hasta el proceso de sucesión presidencial de 1976-1982. Este plan no se ejecutó, pero bajo la administración correspondiente se realizó un importante esfuerzo para iniciar la planeación que tuvo su instrumento más significativo en el plan global de desarrollo 1980-1982 y de una importante serie de planes y programas sectoriales.

Pero en realidad el esfuerzo institucional de planeación en México no se inicia sino hasta la publicación de la Ley de Planeación y la de las reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, que establecen la rectoría del Estado.

En México, la planeación se ha concebido como necesaria para orientar y promover las transformaciones sociales que la Constitución señala, por lo cual la planeación se traduce en un instrumento necesario para asegurar la eficacia en

<sup>33</sup> Correa Osornio, Francisco Javier "Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México" Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992, página 13

la consecución de los objetivos y metas, la congruencia de éstos con los medios, y la eficiencia en la optimización de recursos. Por lo cual, el gobierno ha tratado de asociar distintas acciones parciales y transitorias a la instrumentación de un sistema de planeación, por ende para establecer dicho sistema se debe establecer que es la planeación-programación o cual es el deber ser.

### **1. CONCEPTO DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN.**

La planeación la define el investigador Marcos Kaplan del Instituto de Investigaciones Jurídicas, a través del Diccionario Jurídico Mexicano como "el intervencionismo económico del Estado en general, y su despliegue se realiza bajo la forma de un Sistema Nacional de Planeación Democrática".<sup>24</sup>

El maestro Osornio Corres señala que "la planeación es la ordenación sistemática de las actividades económicas, sociales y culturales, que a partir de los inventarios de recursos humanos, físicos, técnicos y financieros realizan los distintos agentes bajo la coordinación del Estado, en búsqueda de la realización de los objetivos de desarrollo previamente definidos. En resumen podemos decir que la planeación es un instrumento del Estado que busca conjuntar esfuerzos sociales para lograr los objetivos comunes de desarrollo"<sup>25</sup>

La extinta Secretaría de Programación y Presupuesto en el documento que expidió en 1988 intitulado "Glosario para el Proceso de Planeación" establecía que el proceso de planeación es el conjunto de acciones destinadas a coordinar, formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano y corto plazos originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática con el fin de vincular las acciones de los periodos considerados de manera que se observe congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de los objetivos y metas programados. Consigna políticas, estrategias, responsables, tiempos y mecanismos de coordinación. Asimismo, define al proceso de programación-presupuestación señalando que consiste en las etapas interrelacionadas en donde se definen los objetivos y metas, así como los recursos que se requieren para alcanzarlos. Constituye la estrategia de acción de corto plazo que se utiliza para definir competencias, responsabilidades y actividades a realizar tanto por las dependencias globalizadoras como por las coordinadoras de sector y las entidades coordinadas sectorialmente en la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

<sup>24</sup> Kaplan, Marcos, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, "Diccionario Jurídico Mexicano" editorial Porrúa, tomo P-Z, página 2423

<sup>25</sup> Ibidem. , página 21

Por su parte, Rogelio Montemayor considera que: "Más que un conjunto de procedimientos técnicos, la planeación es una práctica política; un proceso de transformación de la sociedad que lleva a la conjunción de los distintos intereses nacionales; por sí sola no resuelve los problemas ni asegura certidumbre frente al futuro, pero sí permite disponer de mejores instrumentos, en los ámbitos de acción global, sectorial, institucional, estatal y regional."<sup>36</sup>

Así definen la planeación los autores que se citan, en mi opinión la planeación en México debería desarrollarse en serio, con un plan acorde a la realidad que impera en nuestro país y no sólo que se elabore y permanezca a nivel de plan sino que se ejecute *en y para el tiempo en que se pensó*, con los sectores clave detectados como prioritarios o estratégicos, porque se puede elaborar un excelente plan pero nunca se concretiza por el divorcio que existe entre el propio sector público, la realidad y el protagonismo político de los servidores públicos, tratando de maquillar las condiciones reales del país con lo que se pretende hacer, *para mitigar la pobreza social*.

Como podemos apreciar el concepto pobreza y desarrollo social son términos con los cuales se ha lucrado y fraudulentado a la población mexicana ya que en los pocos planes que se han hecho, siempre aparecen como la gran fórmula a los problemas sociales sin meditar el fondo de la estrategia a seguir.

Por lo anterior, la planeación se define muy comúnmente como:

- 1) Un proceso racional para lograr objetivos y construir el futuro que se desea.
- 2) La actividad de hacer planes para el futuro, es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos.
- 3) La actividad para hacer planes, programas y proyectos; fijar metas cuantitativas a la actividad; destinar recursos humanos y materiales necesarios para la consecución de los objetivos; definir métodos de trabajo a emplear; fijar la cantidad y la calidad de los resultados, y determinar la localización especial de las obras y actividades.

Por lo antes expuesto, se considera que el mejor concepto que se puede señalar es el legal, el cual señala que la planeación es uno de los medios para el eficiente y eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo

<sup>36</sup> Montemayor, Rogelio "El Sistema Nacional de Planeación Democrática", Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública RAP 55/56 México, 1986, página 21

integral del país que deberá atender los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución.”

Los principios de la planeación son los siguientes:

- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacional, en lo político, lo económico y lo cultural.
- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundando en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.
- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida para lograr una sociedad más igualitaria.
- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades así como de los derechos sociales y políticos.
- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.
- El equilibrio de los factores de producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

En este sentido podemos afirmar que la programación-presupuestación se interrelacionan, por ello resulta importante definir en que consiste cada etapa y procurar no confundirlas.

“La programación es el proceso a través del cual se definen estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazo fijados en el plan, que se concretan mediante la programación económica y social y la programación presupuestaria, considerando las limitaciones y posibilidades reales de la economía nacional.”<sup>37</sup>

Ahora bien, la programación vendría a ser el instrumento a través del cual se ejecuten los ideales planteados en un plan, en este rubro el artículo 4º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala que “La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes

<sup>37</sup> Artículo 2º de la Ley de Planeación

<sup>38</sup> Glosario para el Proceso de Planeación 1988, expedido por la Dirección General de Política Presupuestal, páginas 121 y 122

nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto".

"La presupuestación es la acción encaminada a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado periodo; comprende las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto atendido a lineamientos generales, criterios y procedimientos, elaborados por las áreas competentes para ser aplicados durante dicho proceso."<sup>39</sup>

Derivado de estas disposiciones legales se desprenden las siguientes observaciones:

- Se debería elaborar una nueva Ley de Presupuesto que sea integral, es decir, que abarque tanto los ingresos y los egresos públicos federales.
- Rescatar los ideales constitucionales para la elaboración de la Ley de Ingresos de la Federación como los principios de: legalidad, proporcionalidad y equidad, generalidad, igualdad, irretroactividad, garantía de audiencia y el destino de la recaudación tributaria a satisfacer los gastos públicos.
- Asimismo conservar los principios constitucionales para la elaboración y administración de los recursos públicos que se destinan a sufragar los gastos públicos de la Federación, los cuales son la eficiencia, la eficacia y la honradez.
- Vincular la planeación nacional con la programación-presupuestación. Determinar el ámbito de aplicación del gasto público Federal, de acuerdo con las modificaciones legales y constitucionales aplicables.
- Señalar que la política de gasto público debe ser congruente con las condiciones económicas y sociales imperantes en el país.

## **2. LEY DE PLANEACIÓN**

La Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo; define las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; precisa la coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas, y la concertación e inducción de acciones con los grupos sociales, además señala los fines y

---

<sup>39</sup> Ibidem . página 112

procedimientos del proceso de participación y consulta para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas que se generen en el sistema.

En la exposición de motivos de la Ley de Planeación se propuso lo siguiente: "Establecer un marco normativo para la planeación, actividad necesaria en una sociedad cada vez más compleja aunada a una situación internacional de desorden e incertidumbre que exige una estrategia integral de desarrollo, en la cual se considera a la planeación como su principal instrumento. La escasez relativa de recursos exige que dicha estrategia se realice de una manera ordenada y racional a través de un sistema organizado y participativo de planeación que fije objetivos y metas, determine estrategias y prioridades, asigne recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados."<sup>40</sup>

En el capítulo primero la Ley de Planeación establece que sus disposiciones son de orden público e interés social, y define su objeto, que consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, obligatoria para la Administración Pública Federal, así mismo, señala las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación en la materia entre la Federación y los Estados, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y en general del conjunto de la población y la participación social. Se fijan principios en los que estará basada la planeación, para ello se establecen en el artículo 2º los principios generales a los que deberá atender su ejercicio. La ley define la planeación nacional del desarrollo, como un medio o instrumento del Ejecutivo Federal para el ejercicio de las atribuciones que las leyes le confieren con objeto de intervenir en la vida de la nación, y le atribuye la responsabilidad de conducir dicho proceso.

El capítulo segundo, se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática a través del cual la Administración Pública Federal llevará acabo las tareas correspondientes. La ley reconoce que el proceso de planeación se desarrolla a través de etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación; el mismo capítulo señala las atribuciones que en la materia corresponderán a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Así la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, derivado de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponde según la Ley de Planeación: <sup>41</sup>

<sup>40</sup> Presidencia de la República. 1983

<sup>41</sup> Se debe de tomar en cuenta las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992, que fusionó a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto a la de Hacienda y Crédito Público, ya que en el artículo quinto transitorio se estipuló expresamente que "Las atribuciones que en otras leyes y en reglamentos, se otorgan a la Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público se tendrán por conferidas a esta última, las que ejercerá con base en lo que dispone el presente ordenamiento, con excepción de las relativas a



- a) Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo;
- b) Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo,
- c) Proyectar y calcular los ingresos y los egresos de la Federación, de la Administración Pública Paraestatal considerando la disponibilidad de recursos y las necesidades del gasto público federal, en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- d) Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales;
- e) Elaborar los Programas Especiales que le señale el Presidente de la República,
- f) Cuidar que el plan y los programas que se generen en el sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;
- g) Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;
- h) Aprobar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales, estableciendo las directrices y tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales,
- i) Verificar periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos.
- j) Remitir en el mes de marzo de cada año, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de ejecución del plan.

También se establece que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, tendrán a su cargo la planeación nacional de índole sectorial a través de la elaboración de programas tanto de mediano plazo como operativos anuales. El nivel Institucional del sistema queda integrado por las entidades de la Administración Pública Paraestatal, las cuales deben participar a través de programas anuales elaborados por ellas mismas, estableciendo objetivos factibles de evaluar por el coordinador de sector correspondiente.

---

*la coordinación y promoción del desarrollo científico y tecnológico, que se entenderán atribuidas, en los sucesivos a la Secretaría de Educación Pública.*

En el capítulo tercero, se faculta al Ejecutivo Federal para que determine las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales en la planeación.

En el capítulo cuarto, se establece que el Plan Nacional de desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse en los primeros seis meses después de la toma de posesión del Presidente de la República, que su vigencia no excederá al sexenio correspondiente, sin que esto sea limitante para que tenga consideraciones y proyecciones de más largo plazo, y que la categoría de plan será únicamente para el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo se enuncian las características y elementos esenciales del Plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Se señala que el Plan expresará el compromiso general en materia de desarrollo económico y social. A partir del anterior marco normativo se elaborarán los programas sectoriales, regionales y especiales, los cuales pretenderán constituirse respecto de los sectores administrativos, las entidades paraestatales y las regiones entre los propios sectores, en documentos rectores de política y acción de mediano plazo. Los programas anuales definirán las diferentes acciones que deben realizarse en el corto plazo, para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas especiales.

#### *El Plan Nacional de Desarrollo.*

- Tiene por objeto definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, a la vez que señala los programas de mediano plazo para cubrir las necesidades económico sociales. Constituye así el marco orientador de todos los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual considera a todos los sectores y regiones del país, además de orientar las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional y la planeación que efectúan los Estados y Municipios.
- En su formulación participan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los grupos sociales interesados y las Entidades Federativas y los Municipios.
- Dicho plan es elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir de la fecha de inicio de cada administración.
- El plan indica los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que habrán de elaborarse para las áreas de interés en la economía o sociedad.

- El plan contiene los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; la determinación de instrumentos y responsables de su ejecución, y los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.
- El plan nacional de desarrollo, para su aprobación es sometido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Presidente de la República, y una vez que lo aprueba se publica mediante Decreto Presidencial en el Diario Oficial de la Federación.

La Ley de Planeación consolida avances en la vertiente de coordinación para ello se regulan las relaciones de coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas y Municipios, planteando una planeación del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones. También se establecen las bases para una concertación e inducción entre el sector público y los grupos sociales y privados interesados en las acciones planeadas y programadas a través de convenios de carácter administrativos.

Finalmente, se debe señalar que el objeto que la ley persigue consiste en establecer:

- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;
- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática ;
- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas, y
- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

### **3. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA**

"Para llevar a cabo la planeación se creó un sistema, o sea, un conjunto articulado de relaciones funcionales que establezcan las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, con objeto de realizar acciones de común acuerdo. Este Sistema de Planeación Democrática

contiene mecanismos de participación permanente, mediante los cuales intervienen de manera activa los grupos organizados de la sociedad y la población en general".<sup>42</sup>

Cabe destacar que la planeación se encuentra desvinculada de la programación y ésta de la presupuestación. En este sentido, deberían ir de la mano en cuanto a los objetivos a alcanzar; también se considera que tanto el plan, los programas de mediano plazo, así como los anuales, tienen igual importancia, sólo que su elaboración lleva consigo diferentes etapas. El programa operativo anual conocido como el POA es el instrumento a través del cual se ejecuta el plan y los programas de mediano plazo, ya que el POA es la base para que las dependencias y entidades elaboren los anteproyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación, pues a través de éstos, se conjunta la programación y la presupuestación. Por ello, no se coincide con el maestro Osornio Corres ya que éste afirma que "La planeación es más importante que los planes o programas".<sup>43</sup>

El sistema de planeación está conformado por cuatro etapas: la formulación, la instrumentación, el control y la evaluación, mediante las cuales se pretendía que el mediano y el corto plazos quedarán vinculados para que existiera congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de objetivos y metas previstas, así como evitar desviaciones en la ejecución de lo planeado. Las citadas etapas podían realizarse simultáneamente, sin perder su secuencia, obteniendo con esto la continuidad y congruencia entre actividades y productos del sistema. A continuación se describen cada una de las etapas:

- **Formulación.** Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del plan nacional y los programas de mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad, el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.
- **Instrumentación.** Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo.

Las actividades de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; elegir los principales

<sup>42</sup> Osornio Corres. Op Cit. , página 31

<sup>43</sup> Ibidem

instrumentos de política económica y social; asignar recursos; determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del plan o programas.

Para cumplir con lo anterior, se elaboran programas anuales que vinculan el corto con el mediano plazo. Esta etapa de instrumentación se lleva a cabo a través de cuatro vertientes: de obligación, coordinación, concertación e inducción. Las cuales se explican como sigue:

- a) **Obligatoria:** comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal) para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el plan y programas del sistema. Los instrumentos más representativos de esta vertiente son:
  - ⇒ los programas presupuestos de cada dependencias o entidad,
  - ⇒ el Presupuesto de Egresos Federal,
  - ⇒ la Ley de Ingresos de la Federación y, por último,
  - ⇒ los acuerdos institucionales que celebran las dependencias y entidades entre sí.
- b) **Coordinación:** incorpora las acciones en materia de planeación que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizan con los gobiernos de las Entidades Federativas, y a través de éstos con los de los Municipios, lo que se traduce en los convenios de desarrollo social, celebrados por el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales. Dicha coordinación se fundamenta en el artículo 26 Constitucional. Entre la Federación y los gobiernos Estatales, el convenio de desarrollo social constituye el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que integra las acciones (artículo 33 y 34). Anteriormente los convenios de desarrollo social, se les denominaba convenios únicos de desarrollo.
- c) **Concertación:** comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado. Esta concertación se aplica a través de acuerdos escritos, que la Ley de Planeación llamados contratos o convenios, los cuales expresan una de las formas en que los sectores social y privado se integran al Sistema Nacional de

Planeación Democrática, sin menoscabo de las garantías individuales (artículo 37 y 38).

- d) *Inducción*: se refiere al manejo de instrumentos de política económico social y su impacto en las decisiones de los participantes, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación. Dentro de esta vertiente se ubican a nivel global entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria.

El control de los instrumentos depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por medio de la instrumentación se facilita que se continúe con el proceso de participación en las tres líneas fundamentales que se trazaron para la integración del plan.

En este rubro se da la creación de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan (COTEIP), los cuales constituyen los mecanismos operativos en los que se busca asegurar la congruencia que debe existir entre el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, así como los instrumentos y políticas de corto plazo, contenidas en los programas estratégicos anuales y en los programas operativos de cada dependencia. Entre ellos participan el representante de la dependencia coordinadora de sector y representantes de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de las áreas de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Resulta importante mencionar que el Reglamento del Comité Técnico para la Instrumentación del Plan, establece las disposiciones generales del instrumento administrativo del proceso de planeación.

Aspectos relevantes del Reglamento del Comité Técnico para la Instrumentación del Plan (COTEIP):

- a) El COTEIP es un mecanismo técnico administrativo del proceso de planeación que funge como un foro permanente para coordinar de manera congruente las actividades de formulación, ejecución, control y evaluación de los programas de mediano y corto plazo y del presupuesto del sector público.
- b) El objeto del COTEIP son las actividades de programación-presupuestación que efectúan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y que se incluyen anualmente en el Proceso de Planeación que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- c) El COTEIP constituye una instancia de discusión en el que se generan propuestas y acuerdos de tipo técnico, por lo que en ningún momento se debe asumir, sustituir o ejercer atribuciones directas en la formulación de los trabajos concretos, que por ley deberán realizarse en las áreas administrativas correspondientes.
- d) Las actividades del COTEIP si inician cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica a los titulares de las dependencias y entidades que los integran, su instalación formal y al mismo tiempo solicitará el nombramiento de sus representantes.
- e) Las funciones del COTEIP son:
- Coordinar, orientar y efectuar la revisión , ajustes y evaluación de los programas de mediano plazo, así como la formulación, control y evaluación de los programas operativos anuales y los proyectos de presupuesto de las dependencias y entidades del Sector Público.
  - Vigilar que las actividades se observen y apliquen a la estrategia del proceso de planeación, así como los instrumentos, criterios, metodologías, lineamientos y normas que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencias globalizadoras.
  - Proponer modificaciones cuando procedan a los documentos que resulten de la revisión, ajustes y evaluación de los programas de mediano plazo y la formulación, control y evaluación de los programas operativos anuales y proyectos de presupuesto.
  - Definir las prioridades sectoriales para revisar, ajustar y evaluar los programas de mediano plazo y para formular, controlar y evaluar los programas operativos anuales y proyectos de presupuesto, así como participar en los dictámenes correspondientes, y
  - Coordinar la concertación e integración de las estructuras programáticas de las dependencias y entidades del Sector Público.

- **Control.** Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que la rige y a lo establecido en el plan y los programas. Dicho control constituye un mecanismo preventivo y correctivo, que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficientes o incongruentes 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 asignación de recursos contenidos en el plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública Federal. El control en la praxis administrativa de nuestro país es un ideal utópico, mientras no haya un cambio de actitudes en la población y en los servidores públicos.

Existen dos tipos de control: El control normativo-administrativo y el control económico-social. El primero tiene como objetivo vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones, dicha normatividad abarca múltiples aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos y también las normas en materia de planeación. 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 normativo-administrativo es controlado por el Sistema de control y evaluación gubernamental.

El control económico-social es el encargado de vigilar por una parte, que exista congruencia con el plan y los programas que se generen en el sistema y, por otra parte, 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 Federal, realmente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional. Este control será ejercido en el seno del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público que operan el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo.<sup>44</sup>

Es importante destacar que el Congreso de la Unión ejerce su control externo al sistema, por medio de las facultades señaladas en los artículos 73 y 74 de la Constitución de aprobación tanto del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos de la Federación.

---

<sup>44</sup> Artículo 68 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996



- **Evaluación.** Consiste en la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados para retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, asegurando el carácter flexible y dinámico de todo el proceso.

El periodo para realizar una evaluación es anual, después de la aplicación de un programa también anual. Dentro de los objetivos de la evaluación se encuentra la verificación del cumplimiento de los objetivos del programa y medir su efecto en otros programas, así como retroalimentar el próximo ciclo de instrumentación.

Es así como la evaluación viene a ser una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar las acciones del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, a la vez que muestra el grado de integración de los niveles de planeación, confrontando los resultados del plan con lo planteado en un principio por la sociedad, en distintos niveles del sistema.

Las evaluaciones deben ser periódicas y controladas por las dependencias coordinadoras de sector administrativo, esto es en el primer nivel. El segundo nivel precisa la revisión de lo efectuado por cada entidad coordinadora, además de la evaluación del sector en su conjunto.

Dentro de la evaluación, el Ejecutivo Federal somete los resultados de dicha administración a dos tipos de instancias: ante el Congreso de la Unión a través del informe de gobierno y rinde un informe de los resultados de la ejecución del plan y los programas ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en marzo de cada año.

#### "Estructura Institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática"

La estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática está compuesta por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por los organismos de coordinación entre la Federación, Estados y Municipios, y por la representación de los grupos sociales, a través de las unidades de planeación, los gabinetes especializados, las comisiones intersectoriales, los convenios entre la Federación y Estados, la participación social y otros medios de comunicación.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática existen tres niveles:

- Global,
- Sectorial, e
- Institucional

*Nivel Global.* Se refiere a las actividades más generales de la economía y sociedad, con fundamento en los artículos 14 y 15 de la Ley de Planeación; 31 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza atribuciones de planeación.

*Nivel Sectorial.* Este nivel corresponde a la división actual de la Administración Pública Federal que se encarga de aspectos específicos de la economía y la sociedad. Dentro de cada dependencia, la responsabilidad recae en su titular, el cual se apoya en una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva.

Es importante señalar las atribuciones que corresponden a las dependencias coordinadoras de sector:

- ◊ **Intervenir respecto de las materias que les competan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;**
- ◊ **Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;**
- ◊ **Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;**
- ◊ **Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;**
- ◊ **Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;**
- ◊ **Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los Gobiernos de los Estados;**
- ◊ **Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional;**

- ◊ Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

*Nivel Institucional.* Este nivel está compuesto por las entidades de la Administración Pública Paraestatal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, y fideicomisos públicos.

El nivel institucional se relaciona con la planeación global por medio de los programas sectoriales.

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborarán programas institucionales de mediano plazo, sólo cuando así lo disponga el Presidente de la República. Las entidades paraestatales realizan las siguientes actividades:

- a) Participar en la elaboración de los programas de mediano plazo, de acuerdo a su ámbito y objetivos,
- b) Elaborar programas operativos anuales para la ejecución del programa institucional,
- c) Atender las propuestas de los gobiernos de los Estados,
- d) Verificar con periodicidad la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos, y
- e) Elaborar sus programas presupuestos.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática se auxilia de diferentes instrumentos, los cuales son objeto de jerarquización y ordenación temporal y especial, dichos instrumentos tienen su expresión material a través de documentos como planes, programas, leyes, informes de control o evaluación.

a) Normativos de Mediano Plazo:

- Plan Nacional de Mediano Plazo
- Programas de Mediano Plazo
  - \* Sectoriales;
  - \* Institucionales;

- \* Regionales, y
- \* Especiales.

**b) Instrumentos Operativos de Corto Plazo:**

- Programas Operativos Anuales;
- Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal;
- Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, y
- Convenios de Desarrollo Social.

**c) Instrumentos de Control:**

- Informe Trimestral de la Situación Económica y de las Finanzas Públicas;
- Informe Mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, e
- Informe de Auditorías Gubernamentales.

**d) Instrumentos de Evaluación:**

- Informe de Gobierno;
- Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo;
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal;
- Informes Sectoriales, e
- Informes Institucionales.

#### **4. PROGRAMACIÓN - PRESUPUESTACIÓN**

"Los programas son las diversas vertientes del plan llevadas al detalle; pueden ser sectoriales, institucionales, regionales o especiales"<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Martínez Morales, Rafael I., "Derecho Administrativo" Segundo Curso, editorial Harla, México, 1991., página 35

## **A) PROGRAMAS**

*Los Programas Sectoriales.* Comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia. Estos programas se integran bajo la responsabilidad de las dependencias coordinadoras de sector, conforme a las normas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y con base en las propuestas de las entidades sectorizadas, las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, las recomendaciones de los Estados y Municipios y las aportaciones de los grupos interesados.

Los programas sectoriales son sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por las dependencias coordinadoras de sector, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*Los Programas Regionales y Especiales.* Son llamados también estratégicos. Con los regionales se atiende a una o más regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional, estos programas requieren de la intervención de las entidades federativas, y la responsable de su integración es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los programas especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país, en los que intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector, de las cuales una es designada por el Presidente de la República para fungir como responsable general del programa. Para la elaboración de estos programas, las dependencias de la Administración Pública Centralizada colaboran conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación.

*Los Programas Institucionales.* Se elaboran, como su nombre lo indica, a nivel institucional ya sea nacional o regional y a mediano plazo. Su objetivo es señalar la manera en que se aplicarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales.

El que los programas sean nacionales o regionales, está en función de la naturaleza de las actividades que realizan las entidades paraestatales y de las características del propio programa.

Los programas institucionales se elaboran por las entidades paraestatales que a juicio del jefe del Ejecutivo Federal se consideren adecuadas en función de su ubicación dentro del sector que correspondan.

Dichos programas precisan el diagnóstico, los objetivos, las metas prioritarias y complementarias, así como las acciones operativas de apoyo, coordinación y regulación, los recursos que demande la entidad para llevarlos a cabo y los

critérios que rigen su operación. Para su aprobación los programas deben ser presentados a la dependencia coordinadora de sector.

**Los Programas Anuales.** Estos programas se elaboran a nivel global, sectorial e institucional, sean nacionales o regionales, a corto plazo (un año). Tienen por fin expresar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, definiendo las acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos.

Los programas operativos anuales son el vínculo entre la programación y la presupuestación, ya que en la programación sólo se definen las acciones que se pretenden alcanzar, y en la presupuestación se toma en cuenta las variables macroeconómicas que se incluyen en el documento intitulado "Criterios Generales de Política Económica" que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomando en cuenta el ingreso y el gasto público federal.

Como ya se dijo en el capítulo anterior, los programas operativos anuales son la base para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaboren sus anteproyectos de presupuesto de egresos.

**La presupuestación.** Es el análisis de recursos que se obtendrán y con base en ello, se deben mitigar las necesidades públicas programadas, cuidando de no gastar más de lo que se va a obtener, sería algo así como el presupuesto de una familia en la que el jefe de ésta, tiene que planear las acciones y directrices que va a ejecutar para que en el programa se identifique claramente la política a seguir procurando incluir las necesidades más relevantes que llamaría como prioritarias, y estimando los ingresos que va a obtener en el periodo que se fija.

**La Ley de Ingresos de la Federación.** Esta ley contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingreso, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público: financiera, monetaria, crediticia y deuda pública, así como el instrumento de cada una de ellas para su aplicación. La Ley tiene vigencia de un año.

**El Presupuesto de Egresos de la Federación.** Esta disposición contiene la presupuestación de las asignaciones de recursos que se otorgan a cada uno de los Ramos del Gobierno Federal para la ejecución de los programas tendentes a lograr el desarrollo nacional. En el Presupuesto de Egresos se traduce la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el cumplimiento de los programas a alcanzar, derivados de la planeación-programación, pero aquí sólo interviene de la vertiente obligatoria.

*La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.* En esta disposición jurídica se establecen varios preceptos que señalan el deber ser de la programación-presupuestación, cabe señalar que existen contradicciones entre la Ley de Planeación y el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en materia de programación-presupuestación lo cual se debe a la fecha de su expedición:

- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, y modificada por últimas veces: el 10 de enero de 1994 y recientemente el 21 de diciembre de 1995.
- El Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1981, y no ha tenido modificaciones.
- La Ley de Planeación, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, y no ha tenido modificaciones.

Como podemos observar existe una gran diferencia en cuanto a la fecha de su expedición y por ende, las disposiciones que regulan a la programación-presupuestación se encuentran desvinculadas de la planeación, otro factor importante es que los servidores públicos que realizan la programación y la presupuestación ya sea de una dependencia o entidad, no programan sino que sólo presupuestan, y si se analiza de manera minuciosa, ni se presupuesta, tan sólo se tiene un acercamiento programático. Se debería de legislar a la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación en un sólo documento legal con coherencia práctica jurídica y con una eficaz interrelación. Considero que así como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala los requerimientos que debe contener el Presupuesto de Egresos de la Federación, también debería de existir un documento legal que estableciera cuales son los requisitos que debe de contener la Ley de Ingresos de la Federación.

Las disposiciones jurídicas vigentes para realizar la programación-presupuestación son los siguientes:

⇒ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- El artículo 4º establece que 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 Federal.

- El artículo 5º señala que 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 disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.
- El artículo 6º indica que 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. Asimismo, se manifiesta que las entidades paraestatales presentaran a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su dependencia coordinadora de sector, su anteproyecto de presupuesto de egresos con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo Federal establezca por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El artículo 7º determina que cada dependencia y entidad deberá contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público, sin embargo, se considera que esta disposición resulta un poco obscura ya que no se señala las especificaciones de los servidores públicos, por lo cual resulta que debería de implantarse el servicio de presupuesto público de carrera y no sólo áreas gestoras de trámites como son las oficialías mayores de las dependencias o sus equivalentes en las entidades.

⇒ Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- El artículo 8º establece que la programación-presupuestación del gasto público federal comprende:
  - \* Las acciones que deberán realizar las entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, y
  - \* La programación-presupuestación del gasto público federal comprende las provisiones de gasto corriente, inversión física y financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública que se requieran para cubrir los recursos humanos,



materiales, financieros y de otra índole, estimados para el desarrollo de las acciones, arriba mencionadas.

- El artículo 9º señala que la programación-presupuestación del gasto público se realiza con base en:
  - \* Las políticas y directrices del programa de acción del sector público federal;
  - \* La evaluación de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior;
  - \* El marco macroeconómico que para el ejercicio correspondiente elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
  - \* Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Aquí también se deberían incluir las políticas de los ingresos públicos;
  - \* El programa financiero general que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- En el artículo 10 se manifiesta que la programación-presupuestación del gasto público deberá realizarse considerando su interrelación con:
  - \* Los diversos instrumentos de política económica y social que establezca el Ejecutivo Federal;
  - \* Los acuerdos de concertación con los sectores privado y social y los convenios de coordinación con los gobiernos estatales, y
  - \* Los acuerdos programáticos intersectoriales.

Finalmente, la programación-presupuestación anual del Sector Público Federal se puede dividir en cuatro etapas principales:

- 1) Concertación de estructuras programáticas (Programas, proyectos, metas, unidades responsables).

En esta etapa las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal revisan y determinan, coordinadamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los programas, proyectos y metas que se prevén realizar durante el siguiente ejercicio fiscal, así como las áreas administrativas que los desarrollarán, de acuerdo a las funciones que tienen encomendadas.

### **2) Formulación del Marco Macroeconómico y de Finanzas Públicas Preliminar.**

Durante esta etapa se realiza una primer confronta entre las necesidades del Sector Público Federal y los recursos disponibles de acuerdo con la programación financiera nacional.

Para ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora el Presupuesto Preliminar del Sector Público y la estimación de las principales variables macroeconómicas y de finanzas públicas congruentes con el marco de programación financiera determinado.

El Presupuesto Preliminar se integra con una estimación del gasto mínimo indispensable para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal puedan realizar las actividades que tienen encomendadas, considerando incrementos de las mismas sólo en los sectores prioritarios como: salud, educación, justicia y seguridad nacional.

El Marco Macroeconómico y de Finanzas Públicas Preliminar se determina mediante la simulación de diversos escenarios en las variables reales y financieras de la economía, incorporando en su decisión políticas económicas y sociales de carácter coyuntural.

### **3) Formulación de los Programas Operativos Anuales.**

Con base en la determinación del Marco Macroeconómico y de Finanzas Públicas Preliminar, se comunica a las dependencias y entidades un monto de disponibilidades financieras para cada una de ellas, con el fin de que tengan un parámetro de referencia que norme la formulación de sus Programas Operativos Anuales.

En éstos, las dependencias y entidades plasman las metas que podrían cumplir de acuerdo con los techos financieros que les comunicó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De igual manera, establecen los programas, proyectos y metas, que en su consideración son prioritarios, y que por razón de disponibilidad financiera no podrían cubrir.

Los Programas Operativos Anuales son enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se evalúen y, en su caso, se modifique la asignación de recursos considerada. De manera simultánea a esta revisión, la citada Secretaría realiza una evaluación de las consideraciones del Marco Macroeconómico y de Finanzas Públicas Preliminar y también, en su caso lo modifica.

#### **4) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.**

Con base en la revisión de los programas operativos anuales y del Marco Macroeconómico y de Finanzas Públicas Preliminar, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina los techos financieros a que habrán de sujetarse las dependencias y entidades para la formulación de sus anteproyectos de presupuesto sectoriales e institucionales, los cuales deben establecer con precisión los programas, proyectos, metas y responsables de los mismos. Estos documentos son elaborados por las dependencias y entidades y enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El documento que resulta de estas actividades es el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde se incluye información financiera y programática de las acciones que desarrollarán las dependencias y entidades de acuerdo con sus atribuciones, durante un año. Este documento se presenta a la consideración de la Cámara de Diputados para su análisis, discusión, y en su caso, modificaciones y aprobación.

La formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación requiere de diversos instrumentos programático-presupuestales que se desarrollan durante las etapas de la programación-presupuestación del Sector Público, destacando como los más importantes los que se enuncian a continuación:

- ⇒ **Catálogo de Programas y Metas e Instrumentos para la Programación del Sector Público Federal.** Este documento contiene las estructuras programáticas concertadas con las dependencias y entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Permite definir con precisión el universo de programas, proyectos y metas susceptibles de ser utilizados para la formulación de los Proyectos de Presupuesto Sectoriales e Institucionales.
- ⇒ **Guía Metodológica para la Formulación del Presupuesto Preliminar.** Establece los lineamientos que deberán considerar las unidades

administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, participantes en la formulación del Presupuesto Preliminar.

- ⇒ Manual de Programación-Presupuestación. Contiene los requerimientos y formatos a que habrán de sujetarse las dependencias y entidades para la elaboración de sus proyectos de Presupuesto Sectoriales e Institucionales.
- ⇒ Lineamientos de Política de Gasto para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En este se establecen las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal que deberán contemplar las dependencias y entidades en la formulación de sus proyectos de presupuesto.

Por lo antes señalado, resulta conveniente empezar a detallar a nivel específico, como elaboran las dependencias y entidades sus anteproyectos de presupuesto, y no sin señalar primeramente cual es la estructura de los tomos que componen el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales envía el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputado del Congreso de la Unión.

Resulta importante señalar antes de desarrollar el apartado de los anteproyectos de presupuesto, como se estructura el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación:

TOMO	ESPECIFICACIÓN
I	Exposición de Motivos y Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. <sup>46</sup>
II A	Gobierno Federal
II B	Ramos Generales
II C	Poderes y Órganos Autónomos
III	Análisis de Claves (gasto directo y transferencias)
IV	Organismos y Empresas de Control Presupuestal Directo
V	Organismos y Empresas de Control Presupuestal Indirecto

<sup>46</sup> El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, es únicamente lo que se publica en el Diario Oficial de la Federación cada año a fines del mes de diciembre, los demás tomos sólo se envían a la Cámara de Diputados.

## **B) ANTEPROYECTOS DE PRESUPUESTO**

Los presupuestos como son elaborados cada año por las dependencias y entidades, los trabajos de preparación y el proceso de formulación de los anteproyectos de presupuesto, deben de considerar lo siguiente:

- a) Las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal;
- b) Las políticas y directrices del programa anual del sector público federal;
- c) Las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior;
- d) El programa financiero general;
- e) La interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por el Ejecutivo Federal;
- f) Los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, así como los convenios de coordinación con los gobiernos de los Estados, y
- g) Las políticas y directrices establecidas en los programas operativos anuales.

En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se establecen diversas disposiciones que deben observar las dependencias, entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la elaboración de los anteproyectos y proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.

- En el artículo 13 se manifiesta que el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.
- El artículo 14 apunta, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al examinar los presupuestos cuidará que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento.
- El artículo 15 señala que el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

En esta disposición se puede observar el principio de anualidad del presupuesto estableciendo que empieza a regir desde el 1º de enero de cada ejercicio fiscal, además se señala expresamente en qué se van a gastar los recursos, y lo más polémico es que "los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen" aún cuando se encuentran incluidas todas las entidades de la Administración Pública Federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, no se incluye el monto de gasto de las entidades paraestatales de control presupuestal indirecto, en el contenido de la parte jurídica del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que de alguna manera, como ya se dijo anteriormente, es la única parte del Presupuesto de Egresos que se publica en el Diario Oficial de la Federación.

- El artículo 16 menciona que el Presupuesto de Egresos de la Federación comprende las previsiones de gasto público que habrán de realizar: el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Asimismo, también incorpora en capítulo especial las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades paraestatales: los organismos descentralizados, las empresas de participación mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea alguna institución ya mencionada en este rubro. Cabe señalar que se excluye al Distrito Federal por las modificaciones que sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que con posterioridad se mencionará cuál es la naturaleza del Distrito Federal y de la Procuraduría General de la República.
- El artículo 17 dispone que 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 dependencias 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 de Hacienda.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para formular el proyecto de presupuesto de las dependencias y entidades, cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiere señalado.

- En el artículo 18 se establece que 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, atendiendo a las previsiones del ingreso y del

gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

- El artículo 19 señala cuáles son los documentos que integran el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación:
  - ◊ Descripción clara de los programas que son la base del proyecto, en los que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada por programa;
  - ◊ Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquéllos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
  - ◊ Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;
  - ◊ Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;
  - ◊ Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
  - ◊ Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
  - ◊ Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
  - ◊ Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro, y
  - ◊ En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.
- El artículo 20 establece que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal deberán ser presentados oportunamente al Presidente de la República por la Secretaría de 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.

En esta disposición se deben de señalar varias consideraciones:

**Primera.** la fecha de entrega a la Cámara de Diputados es errónea toda vez que es contraria con la establecida en nuestra Carta Magna ya que el artículo 74 fracción IV dispone que 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 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

**Segunda.** El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal para los ejercicios fiscales de 1995, 1996 y 1997 será enviado a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República.<sup>47</sup> Ya que por las recientes modificaciones al artículo 122 de la Constitución resulta relevante señalar cuáles serán las atribuciones del Congreso de la Unión, del Presidente de la República, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y del Jefe del Distrito Federal en materia presupuestal.

♦ **Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:**

- ⇒ La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materia del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- ⇒ Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:
  - \* La Asamblea de Representantes;
  - \* El Jefe del Distrito Federal, y
  - \* El Tribunal Superior de Justicia.
- ⇒ Los derechos y las obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;
- ⇒ Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales;

<sup>47</sup> Artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación al 25 de octubre de 1993.



⇒ Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial ....;

◆ **Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:**

⇒ Nombrar al Jefe del Distrito Federal;

⇒ Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso, que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;

⇒ El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a cargo. Pero el Ejecutivo Federal tiene la facultad de delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública;

⇒ Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento de presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;

⇒ Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y

⇒ Las demás atribuciones que le señale la Constitución, el Estatuto y las leyes.

◆ **La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:**

⇒ Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento interno, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación;

⇒ Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos;

⇒ Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos

administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público, regulación de su contaduría mayor, ....

⇒ La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

...

- El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables.

Resulta importante mencionar que para que se establezca el nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal en los términos del Decreto modificatorio de la Constitución, se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo Constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho Jefe asume su encargo, el Gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución vigente antes de entrar en vigor dichas disposiciones. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de la Constitución.<sup>44</sup>

- El artículo 22 dispone que a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

En el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se establecen diversas disposiciones para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

---

<sup>44</sup> Ibidem

- En el artículo 21 se señala que las dependencias y entidades en la formulación de los anteproyectos de presupuesto, deberán ajustarse a:

- ⇒ Los lineamientos de gasto que fije la Secretaría;
- ⇒ Las políticas de gasto público que establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría, para el periodo presupuestal correspondiente;
- ⇒ Las normas y lineamientos que dicte la Secretaría para la conducción de las acciones a realizar durante la formulación de los anteproyectos de presupuesto, y
- ⇒ Los lineamientos específicos adicionales que establezcan las entidades coordinadoras de sector a las entidades coordinadas y que deberán ser congruentes con los que dicte la Secretaría.

La previsión del gasto público que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se efectúa según la naturaleza económica de las erogaciones, la cual consiste en: servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, ayudas, subsidios y transferencias, bienes muebles e inmuebles, obras públicas, inversión financiera y otras erogaciones, participaciones de ingresos federales y deuda pública.

Con base en esa naturaleza económica del gasto público federal las dependencias y entidades se deben sujetar a las disposiciones que establece el Reglamento en comento, para efectuar sus previsiones presupuestarias.

- El artículo 22 establece que las previsiones de gasto por concepto de servicios personales, las dependencias y entidades deberán considerar las repercusiones que ocasionen los aumentos salariales, de conformidad con las disposiciones legales que correspondan en cada caso.

La creación de plazas o empleos estará condicionada a la ampliación real de los servicios o incrementos en la producción de bienes y servicios, de conformidad con las metas de los programas institucionales, (*SIC. deberla decir programas operativos*) así como con los lineamientos presupuestarios que dicte la Secretaría.

- Las dependencias y entidades deberán calcular conforme a lo esencialmente necesario, a juicio de la Secretaría, la estimación de gasto por concepto de materiales y suministros, y de servicios generales.

- Las dependencias y entidades en las previsiones de gasto por concepto de transferencias, deben observar los siguientes criterios:
  - ⇒ La finalidad de la transferencia deberá ser congruente con las políticas que al efecto dicte el Ejecutivo Federal y contribuir al logro de los objetivos y metas de los programas correspondientes;
  - ⇒ Se precisará al beneficiario y destino, así como la justificación correspondiente. En el caso de previsiones cuyos beneficiarios sean las entidades paraestatales se deberá de precisar los objetivos y metas específicas que se pretendan alcanzar;
  - ⇒ Quedarán sujetas a un periodo determinado, el cual será fijado por la dependencia coordinadora, previo acuerdo con la Secretaría. La temporalidad y las condiciones se determinarán, en su caso, en función del cumplimiento de los objetivos y metas de ejercicios fiscales anteriores, y
  - ⇒ Tratándose de los subsidios y aportaciones a las entidades coordinadas se deberá considerar:
    - \* Los programas institucionales que se formulen y aprueben;
    - \* La situación financiera que refleje y permita cuantificar las necesidades de las transferencias, y
    - \* Los proyectos en proceso y los nuevos proyectos de inversión conforme se establece en el artículo 17 del Reglamento en comento.
  - ⇒ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará los procedimientos para incorporar las previsiones de gasto de las transferencias que por su naturaleza no puedan consignarse en los anteproyectos de presupuesto de las dependencias coordinadoras de sector, y
  - ⇒ Los demás que establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría.
- En el artículo 25 se señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará a las dependencias y entidades, a más tardar el quince de junio de

cada año, las políticas y lineamientos a que deberán sujetarse para la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto.

- En el artículo 26 se establece que las dependencias coordinadoras de sector, una vez que reciban los anteproyectos de presupuesto de las entidades paraestatales coordinadas, procederán a realizar el análisis correspondiente; los integrarán con su propio anteproyecto, considerando las propuestas de asignación de recursos federales derivadas de los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y los enviarán a la Secretaría a más tardar el veinte de julio de cada año.

Las entidades no coordinadas deberán presentar también sus anteproyectos de presupuesto directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar el veinte de julio de cada año.

- En el artículo 27 se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá efectuar las modificaciones que considere necesarias a los anteproyectos de presupuesto, comunicándolos a la dependencia coordinadora de sector correspondiente, y en su caso, a las entidades no coordinadas sectorialmente para que realicen los ajustes que procedan.
- El artículo 28 señala que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará a las dependencias coordinadoras de sector y entidades no coordinadas, los ajustes que habrán de realizar a sus anteproyectos de presupuesto en función de la cifra definitiva autorizada.
- El artículo 29 indica que las dependencias coordinadoras de sector recibirán de sus dependencias coordinadas los anteproyectos de presupuesto ajustados, revisarán que se apeguen a la cifra definitiva comunicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el día veinte de octubre de cada año.
- El artículo 30 menciona los elementos que debe contener la exposición de motivos sectorial que elaboren las dependencias coordinadoras de sector y las entidades no coordinadas sectorialmente:
  - ◊ Los objetivos sectoriales;
  - ◊ Las metas regionales;
  - ◊ La estrategia sectorial;
  - ◊ El gasto sectorial y su impacto regional;
  - ◊ Los programas y proyectos de inversión prioritarios y estratégicos, y

- ◊ Los demás que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### **C) CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL**

Se considera conveniente señalar que el proyecto de Presupuesto de Egresos contiene los gastos públicos que según sea la clasificación adoptada, será la información obtenida y el uso que se le pueda dar. Con relación a su clasificación, los gastos públicos son muy variados, tanto de tipos como de formas y conceptos, de donde deriva la clasificación siguiente:<sup>49</sup>

- a) Por su objeto;
- b) Administrativa por ramo o institución;
- c) Económica;
- d) Por funciones;
- e) Sectorial, y
- f) Por programas y actividades.

#### *a) La Clasificación por Objeto del Gasto.*

La Clasificación por Objeto del Gasto es un listado que ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, a nivel de grupos ordenados en capítulos, conceptos y partidas, la demanda gubernamental de los recursos: humanos, materiales, tecnológicos y financieros, provenientes tanto del país como del exterior; facilita la operación del presupuesto y precisa la composición de los gastos necesarios para el cumplimiento de las actividades programadas, previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Clasificación por Objeto del Gasto, permite el registro detallado de las cuentas presupuestales a través de sus elementos principales como son: el código, el nombre y la descripción de los capítulos, conceptos y partidas de gasto, que identifican los bienes y servicios requeridos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En tal sentido, los capítulos y conceptos de gasto son la base para consolidar, bajo criterios uniformes y homogéneos, la información presupuestal.

<sup>49</sup> Osorio Corres. Op.Cit., página 89

- **Objetivos**

Entre los Objetivos de la Clasificación por Objeto del Gasto, destacan los siguientes:

- \* Medir los agregados del gasto público, a efecto de facilitar la planeación e instrumentación de las decisiones de política económica y en particular, de la política presupuestal;
- \* Identificar, de manera homogénea, a través de los conceptos de gasto, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, necesarios para alcanzar los objetivos y las metas que se establezcan en la programación del presupuesto;
- \* Facilitar la cuantificación financiera y contable, por partida de gasto, de los bienes y servicios que el Gobierno Federal adquiere, para la presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público, y
- \* Establecer claridad y homogeneidad al ejercicio del gasto público; proporcionar agilidad en su aplicación y, dotar de mayores elementos de información para el análisis presupuestario, financiero y económico.

- **Ámbito de Aplicación.**

La Clasificación por Objeto del Gasto, de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, tiene su ámbito de aplicación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deben llevar los registros de las afectaciones de sus presupuestos aprobados, con sujeción a los capítulos de gasto.

Las dependencias de la Administración Pública Centralizada deben sujetarse al texto de cada una de las partidas de gasto contenidas en la Clasificación por Objeto del Gasto, lo cual es indispensable para el registro y control interno de sus presupuestos autorizados.

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal, de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, deberán identificar desde la formulación de sus programas institucionales (POA) las previsiones de gasto de las categorías programáticas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la clasificación en comento. Sin embargo, considerando que por el funcionamiento diferente y diversificado de las entidades paraestatales, algunas partidas de la clasificación no pueden satisfacer los requerimientos de sus registros y controles presupuestales internos, por ello, para efectos

presupuestales, las entidades elaboran a nivel partida su propia Clasificación por Objeto del Gasto, basándose en las líneas de acción contenidas en la presente Clasificación.

• Estructura

La estructura de la Clasificación por Objeto del Gasto se forma con los siguientes elementos:

**Capítulos.** Son conjuntos homogéneos y ordenados de los bienes y servicios requeridos por el Gobierno Federal, para la consecución de sus objetivos y metas. Este nivel de agregación es el más genérico y permite realizar el análisis de la planeación nacional.

**Conceptos.** Son subconjuntos homogéneos, ordenados producto de la desagregación de los bienes y servicios contemplados en cada capítulo, para la identificación de los recursos y su relación con los objetivos y metas programadas.

**Partidas.** Son elementos que describen a los bienes o servicios de un mismo género, requeridos para la consecución de los programas y metas autorizados, cuyo nivel de agregación permite su cuantificación monetaria y contable.

La Clasificación por Objeto del Gasto consta de cuatro dígitos a nivel de capítulo, concepto y partida que forman parte de la clave presupuestal en los rubros siguientes:<sup>50</sup>

• Capítulo	1000	Servicios Personales
• Capítulo	2000	Bienes Generales
• Capítulo	3000	Materiales y Suministros
• Capítulo	4000	Subsidios y Transferencias
• Capítulo	5000	Bienes Muebles e Inmuebles
• Capítulo	6000	Obras Públicas
• Capítulo	7000	Inversiones Financieras y Erogaciones Extraordinarias

<sup>50</sup> Clasificación por Objeto del Gasto expedida por la Dirección de Normas e Investigación Presupuestal de la Dirección General de Política Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, páginas 24 a 47.



- **Capitulo 8000** Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
- **Capitulo 9000** Deuda Pública

- **Contenido de los Capítulos:**

- 1000 Servicios Personales.** Agrupa las remuneraciones al personal civil y militar al servicio del Estado, así como las cuotas y aportaciones a favor de las instituciones de seguridad social, derivadas de los servicios que esas instituciones prestan al personal, en los términos de las disposiciones legales en vigor, incluye los pagos por otras prestaciones sociales.
- 2000 Materiales y Suministros.** Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye materiales de administración, productos para alimentación; materias primas y materiales para la producción y la construcción; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles; y, en general, todo tipo de suministros para la realización de los programas públicos.
- 3000 Servicios Generales.** Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público. Incluye servicios tales como: postal, telegráfico, telefónico, energía eléctrica, agua y conducción de señales; arrendamientos; asesorías, capacitación, estudios e

- investigaciones; comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación; difusión e información; así como otros servicios oficiales y especiales para el desempeño de actividades vinculadas con las funciones públicas.
- 4000 Ayudas, Subsidios y Transferencias.** Agrupa las asignaciones que la Administración Pública Centralizada destina en forma directa o indirecta a los sectores social y privado, a organismos y empresas paraestatales y a las entidades federativas, como parte de la política económica y de acuerdo a las estrategias y prioridades del desarrollo nacional. Incluye las previsiones de gasto de los órganos administrativos desconcentrados, que por sus características de operación reciben su presupuesto con cargo a este capítulo para el desempeño de sus funciones.
- 5000 Bienes Muebles e Inmuebles.** Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridas en el desempeño de las actividades de la Administración Pública Federal. Incluye el mobiliario y equipo propio para la administración; maquinaria y equipo de producción; las refacciones, accesorios y herramientas mayores indispensables para el funcionamiento de los bienes; la adquisición de animales de trabajo y reproducción, y la adquisición de inmuebles.

- 6000 Obras Públicas.** Agrupa las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación bruta de capital del país. Incluye todo tipo de adquisiciones necesarias para la construcción, instalación, ampliación, rehabilitación, servicios relacionados con la obra pública, etcétera, así como las asignaciones para realizar estudios de preinversión.
- 7000 Inversión Financiera y Otras Erogaciones.** Agrupa las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el Gobierno Federal lleva a cabo con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria, así como las destinadas a la concesión de créditos en general y la adquisición de toda clase de valores. Incluye las provisiones de recursos para atender situaciones de contingencia del país o necesidades especiales de la Administración Pública Federal y que, por ese carácter, no pueden ser asignadas en forma inmediata a objetos de gasto determinados.
- 8000 Participación de Ingresos Federales.** Agrupa las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con disposiciones legales, captan las oficinas recaudadoras y que deban de entregarse a los Gobiernos de los Estados, sus Municipios y organismos descentralizados, así como el Distrito Federal, derivados de los Convenios de Coordinación

Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.

9000 Deuda Pública.

Agrupar las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazo, autorizados o ratificados por el Congreso de la Unión. Este capítulo incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por conceptos distintos de servicios personales y por devolución de ingresos percibidos indebidamente.

*b) Clasificación Administrativa por Ramo o institución.*

La Clasificación Administrativa por Ramo o Institución consiste en definir aquellas unidades responsables de la ejecución del presupuesto, sin que precisamente sea una Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o una entidad paraestatal, como por ejemplo los Ramos, los Poderes Legislativo y Judicial, las unidades administrativas de la Presidencia de la República.

⇒ En el Presupuesto de Egresos de la Federación se establece esta clasificación al dotar de un número determinado de Ramo para cada unidad responsable del ejercicio del presupuesto. Como podemos observar en el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1996, se establecen los ramos y sus respectivos montos de la forma siguiente:

ARTÍCULO 5°. Las erogaciones previstas para el Poder Legislativo en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 1,490,400,000.00

ARTÍCULO 6°. Las erogaciones previstas para el Poder Judicial en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 2,343,608,000.00

ARTÍCULO 7°. Las erogaciones previstas para el Ramo 00002 Presidencia de la República, en el año de 1996, importan la cantidad de \$533,284,200.00

ARTÍCULO 8°. Las erogaciones previstas para las dependencias en el año de 1996, importan la cantidad de \$132,842,752,000.00 y se distribuyen de la siguiente manera:

00004	Gobernación	2,329,260,000.00
-------	-------------	------------------

00004	Gobernación	2,329,260,000.00
00005	Relaciones Exteriores	1,710,784,000.00
00006	Hacienda y Crédito Público	11,343,431,600.00
00007	Defensa Nacional	9,903,535,800.00
00008	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	16,756,145,200.00
00009	Comunicaciones y Transportes	11,967,451,600.00
00010	Comercio y Fomento Industrial	1,194,573,900.00
00011	Educación Pública	40,611,653,000.00
00012	Salud	9,760,230,000.00
00013	Marina	3,430,803,900.00
00014	Trabajo y Previsión Social	1,804,596,300.00
00015	Reforma Agraria	2,020,056,700.00
00016	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	6,725,264,200.00
00017	Procuraduría General de la República	1,727,633,200.00
00018	Energía	4,796,977,300.00
00020	Desarrollo Social	5,819,662,000.00
00021	Turismo	712,001,600.00
00027	Contratoría y Desarrollo Administrativo	226,669,700.00

Estos recursos se ejercerán conforme a los programas respectivos.

⇒ Dentro de esta Clasificación se encuentran los *Ramos Administrativos con cierta autonomía*, como son el Ramo 00022 "Órganos Electorales", el Ramo 00031 "Tribunales Agrarios" y el Ramo 00032 "Tribunal Fiscal de la Federación", estos Ramos deberían de tener un trato diferente, es decir una verdadera autonomía, a fin de no manipular sus atribuciones con la asignación presupuestal de recursos, asimismo, se considera que se debería incorporar con estas características: a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a las Procuradurías General de la República, Agraria, Federal del Consumidor y la Federal del Trabajo.

ARTÍCULO 9º. Las erogaciones previstas para el Ramo 00022 Órganos Electorales, en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 1,432,170,000.00

ARTÍCULO 10. Las erogaciones previstas para el Ramo 00031 Tribunales Agrarios, en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 154,570,000.00

ARTÍCULO 11. Las erogaciones previstas para el Ramo 00032 Tribunal Fiscal de la Federación, en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 105,180,000.00

⇒ Esta Clasificación también incorpora los Ramos Generales, denominados así porque identifica rubros genéricos de gasto como son: el Ramo 00019 "Aportaciones a Seguridad Social", el Ramo 00023 "Provisiones Salariales y Económicas", el Ramo 00024 "Deuda Pública", el Ramo 00025 "Aportaciones para la Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el Distrito Federal", el Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", el Ramo 00028 "Participaciones a Entidades Federativas y Municipios", el Ramo 00029 "Erogaciones para Saneamiento Financiero".

ARTÍCULO 13. Las erogaciones previstas para el Ramo 00019 Aportaciones a Seguridad Social, en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 16,794,140,000.00

ARTÍCULO 14. Las erogaciones previstas para el Ramo 00023 Provisiones Salariales y Económicas, en el año de 1996, importan la cantidad de \$31,498,994,000.00

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 7300 del Ramo 00023 Provisiones Salariales y Económicas.

ARTÍCULO 15. Las erogaciones previstas para las entidades federativas y municipios en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 109,442,490,000.00 y se distribuyen de la siguiente manera:

<u>00025 Aportaciones para Educación Básica en los Estados</u>	\$ 40,783,190,000.00
<u>00028 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios</u>	\$ 68,659,300,000.00

El Ramo 00025 Aportaciones para Educación Básica en los Estados, será administrado por la Secretaría y por la Secretaría de Educación Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Las erogaciones correspondientes al Ramo 00028 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, se ejercerán de acuerdo con los porcentajes de participaciones federales, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

ARTÍCULO 16. Las erogaciones previstas para el Ramo 00026 Desarrollo Regional, en el año de 1996, importan la cantidad de \$11,000,000,000.00 y se distribuyen de la siguiente manera:

<u>Fondo de Desarrollo Social Municipal</u>	\$ 7,150,000,000.00
<u>Fondo de Prioridades Estatales</u>	\$ 500,000,000.00

*Fondo para la Promoción del Empleo  
y la Educación*

\$ 3,350,000,000.00

La Secretaría de Desarrollo Social definirá el esquema de operación de los recursos del Ramo 00026 Desarrollo Regional, 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 elementos de rezago relativo entre Estados y Municipios. Antes del 31 de enero de 1996, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación la fórmula y metodología correspondiente, así como la asignación presupuestal 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 de Desarrollo Social Municipal con base en fórmulas similares y atendiendo a la marginación existente. La distribución que resulte entre los Municipios deberá ser publicada en el correspondiente órgano oficial de difusión del gobierno estatal.

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. Estos programas quedarán bajo la estricta responsabilidad de los Municipios.

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 del Ramo 00026 Desarrollo Regional que se les 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.

Para asegurar el cumplimiento de las acciones de los Convenios de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Social efectuará el seguimiento físico-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 del Ramo 00026 Desarrollo Regional 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 ejecución de programas de Contraloría Social que involucren la participación ciudadana en el destino y aplicación de los recursos federales y estatales convenidos en materia de desarrollo social.

**ARTÍCULO 17.** Las erogaciones previstas para el pago del costo financiero de la deuda del Gobierno Federal en el año de 1996, importan la cantidad de \$71,130,960,000.00 y se distribuyen de la siguiente manera:

00024	Deuda Pública	\$	69,703,160,000.00
00029	Erogaciones para Saneamiento Financiero	\$	1,426,800,000.00

Los intereses y comisiones correspondientes a las entidades comprendidas en el artículo 12 anterior, ascienden a la cantidad de \$17,121,287,000.00

Las asignaciones para el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores del Gobierno Federal importan la cantidad de \$10,376,000,000.00

**ARTÍCULO 18.** El Ejecutivo Federal estará facultado para realizar amortizaciones de deuda pública hasta por un monto equivalente al financiamiento derivado de colocaciones de deuda, en términos nominales. Adicionalmente podrá amortizar deuda pública, en su caso, hasta por el monto de los excedentes de ingresos ordinarios presupuestarios.

También podrán destinarse a la amortización de deuda, los ingresos que obtenga el Gobierno Federal como consecuencia de la desincorporación de entidades; del retiro de la participación estatal en aquéllas que no sean prioritarias; de la enajenación de otros bienes muebles o inmuebles que no le sean útiles o no cumplan con los fines para los que fueron creados o adquiridos.

El Ejecutivo Federal informará de estos movimientos a la Cámara de Diputados, al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Lo dispuesto en este artículo será aplicable a las entidades.

⇒ Resulta importante señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público administra la ejecución de la mayoría de los Ramos Generales como son: de Aportaciones a Seguridad Social; Provisiones Salariales y Económicas; Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; Deuda Pública, y de Erogaciones para Saneamiento Financiero, y el Ramo de Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el Distrito Federal es administrado conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública, y la Secretaría de Desarrollo Social administra la ejecución del Ramo Superación de la Pobreza.

- ◆ SHCP= cinco Ramos: 00019, 00023, 00024, 00028, 00029.
- ◆ SEP y SHCP= un Ramo: 00025
- ◆ SEDESOL= un Ramo: 00026



ARTÍCULO 19. La administración, control y ejercicio de los Ramos de Aportaciones a Seguridad Social, Provisiones Salariales y Económicas, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, Deuda Pública, y de Erogaciones para Saneamiento Financiero, a que se refiere el presente Decreto, se encomiendan a la Secretaría.

⇒ Los Ramos de las entidades paraestatales también se componen de cinco dígitos, los dos primeros permiten identificar el número del Ramo de la dependencia que es su coordinadora sectorial, conforme al artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los tres últimos es el número secuencial que le asigna la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las entidades paraestatales que son denominadas de control presupuestal directo son las contenidas en este artículo 12 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996.

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:

<b>00637</b>	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	\$	14,049,969,300.00
<b>00641</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social	\$	50,660,400,000.00
<b>04460</b>	Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.	\$	1,613,280,500.00
<b>06750</b>	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	\$	667,253,300.00
<b>09085</b>	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	\$	1,096,900,000.00
<b>09120</b>	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	\$	2,873,002,000.00
<b>09195</b>	Ferrocarriles Nacionales de México	\$	6,200,605,300.00
<b>08145</b>	Compañía Nacional de Subsistencias Populares	\$	7,482,497,800.00
<b>18164</b>	Comisión Federal de Electricidad	\$	36,190,591,500.00
<b>18500</b>	Luz y Fuerza del Centro	\$	5,136,183,100.00
	PETRÓLEOS MEXICANOS CONSOLIDADO	\$	45,233,782,700.00
<b>18572</b>	Petróleos Mexicanos	\$	3,422,255,400.00
<b>18575</b>	PEMEX Exploración y Producción	\$	20,089,099,300.00

<u>00637</u>	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	\$	14,049,969,300.00
<u>18576</u>	PEMEX Refinación	\$	16,085,491,000.00
<u>18577</u>	PEMEX Gas y Petroquímica Básica	\$	3,059,224,700.00
<u>18578</u>	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 incluidas en el gasto del Gobierno Federal es por \$23,751,300,700.00

*c) Clasificación Económica.* "

Esta Clasificación permite diferenciar las erogaciones corrientes y de capital que realiza la Administración Pública Federal en la consecución de los objetivos y metas que tiene encomendados.

- El gasto corriente es el conjunto de erogaciones destinadas a la adquisición de bienes, servicios y otros gastos diversos que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para atender la operación de sus unidades productoras de bienes o prestadoras de servicios.

El gasto corriente se identifica con los siguientes criterios:

- Se destina a la adquisición de toda clase de bienes y servicios, cuya vida útil prevista es menor a un año o un poco mayor y su costo unitario es relativamente menor.
- No forma parte de los activos físicos de las dependencias y entidades.
- Se utiliza para realizar actividades ordinarias productivas o de prestación de servicios de carácter regular y permanente, así como para trabajos de conservación y mantenimiento menor.
- Con el gasto corriente, la aportación al valor de los activos físicos existentes o a la productividad de los bienes no es significativa y no incrementa en términos reales el patrimonio de las dependencias o entidades ejecutoras del gasto.

<sup>51</sup> Ibidem. paginas 11 a 23

- Los bienes y servicios que califican como gasto corriente, generalmente son difíciles de inventariar; sin embargo para fines de racionalidad presupuestal, existen bienes que deben ser inventariados por ejemplo: engrapadoras, perforadoras manuales, papeleras y otros accesorios que se utilizan en las oficinas.
- El gasto corriente incluye los gastos destinados a las actividades de investigación y desarrollo, debido a que no producen beneficios concretos y generalmente no están incorporados en los activos físicos de las dependencias y entidades.
- El gasto de capital son aquellas erogaciones de bienes, servicios y otros gastos diversos, destinados a incrementar los activos fijos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El gasto de capital se identifica considerando los siguientes criterios:

- Se destina a realizar actividades que tienen por objeto crear, conservar, mantener, instalar, reparar o demoler bienes inmuebles, así como la adquisición de bienes muebles e inmuebles.
- Representa mejoras, adiciones o modificaciones importantes a los bienes de capital fijo existentes. Por ejemplo en los recursos agropecuarios del país y los dedicados a la explotación y desarrollo de los recursos naturales.
- Prolonga la vida útil de los activos fijos; aumenta sensiblemente su productividad, y modifica la naturaleza o el volumen de los bienes o servicios que producen.
- La amortización de gastos de capital por depreciación se manifiesta en dos ejercicios fiscales o más.
- Son de capital las adquisiciones de materiales y suministros, cuando estos se utilizan en trabajos de mantenimiento mayor de inmuebles, que adicionan valor, o mejoran los activos.
- El gasto de capital incluye los costos directamente vinculados con la adquisición y la instalación de los bienes muebles e inmuebles que forman de los activos fijos, como son: derechos de aduana, impuestos indirectos, costos de transporte, de entrega y de instalación; los gastos previos a la explotación de bosques, terrenos y depósitos acuíferos, así como los honorarios de arquitectos, proyectistas ingenieros y todos los costos jurídicos requeridos en las construcciones, cuando se trate de obras públicas.

- Las erogaciones por concepto de bienes y servicios adquiridos con créditos externos, destinados a programas y proyectos de inversión se clasifica como gasto de capital, considerando que su destino y fuente de financiamiento son de inversión.
- El gasto de capital comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada del otorgamiento de créditos o financiamientos al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras.

Ahora bien a continuación se presenta un cuadro que muestra la naturaleza económica del gasto a nivel capítulo.

#### NATURALEZA ECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO

CAPÍTULO	DESCRIPCIÓN	NATURALEZA
1000	SERVICIOS PERSONALES	CORRIENTE
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	CORRIENTE
3000	SERVICIOS GENERALES	CORRIENTE
4000	AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS	CORRIENTE O CAPITAL
5000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	CAPITAL
6000	OBRAS PÚBLICAS	CAPITAL
7000	INVERSIÓN FINANCIERA Y OTRAS EROGACIONES	CORRIENTE Y CAPITAL
8000	PARTICIPACIÓN DE INGRESOS FEDERALES	CORRIENTE
9000	DEUDA PÚBLICA	CORRIENTE O CAPITAL

#### d) Clasificación por Funciones.

En esta clasificación se establece el "elemento de programación presupuestaria que permite expresar las actividades o funciones fundamentales del Estado. Se presenta a nivel de función y subfunción, siendo estas categorías representativas

de los tipos de bienes y servicios que proporciona el sector público a la colectividad." <sup>52</sup>

El maestro Osornio Corres establece que en la clasificación funcional "se agrupan las transacciones del gobierno del gobierno según su finalidad particular a la que se destinen, presenta una descripción que permite informar sobre la naturaleza de los servicios que se cubren con dinero productivo de los impuestos y la producción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicios." <sup>53</sup>

La Clasificación funcional del Presupuesto de Egresos Federal es la siguiente:

- I. Fomento económico:
  - Comunicaciones y transportes, y
  - Fomento y conservación de recursos naturales renovables.
- II. Inversión y protección social:
  - Servicios educativos y culturales;
  - Salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios, y
  - bienestar y seguridad social.
- III. Ejército, armada y servicios militares.
- IV. Administración general.
- V. Deuda pública:
  - Interior, y
  - exterior
  - flotante.

*e) Clasificación Sectorial.*

Esta clasificación permite la agrupación convencional de las dependencias y entidades bajo criterios administrativos, económicos o de otra naturaleza, que da a conocer la orientación de las acciones del Estado y en la que se contempla la magnitud del gasto público de acuerdo con todos los sectores de la economía.

El maestro Osornio Corres, cita en su libro lo que establece Martener respecto a esta clasificación, señalando "la clasificación sectorial tiene por objeto dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía

<sup>52</sup> Glosario para el Proceso de Planeación 1988, expedido por la Dirección General de Política Presupuestal, página 51

<sup>53</sup> Osornio Corres. Op. Cit., página 93

y al mismo tiempo evidenciar el nivel a los distintos programas que se encuadran en cada uno de los sectores".<sup>54</sup>

La distribución del gasto público federal por sectores para 1996 es la siguiente:

- ⇒ Educación;
- ⇒ Salud y Seguridad Social;
- ⇒ Laboral;
- ⇒ Desarrollo Regional y Urbano;
- ⇒ Abasto Social y Nutrición;
- ⇒ Medio Ambiente;
- ⇒ Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales;
- ⇒ Comunicaciones y Transportes;
- ⇒ Petróleo;
- ⇒ Electricidad;
- ⇒ Gobierno, Seguridad Nacional y Procuración de Justicia, y
- ⇒ Administración.

Por otra parte debe señalarse la importancia que tienen las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que son la instancia para resolver en materia de gasto cualquier gestión presupuestal, por ello se establece en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las atribuciones que tienen encomendadas, las citadas Direcciones Generales son las siguientes:

- Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios;
- Dirección General de Programación y Presupuesto, Agropecuario, Pesquero y Abasto;
- Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura, y
- Unidad de Inversiones, Energía e Industria.

El artículo 82 del citado Reglamento Interior, señala:

Artículo. 82.- Compete a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto de Servicios; Agropecuario, Pesquero y Abasto; de Salud, Educación e Infraestructura; así como

<sup>54</sup> Ibidem . página 94

a la Unidad de Inversiones, Energía e Industria, con referencia a los sectores que les corresponde:

I. Ser el conducto para la atención de todos los asuntos de programación de mediano plazo y anual, así como del programa presupuesto de las dependencias y entidades que corresponda a su respectivos sectores.

II. Asesorar y apoyar, conjuntamente con la Dirección General de Política Presupuestal, a la dependencias y entidades en la formulación, instrumentación, control y evaluación de sus programas y presupuestos.

III. Proponer alternativas de gasto corriente y de inversión a nivel de sector, subsector y entidad, para apoyar la definición de los montos globales de gasto público y la determinación de los niveles presupuestales y su distribución a que deberán sujetarse las dependencias y entidades en la formulación de sus programas presupuesto.

IV. Promover el establecimiento de compromisos específicos en términos de programas, proyectos, acciones, metas y resultados por parte de las dependencias y entidades en relación con los programas de mediano plazo y anuales, y verificar su inclusión en los programas presupuesto respectivos.

V. Analizar y dictaminar, conjuntamente con la Dirección General de Política Presupuestal, la formulación y actualización de los programas de mediano plazo y anuales de las dependencias y entidades, verificando su congruencia con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, así como la provisiones de recursos.

VI. Acordar con las dependencias coordinadoras de sector, la apertura programática, los programas, subprogramas y proyectos estratégicos y prioritarios de las dependencias y entidades de los respectivos sectores, así como las unidades de medida correspondientes.

VII. Comunicar a las dependencias coordinadoras de sector, la normatividad, metodología, parámetros macroeconómicos y niveles presupuestales.

VIII. Formular los anteproyectos de programas presupuesto de las dependencias y entidades que no hayan sido presentados por los coordinadores de sector en las fechas previstas, informando de tales hechos a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

IX. Analizar los anteproyectos de programa presupuesto de los sectores de su competencia verificando su congruencia con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados, así como el cumplimiento y observancias de las normas, metodología y niveles presupuestales autorizados, para su posterior integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

X. Revisar y autorizar los calendarios del ejercicio de los programas presupuestos autorizados, verificando su capacidad de ejecución y su compatibilidad con las prioridades de la planeación, la programación anual del gasto y disponibilidad de recursos.

XI. Emitir autorizaciones especiales de inversión a las dependencias y entidades, sujetas a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados, con objeto de garantizar la continuidad de las obras prioritarias, y autorizar los programas de inversión definitivos, una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación.

XII. Definir, conjuntamente con los coordinadores sectoriales, el sistema de información que asegure los elementos necesarios para el seguimiento del ejercicio de los programas presupuestados de las dependencias y entidades, en congruencia con las determinaciones y requerimientos de información que para tal efecto, se acuerden con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

XIII. Llevar a cabo los registros que requiera el seguimiento del ejercicio de los programas presupuestados y, verificar el cumplimiento de las metas físicas y financieras, así como de la normatividad establecida.

XIV. Evaluar los resultados del ejercicio de los programas presupuestados de las dependencias y entidades en función de los objetivos y metas de la política de gasto público y los programas de mediano plazo y anuales.

XV. Resolver sobre las solicitudes de modificaciones presupuestarias que le sometan los coordinadores de sector, de acuerdo a la normatividad establecida para el efecto y las recomendaciones que, en su caso, emita la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

XVI. Generar y validar la información que se requiera para la integración del informe de gobierno, de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, del informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, de los informes trimestrales que se envían a la Cámara de Diputados, así como de otros informes que realice la Secretaría.

**Las áreas normativas del seguimiento y control del gasto es la Dirección General de Política Presupuestal, en materia contable la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y en materia de servicios personales la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo.**

*f) Clasificación por Programas y actividades.*

Esta clasificación agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutarlos, la finalidad es vincular los gastos con los resultados expresados en unidades físicas que se esperan lograr.



## 5. TIPOS DE PRESUPUESTO

Antes de proceder a señalar los tipos de presupuesto que existen, resulta importante establecer que se entiende por presupuesto, para lo cual derivado de lo ya expuesto en este trabajo, se considera que es el cálculo de ingresos y gastos de un programa previsto para cubrirse durante un periodo determinado, generalmente de un año, lo que económicamente se expresa como el estado de los resultados expresados en términos numéricos.

Los tipos de presupuestos que existen del análisis realizado son:

- El Presupuesto Comprometido. "Es la estimación de las obligaciones contraídas pendientes de ejercerse con cargo a las partidas del presupuesto aprobado, mientras no prescriba la acción para exigir el crédito, siempre que hubiesen sido debidamente autorizadas y registradas."<sup>55</sup>
- El Presupuesto Disponible. "Estimación del saldo o remanente de recursos susceptibles de ser utilizados el cual resulta de restar a una asignación presupuestaria las cantidades ejercidas y comprometidas con cargo a dicha asignación."<sup>56</sup>
- El Presupuesto Original. "Estimaciones de gasto autorizadas por la H. Cámara de Diputados en el presupuesto de Egresos de la Federación y que son el resultado de la iniciativa que el Ejecutivo envía a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para desarrollar las actividades de la Administración Pública Federal, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero."<sup>57</sup>
- El Presupuesto Ejercido. "Pago del importe de las obligaciones a cargo del Gobierno Federal mediante el registro ordenado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los documentos justificantes respectivos."<sup>58</sup>
- El Presupuesto Modificado. "Comprende las variaciones que afectan al presupuesto original autorizado durante su ejercicio, las cuales se sustentan en un proceso de modificaciones programático-presupuestarias."<sup>59</sup>

<sup>55</sup> Glosario Op. Cit. página 113

<sup>56</sup> Ibidem . página 114

<sup>57</sup> Ibidem, página 115

<sup>58</sup> Ibidem, página 114

<sup>59</sup> Ibidem.

- El Presupuesto Preliminar. "Estimación mediante la cual se definen los niveles que puede alcanzar el gasto público en cada una de las entidades que conforman el sector público federal para el ejercicio fiscal siguiente, basándose para su cálculo en el presupuesto modificado, el gasto regularizable y las nuevas expectativas y políticas de gasto."<sup>60</sup>
- El Presupuesto Regularizable. "Estimación que resulta de sumar la asignación consignada en el presupuesto original del año en curso, más las modificaciones presupuestarias indispensables para mantener el mismo nivel de actividades alcanzado por la entidad durante el año anterior."<sup>61</sup>

## **6. TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS**

La concretización de las actividades que se requieren programar para la consecución de los objetivos, metas y prioridades se deben efectuar de la mejor manera posible para que la asignación de los recursos sea con base en instrumentos y mecanismos que permitan llevar a cabo la gestión presupuestaria, entre las técnicas presupuestarias destacan el presupuesto tradicional, el presupuesto por programas y el presupuesto base cero.

### **A) PRESUPUESTO TRADICIONAL**

"Instrumento administrativo y contable que centra su interés en lo que el gobierno compra para desarrollar sus actividades, solamente consigna el volumen de gasto asignado por partida presupuestaria"<sup>62</sup>

Detalla lo que el gobierno adquiere a través de una clasificación por objeto del gasto, conforme a su naturaleza económica en corriente o de capital, permite analizar la influencia de las finanzas públicas en la economía, así como la composición ingreso-gasto.

El presupuesto tradicional ahonda principalmente en los aspectos financieros, imposibilitando su evaluación para determinar el grado de eficiencia en el uso de los recursos; no precisa lo que se pretende hacer, sino únicamente lo que se adquiere o gasta; no es posible identificar la manera en que se distribuyen los recursos; no establece responsabilidades explícitas, ya que no comprende medios ni objetivos a alcanzar; no considera ningún sistema de información que permita vigilar su ejecución y por último no contiene una programación de los flujos de ingresos y egresos conforme a prioridades, lo que implica su alejamiento

<sup>60</sup> Ibidem página 116

<sup>61</sup> Ibidem

<sup>62</sup> Ibidem

de todo proceso de planeación, ya que en su instrumentación no se toman en cuenta los objetivos y metas determinados en los planes y programas de desarrollo.

#### **B) PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**

"Instrumento de administración financiera que presupone la interpretación de los lineamientos que fluyen de la planeación. Contiene un conjunto armónico de programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo y que permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y metas; asimismo, permite identificar responsables del programa y establecer las acciones concretas para obtener los fines deseados. Técnica presupuestaria que pone especial atención a las acciones que se realizan más que a los bienes y servicios que se adquieren." <sup>63</sup>

#### **C) PRESUPUESTO BASE CERO**

"Técnica presupuestaria que basa su funcionamiento en la definición de paquetes de decisión para seleccionar las alternativas de acción más viables. Dichos paquetes son el resultado del análisis de las prioridades de cada unidad de operación y consiste en la presentación de la información sobre las actividades desarrolladas en cada nivel organizacional." <sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> ibidem páginas 115 y 116

<sup>64</sup> ibidem página 112.

## Diferencias entre Presupuestos

ELEMENTOS DE COMPARACIÓN	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	PRESUPUESTO BASE CERO
<b>FINALIDAD</b>	Detalla las adquisiciones del gobierno	Enfatiza la que realizara con los fondos disponibles	Reduce el gasto público, e inhabilita a los programas no prioritarios.
<b>UTILIDAD PARA LA PLANEACIÓN</b>	No facilita la planeación e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones que deben desarrollar los servicios.	Forma parte del proceso de planeación transformando los objetivos generales de los planes en presupuestos operativos anuales.	Replantea y establece los objetivos que persiguen las unidades ejecutoras del gasto, describe las acciones a realizar, efectúa el análisis costo-beneficio, compara alternativas y criterios de medición de resultados.
<b>DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS Y METAS</b>	Quedan ocultos en el detalle de las partidas de gasto.	Señala metas de corto plazo en concordancia con los objetivos de plazo medio y largo.	Se realiza un análisis de unidades de decisión como parte de un módulo, clasifica y evalúa los módulos por orden de prioridad y elabora el Presupuesto.
<b>CONTROL DE EJECUCIÓN</b>	Pone énfasis en el control financiero legal	Pone énfasis en las realizaciones de los programas.	Mejora la asignación y utilización de los recursos.
<b>EVALUACIÓN DEL GRADO DE EFICIENCIA EN LA PRODUCCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS</b>	No permite valorar ni medir la eficiencia por falta de control en la realización de resultados	Pone de manifiesto las ineficiencias de la administración.	Abandona los programas que no son prioritarios, con lo cual reduce el gasto público.
<b>DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESUPUESTO</b>	Divulga la responsabilidad por los resultados de la gestión administrativa y acentúa la responsabilidad normal.	Precisa la responsabilidad al determinar la meta por alcanzar	Establece módulos o paquetes de decisión.
<b>DUPLICACIÓN DE ATRIBUCIONES</b>	No permite identificar las atribuciones duplicadas	Por la combinación eficaz institucional identifica las atribuciones duplicadas	Identifica las atribuciones duplicadas
<b>POR LA FORMA DE PRESENTACIÓN</b>	Muy inorgánica, carente de elementos.	Debidamente estructurada con relación a diversos factores y con información sobre el gasto.	Clasifica y evalúa los módulos por orden de prioridades.
<b>POR LA NATURALEZA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO</b>	Proceso empírico o mecánico.	Proceso con base técnica y características bien definidas	Replantea y establece los objetivos que persiguen las unidades ejecutoras del gasto, describe las acciones a realizar, efectúa el análisis costo-beneficio, compara alternativas y criterios de medición de resultados

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

### **CAPÍTULO III EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL**

El ejercicio o ejecución del gasto público federal "es la etapa del proceso presupuestario que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y manejo financiero para la obtención de las metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas de mediano y corto plazo."<sup>65</sup>

El ejercicio o ejecución del gasto público federal se realiza conforme a las características y condiciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal correspondiente, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

#### **1. EJECUCIÓN DEL GASTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Resulta importante mencionar que el ejercicio del gasto público federal, comprende el manejo y aplicación, que de los recursos realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados.<sup>66</sup>

En el artículo 126 se establece un principio fundamental en el ejercicio del gasto público federal, ya que viene a ser un criterio que coadyuva al equilibrio presupuestal, y prohíbe gastar en actividades o en conceptos que no hayan sido presupuestados. Dicho precepto Constitucional dispone: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior" <sup>67</sup>. En nuestro sistema jurídico se prevé la necesidad de prever aquellas erogaciones que son difíciles de presupuestar por las características propias de su naturaleza, es por ello que el Ramo 00023 "Provisiones Salariales y Económicas" contiene una parte del gasto no programable.<sup>68</sup>

Este Ramo 00023 "Provisiones Salariales y Económicas" tiene su fundamento jurídico en tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: "No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren

<sup>65</sup> Glosario para el Proceso de Planeación 1988, expedido por la Dirección General de Política Presupuestal

<sup>66</sup> Artículo 39 del Reglamento de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal.

<sup>67</sup> Artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>68</sup> El gasto no programable consiste en aquellas erogaciones que no se pueden prever como: intereses y gastos de la deuda, participaciones a Entidades Federativas y Municipios, los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) o también conocidos como pasivo circulante, y los gastos contingentes.

necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República." Como se puede observar la misma Constitución le da la connotación de un Ramo con partidas secretas, con lo cual surgen discrepancias en el seno de la Cámara de Diputados para determinar que tan secretas deben ser estas partidas. El Ramo 00023 "Provisiones Salariales y Económicas" cuenta con los siguientes programas para 1996.<sup>29</sup>

DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA	OBJETIVO DEL PROGRAMA	META ANUAL
Programa Salarial	Proteger el poder adquisitivo de las remuneraciones que perciben los servidores públicos; la cobertura de seguros de vida; así como el otorgamiento de apoyos a la capacitación de los servidores públicos para mejorar su información técnica y con ello elevar la calidad de sus servicios.	No cuantificables
Programa de Apoyos Financieros a Entidades Federativas	Prever el costo fiscal que representa la reestructuración de la deuda de los Estados con la banca comercial, que se realizó a través del esquema de unidades de inversión con el propósito de permitir a los Estados liberar recursos para la atención de programas sociales y de inversión en infraestructura y para contribuir al fortalecimiento de las finanzas Estatales.	No cuantificables
Programa de Fortalecimiento al Sistema de Pensiones	Garantizar los recursos necesarios para fortalecer el actual sistema de pensiones de las instituciones de seguridad social al servicio del Estado.	No cuantificables
Programa de Modernización Administrativa	Asegurar que el sector público federal lleve a cabo la reestructuración administrativa con el propósito de introducir sistemas homogéneos que permitan elevar la productividad y la calidad de los servicios público.	No cuantificables
Fondo para Desastres Naturales	Prever la atención de los efectos negativos que ocasionan eventos de orden natural en las comunidades y en la infraestructura del país.	No cuantificables
Programa de Apoyo al Desarrollo Rural	Hacer frente a las obligaciones jurídicas de pago derivadas de acciones legales y juicios.	No cuantificables
Programa de Apoyo al Abasto Social	Compensar el efecto de las variaciones en los precios internacionales de maíz y leche en polvo sobre los precios del mercado interno.	No cuantificables
Programa de Gastos Contingentes	Recursos previstos para contingencias, de acuerdo a la facultad que otorga el tercer párrafo de la fracción IV artículo 74 de la Constitución al Ejecutivo Federal.	No cuantificables

FUENTE: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO 1996

<sup>29</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996, tomo II Volumen B/ Ramos Generales

Este Ramo 00023 "Provisiones Salariales y Económicas" es un Ramo General que administra y ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se considera que el Ramo 00023 debe de existir pero con un control y evaluación a posteriori de su ejercicio, a fin de determinar si realmente existieron contingencias o si se entregó en forma general e impersonal los porcentajes autorizados de paquete salarial a los servidores públicos.

Derivado de lo dispuesto en el citado artículo 126 de la Constitución todo debe de estar contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para que pueda hacerse uso de los recursos públicos.

El gasto público federal que vayan a efectuar: el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritarias y los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de sus entidades paraestatales; necesariamente tiene que estar presupuestado.<sup>70</sup>

El ejercicio del gasto público federal comprende el manejo y aplicación que de los recursos realicen: el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las 17 Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritarias y los fideicomisos públicos, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados.<sup>71</sup>

Por lo anterior, se considera que se debería incorporar otras figuras jurídicas con matices claros, para denominar a los Tribunales Administrativos, a los Órganos Autónomos y a la Procuraduría General de la República, ya que ni son dependencias ni entidades por lo que se les debería dar un trato diferente jurídicamente y por ende presupuestal.

- Los Tribunales Administrativos son: el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Federal Electoral y el Tribunal Agrario.

<sup>70</sup> En el ámbito económico-presupuestal el gasto programable comprende las asignaciones con efectos directos en la actividad económica, social y de generación de empleos; incide en la demanda agregada a través de las erogaciones que realiza el Gobierno Federal. Glosario. Op. Cit. página 84, SHCP.

<sup>71</sup> Ver artículo 39 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- Los Órganos Autónomos son: el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Trabajo y la Procuraduría Federal del Consumidor.
- La Procuraduría General de la República, al haberse derogado el artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se interpreta que deja de formar parte de la estructura orgánica de la Administración Pública Federal y debe considerarse que no es dependencia ni tampoco entidad, pero entonces qué naturaleza jurídica tiene y a qué Poder pertenecería, no podría formar parte ni del Poder Legislativo ni tampoco del Poder Judicial, se considera que este híbrido jurídico conlleva a un error jurídico, ya que no debería importar que el Procurador sea de un partido que no sea el que tenga el poder federal, ya que no hay que confundir partido político con la estructura del Gobierno Federal, a mi parecer la Procuraduría General de la República debería seguir formando parte de la Administración Pública Federal pero con autonomía.

El ejercicio del gasto público federal que realizan los Poderes y la Administración Pública Federal se desarrolla de acuerdo con las siguientes acciones: <sup>72</sup>

- Celebración de compromisos que signifiquen obligaciones con cargo a sus presupuestos;
- Ministración de Fondos, y
- Pago de las obligaciones derivadas de los compromisos contratados.

Ahora bien los pagos que realiza la Administración Pública Federal deben estar comprendidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por ello en cada ejercicio fiscal se determina en qué y cuanto se va a gastar.

La ministración de los recursos que señalan los artículos 26 de la Ley de Presupuesto; Contabilidad y Gasto Público Federal y 43 del Reglamento de esta ley, se realiza de manera calendarizada, es decir los recursos presupuestados se entregan de acuerdo al calendario de gastos que tengan las dependencias y entidades que reciban transferencias por parte del Gobierno Federal.

Es importante señalar que no a todas las entidades paraestatales, la Administración Pública Centralizada les entregan recursos, ya que existen

<sup>72</sup> Artículo 40 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.



entidades autosuficientes como PEMEX que en lugar de darle recursos, la entidad entrega al Gobierno Federal los mismos.

Las entidades paraestatales para fines presupuestales se clasifican en:

- entidades de control presupuestal directo e indirecto, y en
- entidades apoyadas presupuestalmente y entidades no apoyadas presupuestalmente.

#### **A) CALENDARIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL**

Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, remiten a las dependencias sus presupuestos sectoriales e institucionales.

La calendarización de los recursos es importante toda vez que de esta manera se tiene mayor solvencia en la Tesorería de la Federación para efectuar los pagos o realizar aquellas erogaciones en el cumplimiento de los programas o proyectos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para ello, durante los primeros días de diciembre del ejercicio anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica a las dependencias los lineamientos para la calendarización de los recursos.

En la elaboración de los calendarios de gasto las dependencias coordinadoras de sector deben observar lo siguiente:

- Que los requerimientos periódicos de recursos financieros sean compatibles con las estimaciones programadas para el cumplimiento de las metas;
- Que se apeguen a los requerimientos técnicos señalados en los lineamientos para la calendarización del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El calendario financiero debe de ir acorde con el calendario de metas, ya que no sólo se debe de tener cuidado con la calendarización de los recursos sino que también con el cumplimiento de las metas programadas, ya que cuando se elabora la calendarización de metas se determina el aspecto financiero con el cual se sufraguen los proyectos fijados.

La calendarización financiera es más amplia que la calendarización de gasto, pero siempre debe existir equilibrio con las metas que se fijaron y aprobaron.

La calendarización de recursos se debería contemplar en la Ley de Presupuesto; Contabilidad y Gasto Público Federal ya que es un aspecto muy importante para que sólo se contemple en el Reglamento de esta ley.

En el Reglamento de la Ley de Presupuesto; Contabilidad y Gasto Público Federal se establecen las disposiciones que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal:

ARTÍCULO. 32.- El ejercicio del gasto público federal se efectuará con base en los calendarios financieros y de metas, los que serán elaborados por las entidades y requerirán autorización de la Secretaría.

ARTÍCULO. 33 - Para la elaboración de calendarios financieros y de metas, las entidades deberán observar lo siguiente:

I. Los calendarios serán anuales con base mensual y deberán compatibilizar las estimaciones de avance de metas con los requerimientos periódicos de recursos financieros necesarios para alcanzarlas;

II. Los calendarios financieros contemplarán las necesidades de pago, en función de los compromisos a contraer. Para tal efecto se deberá tomar en cuenta la diferencia entre las fechas de celebración de los compromisos y las de realización de los pagos;

III. Tratándose de las entidades señaladas en las fracciones V a VIII del artículo 2º de la ley, (entidades paraestatales) sus calendarios financieros deberán contemplar tanto los ingresos como los egresos, diferenciando los recursos propios de los que se lleguen a obtener por concepto de transferencias.

IV. Los lineamientos que al efecto expida la Secretaría.

ARTÍCULO. 34.- Las entidades coordinadoras de sector cuidarán la congruencia de su calendario financiero, en lo referente a transferencias, con los calendarios de ingresos de sus entidades coordinadas, a fin de evitar la acumulación innecesaria de disponibilidades.

Una vez compatibilizados dichos calendarios, las entidades coordinadoras de sector deberán remitir a la Secretaría para su autorización a más tardar el 15 de noviembre de cada año, tanto sus calendarios financieros y de metas como los de sus entidades coordinadas.

Las entidades no coordinadas sectorialmente deberán enviar directamente a la Secretaría, para su autorización, sus respectivos calendarios en el plazo señalado en el párrafo anterior.

ARTÍCULO. 35.- Para la autorización de los calendarios financieros y de metas, la Secretaría podrá solicitar de las entidades la información adicional que considere necesaria.

La Secretaría hará congruente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las necesidades de egresos con los ingresos federales y comunicará a las entidades las autorizaciones correspondientes.<sup>73</sup>

ARTÍCULO. 36 - La Secretaría elaborará los calendarios financieros y de metas de aquellas entidades que no los envíen en el plazo señalado en el artículo 34 de este reglamento, a los que deberán ajustarse en la ejecución de sus presupuestos.

ARTÍCULO. 37 - La Secretaría comunicará, a más tardar el 15 de diciembre de cada año, las normas y lineamientos a que deberán sujetarse las entidades en la ejecución de sus presupuestos.

ARTÍCULO. 38.- La Secretaría, previo análisis del gasto de inversión consignado en los anteproyectos de presupuesto, expedirá, a más tardar el 31 de octubre de cada año, autorizaciones especiales para que las entidades puedan efectuar trámites y contraer compromisos que les permitan iniciar o continuar a partir del 1º de enero el año siguiente aquellos proyectos y obras que por su importancia y características así lo requieran.

Tratándose del programa de inversiones coordinado con los gobiernos estatales, la Secretaría emitirá las autorizaciones respectivas más tardar el 15 de diciembre de cada año.

En todo los casos las autorizaciones que otorgue la Secretaría en los términos de este artículo así como los compromisos que con base en dichas autorizaciones contraigan las entidades, estarán condicionadas a la aprobación del presupuesto de egresos correspondiente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

**Cuando las dependencias elaboran sus calendarios los deben integrar en cuatro calendarios globales de gasto a nivel de capítulo conforme a la Clasificación por Objeto del Gasto; lo que a nivel ejemplificativo es como si una persona física calendariza sus gastos de acuerdo a sus necesidades para la comida, teléfono, ropa, estudios, amortización de su casa, pero en la Administración Pública se tienen que calendarizar los recursos conforme a los programas que le haya aprobado la Cámara de Diputados y en los rubros que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a la clasificación oficial del gasto.**

- I. **Servicios Personales (Capítulo 1000);**
- II. **Materiales y Suministros, y Servicios Generales (Capítulos 2000 y 3000)**
- III. **Ayudas, Subsidios y Transferencias (Capítulo 4000), y**
- IV. **Bienes Muebles e Inmuebles, y Obras Públicas (Capítulo 5000 y 6000)**

<sup>73</sup> Se debe de tomar en cuenta las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992, que fusionó a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto a la de Hacienda y Crédito Público, ya que en el artículo quinto transitorio se estipuló expresamente que "Las atribuciones que en otras leyes y en reglamentos, se otorgan a la Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público se tendrán por conferidas a esta última, las que ejercerá con base en lo que dispone el presente ordenamiento, con excepción de las relativas a la coordinación y promoción del desarrollo científico y tecnológico, que se entenderán atribuidas, en los sucesivos a la Secretaría de Educación Pública

CALENDARIO GLOBAL	CALENDARIO ESPECÍFICO
I. SERVICIOS PERSONALES (CAPÍTULO 1000)	1. CHEQUE FEDERAL
	2. CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA 3. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL 4. PROGRAMA DE SERVICIO SOCIAL
II. MATERIALES Y SUMINISTROS, Y SERVICIOS GENERALES (CAPÍTULOS 2000 Y 3000)	1. GASTO NORMAL, y  2. COMUNICACIÓN SOCIAL
III. AYUDAS, SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS (CAPÍTULO 4000)	1. CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA (REMUNERACIONES) 2. GASTO NORMAL 3. GASTO FINANCIADO CON RECURSOS DEL BID-BIRF 4. COMUNICACIÓN SOCIAL 5. DIFERENCIALES DE TASAS DE INTERÉS QUE SE GENEREN EN LA BANCA DE DESARROLLO Y FIDEICOMISOS DE FOMENTO 6. PROGRAMA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA
IV. BIENES MUEBLES E INMUEBLES, Y OBRAS PÚBLICAS	1. GASTO NORMAL  2. GASTO FINANCIADO CON RECURSOS DEL BID-BIRF 3. PROGRAMA DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

FUENTE: MANUAL DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL EJERCICIO DEL GASTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EXPEDIDO POR LA SHCP 3 DE ENERO DE 1996.

## B) LÍNEAS Y SUBLÍNEAS DE CRÉDITO GLOBALES

Una vez que ya se tienen los calendarios y subcalendarios de gasto aprobados la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará la apertura de las líneas y sublíneas de crédito globales por cada dependencia, es decir le establece una línea de crédito de acuerdo con la naturaleza económica del gasto, lo que ejemplificando sería como en el caso de los gastos de una persona física la que organiza sus gastos y va pagando con diferentes líneas o tarjetas de crédito de acuerdo con las erogaciones que efectúe.

El área encargada de establecer y alimentar las líneas de crédito globales es la Tesorería de la Federación.

Las líneas y sublíneas de crédito globales son las siguientes:

<b>LÍNEAS Y SUBLÍNEAS DE CRÉDITO GLOBALES</b>		
<b>LÍNEA DE CRÉDITO GLOBAL</b>	<b>TIPO DE PAGO</b>	<b>SUBLÍNEA DE CRÉDITO GLOBAL</b>
LÍNEA DE CRÉDITO GLOBAL DE REMUNERACIONES	1	CHEQUE FEDERAL
	2	CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA
	3	APORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL
	9	SUPERACIÓN DE LA POBREZA
LÍNEA DE CRÉDITO GLOBAL DE EROGACIONES CORRIENTES	4	GASTO NORMAL
	6	COMUNICACIÓN SOCIAL
LÍNEA DE CRÉDITO GLOBAL DE APOYOS PRESUPUESTARIOS	2	CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA (REMUNERACIONES)
	4	GASTO NORMAL
	5	GASTO FINANCIADO CON RECURSOS DEL BID-BIRF
	6	COMUNICACIÓN SOCIAL
	7	SUBSIDIOS PARA CUBRIR DIFERENCIALES EN TASAS DE INTERÉS
	9	SUPERACIÓN DE LA POBREZA
LÍNEA DE CRÉDITO GLOBAL DE EROGACIONES DE CAPITAL	4	GASTO NORMAL
	5	GASTO FINANCIADO CON RECURSOS DEL BID-BIRF
	9	SUPERACIÓN DE LA POBREZA

FUENTE: MANUAL DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL EJERCICIO DEL GASTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EXPEDIDO POR LA SHCP 3 DE ENERO DE 1996.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público maneja tres líneas globales más que son de Inversión Financiera y Otras Erogaciones; Participación de

Ingresos Federales, y Deuda Pública que son alimentadas por acuerdo de la Dirección General de Política Presupuestal.

### **C) CUENTA POR LIQUIDAR CERTIFICADA**

En el ámbito presupuestal es necesario contar con un documento que sirva de base como comprobante de pago o para el trámite, ese documento se denomina Cuenta por Liquidar Certificada que viene siendo un título sui generis que consigna las obligaciones de pago y regulariza el gasto que efectúa la Administración Pública Federal.

Al respecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determina que "la Cuenta por Liquidar Certificada es el documento presupuestario autorizado y reconocido para cubrir cualquier tipo de erogación con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, excepto los servicios personales que se paguen a través de cheque federal"<sup>74</sup>

Las cuentas por liquidar certificadas se respalda con la documentación comprobatoria como facturas, recibos, nóminas, estimaciones de avance de obras, listas de raya y cualquier otra que justifique la erogación.

### **D) PAGO DE OBLIGACIONES PRESUPUESTARIAS**

Los pagos que efectúan las dependencias se deben realizar conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación que cada ejercicio fiscal autorice la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los gastos siempre se clasificaran de acuerdo a su naturaleza económica y por los montos del calendario que se les haya autorizado.

Para efectuar las diversas obligaciones que tiene asignadas es necesario que cuente con presupuesto que utilizará para pagar diversos compromisos por ello se clasifica el gasto de la siguiente manera:

- Servicios Personales
- Materiales y Suministros
- Servicios Generales
- Ayudas, Subsidios y Transferencias
- Bienes Muebles e Inmuebles

<sup>74</sup> Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal, expedido por la Dirección General de Política Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, numeral 31 página 25.

- Obras Públicas
- Inversión Financiera y Otras Erogaciones
- Participaciones de Ingresos Federales
- Deuda Pública

Estas erogaciones están bajo sujeción de las disposiciones establecidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal.

Se considera conveniente analizar las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que establece la aplicación y administración de los recursos para el ejercicio fiscal de 1996.

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 este 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 6°. Las erogaciones previstas para el Poder Judicial en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 2,343,608,000.00

ARTÍCULO 7°. Las erogaciones previstas para el Ramo 00002 Presidencia de la República, en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 533,284,200.00

ARTÍCULO 8°. Las erogaciones previstas para las dependencias en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 132,842,752,000.00 y se distribuyen de la siguiente manera:

00004	Gobernación	\$	2,329,260,000.00
00005	Relaciones Exteriores	\$	1,710,784,000.00
00006	Hacienda y Crédito Público	\$	11,343,431,600.00
00007	Defensa Nacional	\$	9,903,535,800.00
00008	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	\$	18,756,145,200.00
00009	Comunicaciones y Transportes	\$	11,967,451,600.00
00010	Comercio y Fomento Industrial	\$	1,194,573,900.00
00011	Educación Pública	\$	40,611,653,000.00
00012	Salud	\$	9,760,230,000.00
00013	Marina	\$	3,430,803,900.00
00014	Trabajo y Previsión Social	\$	1,804,596,300.00
00015	Reforma Agraria	\$	2,020,058,700.00
00016	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	\$	6,725,284,200.00
00017	Procuraduría General de la República	\$	1,727,633,200.00
00018	Energía	\$	4,796,977,300.00
00020	Desarrollo Social	\$	5,819,662,000.00
00021	Turismo	\$	712,001,600.00
00027	Contraloría y Desarrollo Administrativo	\$	228,669,700.00

Estos recursos se ejercerán conforme a los programas respectivos.

ARTÍCULO 9°. Las erogaciones previstas para el Ramo 00022 Órganos Electorales, en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 1,432,170,000.00

ARTÍCULO 10. Las erogaciones previstas para el Ramo 00031 Tribunales Agrarios, en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 154,570,000.00

ARTÍCULO 11. Las erogaciones previstas para el Ramo 00032 Tribunal Fiscal de la Federación, en el año de 1996, 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:



00637	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado		
		\$	14,049,969,300.00
00641	Instituto Mexicano del Seguro Social	\$	50,660,400,000.00
04460	Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.	\$	1,613,280,500.00
06750	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	\$	667,253,300.00
09085	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	\$	1,096,900,000.00
09120	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	\$	2,873,002,000.00
09195	Ferrocarriles Nacionales de México	\$	6,200,605,300.00
08145	Compañía Nacional de Subsistencias Populares	\$	7,482,497,800.00
18164	Comisión Federal de Electricidad	\$	36,190,591,500.00
18500	Luz y Fuerza del Centro	\$	5,136,183,100.00
	PETRÓLEOS MEXICANOS CONSOLIDADO	\$	45,233,782,700.00
18572	Petróleos Mexicanos	\$	3,422,255,400.00
18575	PEMEX Exploración y Producción	\$	20,089,099,300.00
18576	PEMEX Refinación	\$	16,085,491,000.00
18577	PEMEX Gas y Petroquímica Básica	\$	3,059,224,700.00
18578	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 incluidas en el gasto del Gobierno Federal es por \$ 23,751,300,700.00

ARTÍCULO 13. Las erogaciones previstas para el Ramo 00019 Aportaciones a Seguridad Social, en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 16,794,140,000.00

ARTÍCULO 14. Las erogaciones previstas para el Ramo 00023 Provisiones Salariales y Económicas, en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 31,498,994,000.00

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 7300 del Ramo 00023 Provisiones Salariales y Económicas.

ARTÍCULO 15. Las erogaciones previstas para las entidades federativas y municipios en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 109,442,490,000.00 y se distribuyen de la siguiente manera:

00025	Aportaciones para Educación Básica en los Estados	\$	40,783,190,000.00
00028	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$	68,659,300,000.00

El Ramo 00025 Aportaciones para Educación Básica en los Estados, será administrado por la Secretaría y por la Secretaría de Educación Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Las erogaciones correspondientes al Ramo 00028 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, se ejercerán de acuerdo con los porcentajes de participaciones federales, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

**ARTÍCULO 16.** Las erogaciones previstas para el Ramo 00026 Desarrollo Regional, 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 la Educación	\$	3,350,000,000.00

La Secretaría de Desarrollo Social definirá el esquema de operación de los recursos del Ramo 00026 Desarrollo Regional, 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 elementos de rezago relativo entre Estados y Municipios. Antes del 31 de enero de 1996, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación la fórmula y metodología correspondiente, así como la asignación presupuestal 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 de Desarrollo Social Municipal con base en fórmulas similares y atendiendo a la marginación existente. La distribución que resulte entre los Municipios deberá ser publicada en el correspondiente órgano oficial de difusión del gobierno estatal.

Los Municipios sólo podrán utilizar los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal para inversiones en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrificación, 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. Estos programas quedarán bajo la estricta responsabilidad de los Municipios.

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 del Ramo 00026 Desarrollo Regional que se les 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.

Para asegurar el cumplimiento de las acciones de los Convenios de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Social efectuará el seguimiento físico-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 del Ramo 00026 Desarrollo Regional 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 ejecución de programas de Contraloría Social que involucren la participación ciudadana en el destino y aplicación de los recursos federales y estatales convenidos en materia de desarrollo social.

**ARTÍCULO 17.** Las erogaciones previstas para el pago del costo financiero de la deuda del Gobierno Federal en el año de 1996, importan la cantidad de \$ 71,130,960,000.00 y se distribuyen de la siguiente manera:

00024	Deuda Pública	\$	69,703,160,000.00
00029	Erogaciones para Saneamiento Financiero	\$	1,428,800,000.00

Los intereses y comisiones correspondientes a las entidades comprendidas en el artículo 12 anterior, ascienden a la cantidad de \$ 17,121,287,000.00

Las asignaciones para el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores del Gobierno Federal importan la cantidad de \$ 10,376,000,000.00

**ARTÍCULO 18.** El Ejecutivo Federal estará facultado para realizar amortizaciones de deuda pública hasta por un monto equivalente al financiamiento derivado de colocaciones de deuda, en términos nominales. Adicionalmente podrá amortizar deuda pública, en su caso, hasta por el monto de los excedentes de ingresos ordinarios presupuestarios.

También podrán destinarse a la amortización de deuda, los ingresos que obtenga el Gobierno Federal como consecuencia de la desincorporación de entidades; del retiro de la participación estatal en aquéllas que no sean prioritarias; de la enajenación de otros bienes muebles o inmuebles que no le sean útiles o no cumplan con los fines para los que fueron creados o adquiridos.

El Ejecutivo Federal informará de estos movimientos a la Cámara de Diputados, al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Lo dispuesto en este artículo será aplicable a las entidades.

**ARTÍCULO 19.** La administración, control y ejercicio de los Ramos de Aportaciones a Seguridad Social; Provisiones Salariales y Económicas; Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; Deuda Pública, y de Erogaciones para Saneamiento Financiero, a que se refiere el presente Decreto, se encomiendan a la Secretaría.

**ARTÍCULO 20.** El Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias encargadas de programas y gasto inherentes a la descentralización, y en coordinación con la Secretaría, podrán convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas el establecimiento de los mecanismos necesarios para llevar a cabo la transferencia de las responsabilidades y del gasto. La Secretaría y la Contraloría en el ámbito de sus respectivas competencias, efectuarán la reasignación de programas, recursos, metas y bienes patrimoniales que se transfieran entre las dependencias y entidades, como resultado del proceso de cambio estructural de la Administración Pública Federal.

**ARTÍCULO 21.** La Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría y la Contraloría, establecerán las comunicaciones procedentes para recomendar a las legislaturas locales incorporar 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 35 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. Los calendarios de gasto deberán comunicarse, a más tardar, a los 20 días posteriores de la fecha de publicación de este Decreto. Asimismo, se deberá cumplir con la calendarización de metas que se establezca en la ejecución de este Presupuesto.

Las entidades no comprendidas en el artículo 12 del presente Decreto, se sujetarán a los calendarios de gasto y de metas que aprueben sus respectivos órganos de gobierno, con base en las normas que emita la Secretaría.

**ARTÍCULO 26.** No se podrán realizar adecuaciones a los calendarios de gasto que tengan por objeto anticipar la disponibilidad de los recursos, salvo que se trate de operaciones que cuenten con la previa autorización de la Secretaría. En consecuencia las dependencias y entidades deberán

observar un cuidadoso registro y control de su ejercicio presupuestal, sujetándose a los compromisos reales de pago.

**ARTÍCULO 27.** Las ministraciones de fondos a las dependencias serán autorizadas por la Secretaría, de acuerdo con los programas y metas correspondientes. La Secretaría podrá reservarse dicha autorización y solicitar a las dependencias coordinadoras de sector la revocación de las autorizaciones que, a su vez, hayan otorgado a sus entidades coordinadas, cuando:

I. No envíen la información que les sea requerida, en relación con el ejercicio de sus programas y presupuestos;

II. Del análisis del ejercicio de sus presupuestos y en el desarrollo de sus programas, resulte que no cumplen con las metas de los programas aprobados o bien se detecten desviaciones en su ejecución o en la aplicación de los recursos correspondientes;

III. No remitan la cuenta comprobada a más tardar el día 15 del mes siguiente al del ejercicio de dichos recursos, lo que motivará la inmediata suspensión de las subsecuentes ministraciones de recursos que, por el mismo concepto, se hubiesen autorizado, así como el reintegro de lo que se haya suministrado;

IV. En el manejo de sus disponibilidades financieras no cumplan con las normas que emita la Secretaría, conforme a lo establecido en el artículo 58 de este Decreto;

V. En los términos del artículo 32 del presente Decreto, no se cumpla con las obligaciones pactadas en los convenios de asunción de pasivos y los programas de saneamiento respectivos o con los compromisos de balance de operación, primario y financiero, y

VI. En general, no ejerzan sus presupuestos de conformidad con las disposiciones aplicables.

**ARTÍCULO 28.** La Secretaría, tomando en cuenta los flujos reales de divisas y de moneda nacional, así como las variaciones que se produzcan por las diferencias en tipos de cambio en el financiamiento de los programas, efectuará las adecuaciones necesarias a los calendarios de gasto en función de los requerimientos, las disponibilidades presupuestales y las alternativas de financiamiento que se presenten. En estos casos se cuidará no afectar los programas de inversiones prioritarios.

**ARTÍCULO 29.** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, efectuará las reducciones a los montos de los presupuestos aprobados a las dependencias y entidades, cuando se presenten contingencias que repercutan en una disminución de los ingresos presupuestados, o en el cumplimiento de los objetivos de los Criterios Generales de Política Económica para 1998.

Para los efectos del párrafo anterior, deberán tomarse en cuenta las circunstancias económicas y sociales que priven en el país, los alcances de los conceptos de gasto y, en su caso, la naturaleza y características particulares de operación de las entidades de que se trate, escuchando la opinión de los órganos de gobierno de las propias entidades.

Los ajustes y reducciones que efectúe el Ejecutivo Federal en observancia de lo anterior, deberán realizarse en forma selectiva y sin afectar las metas sustantivas del gasto social y de los principales proyectos de inversión, optando preferentemente por aquéllos de menor impacto social y económico.

En el caso de que la contingencia sea de tal magnitud que signifique una reducción de los ingresos presupuestarios superior al 10 por ciento, el Ejecutivo Federal procederá de inmediato, a

adoptar las medidas a que hubiere lugar e informará de ello, también de inmediato, a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

**ARTICULO 30.** Las obligaciones entre dependencias y entidades, deberán ser liquidadas en los mismos términos que cualquier otro adeudo y no podrán acumularse; en consecuencia se deberán:

I. Presentar ante la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento aquellos retrasos que excedan 30 días en sus cuentas deudoras y acreedoras, y

II. Llevar estados de cuenta de todos los servicios que se prestan, incluyendo aquéllos que no sean remunerados.

La Secretaría establecerá las normas correspondientes para efectuar las compensaciones presupuestales que procedan.

Para identificar los niveles de liquidez, así como para operar la compensación de créditos o adeudos, las dependencias y entidades informarán de sus depósitos en dinero o valores u otro tipo de operaciones financieras y bancarias, en los términos que se establezcan con base en lo dispuesto por el artículo 68 del presente Decreto.

Las dependencias y entidades, sin exceder sus presupuestos autorizados, responderán de las cargas financieras que se causen por no cubrir oportunamente los adeudos contraídos entre sí, las que se calcularán a la tasa anual que resulte de sumar 5 puntos porcentuales al promedio de las tasas anuales de rendimiento de los Certificados de la Tesorería de la Federación a 28 días, en colocación primaria, emitidos durante el mes inmediato anterior a la fecha del corte compensatorio. La aplicación de esta tasa se efectuará sobre los adeudos reportados por el Sistema de Compensación de Adeudos del Sector Público, desde la fecha en que debieron liquidarse tales adeudos.

**ARTICULO 31.** Para que las dependencias y entidades puedan ejercer créditos externos, será necesario que la totalidad de los recursos correspondientes se encuentren incluidos en sus respectivos presupuestos autorizados y se cuente con la aprobación previa y expresa de la Secretaría.

Los recursos que se prevé ejercer por este concepto serán intransferibles y sólo podrán aplicarse a los proyectos para los cuales fueron contratados los créditos.

En los créditos externos que contraten las entidades, éstas deberán obligarse a cubrir con recursos propios el servicio de la deuda que los créditos generen.

Cuando la contratación de estos créditos, tratándose de fideicomisos públicos, puedan redundar en incrementos de los patrimonios fideicomitidos, se requerirá de la autorización previa de la Secretaría.

Asimismo, y sin perjuicio de la observancia de las disposiciones que resulten aplicables, las dependencias y entidades que realicen compras directamente en el exterior deberán, dentro de sus presupuestos autorizados, utilizar los recursos externos contratados para la adquisición de los bienes y servicios de procedencia extranjera que se requieran.

Las dependencias y entidades sólo podrán cubrir el costo de los bienes y servicios a que se refiere el párrafo anterior sin utilizar recursos externos, en casos excepcionales, debidamente justificados y de acuerdo con las disposiciones vigentes.

**ARTÍCULO 32.** La Secretaría y la Contraloría en el seno de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, así como la respectiva dependencia coordinadora de sector, celebrarán con las entidades convenios para:

I. El establecimiento de metas de desempeño, compromisos de balance de operación, primario y financiero, mensual y trimestral a nivel devengado y pagado, y

II. El saneamiento financiero, mediante la asunción de pasivos de entidades que realizan actividades estratégicas o prioritarias, cuyas funciones están asociadas a la prestación de servicios públicos o a la producción de bienes social y nacionalmente necesarios, de acuerdo a los fines para los que fueron creadas y siempre que la entidad de que se trate cuente con un programa de saneamiento financiero que se presente, a más tardar, el 31 de agosto de 1996 a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento y sea aprobado por ésta.

La Comisión evaluará periódicamente el cumplimiento de los convenios, respecto de las metas establecidas en dichos instrumentos. Si de las evaluaciones mencionadas se observan hechos que contravengan las estipulaciones concertadas, la Comisión, en los términos de las disposiciones legales aplicables, propondrá a la dependencia coordinadora de sector y a la entidad de que se trate, las medidas conducentes para corregir las desviaciones detectadas.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, con base en las evaluaciones de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, informará anualmente a la Cámara de Diputados sobre la ejecución de los convenios de saneamiento financiero, así como de las medidas adoptadas para su debido cumplimiento.

La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento establecerá los lineamientos con base en los cuales se llevará a cabo la formulación de los convenios a que se refiere este artículo y hará la determinación de las entidades con las que habrán de celebrarse los mismos. Los órganos de gobierno serán responsables de vigilar que se cumpla con las metas de balance presupuestal.

**ARTÍCULO 33.** Los montos presupuestales no devengados podrán aplicarse a programas prioritarios de las propias dependencias y entidades que los generen, sujetándose a las normas que, al efecto, expida la Secretaría.

**ARTÍCULO 34.** Todas las cantidades que se recauden por cualesquiera de las dependencias y sus órganos administrativos desconcentrados no podrán destinarse a fines específicos y deberán ser concentradas en la Tesorería de la Federación, salvo los casos que expresamente determinen las leyes y hasta por los montos que establezca la Secretaría, en función de las necesidades de los servicios a los cuales estén destinados y conforme a sus presupuestos autorizados. El incumplimiento a lo establecido por esta disposición será causa de responsabilidad conforme a los artículos 23 y 73 de este Decreto.

**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 con base en este artículo.

**ARTÍCULO 36.** No se autorizarán ampliaciones líquidas al presupuesto, salvo lo previsto en el artículo 35 de este Decreto.

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 y 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; y 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 así la productividad de las mismas.

**ARTÍCULO 42.** Las dependencias y entidades, en el ejercicio de sus presupuestos por concepto de servicios personales, deberán:

I. Observar que las acciones de descentralización no impliquen la creación de nuevas plazas, por lo que se dará prioridad a los traspasos de plazas y de recursos asignados a sus presupuestos, entre sus unidades responsables y programas;

II. En la asignación de las remuneraciones a los trabajadores, apegarse estrictamente a los niveles establecidos en los tabuladores de sueldos, y demás asignaciones autorizadas por la Secretaría para las dependencias y, en el caso de las entidades, a los acuerdos de sus respectivos órganos de gobierno, los que deberán observar las normas y autorizaciones que emita la Secretaría;

III. Abstenerse de contratar trabajadores eventuales, salvo que tales contrataciones se encuentren previstas en el presupuesto correspondiente a servicios personales de la propia dependencia, y se cuente con la autorización previa y expresa de la Secretaría;

IV. Sujetarse a las normas que se expidan para la autorización de los gastos de representación y de las erogaciones necesarias para el desempeño de comisiones oficiales;

V. No realizar cualquier traspaso de recursos de otros capítulos presupuestales al capítulo de servicios personales, salvo que se cuente con la previa y expresa autorización de la Secretaría, y

VI. Abstenerse de transferir a otras partidas el presupuesto destinado para programas de capacitación.

En general, por lo que se refiere a servicios personales, las dependencias sólo podrán efectuar remuneraciones cuando sean autorizadas por la Secretaría y se encuentren previstas en sus respectivos presupuestos.

**ARTÍCULO 43.** En el caso de las remuneraciones a miembros de órganos de gobierno o de vigilancia de entidades, se deberá cumplir con las normas que al efecto emita la Secretaría.

**ARTÍCULO 44.** Las remuneraciones adicionales para el pago por jornadas u horas extraordinarias, así como otras prestaciones, se regularán por las disposiciones que establezca la Secretaría, y en tratándose de entidades, por los acuerdos de sus respectivos órganos de gobierno, los que deberán observar las normas y autorizaciones que emita la Secretaría.

**ARTÍCULO 45.** Las dependencias y entidades no podrán crear nuevas plazas, salvo lo previsto en los párrafos siguientes. Para cubrir, en su caso, necesidades adicionales de servicios personales deberán promover el traspaso de las plazas existentes o realizar movimientos compensados.

En el caso de las dependencias, sólo se podrán crear nuevas plazas, siempre que éstas se encuentren expresamente previstas en el presupuesto, en el capítulo de servicios personales, y cuenten con la autorización previa y expresa de la Secretaría, la que, en todo caso, cuidará que:

a) Las contrataciones no puedan cubrirse mediante el traspaso de plazas existentes, movimientos compensados, o la ocupación de vacancias disponibles, y

b) Las economías presupuestales no se apliquen a la creación de nuevas plazas.

Por lo que se refiere a las entidades paraestatales, sus órganos de gobierno sólo podrán aprobar la creación de plazas cuando ello contribuya a elevar el superávit de operación, se establezcan metas específicas a este respecto, cuenten con los recursos propios que se requieran y tales circunstancias hayan quedado previa y debidamente acreditadas para el propio órgano de gobierno; las propuestas respectivas deberán ser sometidas a la consideración de la Secretaría para su autorización.

La designación y contratación de personal para ocupar las plazas a que se refieren los párrafos anteriores, surtirá efectos a partir de la fecha que indique la autorización de la Secretaría.

**ARTÍCULO 46.** Las dependencias y entidades sólo podrán modificar sus estructuras orgánicas y ocupacionales aprobadas en el ejercicio fiscal de 1995, previa autorización de la Secretaría y de la Contraloría, conforme a las normas aplicables. Además, las entidades requerirán el previo acuerdo de su órgano de gobierno, siempre que cuenten con los recursos presupuestales necesarios.

Las conversiones de plazas, renivelaciones de puestos y creación de categorías podrán llevarse a cabo siempre y cuando se realicen mediante movimientos compensados que no incrementen el presupuesto regularizable para servicios personales del ejercicio fiscal inmediato siguiente. Para tal efecto deberán contar con la autorización correspondiente y apearse a las normas que expida la Secretaría.

**ARTÍCULO 47.** Las economías que se presenten en el presupuesto de servicios personales podrán aplicarse para cubrir estímulos al personal, siempre que se cumpla con las disposiciones vigentes en la materia y se cuente con la previa autorización de la Secretaría.

**ARTÍCULO 48.** Las remuneraciones por estímulos a la productividad, eficiencia y calidad se sujetarán a las normas que al efecto establezca la Secretaría, la cual podrá asignar este tipo de remuneraciones al personal que no esté contemplado en la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, previa autorización que otorgue a cada dependencia o entidad. En tanto la Secretaría no expida esta regulación, ninguna dependencia o entidad podrá otorgar estímulo alguno.

En el caso de las entidades, además se sujetarán a los acuerdos de sus respectivos órganos de gobierno, los que deberán observar las normas que emita la Secretaría.

El incumplimiento a lo anterior, será causa de responsabilidad en los términos de los artículos 23 y 73 de este Decreto.

**ARTÍCULO 49.** La Secretaría fortalecerá el sistema integral y uniforme para el control presupuestal de los servicios personales y para el manejo de las nóminas. Todas las dependencias y entidades se sujetarán a las normas que para este propósito emita la Secretaría, quedando obligadas a proporcionar información actualizada con respecto al gasto en servicios personales, en la forma y términos que determine la Secretaría.

**ARTÍCULO 50.** Las dependencias y entidades deberán abstenerse de cubrir gastos por concepto de honorarios distintos a los señalados en la fracción II del artículo 38 del presente Decreto, salvo que se cumpla con los siguientes requisitos:

a) Tales contrataciones se encuentren previstas y su pago sea cubierto, exclusivamente en el presupuesto del capítulo de gasto correspondiente a servicios personales, de la propia dependencia;

b) La vigencia de los contratos a celebrarse no exceda del 31 de diciembre del ejercicio fiscal de 1996;

c) El personal que se pretenda contratar no desempeñe funciones iguales o equivalentes a las del personal de plaza presupuestal, salvo aquéllas que se justifiquen ante la Secretaría;

d) El personal que se contrate no estará sujeto a los descuentos y percepciones previstos en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

e) Se cuente con la previa y expresa autorización de la Secretaría.

Las dependencias informarán a la Secretaría y a la Contraloría en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, sobre los contratos por honorarios que se encuentren vigentes hasta el último día del mes inmediato anterior de cada informe.

Por lo que hace a los contratos por honorarios que se tengan celebrados hasta el 1º de diciembre de 1995, las dependencias deberán obtener, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, la autorización de la Secretaría para la recontractación de los mismos, la que sólo se otorgará cuando su contratación sea indispensable y su pago esté considerado dentro de los montos autorizados para servicios personales, sin que para estos efectos puedan hacerse traspasos de recursos de otros capítulos de gasto.

Tratándose de entidades se sujetarán a los acuerdos de sus respectivos órganos de gobierno, los que deberán observar las normas y autorizaciones que emita la Secretaría.

**ARTÍCULO 51.** Las dependencias y entidades sólo podrán efectuar erogaciones en el exterior, para las representaciones, delegaciones u oficinas autorizadas, cuando dichas erogaciones se encuentren expresamente previstas en sus presupuestos autorizados. Las dependencias y entidades informarán a la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, sobre las representaciones, delegaciones u oficinas en el exterior actualmente existentes; para su creación se requerirá de la autorización de tal Secretaría.

Asimismo, cuando las dependencias y entidades requieran crear unidades administrativas que tengan por objeto la atención de asuntos de carácter internacional, la Secretaría escuchará la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores respecto de la procedencia de la autorización que, en su caso, corresponda.

La Secretaría, oyendo la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la coordinadora de sector respectiva, en función de las disponibilidades de recursos, adoptará medidas de racionalización de los presupuestos, calendarios autorizados, utilización de los bienes muebles e inmuebles, estructuras y tabuladores asignados a las representaciones, delegaciones u oficinas de las dependencias y entidades en el exterior.

**ARTÍCULO 52.** Las dependencias y entidades sólo podrán aportar cuotas a organismos internacionales, cuando las mismas se encuentren expresamente previstas en sus presupuestos autorizados. La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría revisarán dichas cuotas en

relación con los fines de los organismos y sus propias atribuciones, a fin de avanzar en su disminución o cancelación cuando, en el contexto de las prioridades nacionales, no se justifiquen.

**ARTÍCULO 53.** Las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus presupuestos para el año de 1996, no podrán efectuar adquisiciones o nuevos arrendamientos de:

I. Bienes inmuebles para oficinas públicas y mobiliario, equipo, vehículos terrestres y marítimos, con excepción de las erogaciones estrictamente indispensables para el cumplimiento de sus objetivos. En consecuencia, se deberá optimizar la utilización de los espacios físicos disponibles y el aprovechamiento de los bienes y servicios de que dispongan, y

II. Vehículos terrestres, marítimos y aéreos, con excepción de aquéllos necesarios para salvaguardar la seguridad y la soberanía, la procuración de justicia, o en sustitución de los que, por sus condiciones, ya no sean útiles para el servicio, o los que se adquieran como consecuencia del pago de seguros de otros vehículos siniestrados.

Cualquier erogación que realicen las dependencias por los conceptos previstos en el presente artículo, requerirá de la autorización de la Secretaría, en la forma y términos que ésta determine.

Tratándose de las entidades, se requerirá de la autorización específica y previa de su órgano de gobierno.

**ARTÍCULO 54.** Para la contratación de arrendamientos financieros de bienes muebles e inmuebles, las dependencias y entidades observarán que las condiciones de pago ofrezcan ventajas con relación a otros medios de financiamiento y el monto corresponda al endeudamiento neto autorizado en este ejercicio fiscal. Asimismo, se deberá hacer efectiva la opción de compra, a menos que ello no resulte conveniente, lo que se acreditará debidamente ante la Secretaría y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La Administración Pública Centralizada sólo podrá celebrar arrendamientos financieros en los términos de la Ley General de Deuda Pública.

En estas contrataciones, las dependencias requerirán de la previa autorización de la Secretaría; en el caso de las entidades, deberán contar con la aprobación de su órgano de gobierno.

**ARTÍCULO 55.** Para los efectos del artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres contratistas que reúnan los requisitos a que dicha disposición se refiere, de las obras que podrán realizar las dependencias y entidades durante el año de 1996, serán los siguientes:

Inversión total autorizada (miles de pesos)		Monto máximo total de cada obra que podrá adjudicarse directamente (miles de pesos)	Monto máximo total de cada obra que podrá adjudicarse mediante invitación a cuando menos tres contratistas (miles de pesos)
Mayor de	Hasta		
	4,000	26	225
4,000	10,000	33	282
10,000	17,500	42	349
Mayor de	Hasta		
17,500	25,000	50	432
25,000	35,000	59	532
35,000	50,000	76	624
50,000	125,000	83	740
125,000	210,000	100	847
210,000	300,000	116	989
300,000	450,000	125	1,129
450,000	625,000	149	1,354
625,000	800,000	166	1,495
800,000	1,000,000	183	1,644
1,000,000		208	1,827

Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del Impuesto al Valor Agregado.

Las dependencias y entidades se abstendrán de convocar, formalizar o modificar contratos de obras públicas, cuando no cuenten con el oficio de autorización de inversión correspondiente emitido por la Secretaría.

**ARTÍCULO 56.** Para los efectos del artículo 82 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación a cuando menos a tres proveedores, de las adquisiciones, arrendamientos o servicios, incluidos los relacionados con la obra pública, que podrán realizar las dependencias y entidades, durante el año de 1996, serán las siguientes:

Volumen Anual de Adquisición Presupuestado (miles de pesos)		Monto máximo de cada operación que podrá adjudicarse directamente (miles de pesos)	Monto máximo de cada operación que podrá adjudicarse habiendo convocado, a cuando menos tres proveedores (miles de pesos)	
Mayor de	Hasta		Dependencias	Entidades
	1,000	4	83	83
1,000	3,000	8	116	116
3,000	7,500	7	159	159
7,500	15,000	8	208	208
15,000	30,000	10	258	258
30,000	50,000	12	310	325
50,000	100,000	13	310	382
100,000	200,000	15	310	485
200,000	300,000	17	310	565
300,000	450,000	18	310	664
450,000	600,000	20	310	797
600,000	800,000	22	310	939
800,000	1,000,000	23	310	1,105
1,000,000		25	310	1,288

Los montos establecidos deberán considerarse sin incluir el importe del Impuesto al Valor Agregado.

Las dependencias y entidades se abstendrán de convocar, formalizar o modificar contratos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, incluidos los relacionados con la obra pública, cuando no hubiere saldo disponible en la correspondiente partida presupuestal para hacer frente a dichos contratos.

**ARTÍCULO 57.** En el ejercicio del gasto de inversiones públicas para 1996:

I. 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 y cuenten con el oficio de autorización de inversión correspondiente.

Las dependencias y entidades deberán observar las normas que, respecto de la ejecución de los proyectos señalados en el párrafo anterior, 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;

IV. Se deberán estimular los proyectos de coinversión con los sectores social y privado y con los gobiernos locales para la ejecución de obras y proyectos de infraestructura y de producción;

V. Los proyectos de inversión financiados con créditos externos, deberán estar incluidos en los presupuestos de las dependencias y entidades y sujetarse en su ejecución a los términos de las autorizaciones que otorgue la Secretaría, asimismo, los ejecutores de gasto y los agentes financieros del Gobierno Federal informarán a la Secretaría del ejercicio de los créditos con base en los recursos autorizados en sus respectivos presupuestos, y

Las inversiones financieras se realizarán cuando sean estrictamente necesarias, con la previa autorización de la Secretaría, y se orientarán a los programas sectoriales de mediano plazo. Tratándose de erogaciones para saneamiento financiero, deberán sujetarse, además, a lo que dispone el artículo 32 de este Decreto.

**ARTÍCULO 58.** La Secretaría expedirá las normas a que deberán sujetarse las dependencias y entidades, respecto de las disponibilidades financieras con que cuenten durante el ejercicio presupuestal. Para tal efecto, las dependencias y entidades proporcionarán la información financiera que requiera el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público a que se refiere el artículo 68 de este Decreto.

**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 y las transferencias consisten en:

I. Los subsidios son los recursos federales que se asignan, para apoyar el desarrollo de actividades prioritarias 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 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, tanto por grupo específico como por región del país. Asimismo, el mecanismo de operación deberá garantizar que los recursos se canalicen a la población objetivo, evitando su distracción entre aquellos miembros de la sociedad que no los necesitan;

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, en detrimento de los recursos asignados a la población objetivo;

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

IV. Asegurar la coordinación de acciones entre 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, después de analizar otras opciones;

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 61.** Los subsidios y las transferencias destinados a cubrir déficits de operación serán otorgados excepcionalmente, siempre que se justifique su beneficio económico y social. Las entidades paraestatales que los reciban deberán presentar un informe a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, en los términos y condiciones que establezca la Secretaría, en el cual se detallarán las acciones que ejecutan para eliminar la necesidad de su aplicación.

**ARTÍCULO 62.** Las dependencias y entidades deberán informar a la Secretaría de cualquier modificación en el alcance o modalidades de sus programas, políticas de precios, adquisiciones, arrendamientos, garantías de compra o de venta, cambios en la población objetivo, o cualquier otra acción que implique variaciones en los subsidios y transferencias presupuestados, o en los resultados de su balance primario. Cuando dichas modificaciones conlleven a una adecuación presupuestal, deberán obtener la autorización previa y expresa de la Secretaría, sujetándose a lo establecido en el artículo 36 de este Decreto.

**ARTÍCULO 63.** Las dependencias coordinadoras de sector deberán verificar, previamente, que los subsidios por déficits de operación y las transferencias que se otorguen a las entidades paraestatales, se apeguen a lo siguiente:

I. Que se adopten medidas de racionalidad y que mejoren la equidad y eficiencia de los recursos en el ejercicio;

II. Que se consideren preferenciales los destinados al desarrollo de la ciencia y la tecnología, a la investigación en instituciones públicas, a la formación de capital en ramas y sectores básicos de la economía, y al financiamiento de actividades definidas como estratégicas, que propicien la generación de recursos propios;

III. Que las entidades beneficiadas busquen fuentes alternativas de financiamiento, a fin de lograr una mayor autosuficiencia y una disminución correlativa de los apoyos con cargo a recursos presupuestales;

IV. Que no se otorguen cuando no estén claramente especificados los objetivos, metas y se cumpla con la disposiciones del artículo 60 de este Decreto, y



V. Que en el avance físico-financiero de sus programas y proyectos se regule el ritmo de la ejecución con base en lo programado.

**ARTÍCULO 64.** Las dependencias coordinadoras de sector podrán suspender las ministraciones de fondos, cuando las entidades beneficiarias no remitan la información solicitada en los términos y plazos establecidos en las disposiciones aplicables, informando de inmediato a la Secretaría. Dicha información deberá ser proporcionada en los términos de los artículos 60 y 65 de este Decreto.

La Secretaría autorizará y determinará el orden a que se sujetará la ministración de transferencias que otorguen las dependencias coordinadoras de sector, cuando se deban diferir ministraciones de fondos, a fin de asegurar la disposición oportuna de recursos para el desarrollo de los programas prioritarios.

**ARTÍCULO 65.** Con el propósito de asegurar que los subsidios y las transferencias se apliquen efectivamente a los objetivos, programas y metas autorizadas, así como a los sectores o población objetivo, además de ser plenamente justificados, será responsabilidad de las dependencias y entidades evaluar y reportar los beneficios económicos y sociales, con la periodicidad que determinen la Secretaría y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo con lo previsto en el artículo 60 de este Decreto.

La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento podrá requerir información sobre los resultados de las evaluaciones que realicen las dependencias y entidades, las cuales deberán proponer las acciones necesarias para efectuar las adecuaciones a sus programas.

**ARTÍCULO 66.** Las dependencias y entidades sólo podrán otorgar donativos y ayudas que contribuyan a la consecución de los objetivos que complementen los programas aprobados o que se consideren de beneficio social. Asimismo, no se otorgarán a favor de beneficiarios que dependan económicamente del presupuesto o cuyos principales ingresos provengan del mismo. Los donativos deberán ser expresamente autorizados por el titular de la dependencia o por el órgano de gobierno, según se trate, en forma indelegable, y en todo caso, los que se otorguen serán considerados como donativos de la Federación. Lo previsto en este artículo se sujetará a las normas que al efecto expida la Secretaría.

Para efectos de control presupuestal deberán considerarse tanto los donativos en dinero como las donaciones en especie.

**ARTÍCULO 67.** Las dependencias y entidades proporcionarán a la Secretaría la información sobre los subsidios y las transferencias que hubiesen otorgado durante el ejercicio presupuestal, a efecto de que ésta la analice e integre al Registro Único de Subsidios y Transferencias. Dicha información deberá ser proporcionada en los términos del artículo 68 del presente Decreto.

**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.

Las dependencias y entidades deberán cumplir con los requerimientos de información que demande el Sistema. Para tal efecto, las dependencias a que se refiere el párrafo anterior y el Banco de México, conjuntamente con la dependencia coordinadora de sector, harán compatibles los requerimientos de información que demande el Sistema, racionalizando los flujos de información, la cual deberá proporcionarse, a más tardar, el día 10 de cada mes.

**ARTÍCULO 69.** En la ejecución del gasto público federal, las entidades no comprendidas en el artículo 12 de este Decreto, estarán obligadas a dar cumplimiento a las disposiciones señaladas en el presente Presupuesto, deberán proporcionar la información en materia de gasto y se sujetarán a las normas que al efecto expida la Secretaría.

**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 a que se refiere el Título Segundo de este Decreto, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio. La información incluirá a las entidades que celebren convenios de resultados en su balance presupuestal y hará asimismo, las aclaraciones que la Cámara le solicite, a través de la Contraloría, sobre la detección de irregularidades y el financiamiento de las responsabilidades correspondientes.

Los informes trimestrales deberán ser presentados a más tardar 45 días después de terminado el trimestre de que se trate.

**ARTÍCULO 71.** La desincorporación de entidades paraestatales se sujetará a las siguientes bases:

a) Las propuestas que formule la Secretaría para disolver, liquidar, extinguir, escindir, transferir a los estados y municipios; enajenar la participación estatal y fusionar entidades, se basarán en dictámenes que al efecto deberá emitir la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, los cuales deberán considerar el efecto social y productivo de estas medidas incorporando los puntos de vista de los sectores interesados, y

b) Enviar previamente informe escrito, a la Cámara de Diputados, de las razones y criterios específicos para llevar a cabo el ejercicio de estas atribuciones.

La Cámara de Diputados vía la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, analizará la información a que se refiere el inciso b) anterior y en su caso dará su opinión.

**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 para los efectos del artículo 73 de este Decreto.

Del cumplimiento a lo dispuesto en este artículo se dará cuenta a la Cámara de Diputados en los informes trimestrales a que se refiere el artículo 70 de este Decreto y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

**ARTÍCULO 73.** La Contraloría y los órganos internos de control de las dependencias y entidades, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia les confiere la ley, comprobarán el cumplimiento, por parte de las propias dependencias y entidades, de 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.

## CAPÍTULO IV CONTROL Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL

### 1. CONTROL PRESUPUESTARIO

"El control presupuestario es la fase del proceso presupuestario que verifica la correcta utilización de los recursos en relación al cumplimiento de metas y objetivos, a través de comparación entre el registro de las operaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio fiscal y las acciones emprendidas, a fin de que se determinen las medidas correctivas a realizar"<sup>75</sup>.

Por su parte Osornio Corres considera que "el control administrativo se presenta ante la necesidad de corregir irregularidades, así como evitar que en lo sucesivo se cometan, haciendo un control eficaz para que los fondos públicos sean manejados adecuadamente, teniendo como meta alcanzar los objetivos y programas previamente establecidos".<sup>76</sup>

"Cualquier sistema de control se basa en un conjunto de elementos que permitan asegurar que los objetivos planeados se puedan alcanzar con los recursos previstos. Por ello al hablar de control se conjugan factores que van desde los sistemas más elementales de autorización y supervisión, los mecanismos de información que permitan medir avances, y por supuesto las personas que intervienen en los distintos procesos de la administración. Todo esto integra un complejo sistema en el que la auditoría gubernamental viene a constituirse en una parte de su engranaje. La necesidad de existencia de mecanismos de auditoría gubernamental se dará en proporción inversa a la eficiencia con que los demás mecanismos del sistema de control estén trabajando; en un sentido completamente utópico, si los sistemas de control durante la operación fuesen perfectos, no habría necesidad alguna de un mecanismo como el que presenta la auditoría gubernamental."<sup>77</sup>

Dentro del control administrativo del presupuesto, existe un control interno y uno externo.

**A) CONTROL INTERNO.** Este lo ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que en la etapa de control se lleva a cabo la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas estratégicos, a través de

<sup>75</sup> Glosario para el Proceso de Planeación 1988, expedido por la Dirección General de Política Presupuestal

<sup>76</sup> Op. cit. página 100

<sup>77</sup> Pérez Saavedra, Javier "El Sistema Nacional de Control y Evaluación" Revista de Administración Pública, tomo 57/58, México 1984, página 90

evaluaciones parciales sobre un corte de situaciones que se hacen ya sea mensual, trimestral o semestral, para aportar elementos de juicio sobre la evolución de los efectos producidos por las acciones ejecutadas y en caso de desviaciones respecto a lo planteado, recomendar las medidas de corrección pertinentes.

**Contabilidad Gubernamental.** La define el maestro Faya como: "La contabilidad pública se convierte en el principal instrumento de registro contable de la totalidad de las operaciones financieras del presupuesto anual con el fin de cumplir con la consolidación de la contabilidad que ordena la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y formular la Cuenta Pública que también es anual. La Cuenta Pública es la justificación de los gastos y el cumplimiento de los programas autorizados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Es a la vez el resultado de la consolidación de las contabilidades de las dependencias y entidades del gobierno federal que se señalan en el decreto presupuestario."<sup>78</sup>

La contabilidad gubernamental es anual y registra las operaciones de ingresos y gastos efectuados en el curso de un año calendario, del 1º de enero al 31 de diciembre.

Las entidades señaladas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que participan en el gasto público son:

- el Poder Legislativo;
- el Poder Judicial;
- la Presidencia de la República;
- las Secretarías de Estado, sus departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República;
- el Departamento del Distrito Federal;
- los organismos descentralizados;
- las empresas de participación mayoritaria, y

<sup>78</sup> Faya Viesca, Jacinto, "Finanzas Públicas", México, Porrúa, 1981, página 284

- los fideicomisos en que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII del artículo 2º.

Al final del artículo 2º se indica que a los organismos citados se les denominará en forma genérica "entidades", salvo mención expresa.

Es necesario precisar el término de entidades para el presente estudio, ya que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece en el segundo párrafo del artículo 1º que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.<sup>79</sup>

En el artículo 2º de la ley cita en el párrafo anterior se dispone que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada.

- Secretarías de Estado;
- Departamentos Administrativos;
- Consejería Jurídica.
- En el artículo 4º de la ley en comento, señala que la función de Consejero jurídico, prevista en el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.
- Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.
- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como a las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el Reglamento Interior de la Consejería se determinarán las

<sup>79</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 1976, y con últimas modificaciones publicadas el 15 de mayo de 1996. El artículo 43 de esta ley establece cual será el despacho de los asuntos que le corresponderán a la Consejería Jurídica.

atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia del Ejecutivo que se encarga de normar y regular el presupuesto, la contabilidad y el gasto público en representación del mismo.

El control del gasto por vía política se ejerce por conducto de la Cámara de Diputados y consiste, en una de sus facetas, en la facultad que tiene dicha Cámara para hacer comparecer a los Secretarios del Despacho luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos... "Las Cámaras a petición de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y, de la mitad, si se trata de la de senadores, tienen la facultad de integrar una comisión para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal".<sup>80</sup> La otra de sus facetas consiste en la revisión de la cuenta pública que cada año realiza la Cámara de Diputados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La contabilidad gubernamental permite al Poder Ejecutivo presentar una cuenta pública organizada, coherente y ordenada.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde en materia de contabilidad y control financiero las siguientes atribuciones, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31:

- a. 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.
- b. Emitir y autorizar, en consulta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los catálogos de cuentas para la contabilidad de gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la federación, así como formular la cuenta pública anual de la hacienda.

<sup>80</sup> Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar esta consolidación puede girar instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades deben llevar sus registros auxiliándose de la contabilidad, pidiendo también a las entidades sus informes y cuentas para fines de contabilidad y consolidación.

Anteriormente, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal adecuó las crecientes necesidades del complejo sector público. En el sistema anterior al vigente, la contabilidad gubernamental se realizaba en forma centralizada. Este sistema funcionó hasta finales de 1977. La contabilidad era manejada por la contaduría de la Federación, la cual era una unidad administrativa de la SHCP. A partir de 1977, por reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal según decreto publicado en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1977, fue aprobada la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación.

En el capítulo IV artículo 39 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se prescribe que cada entidad está obligada a registrar en su contabilidad activos, pasivos, capital o patrimonio, costos, gastos, así como las asignaciones, compromisos, ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

Uno de los propósitos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sido buscar una homogeneización de criterios contables. Dichos criterios facilitarán la comunicación y la descentralización de la contabilidad.

La homogeneización se logra con un esquema único de funcionamiento en todos los ramos, de conformidad con las disposiciones que emita dicha dependencia.

El esquema de funcionamiento consiste, según Faya, en:

1. Cada ramo registra y conserva la documentación de operaciones, sean centrales o regionales.<sup>41</sup>
2. Se adopta el principio de contabilidad sobre bases de operaciones devengadas.

<sup>41</sup> El tiempo mínimo de guarda de los documentos contables es de 12 años. Transcurrida este lapso se deberá solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, con opinión del Archivo General de la Nación respecto al valor histórico de los documentos que se determinen destruir, conservándose o microfilmarse. "acuerdo por el que se dispone que el conjunto de documentación contable consiste en libros de contabilidad, registros contables y documentación comprobatoria o justificatoria del ingreso y del gasto público de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, constituyen el Archivo Contable Gubernamental que deberá guardarse, conservarse y custodiarse". Diario Oficial de la Federación del 12 de noviembre de 1982.



3. Hacia niveles jerárquicos superiores se emite solamente informes derivados de la contabilidad sin enviar los comprobantes.
4. Siguiendo principios de registro iguales, la contabilidad de cada ramo se maneja con independencia de la contabilidad de los demás ramos.
5. La contabilidad es similar a la utilizada por las empresas privadas.
6. Dentro de cada ramo se promueve la desconcentración de los registros contables.

Este sistema de contabilidad gubernamental permite que los administradores puedan tomar mejores decisiones económicas y administrativas con base en cifras y hechos reales en materia financiera presupuestal. Este sistema permite también que la cuenta pública se presente de una manera más clara y, por lo tanto, facilita su revisión.

Arévalo Pérez citado por Faya- señalaba que "las ventajas que ofrece la descentralización del proceso contable gubernamental son las siguientes:

- a) Contar con información oportuna.
- b) Adecuar el sistema a sus necesidades propias.
- c) Facilitar la acción de los titulares.
- d) Presentar información más detallada por el origen que la genera.

Con respecto al gobierno federal, ayudará a:

- a) Evitar duplicaciones de esfuerzos en las revisiones.
- b) Facilitar la fiscalización.
- c) Mejorar sus sistemas de información a través de medios modernos de mecanización o computación electrónica y tener una mayor utilización de los equipos actuales para usos administrativos. " <sup>82</sup>

El presupuesto y la contabilidad se descentralizan, pero Tesorería de la Federación conserva la centralización de los fondos.

Las actividades para el registro integral de las operaciones del gobierno son ingresos, egresos, movimientos de fondo y deuda pública.

<sup>82</sup> Faya Viesca, Op. Cit. páginas 292-294

Una vez que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal envían su documentación a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta consolida la contabilidad gubernamental y se encarga de formular la Cuenta Pública.

Para el maestro Faya la contabilidad tiene un papel relevante en el proceso de reforma administrativa, ya que sus informes permitirán: <sup>83</sup>

- a) Fijar las bases para la toma de decisiones sobre actos a corto plazo y planes a largo plazo.
- b) Indicar cuando las acciones no marchen adecuadamente.
- c) Motivar, para actuar cuando sea necesario y tener una base más sólida para decidir lo que debe hacerse.
- d) Ser un incentivo eficaz para idear mejores planes.
- e) Contar con una base apropiada de comparación de cifras con respecto a años anteriores y proyecciones hacia el futuro.

El maestro Arévalo Pérez sostiene que "los objetivos más importantes que persigue la contabilidad gubernamental son los siguientes:

- a) Proveer de información al Congreso, al rendir la cuenta pública; a los administradores, para la toma de decisiones; a niveles superiores para determinar políticas, y al pueblo, sobre el empleo de recursos públicos.
- b) Proporcionar un registro preciso, sistemático y permanente de las operaciones financieras.
- c) Permitir la programación a base de información: información financiera e histórica.
- d) Controlar a través de sus registros los programas y los registros financieros.
- e) comparar resultados con planes. " <sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Ibidem, páginas 294- 295

<sup>84</sup> Ibidem página 295

Finalmente, en la primera etapa de formulación de la cuenta pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la somete a la consideración del Presidente de la República, y una vez que la aprueba, mediante oficio de remisión, la hace llegar a la Cámara de Diputados.

Su recepción corre a cargo del Congreso de la Unión, mismo que lo turna a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Esta remite la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Cámara para que proceda a su examen y revisión.

La Contaduría Mayor de Hacienda elabora y rinde 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 del año siguiente a su recepción.

Los elementos más representativos del control tanto normativo-administrativo, como económico-social:

a) Informe mensual que elaboran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; al Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gastos Públicos, que operan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Banco de México; y al Registro Único de Subsidios y Transferencias que opera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

<sup>65</sup>

b) Informe al Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental de las operaciones que realizan contablemente, este Sistema lo opera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental. <sup>66</sup>

c) Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas. Su propósito es presentar los resultados del seguimiento y análisis permanente de la economía nacional y del estado que guardan las finanzas públicas, para la toma de decisiones del Gobierno Federal.

d) Informe mensual del gabinete. Son documentos dirigidos al titular del Ejecutivo Federal a fin de mantenerlo informado del estado que

<sup>65</sup> Artículos 67 y 68 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996

<sup>66</sup> Artículos 39, 40 y 41 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 81, 82 a 111 del Reglamento de la citada ley.

guardan los diferentes aspectos del desarrollo nacional de que se ocupan.

- e) Informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento. Es un documento elaborado para mantener la información del estado y nivel que guarda el Gasto Público Federal y su financiamiento. La Comisión actúa permanentemente durante todo el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.<sup>87</sup>
- f) Informes de las auditorías gubernamentales. este informe es preparado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y es enviado anualmente al titular del Ejecutivo Federal, donde se consignan los resultados de las auditorías realizadas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

## **B) CONTROL EXTERNO**

Este control administrativo externo lo realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativa que tiene las siguientes atribuciones:

- a) 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;
- b) Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual puede requerir a las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- c) 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;
- d) 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.
- e) Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las disposiciones en materia de

<sup>87</sup> Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento para el Despacho de Asuntos en materia de Gasto Público y su Financiamiento. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de agosto de 1979, modificado por última vez por acuerdo del 1º de julio de 1993.

planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda patrimonio, fondos y valores;

- f) Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las medidas administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- g) Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- h) Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- i) 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, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- j) Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;
- k) Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública

Centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

- l) Opinar previamente sobre los nombramientos, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- m) Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;
- n) Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregulares detectadas;

## **2. EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA**

**"Es la etapa del proceso presupuestario a través de la cual se lleva a cabo la comparación entre los recursos y metas programados y el resultado real de las operaciones durante su ejecución; mediante esta etapa se pretende la búsqueda de los orígenes, causas y efectos de las desviaciones o constatar los impactos socioeconómicos positivos a fin de formular recomendaciones, para la adopción de medidas correctivas o bien confirmar las estrategias y programas operativos, y de esta manera retroalimentar la planeación y programación del gasto público."** <sup>66</sup>

En nuestro sistema jurídico se establece en forma efímera al control y evaluación del gasto público federal, y sólo mediante el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 130 al establecer que el control y evaluación del gasto público federal comprende: la fiscalización permanente de los activos, pasivos, ingresos y erogaciones; el seguimiento de las realizaciones financieras y de metas durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados, así como la medición de la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos y metas de dichos programas.

<sup>66</sup> Glosario para el Proceso de Planeación 1988, expedido por la Dirección General de Política Presupuestal

Para efectuar el control y la evaluación del gasto público federal se debe contar con información basada en:

- La contabilidad gubernamental que lleven las dependencias y entidades conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento;
- La observación de los hechos, las conclusiones y recomendaciones y, en general, los informes y resultados de las auditorías y visitas practicadas;
- Los análisis de las evaluaciones que en materia de presupuesto y gasto público federal se realicen, conforme a los criterios que en la materia dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal;

La fiscalización, el seguimiento y la medición de la eficiencia y eficacia que viene a ser la evaluación se realiza en la forma siguiente:

- A través de reuniones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal y las entidades coordinadoras de sector y, en su caso, las entidades coordinadas y la misma Secretaría y entidades no coordinadas, en plazos que no sean mayores a un bimestre;
- En reuniones entre las entidades coordinadoras de sector y entidades coordinadas;
- Mediante visitas y auditorías;
- Por medio de los sistemas de seguimiento de realizaciones financieras y de metas que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los Instrumentos más representativos de la evaluación son:

**A) Informes de Gobierno.** De conformidad con lo establecido por la Constitución, en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente de la República presenta un informe sobre el estado que guarda la administración pública del país. En este informe el Presidente hace mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo.

El Informe contiene un documento complementario que amplía el análisis, las acciones y los resultados. Adicionalmente, el informe comprende trece anexos sectoriales, con cuatro apartados cada uno:

- el programático que cubre el periodo enero-diciembre del año anterior informe;
- el programático para el periodo enero-agosto del año del informe;
- el estadístico-histórico de las variables más relevantes del sector, y
- el que desglosa las inversiones y el detalle de las obras en proceso y terminadas, correspondientes, al sector.

Los trece anexos comprenden los siguientes sectores:

- Política Económica;
- Comercio y Fomento Industrial;
- Agropecuario y Forestal;
- Pesca;
- Turismo;
- Energía;
- Laboral;
- Política Exterior;
- Gobierno;
- Salud y Seguridad Social;
- Educación;
- Comunicaciones y Transportes, y
- Desarrollo Social

Por su parte, los apartados programáticos incluyen una evaluación de los programas sustantivos. Esta constituye el balance entre lo programado y los resultados; es la base que permite reprogramar, adecuando los presupuestos, metas y objetivos a las nuevas condiciones internas y externas.

**B) Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.** De acuerdo con la Ley de Planeación, el Ejecutivo debe remitir en el mes de marzo de



cada año un informe sobre las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

El Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, es el principal instrumento de evaluación para la planeación del desarrollo, está referido al grado de cumplimiento de los objetivos del Plan y los programas, a los resultados en cada una de las líneas que componen la estrategia y a las acciones realizadas en cada una de las políticas instrumentadas. Se centra en el análisis de los resultados y las políticas sectoriales e intersectoriales del Plan, enfatizando los logros y avances reales y concentrándose en los problemas que se tratan de enfrentar con el Plan Nacional de Desarrollo a través de la acción pública. Por ser el documento de evaluación de mayor agrupación y cobertura del sistema, su integración corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se basa en los informes proporcionados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En el Informe de Ejecución se señalan tanto las insuficiencias detectadas en el proceso de planeación como las posibles incongruencias o desviaciones en el cumplimiento de los objetivos propuestos, proporcionando elementos que permitan mejorar los contenidos de los instrumentos de corto plazo en el siguiente ciclo de planeación.

La información sectorial es canalizada a través de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales tienen como una de sus funciones realizar la evaluación económico-social de cada uno de los programas.

**C) La Cuenta Pública.** La contabilidad gubernamental y sus resultados anuales contenidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal apoyan las etapas de control y evaluación, retroalimentando la formulación e instrumentación del Plan y los programas. Es un instrumento que permite el seguimiento de las acciones emprendidas en el ámbito presupuestario, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Cuenta Pública muestra los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal, con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerció el presupuesto. Es un informe de gran utilidad para analizar y evaluar la marcha del país y el desempeño del gobierno.

En los últimos años la estructura, contenido de la Cuenta Pública se han simplificado y enriquecido para lograr una mayor transparencia en las cifras de la gestión gubernamental.

En la actualidad la estructura de la *CUENTA PÚBLICA* consta de:

- Un Tomo de Resultados Generales;
- Un Anexo Estadístico, y
- Un Banco de Datos

El Tomo de Resultados Generales es un documento que muestra los aspectos más relevantes de la gestión financiera del Sector Público. Con base en la información de tipo presupuestal, con un enfoque eminentemente económico.

El Tomo de Anexo Estadístico es el documento que complementa el análisis de la gestión del Sector Público Presupuestario, toda vez que es un conjunto de estados homogéneos, ordenados sistemáticamente y definidos en su mayor proporción bajo el enfoque, universo, nivel de las cifras y metodologías empleadas en el Tomo de Resultados.

El Banco de Información es la concentración de los documentos y estados presupuestarios y contables que por su naturaleza, estructura y detalle resultan fundamentales para llevar a cabo las tareas de fiscalización, responsabilidad del Poder Legislativo.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es menester continuar con el proceso de adecuación y perfeccionamiento de la contabilidad gubernamental, con el propósito de que sus sistemas de información cumplan con las demandas de la modernización de la Administración Pública Federal, y permitan vincular la contabilidad con el presupuesto y éste con el programa anual global de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, que señala que la Cuenta de la Hacienda Pública Federal deberá relacionarse con el Informe de Gobierno del mes de septiembre y con los documentos de avances del Plan Nacional de Desarrollo, a fin de permitir que con información cualitativa y cuantitativa, la Cámara de Diputados conozca ampliamente los resultados de la gestión gubernamental y ejerza, conforme a la ley, la fiscalización de las acciones del gobierno en relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

**D) La Contaduría Mayor de Hacienda.** Al recibir el Congreso de la Unión la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se inicia la segunda etapa de su revisión. La Comisión de Vigilancia remite la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión.

Existe el supuesto de que si el Ejecutivo Federal no presenta la Cuenta Pública dentro de los diez primeros días del mes de junio del año siguiente al que corresponda, la Constitución prevé que el plazo de entrega puede ampliarse si el Ejecutivo lo solicita y siempre que dicha solicitud sea lo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados, en cuyo caso debe comparecer el Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la misma.

En esta segunda etapa de estudio de la cuenta pública, iniciaremos el procedimiento al presentarse al Congreso de la Unión, el cual turna la Cuenta a la Comisión de Vigilancia, ésta tiene la obligación de turnar a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión.<sup>69</sup>

De lo anterior se desprende que la Comisión de Vigilancia es el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda. Asimismo, se debe presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a su recepción de la Cuenta, el informe previo que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda.

En igual forma procede respecto al informe definitivo sobre el resultado de la Cuenta Pública, mismo que debe terminar dentro de los diez días de septiembre del año siguiente.

La Cámara de Diputados en pleno es la responsable de revisar y discutir la contabilidad anual de la hacienda pública federal. El documento que analiza el cuerpo legislativo es el mencionado en el informe previo.

El Informe previo contiene comentarios sobre si la Cuenta Pública fue presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental; los resultados de la gestión financiera; opinión relativa a si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes y ordenamientos aplicables a la materia, así como a los presupuestos de Egresos de la Federación; comentarios sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados; el análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos de operación e

<sup>69</sup> Artículo 10 fracción I de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

inversión; las erogaciones adicionales y otras erogaciones y conceptos similares; el análisis de las desviaciones presupuestales. En el informe definitivo además, se hace, en su caso, el señalamiento de las irregularidades que se hayan advertido en la realización de las actividades mencionadas.

Sobre el debate en la Cámara de Diputados esto se decide en ella, es decir, sus miembros y partidos políticos a los cuales pertenecen. El debate sin fecha fija, suele realizarse a fines de noviembre o diciembre del año en que se presente la Cuenta Pública.

Los representantes populares discuten la Cuenta Pública y el dictamen. Las conclusiones de la revisión se formalizan en un acuerdo que ordinariamente se publica en el Diario Oficial de la Federación en el mes de diciembre.

<b>PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN</b>		
<b>INFORME DE GOBIERNO</b>	<b>INFORME DE EJECUCIÓN</b>	<b>CUENTA PÚBLICA</b>
<b>DEFINICIÓN.</b> Informe del estado que guarda la Administración Pública Federal.	<b>DEFINICIÓN.</b> Informe de las acciones y resultados obtenidos mediante la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo.	<b>DEFINICIÓN.</b> Informe de los resultados de la gestión financiera del Sector Público Presupuestal.
<b>FUNDAMENTO JURÍDICO.</b> Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<b>FUNDAMENTO JURÍDICO.</b> Artículo 6º primero y segundo párrafos de la Ley de Planeación	<b>FUNDAMENTO JURÍDICO.</b> Artículos 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º último párrafo de la Ley de Planeación; 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 112 a 129 de su Reglamento.
<b>PERIODICIDAD.</b> Noviembre-Octubre	<b>PERIODICIDAD.</b> Enero-Diciembre	<b>PERIODICIDAD.</b> Enero-Diciembre
<b>ESTRUCTURA</b>	<b>ESTRUCTURA</b>	<b>ESTRUCTURA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Político</li> <li>• Anexo</li> </ul> <p>a) Avance Programático</p> <p>b) Series Estadísticas</p> <p>c) Inversión y Obra Pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soberanía y Seguridad Nacional</li> <li>• Ampliación de la Vida Democrática</li> <li>• Recuperación Económica con Estabilidad de Precios</li> <li>• Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados Generales</li> <li>• Anexo Estadístico</li> <li>• Banco de Información</li> </ul>
<b>CARÁCTER DE LA INFORMACIÓN.</b> Preliminar y/o estimada	<b>CARÁCTER DE LA INFORMACIÓN.</b> Preliminar	<b>CARÁCTER DE LA INFORMACIÓN.</b> Definitiva

FUENTE: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

### **3. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

Es importante mencionar que sería un gran avance jurídico analizar la posibilidad de implantar una Auditoría Superior de la Federación, lo cual, se realizaría a través de una ley orgánica de carácter Federal, que contuviera lo siguiente:

- **Precisar el objetivo de la nueva ley, destacando su carácter de disposiciones de orden público, por lo tanto, de imperatividad absoluta estableciendo que la Auditoría Superior tendrá a su cargo la fiscalización de la gestión financiera federal en general, incluyendo la fiscalización de del ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, así como el cumplimiento de sus programas.**
- **Señalar que la Auditoría Superior se sujete exclusivamente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes que de ella emanen, con plena autonomía de gestión y con carácter apartidista, así como que en la vigilancia de la legalidad quede en última instancia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**
- **Que la Auditoría Superior tenga las atribuciones siguientes:**
  - ⇒ **Particpe en un Sistema Integral de Fiscalización;**
  - ⇒ **Fiscalice en forma posterior las operaciones y actos ejecutados en relación al ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, así como en el debido cumplimiento de sus programas;**
  - ⇒ **Investigue los actos y las omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, gasto, manejo y aplicación de los fondos y recursos federales y ejercer las atribuciones previstas en esta ley en materia de fiscalización de la gestión financiera federal;**
  - ⇒ **Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones por dichos daños y perjuicios y las sanciones pecuniarias correspondientes;**
  - ⇒ **Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades de su competencia, el ejercicio de las facultades**

fiscales de comprobación, y, en su caso, presentar las querellas o denuncias penales correspondientes;

- ⇒ Ordenar la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, en los términos de ley, para el cobro de las indemnizaciones y sanciones económicas que finque;
- ⇒ Revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal;
- ⇒ Informar a la Cámara de Diputados sobre los resultados de la fiscalización y de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior;
- ⇒ Hacer recomendaciones para el mejor desarrollo de la gestión administrativa federal;
- ⇒ Solicitar al Poder Ejecutivo Federal el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de investigación, fiscalización, control y evaluación;
- ⇒ Prestar el auxilio técnico que solicite a las Cámaras del Congreso de la Unión;

- El control y la evaluación de la Federación sería de dos tipos:

**1. CONTROL EXTERNO POSTERIOR  
(AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN)**

**2. CONTROL INTERNO PERMANENTE  
(ÓRGANO INTERNO DE CONTROL; CONTRALORÍAS  
INTERNAS, COMISARIOS PÚBLICOS, SECODAM)**

- A diferencia de la ley vigente de la Contaduría Mayor de Hacienda que sólo establece que quedan sujetos a revisión quienes estén comprendidos en la Cuenta Pública, que sólo comprende a los Poderes de la Unión y algunas de las entidades paraestatales que estuvieran sujetas a control presupuestal, en cambio la Auditoría Superior de la Federación, no tendría ninguna limitante ampliando su control y evaluación a cualquier persona que reciba subsidios o transferencias con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación por manejar y aplicar recursos federales.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones derivadas del presente trabajo son las siguientes:

- 1) El gasto público es una parte de las finanzas públicas que se ha dejado al olvido por parte de los legisladores e investigadores de la Ciencia Jurídica, por ello, resulta importante replantearse si el Ejecutivo Federal ha administrado y empleado con eficiencia, eficacia y honradez los recursos públicos conforme a los principios Constitucionales del artículo 134, ya que se considera que tanto el ingreso público como el gasto público deben guardar un verdadero equilibrio presupuestal, acorde con las circunstancias sociales, económicas y las percepciones justas que reciba el Estado derivado de su potestad tributaria.
- 2) Para tener un gasto público aceptado se requiere modificar, adicionar y reformar diversas disposiciones jurídicas, que en su momento respondieron a las necesidades del caso, pero en la actualidad deben actualizarse, a fin de tener una asignación y aplicación de recursos públicos que coadyuven al desarrollo social y económico de forma aceptable.
- 3) Las Cámaras de Diputados y Senadores deben examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación del Poder Legislativo, por lo cual se desprende lo siguiente:
  - a) El Senado después de la Cámara de Diputados aprueba la Ley de Ingresos de la Federación, sin conocer en qué se va a invertir lo que se recaude, ni si se invirtió en lo previsto, toda vez que no interviene en el examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, ni en la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
  - b) Si bien la Cámara de Senadores no interviene en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, si lo hace cuando haya que autorizar un nuevo gasto, ya que el artículo 126 Constitucional señala que los gastos sólo pueden estar previstos en el Presupuesto de Egresos o en ley posterior, y las leyes si son aprobadas por las dos Cámaras del Congreso de la Unión.
  - c) No es correcto desde el punto de vista de lógica jurídica que se excluya a la Cámara de Senadores para que examine, discuta y apruebe el Presupuesto, tanto del lado del ingreso como del gasto,



por ello, se debería modificar la Constitución en los artículos 74 y 73 ya que se considera inadecuado que una sola de las Cámaras autorice la aplicación o el empleo y la asignación de los recursos públicos, toda vez que al limitar al Poder Legislativo se impide lograr el cumplimiento del principio de equilibrio presupuestal, lo cual conlleva a que el Poder Ejecutivo tenga una facultad discrecional absoluta en el gasto

- d) Que la revisión de las Cuenta de la Hacienda Pública Federal se analice por una Auditoría Superior de la Federación que tenga la posibilidad de fiscalizar la gestión financiera federal en general, incluyendo la fiscalización de del ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, así como el cumplimiento de sus programas; que sólo se sujete a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes que de la Auditoría emanen, con plena autonomía de gestión y con carácter apartidista, así como que en la vigilancia de la legalidad quede en última instancia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Que la Auditoría Superior tenga las atribuciones siguientes:

- ⇒ Participe en un Sistema Integral de Fiscalización;
- ⇒ Fiscalice las operaciones y actos ejecutados en relación al ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, así como en el debido cumplimiento de sus programas;
- ⇒ Investigue los actos y las omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, gasto, manejo y aplicación de los fondos y recursos federales y ejerza las atribuciones previstas en esta ley en materia de fiscalización de la gestión financiera federal;
- ⇒ Determine los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales y finque directamente a los responsables las indemnizaciones por dichos daños y perjuicios, así como las sanciones pecuniarias correspondientes;

- ⇒ Promueva ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades de su competencia, con atribuciones fiscales de comprobación, y, en su caso, presentar las querellas o denuncias penales correspondientes;
- ⇒ Ordene la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, en los términos de ley, para el cobro de las indemnizaciones y sanciones económicas que finque;
- ⇒ Revise la Cuenta de la Hacienda Pública Federal;
- ⇒ Informe a la Cámara de Diputados sobre los resultados de la fiscalización y de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública del año anterior;
- ⇒ Efectúe recomendaciones para el mejor desarrollo de la gestión administrativa federal;
- ⇒ Solicite al Poder Ejecutivo Federal el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de investigación, fiscalización, control y evaluación;
- ⇒ Preste el auxilio técnico que solicite a las Cámaras del Congreso de la Unión;

4) También se desprende que hay que modificar el término que tiene el Ejecutivo Federal para entregar el proyecto de presupuesto al Poder Legislativo, ya que debería de entregarse a más tardar en los primeros cinco días del mes de septiembre, a fin de que se cuente con mayor tiempo para examinar verdaderamente el presupuesto, entendiéndose como presupuesto tanto el ingreso como el gasto, ya que no se puede analizar uno sin entender el otro.

5) En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, también se establece la posibilidad de una programación plurianual, dotando al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal de facultades muy discrecionales. Existen dos tipos de multianualidad:

- ⇒ Los de Infraestructura Productiva de Impacto Diferido en el Gasto, y
- ⇒ Los proyectos de adquisiciones y de obra pública que rebasan el ejercicio fiscal en el gasto.

Ambos deben sujetarse para su ejercicio y pago en la disponibilidad presupuestal de los siguientes años, teniendo la obligación las dependencias o entidades ejecutoras de estos proyectos, de prever anualmente las asignaciones.

6) Finalmente se considera que se debería fortalecer a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal con lo siguiente:

- A) Dotar a las globalizadoras de un mayor y eficaz control del gasto público.
- B) Mejorar la calidad del gasto público, a fin de que sea utilizado con mayor eficiencia.
- C) Disminuir la facultad discrecional del Ejecutivo Federal en la regulación y control del gasto público federal.

Para tal efecto, se deben considerar los siguientes requerimientos:

- a) Definir los conceptos técnicos utilizados en materia de Presupuesto.
- b) Vincular la planeación nacional con la programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público federal.
- c) Determinar el ámbito de aplicación del gasto público federal, de acuerdo con las modificaciones Constitucionales y legales aplicables.
- d) Señalar que la política de gasto público debe ser congruente con las condiciones económicas y sociales imperantes en el país.
- e) Incorporar la facultad de la SHCP para establecer la forma y términos en que deberá elaborarse el proceso de programación-presupuestación del gasto público federal.
- f) Ejercer el gasto público para los programas autorizados, conforme a una calendarización financiera y de metas.
- g) Posibilitar al Ejecutivo Federal para efectuar ajustes al Gasto Público Federal, cuando las condiciones económicas y sociales del país, así lo requieran.

- h) Fortalecer en la etapa del ejercicio del gasto la vinculación con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- i) Establecer con claridad la multianualidad en los proyectos de inversión física que se consideren prioritarios.
- j) Determinar el tratamiento presupuestal de las remuneraciones, adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de inversión física y financiera que realice el Gobierno Federal.
- k) Incorporar el procedimiento de operación de la intermediación financiera.
- l) Fortalecer el mecanismo presupuestal de los créditos externos o internos.
- m) Incorporar un apartado de Ministración de Recursos, Ayudas, Subsidios y Transferencias.
- n) Incluir las adecuaciones presupuestarias y de metas.
- o) Establecer medidas de racionalidad económica del gasto público federal.
- p) Determinar un mecanismo de control para el manejo de las Economías y Ahorros Presupuestales.
- q) Establecer los criterios aplicables a las entidades de control presupuestal directo e indirecto, a las entidades apoyadas presupuestalmente.
- r) Señalar la obligación de presentar la información que satisfaga los requerimientos de un sistema de información gubernamental.
- s) Precisar que el pago de pasivo circulante (ADEFAS) es únicamente para cubrir compromisos del ejercicio fiscal anterior, excluyendo los pagos de servicios personales.
- t) Restringir la celebración de contratos de mandato y de los fideicomisos cerrados.

- u) Establecer un capítulo de sanciones para el incumplimiento de la ley o de alguna disposición que expida la SHCP en materia de gasto público.
- v) Determinar el tratamiento presupuestal especial que deben tener los organismos autónomos como son: Comisión Nacional de Derechos Humanos, Tribunal Superior Agrario, Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Federal Electoral.
- w) Regular el destino de los recursos excedentes de ingresos ordinarios que se obtengan en la Administración Pública Centralizada y por la Procuraduría General de la República deberán enterarse a la TESOFE.
- x) Actualizar los preceptos jurídicos con relación a las modificaciones a la Constitución, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y a los ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- y) Incluir el mecanismo de operación del Ramo XXIII (Provisiones salariales y económicas) de acuerdo a lo siguiente:
  - \* Control global del gasto,
  - \* Flexibilidad a la política fiscal para enfrentar situaciones de emergencia y de inestabilidad en los mercados financieros,
  - \* Mitigar presiones no previstas o cuyos costos se desconocen,
- z) Establecer reglas claras para el manejo de los fondos destinados al desarrollo regional.

## BIBLIOGRAFÍA

### I. OBRAS

- Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Primer Curso, Editorial Porrúa, México, 1991.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1994.
- De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, México 1988.
- Faya Viesca, Jacinto, "Rectoría del Estado y Economía Mixta", Editorial Porrúa, México, 1987.
- Flores Zavala, Ernesto, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", Editorial Porrúa, México 1982.
- Fraga, Gabino "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, D.F. 1993.
- Martínez Morales, Rafael "Derecho Administrativo" Primer Curso y Segundo Curso, Editorial Harla, México, 1991.
- Osornio Correa, Francisco Javier "Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1992.
- Tena Ramírez, Felipe "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa, México 1995.
- Robles Raúl, "Política de Control y Fiscalización para la Administración Pública Federal", Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984.
- Rodríguez Lobato, Raúl "Derecho Fiscal", Editorial Harla; México, 1990.
- Serra Rojas, Andrés "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1994.

## II. LEGISLACIÓN

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Editada por la Secretaría de Gobernación, incorporando las últimas modificaciones, marzo de 1995.
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, Compilada con las últimas modificaciones por Colección Porrúa, México, 1996.
- **Ley de Planeación**, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, Compilada por Colección Porrúa, México, 1996.
- **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, Compilada con las últimas modificaciones por Colección Porrúa, México, 1996.
- **Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996**, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1995, Compilado por Colección Porrúa, México, 1996.
- **Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996**, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1995, Compilada por Colección Porrúa, México, 1996.
- **Ley de Adquisiciones y Obras Públicas**, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, Compilada por Colección Porrúa, México, 1996.
- **Ley Federal de las Entidades Paraestatales**, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, Compilada con las últimas modificaciones por Colección Porrúa, México, 1996.
- **Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación**, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985, Compilada con las últimas modificaciones por Colección Porrúa, México, 1996.
- **Código Fiscal de la Federación**, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, Compilada con las últimas modificaciones por Colección Porrúa, México, 1996.

### III. REGLAMENTOS

- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1981, Compilado con las últimas modificaciones por Colección Porrúa, México, 1996.
- Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1994, Compilado con las últimas modificaciones por Colección Porrúa, México, 1996.
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990, Compilado con las últimas modificaciones por Colección Porrúa, México, 1996.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992, Compilado con las últimas modificaciones por Colección Porrúa, México, 1996.
- Reglamento de los Comités para la Instrumentación del Plan (COTEIP) Expedido por la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, documento interno, sin fecha de expedición, no publicado en el Diario Oficial de la Federación.

### IV. JURISPRUDENCIA

- Jurisprudencia 118, Pleno, Quinta Época. En la Compilación de Fallos 1917-1954. Apéndice al tomo CXVIII.

### V. DICCIONARIOS

- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM Porrúa, Tomos: A-CH, D-H, I-O, y P-Z México, 1993.
- Diccionario Océano de Sinónimos y Antónimos. Grupo Editorial Océano, Barcelona España.

### VI. REVISTAS

- Cardoso, José Carlos, "Los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal", Revista de Administración Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.



- Franco Guerrero, Jesús, "El Sistema Nacional de Planeación y la Integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental". *Revista de Administración Pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, "El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal", *Revista de Administración Pública en México*, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, 1994.
- López Arratia, Alejandro, "El Proceso Presupuestario en México", Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública en México*, 59/60, 1994.
- Montemayor, Rogelio, "El Sistema Nacional de Planeación Democrática" *Revista de Administración Pública*, RAP 55/56. México, 1986.
- Osornio Corres, Francisco Javier, "La Planeación y el Derecho al Desarrollo" *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, enero-abril, México, 1987.
- Pardo, Ma. del Carmen, "La Modernización Administrativa en México: Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración Pública 1940-1990. *Revista de Administración Pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública y Colegio de México, 1991.
- Pérez Saavedra, Javier "El Sistema Nacional de Control y Evaluación" *Revista de Administración Pública*, tomo 57/58, México, 1984.
- Ruiz Dueñas, Jorge, "La Vía de la Planificación Mexicana", Instituto Nacional de Administración Pública", *Revista de Administración Pública "El Sistema Nacional de Planeación Democrática"* 55/56, México, 1983.
- Sánchez Bringas, Enrique, "La Rectoría Económica del Estado", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, enero-abril, México, 1987.

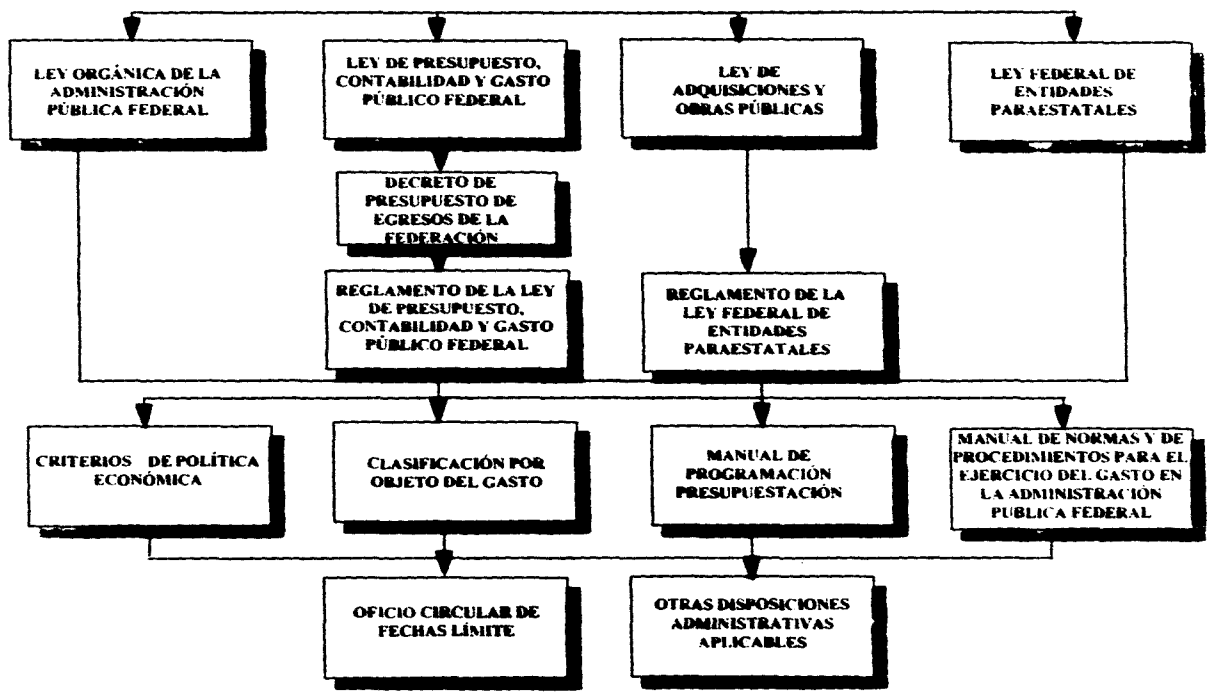
## VII. OTROS DOCUMENTOS

- Clasificación por Objeto del Gasto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.
- Criterios Generales de Política Económica, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1996.

- **Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994.**
- **Glosario para el Proceso de Planeación 1988.**
- **Lineamientos para la Calendarización del Gasto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1996.**
- **Manual de Normas y Procedimientos para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1996.**
- **Manual de Programación-Presupuestación para 1996, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**
- **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Ejecutivo Federal, México, 1995.**
- **Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios de Organización, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984.**

# MARCO JURÍDICO DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



**PROYECTO**

**ESTRUCTURA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

