

6
2 Egem.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

'ARAGON'

AREA DE DERECHO

**BREVES CONSIDERACIONES JURIDICAS
SOBRE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS
DE LA FEDERACION.**

T E S I S

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

San Juan de Aragón, Edo. de México 1984.



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.

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

Si partimos de la idea de que la recaudación de impuestos, las erogaciones de recursos y la gestión ó manejo de los bienes patrimoniales, constituyen el contenido de la actividad financiera del Estado. Consideramos que esta actividad constituye la base del resto de la función estatal.

Los egresos del Estado como parte de su actividad financiera constituyen el instrumento necesario para la realización de la función estatal; sin gasto público sus atribuciones quedarían reducidas a meras declaraciones carentes de efectividad.

Por ello, el Gasto Público revela suma importancia, ya que gracias a él se complementa el financiamiento público, y con ello se aumenta nuestra capacidad de respuesta a las necesidades fundamentales del país.

Expuesto lo anterior, cabe poner de manifiesto si nuestro orden jurídico actual está de acuerdo con el sistema económico de nuestro país, particularmente en lo que se refiere a utilizar la Planeación y la Programación como instrumentos de la Administración Pública, capaces de dirigir el desarrollo económico y social de acuerdo con los ob-

jetivos nacionales para que se diseñe una estrategia enca-
minada a ordenar las actividades de todos los sectores, con
forme a nuestra filosofía democrática y capaz de responder
a los nuevos retos de nuestra sociedad.

Motivados en la importancia que todo ello re-
viste, pretendemos conocer su manejo a la luz de nuestras -
disposiciones jurídicas; analizando las distintas fases del
ciclo presupuestario. Verificar si existe congruencia entre
la regulación ordinaria y la constitucional; además de cono-
cer la instrumentación de la programación en el gasto públi-
co. Estos son los objetivos que persigue el presente traba-
jo, que en esencia, como su nombre lo indica no son otra --
cosa que "Breves consideraciones jurídicas sobre el Presu-
puesto de Egresos de la Federación".

Para su desarrollo seguimos la siguiente se-
cuencia:

En el primer capítulo nos referimos a la acti-
vidad financiera del Estado, dentro de la que se destaca el
Gasto Público.

El capítulo segundo, se dedica a cuestiones
generales de la materia presupuestaria, incluyendo los prin-
cipios técnicos y la naturaleza jurídica del presupuesto de
egresos.

En el capítulo tercero, nos ocuparemos del desarrollo del ciclo presupuestario a la luz de nuestras disposiciones constitucionales, ordinarias y reglamentarias.

En el capítulo cuarto, exponemos lo concerniente al Gasto Público de las entidades no comprendidas en el Presupuesto de Egresos y por último, breves reflexiones sobre la proyección del Presupuesto en la actividad gubernamental del Estado.

En el capítulo quinto y último, presentamos las consideraciones finales, en las cuales se ha utilizado un enfoque jurídico analítico en los razonamientos y argumentaciones a fin de lograr con base lógica las conclusiones que cierran este trabajo.

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

ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

1.- A S P E C T O S G E N E R A L E S .

Podemos decir que el Estado para cumplir con sus fines concretos y atender las necesidades sociales del crecimiento económico, de la seguridad, de construcción de obras públicas, de educación e impartición de servicios estatales ya sean públicos ó administrativos; necesita contar con medios materiales, personales y jurídicos para producir, obtener y aplicar los satisfactores que vayan a cubrir las necesidades sociales en todo el ámbito del Estado. Ello implica efectuar erogaciones y para estar en condiciones de cubrir las, el Estado debe obtener los recursos necesarios mediante la recaudación de impuestos ó por otros medios. En este orden de ideas, consideramos que , la actividad financiera del Estado reporta tres momentos fundamentales, a saber:

1.- La obtención de ingresos.

2.- La gestión ó manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus bienes.

3.- Efectuar las erogaciones para cumplir con sus fines.

Al respecto el maestro Sergio Francisco de la Garza afirma que: "La actividad financiera tiene para el Estado el carácter de instrumental, en virtud de que es condición indispensable para el desarrollo de sus demás actividades". (1)

Por su parte Serra Rojas sostiene que: "Las finanzas públicas constituyen una disciplina que estudia las actividades del Estado que se encaminan a crear las instituciones, métodos y principios necesarios para el desarrollo económico de una Nación". (2)

De acuerdo con los razonamientos expresados con antelación consideramos que por sistema financiero puede entenderse el conjunto de instituciones, privadas ó públicas, nacionales y extranjeras, que se dedican a la captación de recursos financieros por diversos medios, y que en su mayoría se canalizan, generalmente en forma de créditos, hacia diversas actividades productivas, de servicios ó individuales. Este conjunto opera de acuerdo con cierto tipo de normas, reglas y disposiciones que integradamente forman la parte fundamental de la política financiera, cuya elaboración recae en el Estado, que la lleva a cabo a través de instituciones como, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, principalmente.

(1) De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. pág. 5.

(2) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II. pág. 10.

Podemos decir que el sistema financiero está estrechamente vinculado al sistema económico del país. La -- economía mexicana se enfrenta hoy a serios problemas de natu raleza financiera generados principalmente por problemas de carácter interno y por la incidencia de las fluctuaciones de la economía internacional. Su solución implica planear el de sarrollo del sector financiero y adecuarlo a las caracterís- ticas y procesos de la evolución del sistema económico en su conjunto .

Podemos concluir diciendo que la política fi nanciera se explica por las medidas que un gobierno adopta - para regular sus ingresos, egresos, los problemas inherentes a créditos, los precios y las implicaciones de la circulación monetaria. La actividad financiera del Estado debe ser un -- eficaz instrumento del desarrollo social con justicia. Ello implica perfeccionar el sistema de planeación, presupuesto, - programación y evaluación.

a) D E R E C H O F I N A N C I E R O .

Pasaremos ahora a analizar la actividad finan ciera del Estado la cual sabemos se encuentra regulada por - por el Derecho Financiero.

Tenemos múltiples definiciones de lo que es -

Derecho Financiero, destacando entre ellas las siguientes:

Andrés Serra Rojas señala que: "En su sentido Tradicional el derecho financiero del Estado aparece como -- una rama del derecho público que se ocupa de la hacienda pública, es decir, se refiere a los ingresos y egresos del Estado; en general a la administración de los recursos económicos para satisfacer las necesidades sociales". (3)

Por su parte Mario Pugliese dice que: "El derecho financiero se puede definir como la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesitan el Estado y los órganos públicos para el desarrollo de sus actividades y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los mismos ciudadanos, que derivan de la aplicación de esas normas" (4)

De acuerdo con las definiciones anteriores, - podemos decir que, el derecho financiero comprende la regulación normativa de la recaudación, la gestión ó manejo de los bienes patrimoniales y las erogaciones de recursos para sufragar los gastos públicos.

Asimismo cabe señalar que el Derecho Constitucional es la fuente principal que dá vida y alimenta al dere

(3) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pág. 10

(4) Pugliese, Mario. Derecho Financiero. pág. 22.

cho financiero, destacando entre otros los artículos 31 fracción IV, el cual dispone: "Son obligaciones de los mexicanos: fracción IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Artículo 65, que señala: "El Congreso se reunirá a partir del día 10. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución". Artículo 71 fracción I, el cual establece: "El derecho de iniciar leyes ó decretos compete:

Fracción I.- Al Presidente de la República;" Artículo 73 fracciones VII, VIII, IX, XXIX, las cuales disponen: "El Congreso tiene facultad:

Fracción VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

Fracción VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria

las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29;

Fracción IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

Fracción XXIX.- Para establecer contribuciones . . ." Así como el artículo 74 fracción IV, el cual reza: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracción IV.- Examinar, discutir y aprobar -- anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación..."

Artículo 75, el cual señala: "La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, ó en la ley que estableció el empleo". Finalmente el artículo 89 de la misma Constitución el cual señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República.

Es pues en esencia, el derecho financiero del Estado el que se ocupa de la regulación jurídica del Presupuesto, la gestión del patrimonio estatal y la realización de los principios constitucionales financieros.

2.- LOS INGRESOS DEL ESTADO .

Consideramos que, por ingreso público se entiende el dinero que recibe el Estado y demás entes de derecho público, por diferentes conceptos legales y en virtud de su poder de imperio ó autoridad. Toda recepción de numerario en las arcas del Estado debe considerarse como un ingreso -- aunque no tenga el carácter de definitivo. Tal y como atinadamente lo expresa el maestro Flores Zavala al señalar que: "A los ingresos del Estado se les puede clasificar en dos grupos: ordinarios y extraordinarios.

Ordinarios son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios.

Extraordinarios son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones -- extraordinarias..." (5)

Es importante considerar que son ingresos ordinarios todos y cada uno de los considerados en la Ley de Ingresos, y entre éstos se incluyen los impuestos, productos aprovechamientos, financiamientos y otros.

(5) Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, pág. 23.

Cabe señalar que el impuesto aparece como el más importante de los créditos públicos para fortalecer la situación financiera del Estado, como un factor necesario para el mantenimiento de la vida social, económica y política

Por estas razones se han dado múltiples definiciones, las cuales pasamos a enumerar:

Eheberg, citado por Flores Zavala, dice que - los impuestos son: "prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas"(6)

Nitti, dice que: "El impuesto es una cuota, - parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de - las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad - general y de naturaleza indivisible". (7)

Por su parte, el Código Fiscal establece en su artículo segundo que: "Son impuestos las prestaciones en dinero ó en especie que fija la ley con carácter general y - obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cu-

(6) Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. pág. 35

(7) Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. pág. 35

brir los gastos públicos".

Es opinión de todos los autores que el gobier no tiene la obligación de recoger impuestos en forma proporcional y equitativa, y devolverlos en bienes y servicios de la misma manera, en forma proporcional, equitativa y justa, de tal modo que las grandes prioridades nacionales resuelvan los problemas fundamentales del país.

Es de hacer notar que la política hacendaria se propone contribuir, en el área de su competencia a consolidar la economía y la inversión; a combatir el proceso inflacionario, a fortalecer el sistema financiero, a sanear las finanzas públicas, a multiplicar las fuentes de empleo y redistribuir más equitativamente el ingreso.

Se han considerado como ingresos extraordinarios todas aquellas percepciones que no están incluidas en la Ley de Ingresos y que por su naturaleza, se obtienen en casos de necesidades imprevistas derivadas de circunstancias especiales, tales como guerras, epidemias, catástrofes, etc.

Los ingresos ó impuestos extraordinarios son decretados por el Poder Ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias, en los casos y con las condiciones que establece el artículo 29 Constitucional.

De lo anteriormente expuesto, se llega a la

conclusión de que los impuestos no sirven solamente para canalizar fondos para hacer funcionar el aparato gubernamental; sino también como instrumento para controlar el volúmen de gastos del sector privado.

3.- LOS EGRESOS DEL ESTADO .

Consideramos que las erogaciones que hace el Estado, en cumplimiento de sus atribuciones, integran el Gasto Público. El determinar el alcance del concepto Gasto Público reviste vital importancia, atento a lo establecido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dice: "Son obligaciones de los mexicanos:

Fracción IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". En dicho precepto se consagra la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos del Estado, en sus tres niveles: Federal, Estatal y Municipal ha sido preocupación de los tratadistas determinar su alcance desde el punto de vista objetivo, esto es, atendiendo a la naturaleza intrínseca de los gastos; el maestro Gabino -- Fraga, al respecto nos dice: "Son los que se destinan a la -

satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando excluidos los que se destinen a la satisfacción de una necesidad individual" (8). Por su parte, Flores Zavala, difiere de el maestro Fraga, argumentando que: "El Estado no sólo realiza gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, ya que existen casos en que los gastos tienen como finalidad la satisfacción de una necesidad individual" (9). Como ejemplo podemos citar una pensión ó una indemnización.

Sergio Francisco de la Garza cita a Giuliani Fonrouge, quien dice: "Debemos entender por gastos públicos: toda erogación, generalmente en dinero que inside sobre las finanzas del Estado, y se destina al cumplimiento de fines administrativos ó económico-sociales" (10).

Andrés Serra Rojas, afirma que: "El gasto público, son las erogaciones que el Estado debe hacer con motivo del cumplimiento de sus fines -en concreto la ejecución de las leyes- y el cumplimiento de los servicios públicos"(11)

Por su parte, Gabriel Franco nos dice: "Los gastos públicos son los gastos monetarios que realizan las corporaciones públicas en el área de su actividad financiera, así como los organismos creados por aquéllos y alimentados -

(8) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. pág.332.

(9) Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. pág. 204.

(10) De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit. pág. 133.

(11) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pág. 38.

con los ingresos de carácter público ó subvenciones procedentes de dichas instancias" (12).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el gasto público desde el punto de vista material: "estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica ó general, a través de la erogación que realice la Federación directamente ó por conducto de organismo descentralizado, encargado al respecto. Formalmente se dá cuando en el Presupuesto de Egresos de la Nación, está prescrita la partida" (Informe del año 1969, Salva la Auxiliar).

Desde el punto de vista material, entendemos por gasto público, las erogaciones que realiza el Estado para cumplir con sus atribuciones, ya sea para satisfacer una necesidad individual ó colectiva; así cuando construye una planta hidroeléctrica como cuando paga una indemnización, actúa en cumplimiento de sus atribuciones y, por ende, las erogaciones que al efecto realiza tienen el carácter material de Gastos Públicos.

Desde el punto de vista formal como el que adopta la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que en su artículo 2o. nos dá a entender que el problema se reduce al mínimo al definir al Gasto Público Federal como:

(12) Franco, Gabriel. Principios de Hacienda Pública. pág. 332.

"Las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo ó deuda pública, que realizan:

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

La concepción anterior creemos que es el concepto legal del Gasto Público, el que en última instancia -- nos interesa para los fines del tema que nos ocupa.

4.- CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO .

Ahora bien, haremos un breve análisis de la clasificación del Gasto Público. Los doctrinarios de la ciencia jurídica son muy dados a elaborar clasificaciones; así, hay tantas como autores sobre las diferentes materias que -- existen. El Gasto Público no es la excepción.

Nosotros sólo haremos alusión a las que consideramos de mayor importancia para la mejor comprensión de -- nuestro tema.

a) ATENDIENDO A LA ORGANIZACION POLITICA.

Tenemos que, atendiendo a la Organización Política el artículo 40 Constitucional, determina que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los - principios de esta ley fundamental". Como sabemos es una república, porque los poderes públicos superiores tienen una permanencia temporal, por virtud de la renovación periódica,

a través del sufragio que ejecuta el pueblo; representativa, porque los mismos poderes públicos ejercitan su potestad a nombre del pueblo al que representan; y federal, porque se integra la república en un conjunto de entidades autónomas, descentralizando el poder mediante la distribución de distintas esferas de competencia; pero manteniendo la Federación - la supremacía jurídica sobre todos los Estados miembros, como lo establece la propia Constitución en sus artículos 40 y 133.

De lo anterior se desprende que cada Estado - adopta para su régimen interno, la forma de gobierno republicano, representativo, y que tiene como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre; así tenemos que, se puede clasificar el Gasto Público, según la esfera en la que se lleve a cabo, en: Federal, Estatal y Municipal.

En este trabajo y por su importancia sólo nos ocuparemos del estudio del Gasto Público del Gobierno Federal.

b) DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO.

El Gasto Público se puede clasificar, desde -

el punto de vista económico en: Gasto Corriente y Gasto de -- Capital; se entiende por Gasto Corriente: "el destinado a la realización de las obligaciones ordinarias del Estado"(13), dentro del mismo orden de ideas tenemos que el maestro Rafael Mancera sostiene que: "es el gasto real para fines de consumo" (14). Ahora bien, podemos definir el Gasto de Capital -- como: "Las erogaciones que se aplican a la adquisición de -- bienes de capital, que son bienes que pueden utilizarse como factores para incrementar la productividad, y que van a representar rendimientos durante un plazo más ó menos largo.(15)

El tratadista Paul Samuelson señala que:"El -- Gasto Corriente está representado por los servicios generales y cubre actividades encaminadas a prestar servicios que requieren el uso del poder compulsivo. Estas actividades no tienen competidores en el sector privado. Pertenecen a ellas, por ejemplo, la defensa nacional, la policía y justicia, la administración del gobierno central y de los gobiernos locales. Estos servicios son de la esencia del Estado y sólo pueden ser producidos por él, también se representa por servicios sociales y comunales que están destinados a prestar servicios sociales básicos a los consumidores, tales como educación, salud, servicios de bienestar social, etc." (16)

Por otra parte, Alfonso Cortina establece que:

(13) Servin, Armando. Revista de Investigación Económica. Volumen X No. 4. Escuela Nacional de Economía. pág. 40.

(14) Mancera Ortíz, Rafael. El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional. Revista de Administración Pública. pág. 5.

(15) Samuelson, Paul. Curso de Economía Moderna. traducida por José Luis Sampedro. página 57.

(16) Samuelson, Paul. Op. Cit. página 59.

"El gasto de capital está formado por la inversión física - que se relaciona con la adquisición de bienes de duración - permanente que demandan los servicios públicos, tales como - inmuebles, equipo agrícola, de transporte, que por su natura leza no tengan una vida menor de un año" (17). Agrega el mismo autor que el gasto de capital: "Se representa además, por la inversión financiera, compuesta por adquisiciones intangibles, derechos inmateriales, como por ejemplo suscripción de capital para entidades gubernamentales, compra de acciones, títulos de crédito u obligaciones, tanto nacionales como extranjeros". (18)

c) DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SECTORIZACION.

La clasificación sectorial se emplea con el objeto de facilitar la coordinación entre planes de desarrollo y el presupuesto gubernamental. Así pues, a partir de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial diciembre de 1976), el Presidente de la República posee facultades: "para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo - Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado ó De-

(17) Cortina, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México. pág. 89.

(18) Cortina, Alfonso. Op. Cit. página 90.

partamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente" (Artículo 50 de la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal). Estos coordinadores son los llamados sectores administrativos, a diferencia de los sectores económico-sociales, los primeros son orgánico-estructurales y los segundos operativo-funcionales.

Consideramos que por sector administrativo de bemos entender la agrupación de algunas entidades de la Administración Pública paraestatal, que están bajo la coordinación de una Secretaría de Estado ó Departamento Administrativo, a quien se le ha imputado la responsabilidad sectorial de compatibilizar los objetivos y metas que en conjunto, persiguen dichas entidades. En cambio un sector de actividad - económico-social puede abarcar a más de un sector administrativo, cuando la programación (para efectos globales) requiere un grado de mayor consolidación de las actividades de la Administración Pública Federal.

Así por consiguiente, el Gasto Público se clasifica por sectores económico-sociales en:

- 1.- Sector Agropecuario, Forestal y Pesca;
- 2.- Sector Comunicaciones y Transportes;
- 3.- Sector Comercio;

- 4.- Sector Bienestar Social;
- 5.- Sector Industrial;
- 6.- Sector Administrativo;
- 7.- Sector Asentamientos Humanos;
- 8.- Sector Defensa;
- 9.- Sector Turismo y Poderes. (19)

Cabe asentar que cada sector económico-social se compone de distintos subsectores, por ejemplo: el sector bienestar social comprende Subsector educación pública, Subsector salud y seguridad social y Subsector laboral.

Creemos que la clasificación sectorial implica la atribución y delimitación de funciones y competencias en sectores homogéneos de actividad, para precisar responsabilidades, evitar duplicidad de funciones y permitir con ello -- que las decisiones y actividades gubernamentales fluyan de manera más ágil y eficiente.

(19) Exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983. Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

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

PRESUPUESTO PUBLICO.

1.- A S P E C T O S G E N E R A L E S .

Siguiendo con la secuencia de este trabajo, - pasaremos a analizar el Presupuesto Público y así tenemos - que los gobiernos como las empresas, los jefes de familia y las personas en particular, elaboran cálculos más ó menos - complejos sobre los ingresos y egresos que habrán de tener - en un período determinado. Encontramos que el cálculo de los ingresos y egresos de una unidad económica, para un lapso es pecífico, constituye el proceso de elaboración de un Presu- puesto. Así, se preparan presupuestos diarios, mensuales ó - anuales. Existe una diferencia fundamental entre la hacienda pública y la privada, tanto en las empresas como en los indi- viduos ya que esta última parte de un ingreso dado, como ba- se sobre la que deben ser planeados los gastos; la hacienda pública por el contrario, parte de un plan de gastos dado, y las autoridades ajustan su ingreso por medio de impuestos u otros recursos, de forma que nivelen el gasto. (20)

Creemos que el propósito inicial de presupues- tar es el de tener un panorama general de las operaciones fi

(20) Hicks, Ursula H. Hacienda Pública. Biblioteca de Cien- cias Sociales sección primera, economía, pág. 8.

nancieras futuras, esto es, como lo señala Harold Groves:
"El poder conocer inteligentemente el destino de cualquier
partida concreta de gasto ó de ingreso, sin perder de vista
el cuadro completo de los gastos e ingresos generales".(21)

2.- C O N C E P T O T R A D I C I O N A L

Toca ahora analizar el Presupuesto Público, --
el cual desde un punto de vista tradicional, es definido --
por el maestro Serra Rojas como: "El conjunto de previsio-
nes financieras de un ente público, en virtud de las cuales
se precisan los gastos calculados que se han de realizar du
rante un período de un año y evaluar los ingresos probables,
con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los
particulares y de sus propios recursos". (22)

Por su parte Rafael Mancera Ortíz al respecto
señala que: "El Presupuesto Público en su más amplia acep-
ción es definido como el cómputo de los ingresos y egresos
gubernamentales y del movimiento de la deuda pública". (23)

En términos similares se pronuncia Rafael --
Bielsa, cuando precisa: "El Presupuesto, es el cálculo le-
gal de ingresos y gastos públicos autorizados para ser rea-
lizados en un período administrativo financiero.

(21) Groves M, Harold. Finanzas Públicas. pág. 702.

(22) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. página 20.

(23) Mancera Ortíz, Rafael. Op. Cit. página 6.

El maestro Rafael Bielsa, al desglosar su definición, puntualiza que el Presupuesto es:

1.- Cálculo que tiene por objeto establecer previamente un equilibrio numérico entre recursos y gastos.

2.- Legal en virtud de que requiere sanción legislativa.

3.- Autorización, toda vez que gracias a la "Ley General del Presupuesto" puede el poder administrador "gastar" e "invertir".

4.- Período administrativo, en razón de que - las entradas y salidas de dineros públicos, los nacimientos de créditos y deudas públicas, están calculadas sobre la base de un año financiero. (24)

3.- CONCEPTO DE PRESUPUESTO POR PROGRAMA.

Pasemos ahora a hacer un breve análisis del - Presupuesto por Programa y diremos que la actividad improvisada (sobre la marcha) se contrapone a la programada, así - de fácil resulta captar la diferencia que guarda el Presupuesto Tradicional con el Presupuesto por Programa. Podemos decir que, la programación permite mayor racionalidad en la determinación de las responsabilidades, la asignación efi-

ciente de los recursos y la coordinación entre los distintos sectores a través del estudio de programas y proyectos.

Hasta ahora los distintos países que han implantado sistemas de presupuestos por programas, no se han puesto de acuerdo aún sobre las modalidades que es necesario seguir para la estructuración de los programas que deben incluirse en el presupuesto.

Se dice que el Presupuesto moderno es: "Un -- conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato y se le llama presupuesto por programa"(25)

Como consecuencia de lo anterior tenemos que dos elementos han de servir de base al Presupuesto por Programas, por una parte la Programación y por la otra la Planificación.

Gonzalo Martner señala que: "Programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función a recursos disponibles. Planificar es: la actividad de hacer planes de acción 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". (26)

(25) Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programa. pág. 31.

(26) Martner, Gonzalo. Op. Cit. página 9.

En lo referente a los planes y programas en ellos se fijan metas temporalmente precisa, para lo cual se formulan programas de trabajo, los cuales emergen de los planes de plazo medio y largo. Los programas de trabajo se confeccionan en unidades físicas de producto final ó de volumen de trabajo, por ejemplo: número de presas, centrales eléctricas ó kilometros de carreteras que se proyectan construir.

Una vez determinadas las unidades físicas de producto final ó de actividad, se procede a calcular los costos; por ejemplo: si se establece que se educará a un millón de niños en edad escolar, se procederá a calcular el costo por educando, de esta manera, se logra determinar el costo de cada programa de acción. La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas, se hace a través de un Presupuesto.

El Presupuesto por Programa (señala el maestro Sergio Francisco de la Garza) se desarrolla: "atendiendo a objetivos y metas claramente definidas, clasificando los gastos conforme a programas propuestos y mostrando las tareas necesarias para su realización". (27)

De lo anteriormente expuesto podemos deducir que el Presupuesto por Programas correlaciona los aspectos -

(27) De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit. página 135.

financieros del Presupuesto, con los programas de trabajo.

De esta forma, a partir de la nueva Ley de -- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (28), en nuestra -- legislación, se adopta el Presupuesto por Programa, al esta- -- blecer, respectivamente en sus artículos 13 y 15 que: "El -- gasto público federal se basará en presupuestos que se formu -- larán 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" -- y 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 perío- -- do de un año a partir del 1.º 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 seña- -- len".

En este mismo sentido encontramos que, el ar- -- tículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Fe- -- deral ordena: "Las dependencias y entidades de la administra -- ción pública centralizada y paraestatal conducirán sus acti- -- vidades en forma programada y con base en las políticas, -- prioridades y restricciones que, para el logro de los objeti -- vos y metas de los planes de gobierno establezca el Presiden --

te de la República, directamente ó a través de las dependencias competentes".

Por su parte, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente desde 1935 hasta 1976, definía al Presupuesto como: "La autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos, a cargo del gobierno federal, durante el período de un año, a partir del 1o. de enero" (Artículo 28). Resulta evidente la diferencia entre ambos ordenamientos y la admisión del Presupuesto por Programas en la nueva ley salta a la vista.

Podemos decir que, el Presupuesto tradicional en los términos de nuestra ley anterior es un instrumento contable y administrativo, basado en la estimación de egresos para un período determinado, además define la distribución de recursos por dependencias administrativas y por objeto del gasto.

El Presupuesto por Programas de la ley vigente, a decir de Francisco Arroyo Vázquez, es: "Un conjunto armónico de programas y proyectos, con sus respectivos costos de ejecución, a realizarse en un futuro inmediato". (29)

(29) Arroyo Vázquez, Francisco. Presupuestos por Programas para el Sector Público de México. pág. 15.

4.- NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO.

Debemos destacar que para estar en condiciones de comprender la naturaleza jurídica del Presupuesto, debemos dejar precisado lo siguiente: partiendo de la idea de que el Estado ejerce sus atribuciones mediante actos jurídicos y materiales; y como en todo régimen de derecho, estos actos no los lleva a cabo de una manera arbitraria; sino que, adopta la forma que le fija la ley. Al respecto el maestro Gabina Fraga señala que: "La forma a través de la cual el Estado ejerce sus atribuciones, recibe el nombre de 'funciones'". (30)

Ahora bien, estas funciones corresponden a un órgano determinado del Estado; es de nosotros sabido que la función legislativa la desarrolla el órgano legislativo; la jurisdiccional, el órgano judicial y la administrativa el órgano ejecutivo. Sin embargo, esta división de funciones no es absoluta, por lo que para fines prácticos y doctrinarios, analizaremos las funciones desde dos puntos de vista:

- Formal; y
- Material.

Así pues, por función legislativa desde el punto de vista formal, entendemos los actos emanados del órgano

(30) Fraga, Gabino. Op. Cit. página 335.

legislativo y desde el punto de vista material, los actos jurídicos por virtud de los cuales se crean, modifican ó extinguen, situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

Asímismo podemos observar que la función jurisdiccional desde el punto de vista formal, está integrada por los actos provenientes del órgano jurisdiccional, y desde el material por los actos jurídicos por virtud de los cuales "se resuelven con fuerza vinculativa para las partes una determinada situación jurídica controvertida". (31)

Por último, la función administrativa, al igual que los anteriores, puede ser analizada desde el punto de vista formal, y se compone de los actos dimanados del órgano ejecutivo, y desde el punto de vista material, consiste en aquella actividad que tiene por objeto fundamental crear situaciones jurídicas concretas e individuales al ejecutar la ley, al igual que la satisfacción, mediante actos materiales primordialmente, de las necesidades colectivas y de los intereses públicos.

Por otra parte, como se ha precisado en líneas anteriores, el concepto del Presupuesto Público comprende -- tanto a los ingresos como a los egresos gubernamentales. Sin

(31) Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México.

embargo observamos que, en nuestra práctica legislativa el Presupuesto así considerado, se entiende (al menos formalmente) en dos aspectos: Uno denominado Ley de Ingresos y otro -- llamado Presupuesto de Egresos; así pues, al determinar la naturaleza jurídica del Presupuesto, haremos alusión al Presupuesto de Egresos. El maestro Serra Rojas se pronuncia en sentido contrario y argumenta: "Con frecuencia se alude al 'presupuesto de egresos' y a la 'Ley de Ingresos', como si se tratara de dividir una materia en dos grandes sectores -- que no guardan una necesaria relación económica y jurídica.-- La consideración no es precisa porque nuestra Constitución -- sigue la corriente doctrinal que considera al presupuesto -- como una previsión de ingresos y de egresos". (32)

Nosotros consideramos, apoyándonos en el maestro Alfonso Cortina, que el Presupuesto nacional se compone -- de dos actos, sin desconocer que en el campo de las finanzas públicas, el Presupuesto comprende tanto a los ingresos como a los egresos; pero con apego en nuestra Constitución (artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV), insistimos que el -- Presupuesto se divide en dos actos y la naturaleza jurídica de cada uno de ellos es diversa. (33)

Una vez efectuadas las consideraciones que anteceden, pasaremos al estudio de la naturaleza jurídica del

(32) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. página 27.

(33) En cuanto a la división de los actos que componen el Presupuesto véase, Cortina Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México. pág. 62.

Presupuesto de Egresos. En primer término, apuntaremos lo expresado por algunos autores sobre el tema y al final daremos nuestra opinión.

El maestro Andrés Serra Rojas, analiza el Presupuesto de Egresos desde los puntos de vista citados y concluye que desde ambos puntos de vista, la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos es: "El de un 'acto legislativo', creador de situaciones jurídicas generales con los atributos asignados a toda norma jurídica" (34). En lo relativo al punto de vista formal ó sea, atendiendo al órgano del cual emana el acto, estamos de acuerdo con lo apuntado por el maestro Serra Rojas, de que tiene un carácter legislativo; pero en lo que se refiere al enfoque material, no sucede lo mismo, en virtud de que, consideramos que no es exacto que el Presupuesto de Egresos reúna los atributos de la norma jurídica - como más adelante trataremos de explicar, dado que por su naturaleza es un acto individual y concreto (acto de autorización), por el cual se precisa (con base en la ley) la ejecución del Gasto Público.

Alfonso Cortina por su parte, opina sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, y concluye - que tanto desde el punto de vista formal como del material, constituye un acto administrativo, y se funda en lo siguiente

(34) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. página 27.

te: en lo referente al punto de vista formal considera que no tiene el carácter de acto legislativo, en virtud de que, para su aprobación no intervienen ambas Cámaras; sino que -- exclusivamente la hace la Cámara de Diputados y, por lo tanto no debe considerarse como ley. Opinión con la que estamos totalmente de acuerdo en virtud de que, estimamos que la naturaleza de un acto desde el punto de vista formal, se determina atendiendo única y exclusivamente al órgano del cual -- emana; y es claro que en el Presupuesto de Egresos, este órgano lo es la Cámara de Diputados, por lo que resulta evidente su naturaleza formalmente legislativa, ya que para ser -- administrativa debería emanar del órgano ejecutivo.

En lo referente al tema, abordado desde el punto de vista material, el mismo autor (Alfonso Cortina) atinadamente concluye diciendo que tiene el carácter de acto administrativo, en virtud de que para su contenido no puede ser -- considerado como ley, pues no va más allá de la simple autorización que la Cámara de Diputados otorga a los tres poderes de la Unión, para ejercer el Gasto Público. (35)

Por último, el profesor Gabino Fraga opina que el Presupuesto de Egresos tiene una naturaleza formalmente -- legislativa y materialmente administrativa (36), ya que otorgar una autorización no es otra cosa que realizar la condi-

(35) Cortina, Alfonso. Op. Cit. página 72.

(36) Fraga, Gabino. Op. Cit. página 339;

De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit. página 121; y
Ríos Elizondo, Roberto. El Presupuesto de Egresos en
Estudios de Derecho Público Contemporáneo. págs. 283 y

ción legal necesaria para ejercer una competencia, que no la crea el mismo acto de autorización; sino que está regulado - por una ley anterior. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

Por nuestra parte, consideramos a la última - postura como la correcta, y concluimos que, el Presupuesto - de Egresos tiene un carácter legislativo desde el punto de - vista formal y administrativo desde el material.

Basamos nuestra opinión en las siguientes razones:

a) En esencia, desde el punto de vista formal, constituye un acto emanado de un órgano legislativo y como -- tal, de naturaleza legislativa.

b) Desde el punto de vista material, constituye una autorización (aprobación) y por ende es una condición legal para el ejercicio del Gasto Público.

c) Es un acto de autorización, particular y - concreto que de ninguna manera dá origen a situaciones jurídicas generales, requisito indispensable para tener el carácter de acto legislativo.

5.- PRINCIPIOS ESPECIALES DEL PRESUPUESTO.

De acuerdo con la técnica presupuestal, la -- elaboración y estructura de un Presupuesto la mayoría de los autores sostienen que ésta debe realizarse conforme a los si guientes principios:

- a) UNIDAD;
- b) UNIVERSALIDAD;‡
- c) ESPECIALIDAD; y
- d) ANUALIDAD.

Para su estudio, primero los enunciaremos y -- determinaremos en que consisten, y posteriormente haremos -- una breve referencia a nuestra legislación a fin de saber si se encuentran en ella consignados.

a) U N I D A D .

Según este principio, debe existir un sólo -- Presupuesto y se contrapone a la pluralidad de Presupuestos; teniendo por objeto (expresa Gabino Fraga) "El apreciar con mayor exactitud, las obligaciones del poder público, lo cual constituye una garantía de orden en su cumplimiento", (37).

En nuestro derecho, encontramos la manifiesta-

(37) Fraga, Gabino. Op. Cit. página 335.

ción de este principio en el artículo 74 fracción VI de la - Constitución, el cual expresa: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: fracción IV.- Examinar, discutir y - aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse - para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año - anterior". En dicho precepto se previene la facultad de la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y si bien, de acuerdo con lo establecido por el artículo 126 del mismo ordenamiento, se admiten gastos aprobados por una ley posterior, esta autorización se incorpora al Presupuesto original y en rigor técnico constituye una modificación al mismo. Las anteriores ideas nos llevan a la conclusión de que, no son varios presupuestos; sino uno solo. De - tal manera que este principio es verdaderamente aplicable en nuestra legislación.

b) U N I V E R S A L I D A D .

Este principio consiste en que la totalidad - de los Gastos Públicos queden comprendidos en el Presupuesto.

En nuestra legislación se admite este princi-

pio en el artículo 126 Constitucional, el cual establece: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto ó determinado por ley posterior". Así sucede en términos absolutos tratándose de los gastos del Poder Legislativo y Judicial; pero en lo que se refiere al Ejecutivo, se hace una distinción, se comprende la totalidad de los Gastos - de la Administración Centralizada (Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y - Procuraduría General de la República); pero no sucede igual con la Administración Paraestatal (Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Fideicomisos), ya que sólo los gastos de una pequeña minoría aparecen incluidos en el Presupuesto, y se dejan fuera los gastos de la gran mayoría (38), con la particularidad de que sus erogaciones también constituyen Gasto Público.

c) E S P E C I A L I D A D .

A continuación analizaremos el principio técnico de la Especialidad y diremos que, los Gastos Públicos - comprendidos en el Presupuesto, deben hallarse perfectamente detallados y definidos en cuanto al monto de las partidas y al destino de las mismas.

(38) Son veintiocho los incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación no así setecientos setenta y tres los - que no lo están. Exposición de motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983.

Según el maestro Ríos Elizondo (39), este -- principio comprende dos aspectos: uno cualitativo y otro -- cuantitativo, el primero exige que sean invertidos todos los recursos en los fines señalados en el Presupuesto y, el segundo, que los gastos no excedan en ningún caso el importe -- asignado en el mismo.

En términos generales se admite en nuestro sistema el principio de la especialidad, aún cuando existen diversos casos de excepción al mismo.

En efecto, en el artículo 74 fracción IV, --- párrafo quinto de la Constitución, se hace referencia a las partidas específicas que integran el Presupuesto, al señalar: "Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda -- aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y -- las partidas respectivas del Presupuesto ó no existiera exactitud ó justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley".

Apuntamos como uno de los casos de excepción -- a este principio el consagrado en el artículo 74 fracción IV, párrafo tercero de la Constitución, que prevee la existencia de partidas secretas en el Presupuesto, al señalar: "No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consi

(39) Ríos Elizondo, Roberto. Op. Cit. página 291.

deren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del -- Presidente de la República".

Otro caso de excepción lo constituye la facul tad que tiene el Ejecutivo Federal, para que por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto pueda autorizar - traspasos de partidas (Artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público). Se justifica esta práctica di ciendo que, es una consecuencia necesaria del Presupuesto -- por Programa, recientemente implantado en nuestro sistema, y el cual para su eficaz realización requiere de un margen de - flexibilidad superior al Presupuesto Tradicional, en virtud de que, la minuciosidad en la formulación de partidas perjuda la visión de conjunto y ésta es indispensable para el - Presupuesto por Programa. (40)

Otros dos casos de excepción son: Las asignaciones de ingresos excedentes no previstos y las partidas de ampliación automática. Al respecto diremos que, el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público -- dispone: "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá asignar los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos - de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito

(40) De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit. página 130.

Federal, a los programas que considere convenientes..." De lo anterior se desprende que, resulta evidente que el facultar al Ejecutivo la asignación de los ingresos excedentes, rompe con el principio de especialidad, al no respetarse los límites cuantitativos de las partidas aprobadas en el Presupuesto. El segundo caso de excepción lo constituyen las partidas de ampliación automática, previstas en el mismo artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en cuyo párrafo segundo se establece: "El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever". Opinamos que, también en este caso, se viola el principio de la especialidad, desde el punto de vista cuantitativo, al no ser posible prever en el Presupuesto el monto total de las partidas.

Podemos concluir diciendo que, en nuestro sistema se adopta el principio de especialidad presupuestal como regla general; pero que son numerosos los casos de excepción y entre ellos se incluyen: Las partidas secretas, las transferencias de partidas, la asignación de ingresos excedentes no previstos y las partidas de ampliación automática.

d) A N U A L I D A D .

Por lo que respecta a la anualidad tenemos que, la autorización del Gasto Público se otorga por un año. Las prevenciones que contiene el Presupuesto deben referirse a - objetivos y metas posibles de alcanzarse en ese lapso.

Este principio igualmente se recoge por nuestra legislación presupuestal, y así, es por el término de un año la autorización que otorga la Cámara de Diputados al Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículo 74 fracción - IV de la Constitución). Además, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su artículo 15 admite el principio de la anualidad del Presupuesto y al efecto establece: "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa - del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1.º de enero, las actividades, las obras y los ser vicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".

Como sucede con los principios anteriores, no obstante que en términos generales son aceptados en nuestro - sistema presupuestal, también existen casos de excepción a - su aplicación.

Como podemos observar, en el artículo 75 de la Constitución se consagra una excepción, consistente en que en el Presupuesto anual no se incluya la retribución que corresponda a un empleo establecido en la ley, entonces, como excepción al principio, se tendrá por señalada la que apareciera en el Presupuesto anterior ó en la ley que estableció el empleo.

El artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, a diferencia de lo que sucedía en la ley anterior (41), admite que: "En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar que se elaboren contratos de obras públicas, de adquisición ó de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año...";- hasta aquí parece romperse el principio de la anualidad; pero la segunda parte del artículo en cita lo salva, ya que es inquestionable que lo que importa (para la conservación del principio), no es tanto la celebración de compromisos por más de un año; sino que la autorización que se otorga anualmente, sea para la ejecución efectiva del Gasto Público y esto no se establece en el artículo en cita, en virtud de que, en su segunda parte dispone que: "queda condicionada la ejecución y el pago de los compromisos excedentes no cubiertos,

(41) Artículo 47 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, prohibía contraer obligaciones que tuvieran que cumplirse en años posteriores y solamente los permitía en el caso de que fueran autorizados por la ley expresa.

a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes..” lo cual equivale a decir que las erogaciones provenientes de esas obras ó adquisiciones necesitan estar incluidas en los presupuestos futuros para poder ser realizadas. En nuestra opinión, no es posible pasar inadvertida la inseguridad jurídica en la que quedan los contratantes con las entidades comprendidas en el Presupuesto. Y así en esencia, el único caso de excepción al principio de anualidad lo constituye el artículo 75 de la Constitución.

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

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

1.- A S P E C T O S G E N E R A L E S .

Por lo que hace al estudio del Presupuesto de Egresos de la Federación, considerado por la mayoría de los tratadistas como un todo orgánico (Ciclo Presupuestario) analizado a la luz de nuestras disposiciones Constitucionales y Ordinarias, será el objeto del presente capítulo. En efecto, estudiaremos las distintas fases del Presupuesto de Egresos, iniciando su análisis con la formulación del proyecto; siguiendo con su exámen, discusión y aprobación; continuando con su ejecución; la evaluación y glosa administrativa del gasto público y por último la aprobación de la Cuenta Pública. Como tema final de este capítulo, abordaremos a su vez, el estudio de la Responsabilidad de los órganos encargados de la ejecución del Presupuesto.

2.- E L A B O R A C I O N D E L P R O Y E C T O D E P R E S U P U E S T O .

Iniciaremos el estudio de este rubro, a partir de nuestras disposiciones Constitucionales, de ahí descendemos examinando los ordenamientos secundarios. Así tenemos

que el artículo 74 de la Constitución en su fracción IV - párrafo segundo, previene que: "El Ejecutivo Federal hará - llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el - el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer, el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos". De esta manera se determina la facultad exclusiva - del órgano ejecutivo para presentar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto, con exclusión de cualquier otro.

Así pues, lo anterior se puede justificar si consideramos que el derecho a iniciar el proyecto de Presupuesto de Egresos le asista al Presidente de la República, - ya que, como sabemos está dotado de elementos informativos y de juicio más abundantes para el mejor ejercicio de dicha facultad.

Por su parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 17 establece: "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". Siguiendo la terminología del artículo 2 de la citada ley, en la que bajo el nombre de "entidades" se incluyen: El Poder Legislativo, El Poder Judicial,

La Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, - Los Departamentos Administrativos, La Procuraduría General - de la República, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos. Así, dentro del seno de - cada entidad existe una unidad encargada de planear, programar y presupuestar el gasto público. (Artículo 7 de la Ley - de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público). Sobre el particular, el maestro Serra Rojas, señala que: "En la preparación del anteproyecto de Presupuesto de Egresos intervienen todas las dependencias gubernamentales, pero corresponde a - la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultad de - coordinación de todo el Presupuesto.

Intervienen todos los órganos del Estado, legislativos, ejecutivos y judiciales, porque son ellos los que tendrán que informar sobre las condiciones particulares de - cada servicio con sus correspondientes adiciones, supresiones y alteraciones". (42)

Coincidimos con lo señalado por el maestro Serra Rojas, en virtud de que, en base a las entidades gubernamentales incluidas en el Presupuesto de Egresos se va a racionalizar el proceso presupuestario para que los responsables del desarrollo de los programas fijados por el Gobierno Federal, puedan con mayor oportunidad y eficacia, realizar las - acciones necesarias para distribuir, ejercer y controlar sus

respectivos presupuestos y, de esta manera, garantizar el al cance de las metas que se hayan comprometido a cumplir.

Ahora bien, una vez que las entidades formulan sus anteproyectos, los remiten a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con excepción del Poder Judicial (Artículo 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público) el cual sigue un procedimiento diverso y al cual aludiremos por separado.

Es pertinente hacer notar que, la Secretaría de Programación y Presupuesto queda facultada para formular el proyecto de Presupuesto de las entidades, cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiere se ñalado (Artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

Cabe agregar que, en la formulación de los an teproyectos intervienen las Secretarías que tienen el carácter de cabeza de sector ya que está a su cargo la orientación y coordinación de la planeación, programación y presupuestación del gasto público de las entidades comprendidas en su sector (Artículo 6 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto - Público). De aquí que creamos que la Secretaría ó Departamen to Administrativo que se designe como coordinador de sector, debe planear, ordenar y evaluar las operaciones de las enti-

dades que se encuentren bajo su coordinación. En seguimiento de estos razonamientos somos de la opinión de que lo anterior tiene como idea e implica la atribución y delimitación de funciones y competencias en sectores homogéneos de actividad para precisar responsabilidades, evitar duplicidad de funciones y con ello permitir que las decisiones y actividades fluyan de manera más ágil y eficiente.

Dentro del mismo orden de ideas tenemos que, una vez formulados los anteproyectos se concentran en la Dirección de Política Presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien está facultada para consolidar los programas sectoriales ó institucionales e integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículo 32 fracciones IV y V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial 29-XII-1979 y artículo 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de 28-XI-1980).

Cabe destacar que, una vez integrado el proyecto se revisará por la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión Gasto-Financiamiento, para asegurar su congruencia con el programa financiero (Artículo 8 del Decreto que aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Diario Oficial de 15-IV-1980). Posterior-

mente, el Secretario de Programación y Presupuesto someterá a la aprobación del Presidente de la República el Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículo 5o. fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto), para que éste a su vez lo turne a la Cámara de Diputados. De lo anterior concluimos que, la Secretaría de Programación y Presupuesto es el órgano del Estado a quien se confían las decisiones fundamentales en el manejo global del proceso de planeación económica y social. Asimismo, se pretende con esto, tener una Administración Pública donde estén claramente definidas las responsabilidades y que exista congruencia entre las actividades y los objetivos fijados.

Por lo que respecta al Poder Judicial, es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación formular anualmente su proyecto del Presupuesto de Egresos (Artículo 12 fracción XIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) dicho proyecto debe ser enviado al Presidente de la República para su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículo 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público). Estimamos que con esto se persigue el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas del citado poder judicial.

En cuanto a la elaboración de los anteproyectos y del proyecto final del Presupuesto de Egresos, no existe ninguna disposición expresa en la Constitución en la cual se exija la programación, esto es, que deban efectuarse atendiendo a planes y programas específicos que persigan metas y objetivos concretos. Si bien es cierto lo anterior, tiene cabida en nuestro sistema el Presupuesto por Programa, y por ende el proyecto deberá ser formulado en esos términos, porque se presupone la programación en el proyecto de Gastos Públicos por la misma Constitución (Artículo 74 fracción IV párrafo cuarto), cuando señala que la Cuenta Pública -Culminación del ciclo presupuestario- tiene por objeto verificar que se hayan cumplido con los criterios establecidos en el Presupuesto y los objetivos contenidos en los programas. En este sentido cabe mencionar que, nuestra legislación ordinaria establece de una forma expresa la programación del Gasto Público Federal, al prever la existencia de planes nacionales de desarrollo económico y social, formulados por el Ejecutivo Federal y en los cuales se basará el Gasto Público Federal - (Artículo 4o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público). El plan rector general de la actividad gubernamental lo constituye el Plan Global de Desarrollo, en el cual se establece que la Administración Pública Federal deberá tomar en cuenta los objetivos políticos y prioridades, recursos

y acciones previstas en ese plan, al elaborar sus planes y programas, incluyendo los presupuestos anuales (Artículo 7o. del Decreto que aprueba el Plan Global de Desarrollo). En -- función de lo anterior concluimos que, hablar de programación implica mencionar la reorientación y transformación organizativa que está teniendo el país mediante el enfoque de las limitaciones actuales para lograr subsanar las deficiencias administrativas y con ello lograr la solución de las necesidades del país.

En ese orden, los anteproyectos se unificarán y darán vida al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y tanto en éste como en aquéllos, se tomarán en cuenta los objetivos y metas señalados en el Plan Global de Desarrollo y en base a ello, se determinarán los gastos públicos, que serán sometidos por el titular del Ejecutivo a la consideración de la Cámara de Diputados, es decir, el Ejecutivo debe someter a los Diputados un documento presupuestario racionalmente estructurado e ilustrativo de las decisiones básicas del Gobierno, estimamos que ello tiene como objetivo primordial el que los integrantes de la Cámara de Diputados puedan percatarse del sentido y orientación de cada uno de los gastos que han de autorizar.

3.- EXAMEN, DISCUSION Y APROBACION POR LA CAMARA DE DIPUTADOS.

Toca ahora analizar las diversas fases a las que es sometido el Presupuesto de Egresos de la Federación y diremos que, una vez que llega el proyecto de Presupuesto de Egresos a la Cámara de Diputados, se inicia la segunda fase del ciclo presupuestario. En efecto, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el examinar, discutir y aprobar -- anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Creemos que no es circunstancial el hecho de que en nuestro país sea exclusivamente la multitudinaria Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el órgano legislativo encargado de la función presupuestal y de control cuya función corresponde al Poder Legislativo. Ello reafirma y consolida el contenido sustancialmente democrático del proceso presupuestal, pues si consideramos que el poder del cuerpo legislativo es un poder soberano, un poder que no ha sido comunicado ni transmitido; sino que es inherente a la función misma, pues el pueblo, titular de la soberanía es el que forma y conforma el citado cuerpo legislativo, la soberanía se puede concebir como un derecho público subjetivo cuyo ejercicio corresponde a todos.

La Cámara de Diputados, la cual sabemos es -- electa por sufragio universal y directo por todos quienes integran la comunidad, y que tienen la aptitud para participar en los procesos electorales, creemos que resulta el órgano - estatal idóneo para conocer y resolver por imperativo consti tucional, sobre los temas de tanta trascendencia como son los relativos a imponer las contribuciones necesarias a cubrir - el presupuesto y revisar la cuenta pública, facultades exclu sivas, ambas estrechamente vinculadas, ya que forman parte - de un mismo proceso presupuestal (Artículo 74 fracción IV de la Constitución).

Es por demás importante señalar que, las refo rmas introducidas a los artículos 73 y 65 de la Constitución, los cuales confieren a la Cámara de Diputados la exclusividad de las facultades para el conocimiento de los temas inherentes al control financiero de la Administración Pública tienen, una relevancia técnica insoslayable, pues sistematizan el co nocimiento de los mismos en forma más idónea; pero concebimos que la intención reformadora no sólo atiende a necesidades - estrictamente técnicas; sino que además atribuye al órgano - de la representación nacional, la relevante función de que - nos ocupamos, es decir, que sea la Cámara de Diputados, el - órgano público al cual se confiere esta tarea. El maestro - Emilio Rabasa censura esta facultad exclusiva de la Cámara -

al exponer: "Este exclusivismo de la Cámara inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, en materia que exige reposo y estudio de detalles, no se encuentra en la Constitución de ninguna de las naciones importantes del Continente. La de Argentina, la del Brasil y la de Chile someten el exámen de los gastos anuales al Congreso, como todas las leyes propiamente tales. En cuanto a los Estados Unidos, no sólo se hacen pasar las leyes de Egresos por las dos Cámaras, sino que en la práctica, sucede que el senado toma una participación tan principal en la discusión, que influye quizá más que la Cámara popular en el resultado definitivo. No sabemos de qué será capaz una Cámara de Diputados con independencia de acción respecto al Ejecutivo, y con los ojos vueltos de continuo a su distrito electoral, de quien espera la renovación de sus poderes; pero tenemos, para conjeturas, el ejemplo de Francia, cuyo presupuesto, de año en año aumentando, toca ya en los cinco mil millones de francos, en mucho por razón de la solicitud que cada diputado manifiesta por favorecer las obras benéficas de su distrito, lo que produce un alza de gastos por concesiones recíprocas de los representantes. Y luego la Cámara popular, por su psicología de colectividad y sus procedimientos de oratoria efectista cede fácilmente a las insinuaciones de la piedad, que con frecuencia es generadora de injusticias y de ilegalidad, sobre todo

cuando se le puede satisfacer con los fondos públicos. El -- Ejecutivo, sin Senado que lo ayude ni veto que lo proteja, - tiene que ceder y que aceptar". (43)

Por su parte el maestro Felipe Tena Ramírez -- opina que: "No obstante que el presupuesto de gastos que ha-- brá de regir durante todo un año es obra exclusiva de una Cá-- mara, cualquier modificación posterior a dicho Presupuesto, -- si se produce por un gasto no previene en el mismo tiene que ser obra de las dos Cámaras. De aquí se sigue que lo más im-- portante, como es la aprobación de los gastos de todo el año, incumbe a una sola Cámara, mientras que lo menos importante, como es la aprobación de gastos posteriores corresponde a las dos Cámaras (Artículo 126 de la Constitución). La incongruen-- cia sólo puede explicarse como un resabio más del unicamaris-- mo, pues la disposición del actual artículo 126, que existía desde 57, estaba justificada entonces, porque si el prespues-- to era expedido por el Congreso, su modificación sólo podía realizarse por el mismo órgano, mediante una Ley"(44). Sobre el particular, el mismo autor en otra obra indica que: "La - exclusividad de la Cámara de Diputados para aprobar el Presu-- puesto de Egresos apareció en 1874 al establecerse el bicama-- rismo, distribuyendo en dos Cámaras las facultades que antes tenía la Cámara única".(45)

(43) Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. págs. 163 y 164.

(44) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. págs. 359 y 360.

(45) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales. pág. 698.

Cuando expresamos el principio técnico de la Unidad del Presupuesto, apuntamos que en nuestro sistema cobra vigencia plena. De esta manera creemos que nos es dable compartir la opinión del ilustre maestro Tena Ramírez, en el sentido de que los gastos de todo el año de la Federación se aprueban por una Cámara (la de Diputados), y los posteriores, requieren de la intervención de ambas Cámaras (Diputados y Senadores), basandose en la fórmula del artículo 126 de la Constitución, que establece: "No podrá hacerse pago alguno - que no esté comprendido en el Presupuesto ó determinado por ley posterior". Pues bien, al interpretar este artículo a la luz de las demás disposiciones constitucionales sobre el Gasto Público de la Federación, consideramos que esta ley posterior a que se refiere la Constitución no constituye un cuerpo independiente al Presupuesto; sino que por el contrario, constituye una modificación a éste, y al cual se incorpora, siendo así, creemos que esta autorización para gastos posteriores, al igual que la del Presupuesto, emana exclusivamente de la Cámara de Diputados y no de ambas, atendiendo a la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos (Artículo 74 fracción IV de la Constitución. En este sentido, estimamos que la opinión del maestro Tena Ramírez es la más acertada, ya que la fórmula del artículo 126, se explica como un resabio del unicameralismo, -

pero de eso, a admitir que los gastos no incluidos en el Presupuesto se aprueben por ley posterior del Congreso, hay mucha diferencia. A mayor abundamiento, diremos que entre las facultades del Congreso de la Unión, no encontramos ninguna que le otorgue atribuciones para autorizar gastos públicos - no incluidos en el Presupuesto, de tal manera que la única forma de legitimar esos gastos posteriores, es mediante una modificación al Presupuesto, la cual se lleva a cabo siguiendo las formalidades del proceso legislativo dentro del seno de la Cámara de Diputados

Otra cosa diferente lo constituye el hecho de que para respetar el equilibrio presupuestario, toda autorización posterior de gastos dé lugar a la consecuente modificación de la Ley de Ingresos cuando se altere el equilibrio.

En esta etapa del ciclo presupuestario, se -- examina, discute y aprueba por la Cámara de Diputados, el -- Proyecto de Presupuesto de Egresos que envía el Ejecutivo, - la mecánica y las reglas especiales a seguir son las siguientes:

Una vez que el Presidente de la Cámara dá cuenta de la iniciativa del Presupuesto, se turna para su estudio y exámen a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, una vez que ésta emite su dictámen se pasa a discu-

sión al Pleno de la Cámara, por mandato constitucional debe comparecer a la Cámara el Secretario de Programación y Presupuesto a dar cuenta y explicar el alcance del Proyecto de -- Presupuesto, una vez que el mismo ha sido suficientemente -- discutido se pone a votación y la aprobación tiene lugar cuando la mayoría de los diputados votan en sentido favorable.

Las proposiciones que hagan los miembros de la Cámara de Diputados para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos serán sometidos desde luego a las comisiones respectivas. A ninguna proposición de esta índole se dará -- curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones (Artículo 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y 57 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de 25-V-1979). A lo anterior, habría que añadir que la circunstancia prevista en el artículo 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la cual establece la posibilidad de que los diputados sólo pueden proponer modificaciones al Presupuesto y que dichas modificaciones no tendrán cabida -- una vez iniciado el debate de los dictámenes respectivos, -- creemos que se establece un período de tiempo relativamente corto para la elaboración de las modificaciones correspondientes, las cuales por otra parte, deberían contener la respectiva iniciativa de ingreso, tal y como lo establece el artículo

22 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público el cual reza: "A toda proposición de aumento ó creación de partidas al Proyecto de Presupuesto deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal".

Por otra parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto, está obligada a proporcionar, a solicitud de los diputados al Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general que pueda contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículo 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público). De acuerdo con esto, parecería pertinente establecer que las modificaciones legislativas fueran precisas para que dentro de ciertos términos y conforme a ciertos requisitos, los diputados tuvieran la oportunidad, no sólo de proponer las modificaciones a la iniciativa del Ejecutivo, como actualmente se previene; sino de participar en la elaboración de la iniciativa misma, estableciendo los mecanismos que permitieran hacer indubitable la colaboración de poderes ya que dicha colaboración se hace singularmente evidente en el proceso presupuestal.

Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos por los diputados, firman el Presidente y un Secretario de la Cá

mara y lo turnan al Ejecutivo para su promulgación. En relación a este punto se ha suscitado la discusión acerca de que, si el Ejecutivo puede ejercer el derecho de Veto sobre el -- Presupuesto de Egresos.

Al respecto el maestro Sergio Francisco de la Garza toma como base al maestro Tena Ramírez el cual considera que no existe el derecho de Veto, respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras (46), y concluye diciendo que no existe el derecho de Veto sobre el Presupuesto de Egresos. (47)

Nosotros consideramos que no es exacto lo anterior, si tomamos en cuenta que el artículo 72 de la Constitución establece como regla general la facultad del Ejecutivo para efectuar las observaciones que estime pertinentes sobre los proyectos de resolución ya aprobadas por las Cámaras del Congreso de la Unión y como excepción a este principio, - se incluyen las materias mencionadas en el inciso "J" de la misma disposición, es decir, se excluyen del Veto las resoluciones del Congreso ó de una de las Cámaras cuando ejerzan - funciones de cuerpo electoral ó de jurado, las de la Cámara de Diputados que declaren que deba acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales ó al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida

(46) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. página 262.

(47) De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit. página 153.

el Congreso sobre su estructura y funcionamiento, tampoco podrá ser vetada por el ejecutivo.

Estimamos que, la Constitución contempla como regla general el ejercicio del Veto por parte del Ejecutivo para todas las resoluciones del Congreso ó de cada una de -- las Cámaras, y que la excepción a esta regla debe encontrarse en la misma Constitución. Así, tomando en cuenta que no se incluye el Presupuesto de Egresos como caso de excepción al derecho de Veto, concluimos que el Ejecutivo si puede vetarlo.

4.- EJECUCION DEL PRESUPUESTO A CARGO DE LOS PODERES DE LA UNION .

A continuación veremos la ejecución del Presupuesto y al respecto diremos que, una vez concluída la discusión y aprobado el Presupuesto por la Cámara de Diputados se procede a sancionarlo, promulgarlo y publicarlo como ley en el Diario Oficial. En ese momento comienza el período de ejecución del Presupuesto.

Por rubros separados haremos alusión a la ejecución del Presupuesto en la esfera Federal, en lo que se refiere a los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

a) P O D E R L E G I S L A T I V O .

Atento a lo establecido por el artículo 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Tesorería de la Federación realizará los pagos de la Presidencia de la República, de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República. Los pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial, se efectuarán por conducto de sus respectivas Tesorerías.

En efecto, en cada una de las Cámaras existe una Tesorería, a cargo de un Tesorero, el cual es nombrado - por cada una de ellas a propuesta de la Gran Comisión. Los - Tesoreros reciben mensualmente de la Tesorería de la Federación, por conducto de los Secretarios de cada Cámara ó de la Comisión Permanente en su caso, los fondos correspondientes al Presupuesto de gastos. Los Tesoreros hacen los pagos de - gastos y sueldos de los empleados de cada Cámara. La Comisión de Administración de cada Cámara tiene a su cargo la vigilancia del manejo de la Tesorería. Los Tesoreros de ambas Cámaras están obligados a rendir cuentas de manejo de fondos a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración de la Cámara correspondiente (Artículos 65 y 92 de la Ley -- Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexica-

nos. Diario Oficial de 25-V-1979, y Artículos 198 a 202 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de 10-XI-1937).

Estimamos que en nuestra sociedad la necesidad de delegar funciones, en este caso a los Tesoreros es evidente; pero la necesidad de mantener controles básicos por parte de la Comisión de Administración de cada Cámara es también fundamental, para que la eficiencia y honestidad fluyan de estas instituciones.

b) P O D E R J U D I C I A L .

Por lo que respecta a la situación que prevalece en el Poder Judicial, podemos decir que en éste existen aspectos desvinculados de la realidad social del país, ya que no existe ni siquiera un reglamento interior que regule y desarrolle los postulados genéricos de su Ley Orgánica. En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se prevé que los pagos del Poder Judicial se efectúen por conducto de su Tesorería (Artículo 26). Del texto de la Ley Orgánica se desprende que la Comisión de Gobierno y Administración es el órgano encargado de manejar todo lo relativo al Presupuesto (Artículo 12 fracción XIII y 29 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). De lo expresado -

concluimos que el Poder Judicial de la Federación participa activamente, en la esfera de su competencia y atribuciones, con el Gobierno, y que precisamente por su trascendencia nacional requiere de una reforma, tanto en su organización como en sus reglamentos, auxiliándose para ello en el análisis de los diferentes organismos e instituciones que realizan actividades jurisdiccionales. Todo esto se puede pormenorizar diciendo que, el Poder Judicial Federal requiere de una reglamentación acorde con la realidad social, en la cual se incluyan metas, planes y programas; amparados por instrumentos jurídicos, que preserven las acciones orientadas al cumplimiento de los planes de gobierno, y todo ello integrado nos llevaría a perfeccionar la estructura institucional del referido Poder Judicial.

c) P O D E R E J E C U T I V O .

Respecto a la ejecución del Presupuesto del Poder Ejecutivo y dada la importancia que reviste, haremos este estudio por rubros separados, en este orden de ideas pasaremos a analizar los órganos que intervienen.

d) O R G A N O S Q U E I N T E R V I E N E N .

En este apartado se comprende a la Administra

ción Centralizada y a la Paraestatal, así, en la ejecución - del Presupuesto intervienen: El Presidente de la República; cada uno de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, en sus respectivos ramos; El Procurador General de la República; el Secretario de Programación y Presupuesto; el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Presupuesto, las Direcciones de Presupuesto de los Sectores, Agropecuario y Pesca, Energético e Industrial, Desarrollo Social y de Administración y Finanzas; la Dirección de Política Presupuestal de Pagos, de Administración de Personal de Gobierno Federal; de Contabilidad Gubernamental; de Control de Obras; Delegados Regionales; la Tesorería de la Federación.*

En la Administración Paraestatal, intervienen: Los Directores, Administradores y Gerentes de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Es de hacerse notar que estas medidas tienen como objetivo primordial el que la Administración Pública ofrezca una mayor flexibilidad en cuanto a su forma de actuar, ya que las políticas para la toma de decisiones en la mayoría de los casos las deciden los Directores ó Presidentes, de acuerdo a su estructura orgánica.

5.- ASPECTOS GENERALES DE LOS GASTOS .

Por lo que hace a los aspectos generales de los gastos, diremos que, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 25 párrafo 2o., establece: "... El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever". De aquí se desprende que las ministraciones de fondos a las dependencias y entidades serán autorizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo con los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos (Artículo 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público), de tal manera que ejercerán sus presupuestos con base en estas autorizaciones, limitandose a los montos consignados en los programas respectivos. Corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, vigilar que la ejecución del Presupuesto se lleve a cabo en forma estricta, para lo cual dispone de amplias facultades, a fin de asegurar que toda erogación con cargo a dicho Presupuesto esté debidamente justificada y comprobada con apego a la ley; esta dependencia tomará todas las medidas que estime necesarias tendientes a lograr la mayor eficiencia y economía en los gastos públicos (Artículo 37 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público). Cabe señalar que la Secretaría de Programa

ción y Presupuesto, es la emisora de las políticas económicas del país y coordina al importante sector financiero para el mejor desempeño de las funciones de la Administración Pública, el cumplimiento de sus fines y la más eficaz coordinación de sus actividades.

a) A U T O R I Z A C I O N E S D E C A R G O A L
P R E S U P U E S T O .

En este rubro podemos apuntar que, los encargados de las unidades que administren los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos tienen facultades para autorizar cargos a las partidas de los correspondientes programas, bajo su estricta responsabilidad. Esto creemos que es una consecuencia de la nueva política instaurada por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la cual señala unida des responsables de la ejecución de los programas contenidos en el Presupuesto. Así, los funcionarios al emitir estas ordenes de afectación al Presupuesto deben hacerlo tomando en cuenta las formalidades y requisitos que sobre el particular señale la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre -- las que destaca, el ajustarse a los calendarios de pago señ lados. Estimamos que, este tipo de control debe ir ligado a la función de la evaluación, estableciendo reglas de relación que permitan valorar el grado de eficacia, eficiencia y con-

gruencia, asimismo la honestidad en el logro de los objetivos y fines, lo que permitiría hacer una comparación entre lo plneado y lo efectuado.

b) R E G I S T R O D E L A S A F E C T A C I O N E S
A L P R E S U P U E S T O .

Respecto a este rubro diremos que, la Ley de - Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su artículo 39 establece: "Cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital ó patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto". Por lo tanto, cada entidad es responsable de llevar su contabilidad con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables - de su ejecución (Artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público). Estimamos que lo anterior, tiene - como función principal, controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos que componen la Administración Pública y que manejan ó explotan bienes.

c) L O S P A G O S .

Por lo que hace a los pagos podemos decir, que éstos constituyen la parte final del proceso de ejecución del Presupuesto de Egresos. La Tesorería de la Federación por sí misma y a través de sus diversas oficinas efectúa los pagos correspondientes a la Administración Centralizada (Artículo 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. Diario Oficial de 24-XII-1959).

En cambio, las entidades que integran la Administración Paraestatal, manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de sus propios órganos, aún cuando el Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá disponer que los fondos y pagos de estas entidades, incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se manejen temporal ó permanentemente de manera centralizada en la Tesorería de la Federación (Artículo 27 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

Opinamos que estas disposiciones sientan las bases para el establecimiento de mecanismos mediante los cuales debe enmarcarse la programación del Gasto Público, asegurando con ello la legalidad y control sobre las operaciones presupuestarias, asimismo implica la responsabilidad de que

los pagos se levan a cabo de la manera más equilibrada y racional posible.

d) EROGACIONES ADICIONALES .

Refiriéndonos a este apartado diremos que, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público faculta al Ejecutivo Federal para que por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, asigne los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a los programas que estime convenientes -- (Artículo 25). Desde el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981 se estableció que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorizara erogaciones adicionales, fijando como límite de éstas el importe de los ingresos excedentes en la forma siguiente:

Los que resulten de los ingresos ordinarios -- (Artículo 1o. de la Ley de Egresos), con excepción de aportaciones y abonos retenidos a los trabajadores para el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores y cuotas del Seguro Social, de Patrones y Trabajadores, serán aplicados a los programas prioritarios de interés social que apruebe el Ejecutivo.

Los que constituyen ingresos ordinarios que --

obtenga el gobierno por concepto de empréstitos y financiamientos extranjeros, se destinarán a los programas específicos para los que hubieren sido contratados.

El Ejecutivo Federal, al presentar la cuenta pública, dará razón de las erogaciones adicionales. De tal manera que dichas erogaciones, quedan sujetas a la condición resolutoria de la aprobación de la Cámara de Diputados. Así también, como toda autorización a posteriori no tiene ninguna eficacia controladora, en virtud de que la aplicación de estos recursos ya ha sido realizada. Es por eso que sería -- conveniente que, cuando se reporten ingresos excedentes a -- los previstos en el Presupuesto (en los términos del artículo 126 de la Constitución) se expidiera una ley que fijara -- el destino de los mismos. Creemos que el Presupuesto no constituye un fin; sino sólo un medio para lograr los objetivos establecidos previamente, su importancia no está en elaborar un documento financiero impecable desde el punto de vista -- técnico; sino en los fines que con él se persiguen, por lo -- que consideramos que son necesarias las erogaciones adicionales para cumplir con los objetivos políticos, económicos y -- sociales del gobierno; pero hay que ir perfeccionando sistemáticamente las técnicas para su aplicación y ejercicio.

En la ejecución del Presupuesto sobresalen, -

por su importancia, las erogaciones por: Obras Públicas, Pagos al Personal, Deuda Pública y Partidas Secretas. A continuación haremos algunos comentarios sobre ellos.

e) O B R A S P U B L I C A S .

Debemos decir que, dentro de nuestro sistema la actividad de la Administración tanto Centralizada, como - Paraestatal se encuentra determinada por la Ley de Obras Públicas (Diario Oficial de 30-XII-1980), en lo que a éstas se refiere.

El objeto de la nueva ley, es el regular el - gasto y las acciones relativas a la ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras públicas -- que realicen las entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, sobre bases de la planeación, programación y presupuestación (Artículo 1o. de la Ley de Obras Públicas).

Es de mencionarse que, si tenemos la decisión de planear, reformar y evaluar metas; y así hacer un esfuerzo de eficiencia del que está urgido un país tan comprometido - como el nuestro, saldremos adelante de la actual situación - económica que priva en el campo de las obras públicas.

La Secretaría de Programación y Presupuesto,

tiene a su cargo el Padrón de contratistas de obras públicas, y por ende, tiene la obligación de darlo a conocer a las dependencias y entidades, ya que éstas sólo podrán celebrar -- contratos de obras públicas con las personas inscritas en él (Artículo 19 de la Ley de Obras Públicas).

Por otra parte, los artículos 3 y 62 de la -- Ley de Obras Públicas señalan que, la Secretaría de Programación y Presupuesto al igual que las dependencias coordinadoras de sector, podrán intervenir durante todo el proceso de adjudicación de las obras públicas y verificar en cualquier tiempo, que dichas obras se realicen conforme a lo establecido en la Ley y a los programas y presupuestos autorizados.

Conscientes de que, por una parte, se requieren mayores elementos de juicio para tener la certeza de -- que las obras públicas que se determinan están calculadas a los más altos niveles de eficiencia, y por la otra, de que -- los cambios sociales, las condiciones internacionales y los avances tanto técnicos como científicos, pueden determinar -- modificaciones sustanciales en la asignación de elementos hu manos, tecnológicos y financieros; estimamos que debemos impulsar al máximo los trabajos de evaluación de obras que nos permita mejorar la programación con base en las experiencias adquiridas y en los estudios teóricos realizados.

Por lo que hace a la formulación de modificaciones a las asignaciones presupuestales, el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece que: "En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, y adquisiciones ó de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes. Podemos hacer mención de que, este artículo recoge la práctica de las dependencias comprendidas en el Presupuesto, por virtud de la cual adquieren compromisos sobre obras públicas ó adquisiciones que rebasen sus asignaciones presupuestales, bastante explicable desde el punto de vista pragmático, tomando en cuenta que la mayoría de las obras públicas (atendiendo a su magnitud), generalmente se concluyen en un plazo mayor a un año.

La disposición anterior no vulnera el principio técnico de la Anualidad del Presupuesto de Egresos, dado que son dos cosas diferentes la adquisición de compromisos y la realización efectiva del Gasto Público, así la prohibición del artículo 126 Constitucional se refiere al segundo de los supuestos al señalar que: "No podrá hecerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto ó determinado por ley

posterior"; pero no a la adquisición de compromisos, a mayor abundamiento, la efectiva realización de estos compromisos - queda condicionada a su inclusión en los presupuestos futuros. Así pues, no se rompe con el principio Constitucional - de la Anualidad de los gastos. Sin que sea posible desconocer la situación desfavorable y el descubierto en que permanecen los contratantes con las entidades presupuestadas para el caso de que no se incluyan los compromisos en los presupuestos futuros.

En el caso de que las Obras Públicas, cuyos - gastos se encuentren incluidos en el Presupuesto, no se concluyan dentro del ejercicio anual y resulte un remanente en la partida respectiva, para su continuación, requieren de en contrarse comprendidos en el Presupuesto del ejercicio siguien te.

En cambio, si dentro del ejercicio anual se - termina la ejecución de las obras públicas; pero no son cubiertos los gastos derivados de las mismas, podrá hacerse el pago respectivo durante la vigencia del ejercicio siguiente, si se cumplen los siguientes requisitos:

- 1.- Que exista saldo favorable en la partida respectiva;
- 2.- Que sean conceptos efectivamente devenga-

dos en el año que corresponda;

3.- Que se hubieren contabilizado debida y -- oportunamente las operaciones correspondientes; y

4.- Que la entidad hubiere informado a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública flotante ó pasivo circulante (Artículos 28 y 29 - de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

Cabe señalar que la ley se refiere a las obras públicas como destino de inversiones y motivo de Gasto Público, dichas obras como sabemos, deben ejecutarse por dependencias y entidades con responsabilidades definidas en los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación. Como observamos, al preverse la construcción de una -- obra pública deben atenderse los lineamientos y prioridades de la planeación.

f) C O M P R A S .

Refiriéndonos a las compras diremos que, toda la materia relativa a la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se regula por la Ley sobre - Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administra-

ción Pública Federal (Diario Oficial de 31-XII- 1979). Primordialmente se encarga la Secretaría de Comercio de la ejecución de esta ley.

Así pues, las dependencias y entidades deberán abstenerse de formalizar pedidos, contratos y modificaciones, si no hubiese saldo disponible en la partida correspondiente de su Presupuesto, en ningún momento podrá contratar adquisiciones a precios superiores a los máximos registrados por la Secretaría de Comercio ó los precios máximos fijados por los proveedores de la Administración Pública Federal (Artículos 9, 20 y 26 de la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal). En este sentido estimamos que, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se les determinan obligaciones específicas, las cuales deben ajustarse a las políticas y planes nacionales, ya que como sabemos la planeación económica y social es una decisión política sustancial y en un país en desarrollo como es el nuestro, tiene mayor significación y relevancia; y su necesidad es evidente para la asignación estratégica de recursos.

g) PAGOS AL PERSONAL .

Por lo que hace a los pagos del personal te-

nemos que, es facultad de la Secretaría de Programación y -- Presupuesto, por conducto de la Dirección General de Pagos, realizar las liquidaciones de pago de cualquier remuneración al personal federal, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículo 26 párrafo tercero de la - Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Artículo 23 fracción primera del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto), ó en su caso, en los términos del artículo 75 de la Constitución, el cual establece 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 establecido por la ley; y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, - se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior ó en la ley que estableció el empleo".

Los pagos a funcionarios y empleados de la Ad ministración Pública Federal, tenemos que éstos se cubren me diante cheques que se expiden con cargo a la cuenta corriente que lleva el Banco de México, S.A., los cuales se entregan a los beneficiarios por medio de la oficina pagadora de la Tesorería de la Federación, en las dependencias que les - corresponda conforme a su plaza en el lugar de su adscripción (Artículos 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Artículo 23 fracción III del Reglamento Interior -

de la Secretaría de Programación y Presupuesto). Podemos concluir diciendo que, el aparato financiero está estrechamente asociado al comportamiento de la economía. A través de él se capta y distribuye la mayor parte de los recursos monetarios con que cuenta el país. El dinamismo y equilibrio del desarrollo económico influyen en la estructura y evolución de la Administración Pública, y en un ambiente inflacionario es necesario ajustar el rendimiento y el costo de los recursos humanos con que se cuenta.

h) D E U D A P U B L I C A .

Al examinar la situación financiera del Estado, encontramos que, al igual que ocurre en cualquier empresa, el Estado tiene bienes que forman su activo, a la vez, por numerosas causas pueden tener muchos adeudos que constituyen su pasivo y esto es lo que se denomina Deuda Pública.

Tomando en cuenta lo anterior tenemos que, la Deuda Pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas ó contingentes, derivadas de financiamiento y a cargo de las entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal (Artículo 1o. de la Ley General de Deuda Pública. Diario Oficial de 31-XII-1976). Podemos entender -- por financiamiento la contratación, dentro ó fuera del país

de créditos, empréstitos ó préstamos derivados de la suscripción ó emisión de títulos de crédito ó cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, como la contratación de obras ó servicios cuyo pacto se realice a plazo; - los pasivos contingentes relacionados con los actos anteriores, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores. En resumen, podemos decir que el crédito forma parte del patrimonio de un sujeto, sea este público ó privado. Mal haríamos si un país como México, que necesita desarrollarse, no dispusiera de su crédito. Nuestra deuda aunque es grande, consideramos que podemos pagarla, lo importante es que no la incrementemos, que no aumentemos nuestra dependencia por el camino de la deuda, que seamos capaces de pagar nuestro desarrollo con nuestros propios recursos.

Por otra parte, el Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal, incluidos en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal (Artículo 9 de la Ley General de Deuda Pública).

Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, será la base para la contratación de los créditos necesarios para financiar el Presupuesto Federal

(Artículo 12 de la Ley General de Deuda Pública). Hay la --- creencia muy extendida, de que el tomar dinero prestado es - intrínsecamente malo, con lo cual no estamos de acuerdo, ya que hacer uso inteligente del crédito es algo que cualquier país debe hacer si dispone del mismo. Nuestro país lo tiene y lo usa. en este período de crisis económica, en la que necesitamos importar muchos bienes de capital para lograr nuestros fines de desarrollo.

La ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, en lo relativo al pago por servicios de la Deuda Pública se lleva a cabo con la intervención directa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Será la Secretaría - Hacienda y Crédito Público la encargada de vigilar el monto de las partidas que las entidades deban destinar anualmente para satisfacer los compromisos derivados de la contratación de financiamientos, a fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículo 16 de la Ley General de Deuda Pública).

Es importante señalar que, la política financiera deberá proporcionar los recursos crediticios indispensables a los diversos sectores para estimular la formación - de capital y producción. La propia inversión conforme utili-ce productivamente los recursos nacionales, generará su pro-

pio financiamiento y solo acudiremos al externo en la medida en que se requieran bienes de capital importado.

Consideramos que la política de endeudamiento tiene como objetivo, complementar el financiamiento público conforme a los niveles del Presupuesto de Egresos del sector gubernamental, y reducir paulatinamente la importancia relativa de la deuda (sobre todo la de origen externo) en el propio Presupuesto. El Gasto Público y los medios para su financiamiento, creemos que son instrumentos básicos que estimulan y orientan el crecimiento económico y social del país.

1) P A R T I D A S S E C R E T A S .

Refiriéndonos a las partidas secretas, diremos que las encontramos previstas en nuestra Constitución. El párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74, establece: "No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República".

Es por demás interesante buscar el origen de esta figura y tratar de señalar los fines que se persiguen con ella.

En cuanto a su origen, podemos decir que, na-

ce en nuestro sistema a partir de la Constitución de 1917, - ya que en las Constituciones anteriores no existían. En un principio se encontraban previstas en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 65, el cual según el Diario de De bates del Congreso Constituyente, fué aprobado en los términos del dictámen propuesto por la Comisión, en la sesión del día 15 de enero de 1917 sin discusión; posteriormente, dicho artículo fué reformado y se traslado el texto original relativo a las partidas secretas al artículo 74 (Diario Oficial de 6-XII-1977). El antecedente más remoto de estas partidas lo encontramos en el Derecho Norteamericano, en donde seguramente se inspiraron nuestros constituyentes.

El secreto de estas partidas consiste en que no es necesario detallar en el Presupuesto el destino que se les va a dar y tampoco se requiere que en la Cuenta Pública se justifique el empleo que se les dió, como sucede con las demás partidas.

Atendiendo a su naturaleza, podemos decir que amparan erogaciones que no es conveniente que trasciendan más allá del conocimiento del Presidente de la República y de -- sus colaboradores más cercanos, los Secretarios de Estado, - por lo que consideramos que su destino está determinado hacia el manejo de asuntos políticos de la esfera de competencia de cada Secretaría. Así, encontramos que los Jefes de De

partamentos Administrativos, desarrollan actividades de contenido técnico, no político; no están facultados para hacer uso de estas partidas, al igual que tampoco lo están los Directores y Gerentes de los Organismos de la Administración - Paraestatal.

j) O T R A S A F E C T A C I O N E S
P R E S U P U E S T A L E S .

Dentro de este apartado incluimos los subsidios, siempre necesariamente con cargo a impuestos federales, las devoluciones de impuestos, los estímulos fiscales, las participaciones que sobre impuestos y productos federales correspondan a las entidades federativas, al Distrito Federal, a los municipios, en donde para realizarlas se deberá comunicar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que lleve a cabo la afectación presupuestal correspondiente (Artículo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983). Consideramos que estas afectaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación parten de una idea simple: que la - Administración Pública conozca detalladamente aquellas disminuciones en los ingresos públicos debidas principalmente, a las disposiciones del sistema tributario. En estas circunstancias, las afectaciones deben, como condición indispensable - para su éxito, estar rigurosamente ponderadas no sólo en fun

ción de sus propios objetivos; sino en armonía con otros ins
trumentos de la política económica.

6.- EVALUACION Y GLOSA ADMINISTRATIVA .

En nuestro país, el control del Presupuesto -
tradicional se agotaba con asegurarse que su ejecución, se -
había llevado a cabo de conformidad con las asignaciones con
tenidas en el mismo. En la actualidad, con el Presupuesto --
por Programa, además de asegurarse la ejecución de acuerdo --
con los montos autorizados, también se lleva a cabo la Eva-
luación del Presupuesto, la cual tiene por objeto medir la
eficacia y eficiencia en la aplicación del Gasto Público con
el fin de apreciar sus efectos antes, durante y después de -
que se han practicado las erogaciones. (48)

Cada entidad de la Administración Centralizada
y de la Paraestatal cuenta con una unidad interna encargada
de evaluar sus actividades respecto al Gasto Público. También
cada Secretaría ó Departamento (cabeza de sector) tienen a -
su cargo orientar y coordinar la evaluación del Gasto Públi-
co de las entidades comprendidas dentro de su sector (artícu
los 6 y 7 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Pú-
blico). De igual forma la Secretaría de Programación y Presu

(48) Faya Viezca, Jacinto. Administración Pública Federal. -
pág. 342.

puesto, por conducto de la Subsecretaría de Evaluación, tiene facultades para la evaluación del Gasto Público Federal, en relación con las dependencias de la Administración Centralizada y Paraestatal (Artículos 5o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y 32 fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Ahora bien, para fines de control, cada entidad presupuestaria debe hacer una glosa de sus propias cuentas; para ello, cada una de dichas entidades cuenta con una unidad de auditoría interna.

El maestro Sergio Francisco de la Garza, nos dice que por glosa se entiende: "la revisión, depuración y liquidación de las cuentas rendidas, mediante la verificación de las circunstancias siguientes:

- Que los cobros se hayan efectuado conforme a la ley;
- Que las erogaciones hayan sido legalmente realizadas;
- Que tanto los cobros como las erogaciones se encuentren justificadas;
- Que las operaciones aritméticas sean exactas, y
- Que sea correcta la aplicación de la contabilidad". (49)

(49) De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit. pág. 182.

Una vez efectuada la glosa del Gasto Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto procede a consolidar los estados financieros y demás información presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y procede a elaborar la Cuenta Pública, que será sometida al Presidente de la República, y éste a su vez, la presentará a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en los términos del artículo 74 Constitucional, dentro de los diez primeros días de junio del año siguiente al que corresponda (Artículo 43 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

Las consideraciones señaladas en párrafos anteriores, nos llevan a la conclusión de que, el Estado tiene la obligación de que el Presupuesto se maneje no sólo con absoluta honradez; sino con toda efectividad para lo cual se requiere promover en forma permanente la comunicación en todos los niveles de la Administración Pública, especialmente entre los coordinadores de sector y entidades para que mejoren sus funciones de control y evaluación del Presupuesto, - captando y proporcionando información oportuna y confiable e identificando los avances y, en su caso, las desviaciones -- que ocurran durante la ejecución del Presupuesto, respecto a las metas programadas y los montos asignados.

7.- CONTROL LEGISLATIVO .

a) ASPECTOS GENERALES .

Tenemos como manifestación palpable de nuestro sistema Constitucional respectivo, el acto por virtud del cual la Cámara de Diputados revisa la Cuenta Pública Federal, que año con año le somete a su consideración el Ejecutivo de la Unión.

La Constitución dispone (Artículo 74 fracción IV), que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública del año anterior; revisión cuyo objetivo es conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Para ello, la Cámara de Diputados dispone de una entidad llamada Contaduría Mayor de Hacienda. La Cuenta Pública cumple una doble función; por una parte, sirve de medio de información de las operaciones financieras realizadas por el Gobierno Federal, y por la otra, sirve de base para la elaboración de programas futuros. (50)

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados, que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda estará un Contador Ma-

(50) Faya Viezca, Jacinto. Op. Cit. pág. 328.

por designado por la Cámara de Diputados (Artículos 1o. y 2o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda -- Diario Oficial de 29-XII-1978)

Estimamos que la revisión de la Cuenta Pública, por parte de la Cámara de Diputados, se traduce, en el exámen sobre el cumplimiento de los programas gubernamentales, planeados en el Presupuesto de Egresos y de esta manera, el debate legislativo versa de hecho sobre la política gubernamental, de modo que la discusión del Presupuesto y la Revisión de la Cuenta Pública, son dos tareas fundamentales que en -- nuestro régimen, tiene atribuidas el cuerpo legislativo más directamente vinculado a la representación popular.

b) C O N T A D U R I A M A Y O R D E
H A C I E N D A .

La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la -- Cuenta Pública del Gobierno Federal y para tal efecto ejercerá funciones de contraloría y tendrá las siguientes facultades:

- Verificar si las entidades comprendidas en -- la Cuenta Pública realizaron sus operaciones en los términos de las leyes respectivas; si ejercieron sus presupuestos con forme a los programas y subprogramas.

- Elaborar y rendir a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo de la Cuenta Pública del Gobierno Federal dentro de los diez primeros días del mes de noviembre y a la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, el cual se remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente a su recepción;

- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal;

- Ordenar visitas e inspecciones para cumplir con sus atribuciones;

- Promover ante las autoridades el de responsabilidades, y;

Establecer relaciones de coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto para cumplir con sus funciones. (Artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda)

De esta forma, en el orden normativo, es decir, dentro de las previsiones que el marco jurídico debe contemplar en relación con el Gasto Público hay diversas instancias que debemos considerar. Destacando entre otras la relativa al control legislativo del Gasto Público, que en la actualidad

es una práctica democrática, generalizada en la mayor parte de las naciones. Subrayamos los aspectos relativos al control del Gasto, en virtud de que, no hay estructura Constitucional que omita considerar la participación de la Cámara de Diputados en la tarea presupuestal para el conocimiento, estudio, análisis, discusión y aprobación de los documentos fundamentales del Gasto Público. Lo anterior podemos pormenorizarlo diciendo que, la Cámara de Diputados es la encargada de ejercer el control financiero de la Administración Pública, por mandato Constitucional.

c) L A C U E N T A P U B L I C A .

La Cuenta Anual de Hacienda Pública, es presentada por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión Permanente, dentro de los diez primeros días del mes de junio, y de inmediato se pasa a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión, a través de la Comisión de vigilancia.

La Cuenta Pública está constituida por los Estados Financieros y contables; y demás información que muestre el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos, así como los estados detallados de la Deuda Pública (Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

La revisión de la Cuenta Pública precisará el ingreso y el gasto público, determinará el resultado de la gestión financiera, verificará si el ingreso deriva de la aplicación de la Ley de Ingresos y de las leyes fiscales especiales y reglamentos que rigen la materia, comprobará si el Gasto Público se ajustó al Presupuesto de Egresos y si se han cumplido los programas y subprogramas apropiados. Incluye la revisión legal, numérica y contable de ingreso y de los gastos públicos (Artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

La Contaduría Mayor de Hacienda debe practicar la revisión y rendir su informe por conducto de la Comisión de Vigilancia a la Cámara de Diputados antes del día 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública; este plazo es prorrogable hasta por tres meses más por causa justificada (Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

El informe que envía a la Cámara de Diputados debe contener:

- Conclusiones acerca de si la cuenta pública está presentada conforme a los principios de la contabilidad gubernamental;

- Resultados de la gestión financiera;

- La comprobación de si las entidades obraron conforme a las leyes de la materia;

- El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;

- El análisis de los subsidios, transferencias, las erogaciones adicionales y otros conceptos similares, y

- El análisis de las desviaciones presupuestales (Artículo 30. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Pues bien, ya con estos elementos de juicio, - la Cámara de Diputados puede resolver lo conducente acerca - de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal.

Consideramos que, la Cámara de Diputados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, revisa los aspectos técnico-contables de los instrumentos presupuestales, lo que da por resultado una área de análisis y discusión, donde la asignación de los recursos, se someten al más riguroso examen y de esta forma poder determinar si se cumplió con las metas y programas establecidos en el Presupuesto y, en su caso, establecer en forma clara y precisa las responsabilidades del Ejecutivo ó de sus colaboradores para el caso de que no exista exactitud en los criterios presupuestales y objetivos de los programas ó injustificación en los gastos realizados.

8.- RESPONSABILIDAD EN RELACION AL PRESUPUESTO .

Por lo que toca a las responsabilidades que -- pueden surgir en relación al Presupuesto, tenemos que pueden ser de tres clases:

- a) Administrativa;
- b) Civil, y
- c) Penal.

Dentro de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; al igual que en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se incluyen, en sendos capítulos, la regulación jurídica de las responsabilidades, tanto Administrativa como Civil, su origen, causas y correspondientes con secuencias. Por lo que hace a la responsabilidad Penal tenemos que ésta se regula por las leyes de la materia.

Estimamos por demás importante señalar que, la regulación jurídica, en materia de responsabilidades atiende no sólo a precisar medios de control y evaluación; sino que además regula sanciones jurídicas por inobservancia de ciertas hipótesis, tomando en consideración el carácter de las - personas que intervienen, y la naturaleza de las esferas que afecten.

a) R E S P O N S A B I L I D A D A D M I N I S T R A T I V A ,

Este tipo de responsabilidad se exige a los -- funcionarios y empleados de las entidades comprendidas en el Presupuesto, por las faltas en que incurran, derivadas de la inobservancia de las leyes respectivas. Así también, a los - particulares que en forma dolosa participen en los actos que originen esta responsabilidad.

Al respecto, el artículo 45 de la Ley de Presu- puesto, Contabilidad y Gasto Público, establece: "La Secreta- ría de Programación y Presupuesto, dictará las medidas admi- nistrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Ha- cienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, así como las que deriven del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y de las que se hayan - expedido con base en ella, y que se descubran con motivo de las visitas ó auditorías que practique, de las investigacio- nes que realice, de la glosa que de su propia contabilidad - hagan las entidades ó las derivadas de los pliegos preventi- vos que levanten las autoridades competentes".

La Secretaría de Programación y Presupuesto po- drá dispensar las responsabilidades en que se incurra, siem- pre que los hechos que las constituyan, no revistan un carác- ter delictuoso ni se deban a culpa grave ó descuido notorio

del responsable y que los daños que se hubieren causado no excedan de \$ 5, 000.00 (Artículo 47 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

El artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, establece que los organismos que componen la Administración Pública Paraestatal, los funcionarios ó empleados de ésta, las empresas privadas ó los particulares son solidariamente responsables con los empleados ó funcionarios de las entidades que integran la Administración Pública Centralizada ó con los de la Contaduría Mayor de Hacienda debido a su coparticipación en omisión ó actos sancionados por la ley.

Refiriéndonos a las correcciones disciplinarias diremos que, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá imponer las siguientes; a los funcionarios y empleados de las entidades de la Administración Centralizada ó Paraestatal, que en el desempeño de sus labores incurran en faltas que ameriten el fincamiento de responsabilidades:

- 1.- Multa de \$ 100.00 a \$ 10, 000.00; y
- 2.- Suspensión temporal de funciones.

Estas correcciones de carácter administrativo son independientes de las que resulten por responsabilidad civil ó penal (Artículos 48 y 49 de la Ley de Presupuesto, --

Contabilidad y Gasto Público; y 29 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

En este sentido y por lo que hace a personas físicas que actúan dentro de la Administración Pública Federal, consideramos preciso meditar sobre las consecuencias jurídicas que apareja el incumplimiento de los planes y de los compromisos que éstos traen consigo, creemos que la fijación de metas, por medio de verdaderas normas jurídicas, no pueden quedar a la deriva, sin provisiones sancionadoras. De haber éstas, no sólo se fortalecería la calidad jurídica de las -- normas de planeación; sino que además se haría más riguroso y responsable el proceso presupuestal en todas sus etapas.

b) R E S P O N S A B I L I D A D C I V I L .

La Responsabilidad Civil tiene lugar cuando las entidades que manejan el Gasto Público reportan daños ó perjuicios estimables en dinero, derivados de actos u omisiones imputables a los funcionarios ó empleados de la Federación, ó a los mismos particulares; esto es, que los daños y perjuicios se presenten por inobservancia de las disposiciones legales en la materia (Artículo 46 de la Ley de Presupuesto, - Contabilidad y Gasto Público).

Tenemos que, son responsables: -

- Todo funcionario ó empleado de La Federación que tenga a su cargo el manejo de fondos públicos;

- Los funcionarios y empleados que tengan a su cargo la revisión y autorización del manejo de fondos públicos.

- Los particulares que hayan participado deliberadamente en los actos causantes de la responsabilidad; y

- Los particulares que hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades comprendidas en el Presupuesto.

La responsabilidad civil tiene por objeto cubrir a la Hacienda Pública Federal el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero (Artículo 46 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

Tenemos como causas de responsabilidad:

- La aplicación indebida de las partidas presupuestales ó la falta de documentos justificativos ó comprobatorios del Gasto Público.

- El incumplimiento de las obligaciones contraídas por actos ejecutados, convenios ó contratos celebrados con las entidades comprendidas en el Presupuesto; y

- La omisión de observaciones sobre irregularidades que se desprendan en el ejercicio del Presupuesto (Ar-

título 28 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Los funcionarios ó empleados sólo disfrutaban del beneficio de orden; pero no del de excusión respecto a las responsabilidades en que hubieren incurrido (Artículo 35 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

Las responsabilidades se constituyen en primer lugar a las personas que directamente hayan ejecutado los actos ó incurran en las omisiones; y subsidiariamente a los funcionarios y empleados que por sus funciones hayan omitido la revisión ó autorizado los actos por causas que impliquen dolo, culpa ó negligencia. Por último, serán reesponsables solidarios con los funcionarios y empleados, los particulares en los casos en que hayan participado deliberadamente en los actos que originen una responsabilidad (Artículo 46 de la -- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

Esta responsabilidad al igual que la Administrativa, será exigible por la Secretaría de Programación y -- Presupuesto, y por la Contaduría Mayor de Hacienda, sin menoscabo del ejercicio de la responsabilidad a que hubiere lugar (Artículos 29 y 49 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda). Atento a lo expresado con antelación consideramos que, se debería establecer un régimen de obligaciones --

aplicable al sector público federal, para prevenir ó reducir el cumplimiento de planes; logrando con ello un buen manejo económico de los organismos y entidades que administren -- Presupuesto, en virtud de que, por su calidad de públicos y su condición de instrumentos para los fines que el Gobierno fija, interesa a todos el cumplimiento normal de sus propios programas institucionales.

c) R E S P O N S A B I L I D A D P E N A L .

Esta responsabilidad tiene lugar cuando los - actos u omisiones de los funcionarios y empleados constituyen la comisión de un delito.

En cuanto a la regulación, es importante señalar que a partir del año de 1931, la regía el Título Décimo del Código Penal, denominado Delitos cometidos por Funcionarios Públicos; posteriormente este Título fué derogado por - la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, en fecha 30 de diciembre de 1939, en los términos de su artículo 6o. - Transitorio. Encontrándose previstas las disposiciones derogadas del Código Penal, en las numerosas fracciones del artículo 18 de la nueva ley. Por último, en el Diario Oficial de

la Federación del día 4 de enero de 1980, se publicó la nueva Ley de Responsabilidades, en cuyo artículo 2o. Transitorio establece que deroga la Ley de 1939, sin que este nuevo ordenamiento incluya los tipos equivalentes a los correlativos del Código Penal y de la antigua Ley de Responsabilidades.

La consecuencia, no por desagradable deja de ser evidente, no existen disposiciones vigentes que recojan los tipos de responsabilidad penal de los funcionarios y empleados públicos, como existían en el Código Penal y en la Ley de 1939.

En el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda se establece la figura jurídica de la Prescripción para todas aquellas responsabilidades de carácter civil ó administrativo a que se refiere la ley. El plazo para la prescripción es de cinco años, empezándose a contar a partir del momento en que se haya originado la responsabilidad. Para el caso de las responsabilidades de carácter penal, la prescripción será aquella que señalen las leyes aplicables.

Sería deseable que dentro de las causas de responsabilidad administrativa, civil ó en su caso hasta la penal, se incluyera el no cumplimiento de los programas por parte de las unidades responsables de los mismos, dejando a

salvo claro, el incumplimiento derivado de Caso Fortuito ó -
Fuerza Mayor; tratando de llevar la reforma del Presupuesto
por programa hasta sus últimas consecuencias y exigiendo es-
ta responsabilidad a los funcionarios y empleados encargados
de la unidad remisa.

Para concluir diremos que, sería recomendable
que el derecho penal común, recojiera dentro de sus figuras
típicas, algunos comportamientos que pudieran presentarse a
consecuencia de la gestión de administradores públicos, auxi-
liándose para ello de preceptos punitivos que se establezcan
para la preservación de decisiones de carácter económico en
cuanto a objetivos, procedimientos e instrumentos.

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

BREVES CUESTIONES PRESUPUESTALES.

En este capítulo, abordaremos tres puntos que si bien quedan comprendidos dentro del desarrollo de los capítulos precedentes, queremos hacer un especial pronunciamiento sobre ellos, debido al interés que nos despiertan.

1.- EL GASTO PUBLICO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA Y FIDEICOMISOS NO INCLUIDOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

A este respecto debemos decir que, en diciembre de 1976 se expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se incorporaron las entidades paraestatales, como auxiliares del Ejecutivo de la Unión, integrantes de la Administración Pública Paraestatal y, para establecer un marco jurídico completo a este proceso, fué reformado el artículo 90 de la Constitución, señalando que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica citada la cual definirá las bases para la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en sus operaciones, agregando ade

más que, las leyes determinarán las relaciones entre las entidades y el Ejecutivo ó sus dependencias. (Diario Oficial de la Federación 21-Abril-1981)

Así pues, el Gasto Público Federal comprende - las erogaciones que realizan:

- El Poder Legislativo;
- El Poder Judicial;
- La Presidencia de la República;
- Las Secretarías de Estado;
- Los Departamentos Administrativos;
- La Procuraduría General de la República;
- Los Organismos Descentralizados;
- Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria; y
- Los Fideicomisos (Artículo 2 de la Ley de - Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

De manera que, este es el concepto legal de - los egresos ó gastos públicos.

Por su parte la Constitución señala que, No - podrá hacerse pago alguno (Gasto Público) que no esté comprendido en el Presupuesto (Artículo 126 Constitucional), establece también que es facultad de la Cámara de Diputados aprobar

el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública (Artículo 74 fracción IV de la Constitución).

Es fácil observar que nuestra Carta Magna atribuye estas facultades a la Cámara de Diputados a efecto de ejercer un control sobre el manejo de los fondos públicos. También es evidente que del texto constitucional se desprende que no podrán hacerse gastos públicos que no estén incluidos en el Presupuesto.

No obstante lo anterior, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se señala el contenido del Presupuesto de Egresos y se apunta entre otros, que deberá incluir: Las previsiones de Gasto Público de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Fideicomisos que se determine incluir en dicho Presupuesto.

Consideramos que, es evidente, dados los términos de la disposición anterior, que no se incluyen en el Presupuesto de Egresos los gastos de todos los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Fideicomisos; sino sólo de algunos. En efecto, son veintiocho los que quedan comprendidos en él, no así setecientos setenta y tres; de acuerdo con el Decreto de Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos y la publicación anual

de la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre el número total de estas entidades; dependencia que tiene bajo - su competencia llevar el Registro de la Administración Pública Paraestatal (Artículos 26 y 29 de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal).

De esta manera es fácil observar que las erogaciones de las entidades no comprendidas en el Presupuesto de Egresos, no obstante que constituyen Gasto Público (Artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público), no son aprobadas por la Cámara de Diputados al no es tar incluidas en el Presupuesto; por lo que estimamos que se realizan al margen de la Constitución.

Consideramos que, se partió de la hipótesis - del establecimiento de disposiciones que tendieran a facilitar la consecución de las metas y programas implícitos en el Presupuesto, amoldándose al sistema económico y político del país. Se propuso así, definir la concepción y establecimiento de órganos que auxiliaran al Ejecutivo Federal en su tarea. Al efecto se crearon diversos organismos, destacando en tre ellos los Organismos Descentralizados, Empresas de Parti cipación Estatal Mayoritaria y Fideicomisos.

Cabe advertir que la naturaleza misma de la entidad paraestatal significa, un profundo cambio en el régimen del derecho. Expresado en algún modo, diremos que éstos son desprendimientos del Estado, considerado centralmente, - que adquieren cierta autonomía. Tomando en cuenta este desdoblamiento de la personalidad del Estado, además de implicar la creación de entes autónomos para atender parte de las crecientes atribuciones del propio Estado, implanta el establecimiento de instrumentos para que éste lleve un control más riguroso en las actividades del Gobierno.

Así pues, a la condición de paraestatal debería de imponerse procedimientos y controles que no correspondan a las características de la Administración Centralizada para relativizar su autonomía.

Sería deseable que para lograr un más efectivo control del Gasto Público, quedaran comprendidas en el -- Presupuesto todas las dependencias y entidades paraestatales.

La función de las empresas paraestatales estimamos que, es de vital importancia ya que manejan gran parte del patrimonio nacional en sectores estratégicos de la economía, apoyan la función de desarrollo que ha servido de sólido soporte a nuestra independencia económica.

Creemos que el estado mexicano, ante la pluralidad de nuevas responsabilidades que adquiere por su carácter de rector en el proyecto nacional, amplía el espacio social, político y económico, propiciando con ello la creación y organización de todos los organismos tanto centralizados como paraestatales para que se abarquen a todos los sectores sociales, con el propósito de llevar a sus últimas consecuencias los postulados plasmados en la Constitución, - que sirven de fundamento a la actividad misma del Estado.

2.- EL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

Sobre este apartado diremos que, del estudio de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación, - percibimos que desde el punto de vista formal, son legislativos; pero desde el material indebidamente constituyen actos de naturaleza híbrida, compuestos de disposiciones administrativas y legislativas. En efecto, su naturaleza híbrida de riva de que en ellos existen disposiciones administrativas (particulares y concretas) referentes a la autorización del Gasto Público y, por otra parte, disposiciones legislativas (generales y abstractas), tales como asignaciones de competencia, causas de responsabilidad, etc.

Es necesario establecer puntos de distinción entre "aprobar el Presupuesto" y "legislar en materia presupuestaria". Aprobar el Presupuesto es otorgar la autorización para el legítimo ejercicio del Gasto Público Federal y, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados. Legislar en materia presupuestaria, consiste en establecer disposiciones generales y abstractas que regulen el ejercicio del Presupuesto y esto es competencia del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en términos generales de la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución; así vemos que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Diario Oficial de la Federación 31-Diciembre-1935) el cual tiene su antecedente en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación (Diario Oficial de la Federación 26-Diciembre-1935) y que ambos ordenamientos fueron expedidos por el Congreso de la Unión.

En este sentido, la distinción de la naturaleza de las disposiciones que forman el contenido del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, adquiere relevancia, en virtud de que, la Cámara de Diputados -en términos de la Constitución-, sólo debe ocuparse de la aprobación del Presupuesto (acto administrativo) y no de la regulación de la materia presupuestaria (acto legislativo), toda vez -

que ésta es competencia del Congreso de la Unión.

Por consiguiente, consideramos que las disposiciones legislativas contenidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberían encontrarse en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y ser expedidas por el Congreso de la Unión; pero al no suceder así, -- creemos que estas disposiciones son inconstitucionales.

Todo lo anterior confirma nuestra posición -- acerca de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos como un acto materialmente administrativo (51) desde el punto de vista teórico y constitucional.

3.- PROYECCION DEL PRESUPUESTO EN LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL DEL ESTADO.

Consideramos que el Presupuesto de Egresos es el instrumento indispensable para que el Estado, a través de sus órganos, cumpla con sus atribuciones, es la medida en -- términos monetarios de la actividad gubernamental. A mayor -- actividad gubernamental, mayor Gasto Público, esta proporción es inalterable.

En materia de control y ejercicio del Presupuesto, se han efectuado cambios en el manejo del Gasto Pú-

(51) Véase página 32.

blico, con el fin de que todas las entidades del sector público sean corresponsables directas de las acciones y objetivos que lleva consigo el proceso presupuestario; con lo que se tiende a lograr un sistema presupuestario adaptado al esquema de organización y funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal que permita en forma eficiente ejercer y controlar los presupuestos.

Estimamos que todo lo anterior haría posible que el ejercicio del Gasto Público se traduzca en un fortalecimiento del esquema sectorial; en una mayor agilización del ejercicio de los programas, en una mayor congruencia y en un mejor control y evaluación de las acciones y de los resultados.

No estamos en contra del aumento del Gasto Público, siempre que éste se ejerza con eficiencia, responsabilidad y haga posible que el Estado cumpla de una mejor manera con sus atribuciones. En síntesis, opinamos que, desde el ángulo del Gasto Público se persigue que la evaluación de -- las actividades públicas se realicen en términos modernos -- con los avances obtenidos en la planeación, programación, en materia presupuestaria y en las especialidades de contabilidad y auditorías públicas.

Consideramos verdaderamente positiva la implementación de la planeación y programación en el Gasto Público, estimamos que en la medida que éstas giren cada vez - menos en torno a la personalidad política en turno y se logre una verdadera institucionalización en los planes y programas, estaremos más cerca de alcanzar mejores resultados.

C A P I T U L O Q U I N T O

CONCLUSIONES FINALES.

1.- El Gasto Público constituye una parte importante de la actividad financiera del Estado. Se compone - éste desde el punto de vista material, de las erogaciones - que realiza el Estado en el cumplimiento de sus atribuciones, desde el formal, por las que realizan las entidades enumeradas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Es un principio básico, el de que, todos los gastos públicos se encuentren previstos en el Presupuesto de Egresos.

2.- Significa un adelanto en nuestra legislación el establecimiento del Presupuesto por Programa, en virtud de que, se sustituye la improvisación por la planeación en el Gasto Público. Según esto, en el Presupuesto por Programa se comprenden un conjunto de proyectos que precisan objetivos y metas, además del respectivo cálculo de gastos públicos para su realización.

3.- En términos generales se admiten en nuestra legislación los principios especiales de la técnica presupuestal; pero sobre éstos existen varios casos de excepción.

4.- El Presupuesto de Egresos es un acto materialmente administrativo y formalmente legislativo.

5.- El Poder Ejecutivo tiene un alto grado de participación en las diversas fases del ciclo presupuestario. Es el coordinador del Proyecto de Presupuesto; dispone del derecho de Veto sobre él, una vez que ya lo han aprobado los Diputados; durante la ejecución, además de las partidas secretas puede ejercer erogaciones adicionales; es el encargado de la evaluación y glosa del Gasto Público, y por último, es de su competencia la consolidación de los estados financieros para la formulación de la Cuenta Pública.

6.- La Cámara de Diputados interviene en las distintas fases del ciclo presupuestario, a ella le corresponde la aprobación del Proyecto de Presupuesto, la ejecución del mismo en lo que a su esfera de competencia corresponde, también ejerce el control legislativo sobre el Presupuesto, a través de la aprobación de la Cuenta Pública, con una importante participación de su órgano técnico auxiliar, la Contaduría Mayor de Hacienda.

7.- El Poder Judicial es el menos favorecido, unicamente se limita a ejecutar en lo que le corresponde el Presupuesto de Egresos.

8.- Es clara la preminencia del Poder Ejecutivo en el desarrollo del ciclo presupuestal. Sería deseable - favorecer una participación más efectiva de los otros dos Poderes de la Unión, sobre todo en lo que se refiere al Poder Judicial. Así debiera permitirse que éste turne su proyecto de presupuesto de gastos directamente a la Cámara de Diputados y no por conducto del Ejecutivo. Todo esto con miras a - lograr una auténtica función de cogobierno.

9.- En cuanto a las responsabilidades derivadas del Presupuesto, observamos que en nuestra legislación - se encuentran bien estructuradas en lo referente a la Administrativa y Civil; sin que podamos decir lo mismo en cuanto a la Penal. Sería conveniente incluir como causa de responsabilidad el no cumplimiento de los programas por las unidades responsables, dejando a salvo, el incumplimiento derivado de Caso Fortuito ó Fuerza Mayor.

10.- El Gasto Público de los Organismos Descen- tralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y - Fideicomisos no incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se realiza al margen de la Constitución.

11.- Es indebido que en el Decreto de Presu- puesto de Egresos se incluyan disposiciones materialmente le

gislativas que regulen la materia presupuestaria, toda vez - que la Cámara de Diputados sólo tiene facultades exclusivas para aprobar el Presupuesto de Egresos, y por lo tanto la regulación presupuestaria compete al Congreso de la Unión. Las disposiciones materialmente legislativas contenidas en el -- Presupuesto de Egresos, son inconstitucionales.

* 12.- El aumento del Gasto Público se justifi- ca siempre y cuando se ejerza de manera eficaz, honrada y honesta para que se cumplan los objetivos que inspiran su ra- zón de ser y para que la sociedad en su conjunto, tenga fe y confianza en las instituciones nacionales.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- 1.- Arroyo Vázquez, Francisco. Presupuestos por Programas para el Sector Público de México. Editorial U.N.A.M. -- México 1977.
- 2.- Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. 5a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1975.
- 3.- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo II -- Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina 1964.
- 4.- Cortina, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México. 1a. edición. Editorial Porrúa S.A. México 1977.
- 5.- De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero - Mexicano. 8a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1978.
- 6.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 18a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1979.
- 7.- Franco, Gabriel. Principios de Hacienda Pública. -- 18a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1979.
- 8.- Paya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. 1a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1979.

9.- Ferreiro, Luis Alberto. Introducción a la Técnica - del Presupuesto por Programa. 1a. edición. Editorial U.N.A.M. México 1976.

10.- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 21a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1979.

11.- Groves M., Harold. Finanzas Públicas. 2a. edición. Editorial Trillas, S.A. México 1972.

12.- Hicks, Ursula H. Hacienda Pública. Editorial Aguilar. Madrid 1960.

13.- Lee D, Robert Jr. y Johnson, Ronald. El Gobierno - y la Economía. Traducción de Agustín Bárcenas. 1a. edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1977.

14.- Mancera Ortiz, Rafael. El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional, Revista de Administración Pública. México 1956.

15.- Marther, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programa. 12a. edición. Editorial Siglo XXI, S.A. México 1981

16.- Pugliese, Mario. Derecho Financiero. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1939.

17.- Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. 5a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1976.

18.- Ríos Elizondo, Roberto. El Presupuesto de Egresos en estudios de Derecho Público Contemporáneo. Editorial - - U.N.A.M.- FCE. México 1972.

19.- Samuelson, Paul. Curso de Economía Moderna. Traducción de José Luis Sampedro. 9a. edición. Editorial Aguilar. España 1975.

20.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo II. 8a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1977.

21.- Servin, Armando. Revista de Investigación Económica, Volúmen X No. 4. Escuela Nacional de Economía. México - 1950.

22.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 15a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1977.

23.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales. 7a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1976.

LEGISLACION CONSULTADA.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decretos de Presupuestos de Egresos de la Federación para los años 1982 y 1983.
- Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1983.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, - de los organismos descentralizados y empresas de participa-

ción estatal.

- Ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes -
de la Administración Pública Federal.

I N D I C E

Introducción.....	Pág. A
-------------------	-----------

CAPITULO I

ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

1.- Aspectos Generales.....	1
a) Derecho Financiero.....	3
2.- Ingresos del Estado.....	7
3.- Egresos del Estado.....	10
4.- Clasificación del Gasto Público.....	14
a) Atendiendo a la Organización Política.....	14
b) Desde el punto de vista Económico.....	15
c) Desde el punto de vista de la Sectorización.....	17

CAPITULO II

PRESUPUESTO PUBLICO.

1.- Aspectos Generales.....	20
2.- Concepto Tradicional.....	21
3.- Concepto de Presupuesto por Programa.....	22
4.- Naturaleza Jurídica del Presupuesto.....	27
5.- Principios especiales del Presupuesto	33
a) Unidad.....	33
b) Universalidad.....	34
c) Especialidad.....	35
d) Anualidad.....	39

CAPITULO III

EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

1.- Aspectos Generales.....	42
2.- Elaboración del Proyecto de Presupuesto.....	42
3.- Exámen, Discusión y Aprobación por la Cámara de Diputados.....	50
4.- Ejecución del Presupuesto a cargo de los Poderes de la Unión.....	59

	Pág.
a) Poder Legislativo.....	60
b) Poder Judicial.....	61
c) Poder Ejecutivo.....	62
d) Organos que intervienen.....	62
5.- Aspectos Generales de los Gastos.....	63
a) Autorizaciones de cargo al Presupuesto.....	65
b) Registro de las afectaciones al Presupuesto.....	66
c) Los Pagos.....	67
d) Erogaciones Adicionales.....	68
e) Obras Públicas.....	70
f) Compras.....	74
g) Pagos al Personal.....	75
h) Deuda Pública.....	77
i) Partidas Secretas.....	80
j) Otras afectaciones Presupuestales.....	82
6.- Evaluación y Glosa Administrativa.....	83
7.- Control Legislativo.....	86
a) Aspectos Generales.....	86
b) Contaduría Mayor de Hacienda.....	87
c) La Cuenta Pública.....	89
8.- Responsabilidad en relación al Presupuesto.....	92
a) Responsabilidad Administrativa.....	93
b) Responsabilidad Civil.....	95
c) Responsabilidad Penal.....	98

CAPITULO IV

BREVES CUESTIONES PRESUPUESTALES.

1.- El Gasto Público de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y - Fideicomisos no incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.....	101
2.- El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.....	106

	Pág.
3.- Proyección del Presupuesto en la actividad Gubernamental del Estado.....	108

CAPITULO V

Conclusiones Finales.....	111
---------------------------	-----

Bibliografía General.....	115
---------------------------	-----

Legislación Consultada.....	118
-----------------------------	-----