

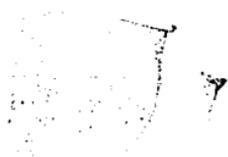
304
24j

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



EL PRESUPUESTO PARA EL DISTRITO FEDERAL



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA GENERAL DE
EXAMENES Y TÍTULOS

T E S I S

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

DAVID GARCIA HERNANDEZ

Asesor: Lic. Adriana Díaz de la Cueva

México, D. F.

FALLA EN ORIGEN

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I ANALISIS PRESUPUESTAL	3
A) Concepto General del Presupues <u>to</u>	3
B) Origen del Presupuesto	6
C) Antecedentes Presupuestarios - en México	7
CAPITULO II EL GASTO PUBLICO	16
A) Concepto de Gasto Público	16
B) La Previsión de los Egresos e Ingresos	19
C) El Presupuesto como Instrumen- to del Desarrollo Económico	21
D) La Planificación en el Presu- puesto	22
E) Programación del Presupuesto	26
F) Teoría del Máximo Beneficio	28

	Pág.
G) Elaboración del Presupuesto	30
H) Reglamentación Actual del Presupuesto	34
CAPITULO III LAS CONTRIBUCIONES QUE CUBREN EL GASTO PUBLICO	39
A) Concepto de Contribución	39
B) Concepto de Impuesto	43
C) Derechos	47
D) Concepto de Aportaciones de Seguridad Social	51
E) Concepto de Producto	54
F) Concepto de Aprovechamiento	56
G) Contribuciones de Mejoras	59
H) Otros Ingresos que Ayudan a Cubrir el Gasto Público	60
I) Ejercicio del Gasto Público	63

	Pág.
CAPITULO IV CONTROL DEL GASTO PUBLICO	67
A) Registros Contables del Go--- bierno Federal.	67
B) El Sistema Contable Gubernamen- tal	73
C) Facultad Exclusiva de la Cáma- ra de Diputados para Revisar - la Cuenta Pública	76
D) La Comisión de Vigilancia	78
E) La Contaduría Mayor de Hacien- da	80
F) La Secretaría de la Contralo-- ría General de la Federación	83
 CAPITULO V ORIGEN, PREPARACION, EJERCICIO Y -- CONTROL DEL PRESUPUESTO EN EL DIS-- TRITO FEDERAL	 86
A) Origen del Departamento del -- Distrito Federal	86
B) Organos que Intervienen en la- Preparación, Ejercicio y Con--	

	Pág.
trol del Presupuesto en el Departamento del Distrito Federal.	93
C) Los Ingresos del Departamento del Distrito Federal	101
D) Los Egresos en el Departamento del Distrito Federal	109
E) Ejercicio y Control Presupuestal en el Departamento del Distrito Federal	115
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFIA	122

INTRODUCCION

En el primer capítulo de este trabajo Tesitario, se define el concepto de lo que es un presupuesto desde el punto de vista político y económico, estudiando su evolución como instrumento de desarrollo analizando desde los primeros antecedentes que se conocen, hasta la configuración actual en nuestro país y su reglamentación vigente.

En el capítulo dos, es estudiado el Gasto Público, tomando en cuenta la previsión de los recursos con los que el Gobierno Federal, hará frente a las erogaciones contempladas en el Presupuesto de Egresos, previendo los recursos en la respectiva Ley de Ingresos, tomando en cuenta la planificación programática.

En el capítulo tres, se hizo un análisis detallado de las contribuciones que cubren el Gasto Público, definiendo su concepto, comparándolo con las teorías de autores que han escrito al respecto y la posición que guarda nuestra legislación vigente, que es aproximada a la que sustentan los doctrinarios de la materia.

En el capítulo cuatro, se trata la forma de control en los ingresos y egresos de las entidades gubernamentales, son estudiados conjuntamente, con la forma en que el

Jefe del Ejecutivo rinde la Cuenta anual de la Hacienda Pública; las autoridades que intervienen en su revisión y la interrelación que tienen en materia de fiscalización y --- auditoría.

En el capítulo cinco, concretizamos con los elementos aportados por el estudio efectuado temas antes, se define y analizan las características que tiene la presupuesta--- ción del Departamento del Distrito Federal, que es tomada en cuenta por nuestra legislación como una entidad cuyos - gastos y recursos se contemplan en una Ley de Hacienda, -- controlada por las autoridades que intervienen para su revisión.

CAPITULO I

ANALISIS PRESUPUESTAL

Este capítulo, está comprendido por el concepto, origen y evolución del presupuesto, que es utilizado por el Gobierno Federal, para prever los gastos y recursos que regirán durante el ejercicio fiscal correspondiente.

A) Concepto General del Presupuesto.

Los juristas argentinos, definen al presupuesto utilizado por el Estado, como un documento que contiene los ingresos y egresos que regirán el gasto público, durante su vigencia, y al respecto nos dicen lo siguiente:

"El presupuesto en general, conocido también como de gastos y recursos, es un documento confeccionado por el ejecutivo, en el que se prevén los ingresos y egresos del Gobierno Federal; para el periodo fiscal de un año, su preparación requiere un formalismo especial regulado por las normas, ... Este instrumento sirve al Estado para manejar el patrimonio público del país, pues su campo de acción afecta la economía privada de los habitantes

del mismo y aun a los de otros países, que tengan intereses dentro del territorio nacional..."(1)

El autor Gabino Fraga, se adhiere a lo estipulado por nuestra legislación; sin en cambio, el jurista Andres Serra Rojas señala que el presupuesto:

"Es el cómputo anual de los gastos y los impuestos..."(2)

Define al mismo como el Gasto Público y menciona:

"El Gasto Público está constituido -- por el conjunto de los Egresos del Estado, empleados en los servicios público, etc., y en la realización de una política económica de desarrollo y justicia social."(3)

Como se puede observar para este autor, el Gasto Público y el presupuesto es lo mismo, cosa que no es compartida por otros autores.

(1) Enciclopedia Jurídica Omeba Pres-Razo, Eduardo Luner-Director. Ed. Bibliográfica. Argentina, Buenos, Aires-1967, p.p. 738-789.

(2) Derecho Administrativo. Segundo Curso. Porrúa Editor. México, 1989.

(3) Idem.

El autor Miguel Acosta Romero, se adhiere a la definición del presupuesto que sustenta Roy Leroix, que menciona:

"Es un Estado en el que se preveen -- los ingresos y gastos durante un determinado periodo, es un cuadro que -- evalúa y compara todos los gastos que, deben satisfacerse y los ingresos que han de percibirse." (4)

Nuestra legislación vigente, describe al presupuesto de manera parecida a la sustentada por los juristas argentinos y mexicanos, y al respecto nos dice lo siguiente:

"El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalan." (5)

(4) Derecho Administrativo. Segundo Curso. Ed. Porrúa.- México, 1988.

(5) Artículo 15 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 29 de diciembre de 1976.

Todas las definiciones sustentadas por los juristas, tanto argentinos como mexicanos, no teniendo a la mano información de otras partes del mundo, aunque creemos también deben de coincidir, guardan una gran similitud al respecto; en cuanto a que el presupuesto es un documento a iniciativa del poder Ejecutivo, en él se contienen los ingresos y egresos que se discutirán en la Cámara de Diputados para que rijan en el periodo de un año, previa aprobación.

B) Origen del Presupuesto.

El presupuesto surgió en Europa, durante el feudalismo, como un avance en la economía de las naciones para evitar abusos de los gobernantes; esto es señalado por la enciclopedia jurídica Omeba,⁽⁶⁾ citada en el primer inciso de este capítulo, que nos dice:

"Las primeras previsiones presupuestarias, se dieron en Inglaterra en el siglo XIII. Cuando al rey Juan Sin Tierra le impusieron, la obligación de recabar la previa autorización de sus súbditos, para imponer gabelas -- con que hacer frente a las necesida--

(6) Enciclopedia Jurídica Omeba. Op. cit. pp. 737-738.

des de la Corona. En un principio só lo se contempló la previción de los recursos, posteriormente se agregó el capítulo de gastos porque comprendieron, que no se limitaba a los gastos en que incurría la Corte."

Este fue un modelo que sirvió como base a los adoptados en los demás países del mundo, elaborando los medios jurídicos necesarios para lograr su objetivo ante la sociedad, para evitar los despilfarros en que incurrían los gobernantes contra sus súbditos; debido al grado de desarrollo cultural y económico adquirido por la humanidad en las distintas etapas históricas, surgió el presupuesto como un instrumento jurídico político, que permitió los lineamientos indispensables para dirigir la economía de las naciones.

C) Antecedentes Presupuestarios en México.

En la época precolombina, los habitantes de la meseta del Anáhuac, formaron un estado federado con tres capitales y treinta y ocho señoríos regionales. Dominaron gran parte del territorio nacional, eran tribus guerreras que conquistando poblados obligaban a sus habitantes a pagar tributos. No hay una información exacta de que hubiera una previsión de gastos, pero tenían un avanzado control

de lo que se recababa y de lo que se repartía a cada una de las tres capitales, Tenochtitlan, Tlacopan y Texcoco, existiendo la probabilidad de que se supiera el monto de los tributos que se recaudarían, pero no se contemplaron en ningún documento pues regía la costumbre como ley, que era aceptada por el pueblo, existiendo un avanzado sentido de responsabilidad tributaria de todos los súbditos. Como era un estado federado, los treinta y ocho señoríos tributaban por región a la que pertenecieran, lo recaudado se destinaba a los gastos públicos que a cada capital le incumbía (a Tenochtitlan correspondía la actividad militar, la dirección del comercio, los correos y las grandes celebraciones de la liturgia oficial, en cuanto al gobierno, sólo, el de su propio señorío; Texcoco tenía a su cargo la realización de obras públicas en todo el territorio, además llevaba el registro de genealogías y convocaba las juntas de sabios; a Tlacopan incumbió la ejecución de monumentos, obras de arte e indumentarias y la organización del trabajo al servicio de la federación).

Los tributos eran recaudados por el calpixquis o recaudador, quien llegado el plazo exigía el monto de lo señalado. Los pueblos recogían su cuota llevándola por su cuenta a la capital de la provincia, donde se almacenaba en los edificios destinados para ello; de lo almacenado disponía el rey en cada lugar, o bien era traído por los

mismos súbditos, a la capital que perteneciera el tributo; era guardado a cargo de mayordomos principales, quienes a través de la pintura llevaban cuenta exacta de las entradas y salidas según orden del monarca; la falta de provi-
dad de estos empleados era castigado con pena de muerte.(7)

Durante la Colonia, la Nueva España significaba una gran fuente de riquezas de las cuales disponía el gobierno español, por lo que ya presupuestaban las cantidades que -
destinarían al rey de España, las cuales eran recaudadas -
en el año de 1605 por el Tribunal de cuentas, los reyes de España se preocuparon porque hubiera siempre un control en la hacienda pública en la Nueva Colonia, ordenando que ---
existieran libros en los que se describieran las partidas-
destinadas al reyno español.

Como gran parte de los recursos generados salían hacia la península, la economía nacional se fue debilitando. El Gasto Público no alcanzaba a cubrirse porque el erario no tenía con qué afrontar las erogaciones del virreynato, -
debiendo recurrirse a créditos con los súbditos de la Nueva España.(8)

(7) Recopilado del Libro Explendor en el México Antiguo. -
Editado por el Centro de Investigaciones Antropolóti-
cas de México, 1959, pp. 738 y ss.

(8) F. Aguilar Gustavo. Presupuestos Mexicanos. Editora Nacional. México 1956, pp. 1-116.

Durante la guerra de independencia se recrudesció aún más la falta de recursos económicos. Los ingresos no alcanzaban a cubrir el Gasto Público, recurriéndose a nuevos empréstitos engrosando la deuda interna y externa que empezó a generarse durante la Colonia.

Durante los primeros 16 años de Independencia, existió un desorden en la Hacienda Pública, no se formuló cuenta alguna de los gastos del Gobierno Federal constituido en 1824, con la Constitución del 4 de octubre de ese año se estableció en el Artículo 50, lo siguiente:

"Las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes: -----
 ...VII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.
 ...X.- Reconocer la deuda nacional y señalar medios para consolidarla y amortizarla. ..."(9)

Como se observa el referido ordenamiento, no contiene ningún precepto que establezca concretamente la facultad

(9) Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México 1808-1989. Editorial Porrúa. México 1989, pp. 167 y ss.

expresa de elaborar un presupuesto, que contubiera la capacidad de algún funcionario gubernamental para confeccionar lo. El Congreso General se encargaba de fijar gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, recaudar y determinar su inversión tomando anualmente la cuenta de los mismos al Gobierno Federal, las cuales nunca fueron rendidas.

La Constitución de 1836 promulgada el 30 de diciembre, siendo presidente interino el C. José María Monasterio, -- tampoco contempló en forma expresa la capacidad de algún funcionario para elaborar un presupuesto, al respecto, el artículo 44 estableció lo siguiente:

"Corresponde al Congreso General, lo siguiente: ...III.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones que deben cubrirse. Toda contribución cesa con el año en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente. IV.- Examinar y aprobar la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el Ministro de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallara una ley secundaria. ...VII.- Reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarla. ...Artí-

culo 17.- Las atribuciones del Presidente de la República: ...IX.- Cuidar de la recaudación y decretar las inversiones de las contribuciones, con arreglo a las leyes. ...XXIX.- Contraer deuda sobre el crédito de la nación, previa autorización del Congreso..."(10)

De lo anterior se desprende, que en esta Constitución se empezaron a dar facultades al Presidente de la República para intervenir en el control de la recaudación de las contribuciones y decidir su inversión, dando una cuenta -- anual de estas inversiones, la cual nunca rindió.

En el año de 1837 hubo por primera vez un presupuesto que rigió por doce meses. Destinándose la mayor parte del mismo a los gastos de guerra contra Texas y Francia, quedando bloqueados los puertos y sin producir las aduanas. - El gobierno siguió recurriendo a empréstitos sobre el crédito de la nación por encontrarse en banca rota, situación que prevaleció por muchos años.

La Constitución de 1857, promulgada por el Presidente Comonfort el 5 de febrero contempló por primera vez la figura del presupuesto, como una facultad exclusiva del Pre-

(10) Tena Ramírez. Op. cit. pp. 199 y ss.

sidente de la República para elaborarlo y presentarlo al Congreso para su discusión y aprobación, el Artículo 72 de dicho ordenamiento señala:

"El Congreso tiene facultad: ...IV.-- Para el arreglo interior del Distrito Federal y los Territorios teniendo como base el que los Territorios elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales. -----
 ...VII.- Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que --
 anualmente debe presentar el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. ...VIII.- Para dar base bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos al crédito de la nación. ..." (11)

Este precepto, constituye el antecedente de la Reglamentación actual de lo que es el presupuesto, como forma de prever los ingresos y egresos para cubrir el Gasto Público.

Durante el imperio de Maximiliano, en el año de 1867- se publicó el presupuesto sin llegar a ejercitarse, siendo el primero que fue votado en el Congreso y el más avanzado en mucho tiempo.

(11) Tena Ramírez. Op. cit. pp. 595 y ss.

A partir de 1882 a 1892, los presupuestos presentados arrojaron un déficit presupuestal en los ingresos originado por el excesivo Gasto Público del gobierno, pues los egresos eran superiores a los ingresos. Al comenzar el siglo XX, la Hacienda Pública, empezó a tener síntomas de recuperación al arrojar un superhábit en la balanza de pagos; propiciado en gran parte por la pacificación del país, subsistiendo el endeudamiento acumulado a lo largo de los tres siglos anteriores. (12)

En la Constitución de 1917, se plasmaron las disposiciones jurídicas necesarias, para reglamentar, la elaboración del presupuesto y su ejercicio, estableciendo los medios de control del Gasto Público, contemplando las responsabilidades en que incurren los funcionarios encargados de ejercerlo y la forma en que deben ser requeridos por el mal ejercicio del presupuesto.

El Artículo 73, Fracción IV, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de discutir y aprobar el presupuesto, tanto del Departamento del Distrito Federal como el de la Federación, previendo las contribuciones que deben imponerse para cubrirlo, menciona el citado ordenamiento:

(12) Presupuestos por Programas. Editado por los Talleres Gráficos de la Nación. México, 1983, pp. 1-12.

"Son facultades exclusivas de la Cáma
ra de Diputados: ...IV.- Examinar, --
Discutir y aprobar anualmente el Pre-
supuesto de Egresos de la Federación-
y del Departamento del Distrito Fede-
ral, discutiendo primero las contribu-
ciones que, a su juicio, deben decre-
tarse para cubrirlos; así como revi-
zar la Cuenta Pública del año ante-
rior..."(13)

De lo anterior se desprende que el Ejecutivo Federal,
es la única autoridad que elabora el presupuesto de egre-
sos tanto del Departamento del Distrito Federal como el de
la Federación. Una vez que el Ejecutivo elabora el presu-
puesto, lo presenta a la Cámara de Diputados para su discu-
sión y aprobación. La facultad exclusiva del Presidente -
de la República para elaborar el presupuesto se encuentra-
reglamentada en el Artículo 71, Fracción I. (14)

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Promulgada el cinco de febrero de 1917.

(14) Idem.

CAPITULO II

EL GASTO PUBLICO

A) Concepto de Gasto Público.

Por Gasto Público, se entiende que son las erogaciones a cargo del Estado para cumplir con su función pública; sustentado por los doctrinarios del derecho como nuestra legislación vigente que, la Suprema Corte de Justicia tiene el criterio siguiente respecto al Gasto Público:

"Por Gastos Públicos no debe entenderse todo lo que pueda hacer el Estado, sino aquéllos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos...". (15)

El autor Miguel Acosta Romero señala que, como el Estado presta los servicios públicos, es necesario que cuente con los recursos suficientes para afrontar sus objetivos, respecto al Gasto Público, menciona lo siguiente:

(15) Op.cit. Tomo 6, p. 501. Semanario Judicial de la Federación.

"A los gastos que el Estado realiza para el cumplimiento de su actividad, en términos generales, la teoría financiera las llama "Gastos Públicos" y a los ingresos que debe obtener para hacer frente a sus gastos "Ingresos Públicos". (16)

Como podemos apreciar, aduce a una teoría financiera, describiéndola como una actividad del ser humano, para obtener fondos mediante los ingresos públicos y tener la capacidad de afrontar los gastos que implican sus funciones y los servicios públicos. Define el mismo autor al Gasto Público de la siguiente manera:

"...Gasto Público es la erogación que realiza el Estado en cumplimiento de su actividad, que siempre es de interés general y conforme a las disposiciones legales". (17)

El jurista Serra Rojas, define al Gasto Público de la siguiente manera:

(16) Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Ed. Porrúa. México 1989, p. 378.

(17) Idem. p. 380.

"El Gasto Público, está constituido - por el conjunto de los egresos del Estado, empleados en los servicios públicos, obras públicas, etc., y en la realización de una política de desarrollo y justicia social. El documento que contiene la enumeración de esos ingresos se denomina: Presupuesto de Egresos de la Federación".⁽¹⁸⁾

En la legislación que se encuentra vigente en nuestro país, se define al Gasto Público de la forma siguiente:

"El Gasto Público Federal, comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I. El Poder Legislativo.
- II. El Poder Judicial.
- III. La Presidencia de la República.
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

(18) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo curso. Ed. Porrúa. México 1989, p. 105.

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 o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII...". (19)

Podemos concluir por definir, que de acuerdo a lo sustentado por los diversos autores doctrinarios, respecto al Gasto Público: Que son las erogaciones que realiza el Estado y sus órganos administrativos para poder cumplir con sus funciones de Derecho Público y los servicios públicos, estableciendo las metas para el desarrollo económico y la justicia social.

B) La Previsión de los Egresos e Ingresos.

El Presupuesto en la actualidad, tiene como objeto el equilibrio y ajuste en la economía, así como la distribu-

(19) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

ción del ingreso. Esta posición es sustentada por el autor Mancera Ortiz, Rafael al afirmar lo siguiente: (20)

"Actualmente el presupuesto público - en su más amplia acepción, es definido como el cómputo de los ingresos y egresos gubernamentales y del movimiento de la deuda pública... En las épocas actuales caracterizadas por -- una creciente participación del Estado en la economía general al presupuesto tiene dos tendencias nuevas y fundamentales:

1. El equilibrio y ajuste de la economía general por medio de intervenciones financieras de mayor o menor magnitud.

2. La redistribución del ingreso nacional, tendiente a corregir desigualdades sociales, por medio de los gastos para la seguridad social, pensiones, etc."

Como se observa, estas aseveraciones comparadas con lo estipulado por la Ley Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, nos da una explicación amplia respecto a las características que debe contener el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos que es el monto total del Gasto Públi

(20) El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional, p.p.6-8.

co, así como la fuente de recursos para financiar los programas.

C) El Presupuesto como Instrumento del Desarrollo Económico.

Los presupuestos actualmente, ya no tienen esa finalidad que tuvieron en la antigüedad, cuando sólo servían de instrumento para la recolección de los tributos, o para limitar los actos del monarca, que actuaba a su arbitrio imponiendo los ingresos y egresos sin ningún justificante; sino que ha venido evolucionando hasta convertirse en un motor del desarrollo económico. Como lo menciona la teoría del economista Keynes sobre el máximo beneficio, citado por el autor Abel Santos Cruz profesor de la facultad de derecho quien nos dice que: "El Gasto Público debe incidir donde la utilidad marginal sea mayor. Utilidad que se expresa siempre en bienes intangibles: seguridad para los asociados, salud pública, viviendas, educación para acrecentar la población activa del país, la que tiene capacidad de producción y de consumo, sin olvidar que el Gasto Público... debe contribuir no sólo a elevar el ingreso nacional, sino también a su más justa distribución per cápita entre los habitantes del país..." (21)

(21) Op.cit. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colombia. Volumen y número 2, año de --- 1964, pp. 308-309.

De esta única forma, se contribuye a una justicia social, ya que redistribuyendo el ingreso en los sectores prioritarios, se logrará un desarrollo económico favorable, el presupuesto en nuestro país, está fincado en las bases antes mencionadas, de acuerdo con nuestra legislación vigente como podremos observar en incisos posteriores.

D) La Planificación en el Presupuesto.

La planificación en el presupuesto es de suma importancia, ya que de ésta depende el desarrollo económico del Estado, que mediante la redistribución del ingreso, va a estimular las diversas regiones que componen sus entidades, en la Administración Pública Federal para el desarrollo económico y social.

Los juristas argentinos tiene una noción de lo que es la planificación del presupuesto, desde un punto de vista cualitativo y otro cuantitativo; en el cual se establecen los programas planificados, proveyendo los medios financieros para la concecución de sus metas. Tenemos por ejemplo cuando nos dicen: "El alcance de la técnica de la planificación produce su gravitación el presupuesto del Estado. Entre dos instrumentos planeación plurianual, de largo a mediano plazo, y el presupuesto anual, existe una estrecha relación una apunta principalmente al aspecto cualitativo-

desde que debe proveer los medios financieros para la ejecución correspondiente, en el periodo anual del presupuesto, por tanto el presupuesto que es posterior a la planificación debe reflejar entre otros datos los programas previamente tratados para alcanzar los objetivos de aquella...". (22)

Esta noción que se tiene de la planificación, la enumera dentro del presupuesto en su primera fase denominada planificación plurianual de largo a mediano plazo. Teniendo un aspecto cualitativo, que debe proveer los recursos para cubrir el ejercicio del Gasto Público tendiente a cumplir los objetivos trasados.

La planificación, son programas para que rijan en el desarrollo económico, tendientes a lograr su objetivo en un determinado tiempo. Esto nos da a entender que aparte de contener un programa anual para su ejercicio, se deberá estar encaminando, a la consecución de los objetivos trazados a mediano plazo, como observaremos en los siguientes incisos de este capítulo. Nuestra legislación contempla muy bien estos aspectos y al parecer, aunque se han llevado a cabo los presupuestos en base a los programas de desa

(22) Bernardo Luner. (Director). Enciclopedia Jurídica - Omeba Pres Raso pp. 54-55. Buenos Aires Argentina.

rollo, estos no se han cumplido y otros en su mayoría, -- han quedado inconclusos u olvidados; pero los planes no -- han sido malos, lo que pasa es que muchos de ellos han sido inoperantes, otros hasta han resultado perjudiciales para el saneamiento de la economía convirtiéndose en retardadores del desarrollo por su alto gasto presupuestal que representan, y otros no han podido efectuarse o lograrse por el déficit financiero del Gobierno Federal. Quien hace lo que puede (simulando que hace mucho) con los créditos que obtiene tanto dentro del país como del exterior, regresando los capitales adquiridos a crédito a sus países de origen, en la forma de pago de intereses derivados de deudas anteriores. De tal suerte que si los objetivos trazados en los planes de desarrollo nacionales no se han cumplido, no ha sido toda la culpa del Gobierno Federal, ya que estamos supeditados a un sistema económico de producción (Capitalismo), con repercusiones a nivel mundial, en la cual, - los países desarrollados manejan la economía mundial convirtiendo a los países del tercer mundo en instrumentos para lograr un mayor crecimiento.

El Estado no ha planeado los programas tendientes a redistribuir el ingreso en los sectores determinantes en pro del desarrollo, para un reparto equitativo de la riqueza, sino que el Gasto Público ha sido subsidiado con créditos internos y externos, este es un fenómeno que podemos -

observar a lo largo de toda nuestra historia habiendo evolucionado al grado en que nos encontramos, con no muy buenos augurios para el futuro de la economía nacional, ya -- que la situación tiende a empeorar.

Pero esta planificación no implica sólo una redistribución del ingreso, sino también a reducir los gastos, de acuerdo con la capacidad de los ingresos como se plantea - en el trabajo Presupuestos por Programas que dice:

"Planificar implica reducir el número de alternativas que se presentan en la acción a unas pocas compatibles -- con los medios disponibles...". (23) -
 Afirma que la planificación metodológica de programación debe tener los siguientes puntos:

- "1. Racionalidad.
2. Previsión.
3. Universalidad.
4. Unidad.
5. Continuidad.
6. Coherencia...". (24)

(23) Publicado en el Segundo Seminario de Fiscalizadores Superiores Gubernamentales.

(24) Idem.

Las leyes mexicanas contemplan la planificación en la realización del presupuesto, y nos dice la norma correspondiente:

"La programación del Gasto Público Federal, se basará en las directrices y planes nacionales del desarrollo económico y social que formule el ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuestación". (25)

Pudiendo observarse que el Presupuesto del Gobierno Federal de la República Mexicana, tendrá un plan de desarrollo e independientemente se registrará por un plan para su ejercicio.

E) Programación del Presupuesto.

El programa, es una técnica que utiliza el Estado, para prevenir recursos y erogaciones encaminados a regir durante todo el ejercicio fiscal, estableciendo un control que sea fácilmente identificable al momento de rendir la cuenta pública correspondiente. A continuación hacemos referencia del concepto que los tratadistas argentinos sus-

(25) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Arts. 1o., 2o., 3o. y 4o.

tentan respecto a la programática presupuestal diciendo --
que:

"El programa es en forma ordenada de las cosas que se harán y conforme a lo señalado por la C.E.A.L., es la forma concreta de llevar a la práctica una política determinada. Para ello se fijan las metas durante un determinado periodo de tiempo y luego se formulan los programas de trabajo de duración corta generalmente de un año, con la estimación de los costos y recursos necesarios para atenderlos mediante un presupuesto".⁽²⁶⁾

Visto lo anterior, la programática presupuestal, es un proceso técnico utilizado por el Estado para predecir qué se tiene que hacer, los gastos y recursos que inmediatamente se necesitan para el ejercicio del presupuesto, tendiente a la consecución de las metas planeadas para el desarrollo económico, cuyo objetivo único por alcanzar, implica todo un procedimiento para ordenar los ingresos, destinándolos a cubrir el ejercicio fiscal tendiente al cumplimiento de estos fines. Los juristas argentinos opinan que:

(26) Enciclopedia Jurídica Omeba, Pres Raso, p. 55.

"Desde el punto de vista del trabajo a realizar, programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos, implican además el diagnóstico, la tarea de planificar el futuro". (27)

F) Teoría del Máximo Beneficio.

Esta teoría sustentada por Keynes, se funda principalmente en la idea de que el Estado al efectuar el presupuesto debe incidir donde mayor sea su utilidad; manifestada en bienes intangibles como los servicios Públicos, etc., es mencionada en la revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colombia, (28) en un trabajo expuesto por el profesor Abel Santos Cruz y al respecto nos dice que:

"El Gasto Público debe de incidir donde la utilidad marginal sea mayor. Utilidad que expresa siempre en bienes intangibles: Seguridad para los asociados, salud pública, vivienda, educación para acrecentar la población activa del país, la que tiene capacidad de producción y de consumo, sin olvidar que el Gasto Público... debe contribuir no sólo a ele-

(27) Enciclopedia Jurídica. Op.cit.

(28) Op. cit p. 308. Volumen 5. Núm. 2. Año 1964.

var el ingreso nacional, sino a su --
más justa distribución per cápita en--
tre las habitaciones del país".

De esta única forma se contribuye a una justicia so--
cial, ya que redistribuyendo el ingreso en las áreas espe--
cíficas para evitar los cuellos de las botellas o estanca--
mientos que impiden el desarrollo, controlándose también -
el crédito público, pues en nuestro país el presupuesto es
tá supeditado a la capacidad de recursos, que se puedan ob--
tener de créditos otorgados a la nación para alcanzar a cu--
brir el Gasto Público. Un error constante pues al cimien--
tar el desarrollo bajo un régimen de endeudamiento, crea -
una dependencia económica; con la adquisición de los mis--
mos el Estado Mexicano siempre ha tenido déficit presupe--
stal, contrayendo créditos tanto internos como externos, --
originando un acentuado endeudamiento y la crisis económi--
ca actual, puesto que los ingresos nunca han alcanzado a -
cubrir el Gasto Público, y si los ha habido serían en una--
risoria cantidad los que tienen conocimiento; pues son muy
pocos los presupuestos por los gobernantes de nuestro país,
que hayan observada un super-hábit en la cuenta pública, -
ya que los ingresos no alcanzan a cubrir el presupuesto. -
Todo esto aunado al servicio de la deuda, dificulta la con--
secución de los objetivos trazados en los planes de desa--
rrollo económico, estancándose si no se obtienen nuevos --
créditos cada vez más escasos, creciendo las necesidades -

sociales que el Estado difícilmente podría hacer frente, - habría más probabilidades de tener conflictos sociales si el gobierno federal no tiene recursos con qué afrontar el Gasto Público y la única forma de asegurarse el equilibrio presupuestal entre los ingresos y egresos, es mediante la contratación de nuevos créditos, la realidad observada es que los planes de desarrollo no han tenido continuidad, -- aunque los presupuestos han tenido una tendencia a lograrlo, pero no se consiguieron los objetivos trazados pues -- aunque eran buenas las intenciones nunca llegaron a culminarse, ya que en los seis años de gobierno no se concluyeron y en los sexenios siguientes no se tomaron más en cuenta.

G) Elaboración del Presupuesto.

Para la elaboración del presupuesto, es indispensable que cada entidad perteneciente al Gobierno Federal, formulen sus anteproyectos respectivos, fundamentándolos en los programas existentes, con excepción del Poder Judicial, todas las demás entidades presentarán su anteproyecto ante la Secretaría de Programación y Presupuesto; para que sea enviado al Ejecutivo Federal. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por la ley respectiva cuando dispone que:

"Para la formulación del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos. Las entidades con excepción del Poder Judicial remitirán su respectivo anteproyecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con sujeción a las normas, montos y plazos que el ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaría.

El Poder Judicial a través de su órgano competente, formulará su respectivo anteproyecto de presupuesto, enviándolo oportunamente al Presidente de la República; para que ordene su incorporación al Presupuesto de Egresos de la Federación..." (29)

Si alguna de las entidades del Sector Público Federal no elabora su anteproyecto de Presupuesto oportunamente -- dentro del término que se le fija, éste será formulado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de atender la necesidad de que no se quede sin recursos para el ejercicio fiscal correspondiente.

(29) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Artículo 17. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976.

Lo anterior es expresado por el artículo 18 de la --
Ley de la materia que a la letra dice:

"La Secretaría de Programación y Presupuesto, queda facultada de formular el proyecto, cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiera señalado". (30)

Ya que se prepara el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación por la Secretaría de Programación y Presupuesto, ésta lo presenta al jefe del Ejecutivo, quien lo enviará a la Cámara de Diputados para que se discuta y apruebe la iniciativa, a más tardar el 30 de noviembre como lo dispone la ley; el Departamento del Distrito Federal, es considerado como una entidad del Gobierno Federal que tiene capacidad de formular su presupuesto por conducto de sus órganos correspondientes, será entregado oportunamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que -- junto con los demás sea presentado por el jefe del Ejecutivo a la Cámara de Diputados, para su discusión y aprobación, iniciando su vigencia el primero de enero de cada -- año. (31)

(30) Ley de Presupuesto. Op. cit.

(31) Idem. Art. 20.

Los proyectos de presupuesto que hacen las entidades, tendrán que ajustarse a la política de gastos que ejerce el Ejecutivo; quien dará las instrucciones a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que a más tardar el 15 de junio de cada año de a conocer a las entidades que intervendrán en el ejercicio del Gasto Público, las políticas y lineamientos a que ha de sujetarse en su concertación. (32)

El Gasto Público, debe basarse en los programas establecidos, pero también debe sujetarse a la capacidad de recursos que pueda generarse durante su ejercicio o con los que se cuenten en el Erario Federal, lo cual no sucede --- pues casi siempre se observa un déficit acentuado, siendo el crédito el principal instrumento de financiamiento por parte del Gobierno Federal del cual no vemos posibilidades de que se desprenda tan fácilmente en muchas décadas, pues el futuro económico es sombrío por el acentuado endeudamiento que al crédito de la nación se sigue generando.

El Departamento del Distrito Federal es considerado para efectos del presupuesto, como una entidad del Gobierno Federal. En los términos de la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público⁽³³⁾ establece, que será conside-

(32) Art. 9o. Fracción 4a. del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

(33) Op. cit. Art. 2o. inciso 5, último párrafo.

rado como tal, teniendo la facultad de elaborar su anteproyecto por conducto de sus órganos competentes, siguiendo los lineamientos de los programas de desarrollo como las demás entidades.

Los anteproyectos de presupuesto que hacen todas las entidades, componen el Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal que el Ejecutivo pone a consideración de la Cámara de Diputados; quien podrá hacerle las modificaciones que considere pertinentes, hasta antes de su discusión, la cual implica una problemática dado el escaso tiempo para que se debatan todos los puntos que integran la totalidad de las erogaciones; pero en general siempre son aprobados si acaso con una que otra modificación. Pero antes de su aprobación, se plantean las contribuciones que deben decretarse para cubrir el Gasto Público, siendo facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal. (34)

H) Reglamentación Actual del Presupuesto.

La reglamentación jurídica del Presupuesto, parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -

(34) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 74, Frac. IV, párrafo primero.

que establece en su artículo 74, fracción IV ⁽³⁵⁾ "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"...IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Departamento -- del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su -- juicio, deban decretarse para cubrirlos; así como la Cuenta Pública del -- año anterior..."

Este texto justifica la existencia del presupuesto, ya que todo estado contemporáneo a nivel mundial utiliza este sistema, para prever sus gastos así como las partidas que destinará a cada entidad ⁽³⁶⁾ gubernamental; decretando los ingresos correspondientes con que afrontar las erogaciones del ejercicio fiscal, todas estas son necesarias para el funcionamiento del aparato estatal que tiene como objetivo; encausar el desarrollo de la economía nacional, mediante la inversión pública en los sectores que se consideran indispensables para el equilibrio económico.

En el primer párrafo de la fracción en cuestión, establece que el Presidente de la República presentará ante la

(35) Op. cit. pág. 68-69.

(36) Idem. párrafo tercero.

Cámara de Diputados las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos, lo que tácitamente autoriza al Ejecutivo a elaborar el presupuesto, previendo los ingresos con que hacer frente al Gasto Público señala el citado párrafo:

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara, las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto a más tardar el 15 de noviembre o el día 15 de diciembre cuando inicia su cargo en la fecha prevista por el artículo 83..."(37)

En el texto de este párrafo menciona en plural las palabras "leyes" y "proyectos", refiriéndose a las Leyes de Ingresos y Proyectos de Presupuestos del Distrito Federal y de la Federación respectivamente; siendo el Ejecutivo Federal quien se encarga de su preparación por conducto de los órganos a los que se les asigne. De acuerdo con las leyes reglamentarias de la materia, siguiendo un procedimiento forman en el cual se tienen que agotar las etapas establecidas para su aprobación en la Cámara.

El párrafo tercero de la fracción en cuestión, establece restricciones o cualquier otra partida que no se en-

(37) Op. cit. párrafo segundo.

cuentre contemplado previamente y se apruebe por la Cámara de Diputados. Estableciendo la única salvedad a las que se consideren necesarias, señalando lo siguiente:

"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. (38)

Como se puede observar la salvedad de gasto no previsto ni contemplados se limite a la aprobación por escrito de el Ejecutivo Federal; quien podrá autorizar a los secretarios del despacho para efectuarlas sólo en caso necesario.

El Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Diputados, analiza el Presupuesto para su aprobación, imponiendo las contribuciones necesarias para cubrir el Gasto Público conforme a lo dispuesto en el artículo 73 Constitucional fracción séptima, (39) siendo la única que puede autorizar las partidas presupuestarias imponiendo las medidas necesarias para hacerse de los recursos suficientes --

(38) Op. cit.

(39) Idem. pp. 56-64.

con qué afrontar los egresos del ejercicio fiscal, pues -- con este fin se realiza siendo la mejor manera para la administración del Gasto Público.

La ley de la materia 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 expresar, durante el periodo de un año a partir del primero de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".⁽⁴⁰⁾

Esta disposición anteriormente mencionada, reúne las características previstas en las disposiciones constitucionales por lo que respecta al artículo 74, constitucional -- fracción cuarta, párrafo segundo; que establece las facultades del Ejecutivo para hacer llegar a la Cámara de Diputados los respectivo proyectos de presupuesto y las leyes de ingresos para su discusión y aprobación.

(40) Ley del Presupuesto C. y G.P., art. 15.

CAPITULO III

LAS CONTRIBUCIONES QUE CUBREN EL GASTO PUBLICO

A) Concepto de Contribución.

Contribuir es una obligación de todos los ciudadanos de México y aun los de otros países que tengan interés dentro del territorio nacional. A continuación se define claramente el significado jurídico administrativo del concepto.

Desde el punto de vista gramatical, la palabra contribución significa:

"...Impuesto, cuota, ayuda". (41)

Lo anterior describe a la palabra contribución como una aportación ya sea obligatoria o voluntaria, sin tomar en cuenta el sujeto al que grava.

El autor Serra Rojas, menciona respecto a las contribuciones lo siguiente:

(41) Diccionario de la Lengua Española.

"...alude a todo lo que contribuye a los gastos del Estado..."⁽⁴²⁾

Como se observa el citado autor alude que, todo recurso destinado a satisfacer los gastos del Estado será una contribución.

Todos los demás autores no definen al concepto de contribución. Nuestra legislación tampoco concretiza al respecto, sólo las reglamenta genéricamente y al respecto señala:

"Son obligaciones de los mexicanos: -- contribuir para los gastos públicos, -- así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan..."⁽⁴³⁾

Lo antes dispuesto, concluye que contribuir es una obligación a cargo de los mexicanos, para que el Estado tenga recursos con que afrontar el Gasto Público.

La ley reglamenta las contribuciones, tanto las autoridades que deben imponerlos, como a las personas a las obliga y los fines para los que se utilizarán dichos ingresos

(42) Derecho Administrativo. Segundo Curso. Ed. Porrúa.- México, 1989, p. 36.

(43) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 31, Fracc. IV.

nos dice: (44)

"Son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: ...examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos ..."

Esto quiere decir, que la única autoridad facultada para imponer las contribuciones es la Cámara de Diputados, debiendo destinarse a cubrir los presupuestos de Egresos.

Si bien es cierto que es obligación de los gobernados, contribuir para el gasto público del Estado, esto debe de ser de manera equitativa, según el supuesto jurídico en que se encuentre el individuo. De acuerdo a nuestra Constitución Política que señala: (45)

"Son obligaciones de los mexicanos: --
...contribuir... de la manera proporcional y equitativa de que dispongan las leyes."

(44) Op. cit. Art. 74, Fracc. IV.

(45) Op. cit. Art. 31, Fracc. IV.

De lo anterior se desprende que el Estado, no puede imponer tributo alguno que tenga como consecuencia un perjuicio indiscriminado, o que constituya la ruina del contribuyente.

El jurista Andrés Serra Rojas, en su obra El Derecho Administrativo, Segundo Curso, divide a las contribuciones en ordinarias y extraordinarias y al respecto manifiesta: (46)

"Los ingresos ordinarios son aquellos que percibe el Estado regularmente repitiéndose en el presupuesto fiscal de cada año y se destinan a cubrir los gastos públicos... Los ingresos extraordinarios son aquellos que se perciben sólo cuando existen circunstancias anormales que obligan al Estado a imponerlas."

Esta clasificación describe la forma en que pueden ser impuestas las contribuciones. Atendiendo a las necesidades de recursos que tenga el Estado.

Concluyendo al respecto, podemos definir que el concepto de contribución, quiere decir que es el impuesto, --

(46) Op. cit. pág. 518.

cuota o ayuda, que la autoridad competente establece a cargo de los gobernados, para que el Estado obtenga los recursos necesarios con que afrontar el Gasto Público, pudiendo ser de manera ordinaria o extraordinaria, dependiendo de las contingencias económicas que se susciten.

El Código Fiscal clasifica a las contribuciones de la siguiente manera: (47)

"...impuesto, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos..."

De acuerdo a lo anterior, en los siguientes incisos pasaremos a definir cada uno de los ingresos que percibe el Estado, para cubrir el Gasto Público del ejercicio fiscal de cada año.

B) Concepto de Impuesto.

El autor Richard W. Lidholm, define al impuesto de la siguiente manera: (48)

(47) Op. cit. Art. 2o.

(48) Introducción a la Política Fiscal, Revista de Occidente 1958, citado por el autor Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo II, p. 36.

"El impuesto como crédito, obligación o contribución coactiva, es la forma normal cómo el Estado se provee de re cursos para los gastos públicos, sin que los particulares tengan derecho a una retribución."

En esta definición encontramos unas características -- del impuesto, que son:

- 1o. El impuesto es una obligación de carácter coactivo.
- 2o. El impuesto debe ser destinado a satisfacer un gasto público.
- 3o. El gobernado no tiene derecho a una contraprestación -- por parte del Estado.

El autor A. D. Giannini, respecto al impuesto señala -- que: (49)

"...el impuesto es la prestación precu -- niaria que un ente público tiene el de -- recho de exigir en virtud de su potes -- tad de imperio, originaria o derivada, en el caso, en la medida y en los mo --

(49) Instituciones de Derecho Tributario. Ed. Derecho Fi -- nanciero. Madrid 1957, citado por Serra Rojas, Dere -- cho Administrativo II, p. 36.

dos establecidos por la ley, con el fin de conseguir un ingreso."

La anterior definición describe al impuesto, como el ingreso que una autoridad pública tiene derecho a exigir, en virtud de su facultad de imperium, por estar los particulares bajo su potestad.

El jurista Andrés Serra Rojas, define al impuesto de la manera siguiente:⁽⁵⁰⁾

"...el impuesto es una obligación unilateral de derecho público, sin contra prestación y destinada al sostenimiento del Estado."

Lo sustentado por el profesor antes citado, no dice en lo absoluto con los demás autores antes citados, pues que menciona al impuesto como una obligación que únicamente el Estado puede imponer, para sostener las instituciones públicas.

El profesor Miguel Acosta Romero, define al impuesto de la siguiente forma:⁽⁵¹⁾

(50) Op. cit.

(51) Derecho Administrativo II, p. 406.

"...es la parte de riqueza exigida al particular por el Estado en ejercicio de su soberanía, para satisfacción de los gastos públicos, sin que tenga que dar a cambio de ella, prestación alguna proporcional o equitativa."

Lo antes manifestado, señala al impuesto como una parte del patrimonio que los particulares, son obligados a proporcionar al Estado en ejercicio del poder soberano de que se encuentra investido, para poder cumplir con su función pública.

Gabino Fraga en su libro Derecho Administrativo, define al impuesto de la manera siguiente: (52)

"Son las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatoria para cubrir los gastos públicos."

Este autor, manifiesta una variante a comparación de lo sustentado por los anteriores, en cuanto que puede ser una prestación en dinero o en especie, por lo demás se adhiere por lo que es obligatorio para satisfacción de los gastos públicos.

(52) Op. cit., p. 263

Nuestro Código Fiscal reglamenta al impuesto de la forma que a continuación se describe: (53)

"Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho, previstas por la misma..."

Esta definición, contiene algunas características de las vertidas por los autores aquí tratados, con algunas variantes pero semejante.

Después de haber analizado la opinión de los doctrinarios y de nuestra legislación, podemos concluir que el Impuesto es una obligación a cargo de los gobernados, ya sean personas físicas o morales, para contribuir de manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes a los gastos públicos que realiza el Estado para poder mantener la super estructura gubernamental, cumpliendo con los objetivos trazados en el presupuesto de egresos y lograr el desarrollo económico en beneficio de la sociedad.

C) Derechos

Desde el punto de vista gramatical, la palabra derecho para cuestiones de estudio de las contribuciones significa:

(53) Op. cit. Art. 20., Fracción I.

"Es la actividad que se cubre por ---
ciertas actividades."(54)

Quiere decir que cuando uno solicita algún servicio --
tendrá que pagarse por él una prestación que para ello se --
estipule.

Griziotti Benvenuto define a los derechos como:(55)

"Tributos que consisten en contra-pres-
taciones obligatorias pagadas al Esta-
do (o adn ente público menor), por --
quien solicita en modo particular ser-
vicios jurídico administrativos, cuya-
prestación es inherente a la soberanía
del Estado."

De lo anterior se deduce, que cuando un particular so-
licita a un ente gubernamental un servicio particular, po-
niendo en funcionamiento a los órganos del Estado, tiene --
que pagar por ello una prestación pecuniaria porque el Esta-
do ejerciendo su poder soberano, sólo de esa manera puede --
proporcionarle ese servicio.

Flores Zavala, respecto a los derechos señala que:(56)

(54) Diccionario de la Lengua Española.

(55) Griziotti Benvenuto. Principios de Ciencias de las Fi-
nanzas. Buenos Aires 1959, p. 133.

(56) Los Derechos. Revista del Tribunal Fiscal de la Fede-
ración. Julio a Septiembre de 1965, p. 361.

"El Derecho es una contraprestación, es te término establece la diferencia entre los derechos y el impuesto, porque el impuesto es una prestación, es decir una cantidad que el particular aporta para los gastos del Estado, pero sin recibir a cambio nada en concreto, el derecho es lo contrario es una contraprestación, lo que significa que a cambio de la cantidad que el particular paga obtiene un servicio determinado y concreto."

Esta definición, sigue la misma postura de la anterior, pues afirma que el derecho es una contraprestación que obtiene el particular, al solicitar algún servicio del Estado, pagando una cantidad por el mismo.

Bielza Rafael define a los derechos de la siguiente forma: (57)

"Derechos, son las cantidades de dinero que el Estado percibe de los contribuyentes en pago de la prestación de servicios públicos divisibles, efectuados con fines de utilidad general."

(56) Citado por Miguel Acosta Romero. Derecho Administrativo II, p. 14.

Esta definición, sigue adhiriéndose las anteriores, -- puesto que aunque no dice que sea una contraprestación, señala que es un ingreso que percibe el Estado a cargo de los particulares, en pago de algún servicio.

Andrés Serra Rojas, respecto a los derechos nos dice que: (58)

"Los derechos... son contraprestaciones requeridas por el poder público en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él...".

Como se puede apreciar, lo definido por este autor no disierne de las anteriores, pues afirma que el derecho es una contraprestación por parte del Estado, percibida por los particulares quienes pagan por la obtención de un servicio.

El Código Fiscal, reglamenta a los Derechos de la siguiente forma: (59)

"Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por los servicios que-

(58) Derecho Administrativo. p. 520.

(59) Op. Cit., Art. 2o. Fracción IV.

presta el Estado en sus funciones de -
derecho público, así como por el uso o
aprovechamiento de los bienes del domi
nio público de la nación."

Quiere decir, que cuando el gobernado que recibe un ser
vicio proporcionado directamente por el Estado, tiene que -
pagar una cantidad al utilizar ese servicio, es una contra-
prestación por uso o aprovechamiento de los bienes de domi
nio público de la nación; en los que el Estado ejerce una -
soberanía que mediante el pago de derechos, logran los par
ticulares usufructuarlos contribuyendo de esta manera a cu
brir el Gasto Público, equitativamente en los términos que -
establece la ley.

Vistas todas las anteriores definiciones, podemos con
cluir que los derechos, son contraprestaciones proporciona
das por las dependencias gubernamentales a los particulares
que los solicitan, pagando por esos servicios las cuotas --
que la ley fija para su obtención.

D) Concepto de Aportaciones de Seguridad Social.

El profesor Miguel Acosta Romero, describe a las apar
taciones de seguridad social de la siguiente forma: (60)

(60) Derecho Administrativo II. p. 403.

"...son contraprestaciones establecidas por la ley a cargo de personas obligadas a pagar las cuotas (patrones y beneficiarios) para el cumplimiento de la seguridad social, la cual está a cargo por entidades o dependencias públicas - federales o locales y de organismos descentralizados y tiene por finalidad asegurar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo."

Esta definición explica que, para que los particulares puedan hacer uso de las instituciones públicas que prestan los servicios de seguridad y servicios sociales, tendrán -- que pagar unas cuotas en una relación obrero-patronal.

Este tipo de contribuciones, no es considerado como -- tal por el jurista Andrés Serra Rojas, considerándolos como otra forma de ingresos parecidos a los financiamientos. -- Además de clasificarse como un ingreso ordinario, porque es posible prever su recaudación en la Ley de Ingresos co--- rrespondiente.

Nuestra legislación, reglamenta en el Código Fiscal de la Federación, a las aportaciones de Seguridad Social de la siguiente forma:⁽⁶¹⁾

"Aportaciones de seguridad social, son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el Estado."

El precepto jurídico, que reglamenta a las aportaciones de Seguridad Social, indica que el Estado, va absorber la obligación que tienen los gobernados que se encuentran en una relación de derecho, para prestar los servicios de Seguridad Social, a personas subordinadas a ellos mismos en una figura obrero patronal; o bien que salga beneficiado al gún particular, con la adquisición de estos servicios que el Estado presta en beneficio de los gobernados.

La definición que nos da el profesor Miguel Acosta Romero, difiere de lo sostenido por la reglamentación de las aportaciones de seguridad social. Porque, el primero aparte de que los define como contraprestaciones, por el pago de las cuotas que están obligados a aportar para obtener di

(61) Op. cit. Art. 20, fracción II.

chos beneficios, también agrega que tienen como finalidad - la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo; nuestra legislación, no contempla en la definición de las aportaciones de seguridad social, lo relativo al destino que de ben tener esos ingresos.

E) Concepto de Producto.

El autor Acosta Romero define a los productos, de forma siguiente: (62)

"Son productos los ingresos que percibe la Federación por la explotación de su patrimonio, con independencia de -- que sus actividades correspondan o no, al desarrollo de sus funciones de Dere cho Público."

Señala el mismo autor, que no son cobrables por procedimientos administrativos porque, el Estado en esta relación es sujeto de Derecho Privado.

Andrés Serra Rojas, en su libro de Derecho Administrativo, (63) manifiesta que son, contribuciones ordinarias por

(62) Derecho Administrativo II, p. 404.

(63) Op. cit., p. 520.

ser previsibles, además señala que es un:

"Caudal que se obtiene de una cosa que se tiene o el que ella reditúa."

Quiere decir que es un ingreso que el Estado, obtiene por permitir que los gobernados se beneficien, con las concesiones otorgadas de los bienes de su propiedad.

Señala el mismo autor que:

"Son productos los ingresos que percibe el Estado en actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales."⁽⁶⁴⁾

De esta manera se deduce, que son las aportaciones que percibe el Estado por funciones que no son específicamente encomendadas a éste. También por permitir la explotación de sus bienes patrimoniales, concedidos a los particulares para su usufructo.

Nuestra legislación regula en el Código Fiscal de la Federación a los productos de la siguiente manera:⁽⁶⁵⁾

(64) Ibidem., p. 521.

(65) Op. cit. Art. 30, párrafo tercero.

"Son productos las contraprestaciones que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado."

Lo antes descrito establece que los productos, son unas contraprestaciones por las funciones que presten los entes estatales, en una relación de derecho privado o por el aprovechamiento, uso y enajenación de sus bienes; la cual coincide con las definiciones versadas por los autores de la materia, en cuanto que el Estado para poder obtener dicho ingreso, debe aparecer en una figura regida por el Derecho Privado, proveniente de la explotación de los bienes de su propiedad.

F) Concepto de Aprovechamiento.

El autor Miguel Acosta Romero define a los aprovechamientos de la siguiente manera: ⁽⁶⁶⁾

"Los recargos y las sanciones que no provengan de contribuciones continuando siendo clasificadas como aprovechamientos."

(66) Derecho Administrativo II, p. 406.

Esta definición nos indica que, todo ingreso no proveniente de contribuciones, será denominado aprovechamiento.

Andrés Serra Rojas afirma en su libro del Derecho Administrativo que los productos son: ⁽⁶⁷⁾

"...los demás ingresos ordinarios del Erario Federal no clasificables como - impuestos, derechos o productos; los - resagos que son los ingresos federales que se perciben en año posterior en -- que el crédito sea exigible, y las multas."

Quiere decir que los aprovechamientos son las cargas - impuestos a los gobernados al hacerse acreedores a una sanción por falta del pago puntual de las contribuciones que - se cobran posteriormente al vencimiento del plazo de pago, son exigibles independientemente al cobro total del monto - de las contribuciones de cuyo pago se omite.

Menciona el mismo jurista que son aprovechamientos: - "Las multas, recargos, resagos, indemnizaciones y reintegros."⁽⁶⁸⁾

(67) Op. Cit. p. 521.

(68) Idem.

Nuestra legislación al regular a los aprovechamientos, los define de la siguiente forma: (69)

"Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a la que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de este Código, que se apliquen con aprovechamientos son accesorios de estos y participan de su naturaleza."

Nuestra legislación observa una variante a lo sustentado, por los autores de las definiciones antes vistas. Porque menciona que además de los resagos, son aprovechamientos los ingresos percibidos por el Estado, por funciones de derecho público distintas contribuciones, derivadas de resagos y de financiamientos.

(69) Código Fiscal de la Federación. Art. 3o. Párrafo primero y segundo.

G) Contribuciones de Mejoras.

Son ingresos que percibe el Estado por parte de los gobernados, cuando se beneficien por la construcción de obras ya que están obligados por encontrarse en el supuesto jurídico. Pero estas tienen que registrarse en los principios constitucionales de equidad, pues no deben excederse más de lo que pudiera costar determinada obra o que resultaran ruinosas en perjuicio del individuo; pudiendo ser impugnados y de proceder modificarlos o confirmarlos, dependiendo de la procedencia de su acción o confirmarlos, dependiendo de la procedencia de su acción o improcedencia. Nuestro Código Fiscal establece que: (70)

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

Al referirse a contribuciones se refiere a ingresos ordinarios, porque ya están presupuestados en las partidas -- asignadas a cada entidad para que cumplan con su realiza--- ción. Por estar contemplados en los programas aprobados -- por la Cámara de Diputados, que forzosamente tienen que cumplirse en los términos del presupuesto aprobado para el ---

(70) Op. cit. Art. 2o. Fracción III.

ejercicio fiscal, cuando el precepto fiscal anteriormente mencionado dice: "establecidos en ley", Quiere decir la in cersión en el Presupuesto del Gobierno Federal, al establecer que: "...a cargo de las personas físicas y morales...", Quiere decir que todo sujeto de derecho tiene la obligación de contribuir, si se encuentra en el supuesto jurídico de ser beneficiado por la construcción de esa obra, la cual tiene derecho a usar y disfrutar con las limitaciones que expresan las leyes.

H) Otros Ingresos que Ayudan a Cubrir el Gasto Público.

No sólo las contribuciones alcanzan para la realización del presupuesto durante el ejercicio fiscal, pues como ya se ha mencionado en temas anteriores el Gobierno Federal en toda su historia, se ha caracterizado por sus crecientes déficits. Ya que los egresos han superado siempre o casi siempre a los ingresos, por lo que se ha tenido que recurrir a diversos financiamientos que han ayudado a solventar los gastos inmediatos; pero agravando la situación económica del país, que ha sido una consecuencia del desarrollo de las fuerzas productivas y del capitalismo mundial que inherentemente afecta a todos los países del globo terráqueo, pues el excesivo endeudamiento ha logrado mantener subdesarrollados a la mayoría de las naciones, para supeditarlos en

el contexto internacional al servicio de los pocos países - desarrollados que se benefician y logran su egemonía mundial, gracias al empobrecimiento y saqueo de las colonias a las que mantienen bajo su influencia económica. Siendo perjudicial pero necesario la adquisición de los financiamientos, pues existe una burguesía local que para poder mantenerse como clase dominante, necesita tener recursos con el cual lograr impulsar la economía nacional; evitando los conflictos sociales que llegarán algún día a derrocarlos del poder político y como consecuencia del poder económico. Dadas las circunstancias de los pros y contras de porque se utiliza el financiamiento, como instrumento para cubrir los déficits presupuestorios ya que sin estos, no se lograrían alcanzar los objetivos trazados en los planes nacionales de desarrollo, pasaremos a analizar lo que nuestras leyes definen el concepto de financiamiento de la forma siguiente: (71)

"Para efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos..."

Este precepto nos menciona claramente lo que es el financiamiento, como una facultad del Gobierno Federal para contratarlo con particulares y a veces de Gobierno a Go---

(71) Ley General de la Deuda Pública. Art. 2.

bierno dentro o fuera del país, quedando aclarado que sólo podrá contratarlos por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las entidades del Gobierno Federal sólo podrán adquirirlo con autorización de la misma.

Estos ingresos pueden ser ordinarios o extraordinarios, porque pueden estar previstos o no en el presupuesto dependiendo las necesidades y contingencias económicas.

Todos los financiamientos, tendrán que ser derivados de:

- I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos.
- II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacta a plazos.
- III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.
- IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores. (72)

(72) Ibidem.

Con esto quiere decir que todo compromiso pactado a -- plazos por el Gobierno Federal tendrá el carácter de finan--
ciamiento.

1) Ejercicio del Gasto Público.

Comprende el manejo de los recursos y su aplicación, - por parte de las entidades del Gobierno Federal durante el año fiscal correspondiente, para los presupuestos aprobados a cada una de ellas, las cuales deben de ajustarse en cuanto a los compromisos que contraigan de acuerdo a los calendarios financieros y objetivos autorizados, además el ejercicio debe versar exclusivamente sobre compromisos que se -- efectúen durante el año a que corresponde, sin que le sea - permitido efectuar transacción alguna que haya sido contemplada en presupuestos de años anteriores.

Los compromisos adquiridos que no se hayan pagado al - término del ejercicio fiscal, deberán reportarse ante la Te--
sorería de la Federación con los documentos respectivos pa--
ra su cobro, los cuales serán pagados si es que hay recur--
sos disponibles y si es que estaban contemplados en el pre--
supuesto de ese ejercicio fiscal, si no existen recursos se
tomarán en cuenta en el presupuesto del ejercicio fiscal --
del año siguiente, informando a la Secretaría de Hacienda -
el monto de su deuda flotante.

Los recursos que reciban las entidades y que no hayan sido gastados, deberán regresarse a la Tesorería de la Federación, vigilando las entidades coordinadoras que esto se cumpla durante los primeros cinco días del mes de enero siguiente a su inicio.

Aunque el Gasto Público debe ajustarse a los planes y programas establecidos, existen partidos extras para aquellos que no sean posibles su cálculo exacto, ampliándose la dotación de más recursos a las entidades que no sea posible preveer el monto de sus gastos.

Cuando los ingresos son más de los previstos, es facultad exclusiva del Ejecutivo disponer por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que lleguen a los programas que considere convenientes. (73)

Ninguna persona civil o militar, podrá cobrar nómina si se les debe en el término de un año; pero el sólo requerimiento interrumpe su prescripción. (74)

Los gastos por servicios del personal de las entidades del Gobierno Federal, será mediante la expedición de constancias de nombramiento y asignación de remuneración, lis-

(73) Ibidem.

(74) Idem. Art. 26.

tas de raya, contratos por honorarios, contratos colectivos e individuales y los documentos que tengan este carácter, - además los pagos de remuneraciones ordinarias y extraordinarias y de Seguridad Social; todas las plazas deberán ser -- autorizadas en el presupuesto respectivo, según las necesidades y cuando se tengan dos puestos simultáneos deberán -- ser compatibles y ajustarse a los tabuladores, cuotas, catálogos y tarifas que autoricen las autoridades.

Cuando sea necesario las entidades pagarán viáticos a su personal que lo requiera, sólo si se ajusta a los lineamientos de los instructivos y presupuestos; siempre que sea autorizado por el titular de la entidad para la comisión -- asignada; contribuyendo al logro de los objetivos metas y - programas aprobados.

Al personal del servicio exterior, civil, militar, y - los demás casos autorizados por la ley y la Secretaría de - Programación y Presupuesto, podrán dárseles anticipos con cargo al presupuesto por concepto de pago de remuneraciones necesarias.

Todas las operaciones que realicen las entidades por - concepto de adquisición de servicios y obras, deberán aprobarse mediante la expedición y autorización de contratos: - los cuales no deben contemplar intereses moratorios como pe

nas convencionales a cargo del Gobierno Federal, cuando deba-
cubrirse el pago con algunos créditos internos o externos,
deberá de ser con aprobación de la Secretaría de Programa-
ción y Presupuesto, todos los contratos deberán expresar su
vigencia, importe total, el plazo de terminación y entrega-
de los servicios o bienes contratados así como la fecha y -
condiciones de pago, como la garantía correspondiente. (75)

(75) Consultar el Reglamento del Presupuesto, Contabilidad-
y Gasto Público. Artículos 39, 42, 46, 51, 52, 53, 64,
69 y 70.

CAPITULO IV

CONTROL DEL GASTO PUBLICO

A) Registros Contables del Gobierno Federal.

Para mantener un control efectivo del Gasto Público, - el Gobierno Federal mantiene una fiscalización permanente - de los pasivos, activos, ingresos costos y erogaciones, vigilando los procesos que se siguen en todo tipo de financiamiento y las metas logradas en la ejecución de los programas, comprobando su eficiencia y eficacia, la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de:

"...Revisar la Cuenta Pública del año anterior."⁽⁷⁶⁾

De esto se desprende que, entre otras facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentra, la de revisar la Cuenta Pública.

Porque el ejercicio fiscal del año respectivo deberá contabilizarse; puesto que el Estado ejerce un control bien definido del Gasto Público, identificando de la manera más-práctica de la incidencia del Presupuesto de Egresos.

(76) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 74. Fracción IV. Parte Final.

La sistemática contable del Gobierno Federal observa las siguientes características:

"El sistema de contabilidad gubernamental comprenderá la captación y registro de las operaciones financieras, presupuestales y de consecución de metas de las entidades, a efecto de suministrar información que coadyuve a la toma de decisiones y a la evaluación de las actividades realizadas."⁽⁷⁷⁾

Esto quiere decir, que toda operación financiera, presupuestal y de consecución de metas que deberán contabilizar las entidades del Gobierno Federal, para que puedan tener siempre la información necesario en cuanto se les requiera.

Cada entidad del Gobierno Federal, deberá ajustar sus sistemas contables en concordancia con las reglas generales establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto; quien emitirá catálogos de cuentas integrados por los siguientes grupos:

- I. Activo;
- II. Pasivo;
- III. Patrimonio

(77) Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Artículo 81.

- IV. Resultados
- V. Orden, y
- VI. Presupuesto."(78)

Vistas las anteriores reglas a las que se sujetan, todos los sistemas contables, la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizará dichos catálogos, los cuales podrá modificar por las siguientes circunstancias:

- "I. Creación de un nuevo sistema;
- II. Requerimientos específicos de las entidades
- III. Adecuación de la técnica contable."(79)

Además que cualquier modificación, deberá ser autorizada por la misma Secretaría. La contabilidad se registrará en libros, denominados:

"...diarios, mayor e inventarios y balances."(80)

Los cuales deberán ser autorizados 60 días después de la iniciación de actividades o primer día de operaciones, -requerimiento por terminación y por pérdida o destrucción; -debiendo presentarse encuadernados de acuerdo a su folia---

(78) Reglamento de la Ley de Contabilidad y Gasto Público. - Artículo 93.

(79) Idem. Artículo 93.

(80) Idem. Art. 95.

ción, toda operación financiera y presupuestal, deberá contabilizarse dentro de los 60 días siguientes a la fecha de su realización. Todas las operaciones con base acumulativa, deberán observar las siguientes bases para su contabilización:

"I. En el caso de obras públicas, el presupuesto se considera devengado y ejercido al momento de aprobarse su estimación del avance físico de las mismas por las personas autorizadas para tal efecto. Para su contabilización correspondiente; las entidades deberán solicitar mensualmente la estimación correspondiente;

II. Cuando se trate de Gastos que se devengan en forma continua, como son, entre otros; servicios personales, alquileres y energía, se deberán registrar como presupuesto ejercido, por lo menos mensualmente y si al final del mes no se tuvieron los comprobantes de su importe, se hará una estimación de éste, tomando como base el importe del mes inmediato anterior para efectos de presentación de estados financieros.

III. El registro contable de los subsidios y aportaciones deberá efectuarse al expedirse el recibo de retiro de fondos correspondiente, de tal forma que permita identificar el destino y beneficiario de los mismos, y

IV. La contabilización de los pagos - correspondientes al pasivo flotante o circulante por operaciones de ejercicio anteriores de las entidades a que se refieren las fracciones I a V del Artículo 2o. de la Ley, se ajustará a las instrucciones que sobre el particular gire la Secretaría."⁽⁸¹⁾

Además las entidades de Gobierno Federal, registrarán en el libro de inventarios y balances, anualmente al cierre del ejercicio contable, el estado de situación financiera, el estado de resultados o de ingresos y los inventarios finales correspondientes.⁽⁸²⁾

Las entidades del Gobierno Federal deberán llevar una contabilidad, en el que registrarán todas sus operaciones comprobadas con los documentos respectivos, siendo responsables cada una de la veracidad de las cifras en ellos consignados. Estos registros deberán hacerse de acuerdo con los principios de contabilidad gubernamental, así como en los instructivos que dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto y las entidades coordinadoras de sector: todas las operaciones que se registren, tendrán la fecha de su realización, independientemente de su pago. Cuantificando-

(81) Op. Cit. Art. 107.

(82) Idem. Art. 111.

los recursos empleados en la ejecución de los programas, -- subprogramas, proyectos y otras actividades, contabilizando las operaciones financieras y presupuestales en sus libros principales de contabilidad denominados Diarios, Mayores e inventarios y balances, la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorizará los registros contables tanto manuales como electrónicos.

Las entidades deberán contabilizar registros auxiliares para los programas presupuestarios que muestren sus avances financieros y de consecución de metas, permitiendo el conocimiento individual de los distintos saldos de cada cuenta de balance o resultados, deberán conservar los libros respectivos durante el tiempo que establezcan las leyes correspondientes; cuando desaparezcan los libros por causa injustificada, la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizará que se sustituyan por documentos justificantes o comprobatorios de egresos con cargo al presupuesto. Las entidades registran anualmente como asiento de apertura en los libros principales y registros auxiliares de contabilidad, los saldos de las cuentas de balance del ejercicio inmediato anterior, toda contabilización financiera deberá hacerse durante los sesenta días siguientes a la fecha de su realización.

B) El Sistema Contable Gubernamental.

El registro contable de las operaciones financieras, -presupuestales y de consecución de metas de cada entidad Gubernamental, son de suma importancia; puesto que de esa forma, se controla toda la actividad realizada, pudiendo identificar fácilmente los puntos sobre los cuales, tendrá que influir la toma de decisiones. Nuestra legislación establece al respecto que:

"El sistema de contabilidad Gubernamental comprenderá la captación y registro de las operaciones financieras; --presupuestales y de consecución de metas de las entidades, a efecto de suministrar información que coadyuve a la toma de decisiones y a la evaluación de las actividades realizadas."⁽⁸³⁾

Cada entidad gubernamental llevará sus propios registros contables, los cuales deben adecuarse, de acuerdo a --los catálogos de cuentas expedidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Nuestra legislación al respecto nos dice:

(83) Reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Artículo 81.

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

Los catálogos que utilizarán las entidades a que se refieren las fracciones I a V del artículo 2o. de esta ley serán emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto y las entidades mencionadas en la fracción VI a VIII del mismo serán autorizados, expresamente por dicha Secretaría." (84)

La responsable para efectuar la Cuenta Anual de la Hacienda Pública, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto. La que emite las disposiciones necesarias, para que cada entidad gubernamental sujete sus sistemas contables, de acuerdo con las mismas. Nuestra legislación señala lo siguiente:

"Los estados financieros y demás información financiera presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el --

(84) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. --
Artículo 39.

Presupuesto de Egresos de la Federa---
 ción serán consolidados por la Secreta
ría de Programación y Presupuesto, la-
 que será responsable de formular la --
Cuenta Anual de la Hacienda Pública Fe
deral y someterla a consideración del-
 Presidente de la República, para su, -
 presentación a la Comisión Permanente-
 del Congreso de la Unión, en los térmi-
 nos del artículo 74, de la Constitu---
 ción, dentro de los 10 primeros días -
 del mes de junio del año siguiente que
 corresponda.

El Departamento del Distrito Federal,-
 formulará su cuenta pública anual, la-
 que someterá al Presidente de la Repú-
 blica por conducto de la Secretaría de
 Programación y Presupuesto, para los-
 fines señalados en el párrafo ante---
 rior.”(85)

De lo anterior se desprende, que una vez que la Secreta-
ría de Programación y Presupuesto, ha formulado la Cuenta
Anual de la Hacienda Pública Federal, la presenta al Jefe -
del Ejecutivo para ser sometido a su consideración; si está
 aceptable el Jefe del Ejecutivo, lo presenta a la Comisión-
Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los 10 prime
ros días de junio del año siguiente al que corresponda, pa-
 ra su revisión.

(85) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. --
 Art. 43.

C) Facultad Exclusiva de la Cámara de Diputados para Revisar la Cuenta Pública.

Es exclusiva de la Cámara de Diputados, la de revisar la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal correspondiente al año anterior. Es un órgano que representa la voluntad popular, por lo tanto la Constitución le confiere como un atributo exclusivo, la de revisar la cuenta que rinda el Jefe del Ejecutivo.

El cuerpo legal correspondiente nos dice lo siguiente al respecto:

"Son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: ...revisar la Cuenta Pública del año anterior..."(86)

Los resultados que arrojen, servirán para comprobar -- que las partidas presupuestarias; también se evalúan los resultados obtenidos, para ver si se cumplieron con los objetivos trazados en los programas establecidos. Nuestra legislación al respecto señala que:

"La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer la gestión fi--

(86) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 74. Fracción IV. Párrafo primero parte final.

nanciera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas..."⁽⁸⁷⁾

La Cuenta Pública, que es presentada por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Permanente; quien la turnará a la Comisión de vigilancia para que por su conducto, la haga llegar a la Contaduría Mayor de Hacienda. Nuestra legislación al respecto menciona lo siguiente:

"La Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal que el Presidente de la República presente a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, serán turnadas por conducto de la comisión de vigilancia, a la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión."⁽⁸⁸⁾

Podemos concretar que la Cámara de Diputados, cuenta con los órganos especializados encargados de la revisión de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

(87) Op. Cit.

(88) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Art. 15.

D) La Comisión de Vigilancia.

Es nombrada por la Cámara de Diputados, después de haber recibido la Cuenta Pública y vigilará, que la Contaduría Mayor de Hacienda, cumpla con las funciones para el --- cual se establece, propondrá una terna de la cual la Cámara de Diputados designará a los funcionarios de la misma Contaduría. Además de ejercer la labor de vigilancia, esta Comisión tiene el carácter de intermediario entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Cámara de Diputados; pues para todo tipo de información contable que tenga que proporcionar a esta, será por conducto de la citada Comisión, ya que también es quien recibe la Cuenta Pública para su revisión a la cual le ordenarán si se estima conveniente, practicar visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en el presupuesto; el resultado que se obtenga en la revisión, será dado a conocer a la Cámara de Diputados por -- conducto de la Comisión; quien también presentará ante la misma Cámara, el Presupuesto anual de la Contaduría, tam--- bién aprobará el presupuesto mensual y revisará la cuenta - anual de la multicitada Contaduría expidiéndole además su -- reglamento interior.

Quando hubiere oposición por parte de las entidades pa ra que se les realicen, las auditorías ordenadas por la co misión de vigilancia, se informará a la Cámara por medio de

la misma para que se decida la forma de proceder ante estas situaciones.

Presentará a la Cámara de Diputados, dentro de los --- diez primeros días del mes de septiembre de cada año, un in forme que rinda la Contaduría Mayor de Hacienda, sobre el - resultado de la revisión de la Cuenta Pública recibida el - año anterior; someterá a consideración de la Cámara de Dipu- tados, el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Ha--- cienda; (89)

La Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Distrito Federal, lo constituyen los estados contables y financie--- ros, como demás información que muestren el registro de las operaciones; derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y el ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Si alguna de las entidades del Gobierno Federal, se negare a pro porcionar la información que se le solicite por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda o no permita la revisión de libros, instrumentos y documentos comprobatorios y justifi- cativos del ingreso y del gasto público, la práctica de --- auditorías y visitas, lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados para que resuelva lo procedente. (90)

(89) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 74, fracción segunda.

(90) Consultar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Ha- cienda. Artículo 1 al 26.

La comisión de vigilancia, recibirá de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Anual de la Hacienda Pública; la cual turnará a la Contaduría Mayor de Hacienda, ordenándole que la revise y efectue las auditorías que juzgue convenientes; presentará ante la Comisión de Presupuestos y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el informe previo que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda. Deberá presentar ante la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre de cada año, el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior. (91)

E) La Contaduría Mayor de Hacienda.

Es un órgano técnico de la Cámara de Diputados, está bajo el control de la Comisión de Vigilancia; quien propone las ternas de entre las cuales saldrá el Contador Mayor de Hacienda, siendo designado por la misma Cámara. Su función consiste en revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, su estructura jerárquica es de la siguiente manera:

(91) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Artículo 10.

- "1. Contador Mayor de Hacienda.
2. Directores.
3. Subdirectores.
4. Jefes de Departamento.
5. Auditores.
6. Asesores.
7. Jefes de Oficina.
8. Jefe de Sección.
9. Jefe de Departamento.
10. Trabajadores de Confianza y Base-
que se requieran en número que --
autorice el presupuesto."(92)

Ejerciendo funciones de Contraloría tendrá las siguientes atribuciones:

- "I. Verificar que las operaciones que realicen las entidades del Gobierno Federal se apeguen a las leyes correspondientes, si ejercieron correctamente sus presupuestos, si ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados, de conformidad con sus --partidas, este órgano deberá rendir la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal a la comisión de presupuesto y cuenta de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia en informe previo el cual deberá mencionar si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo a los ---

(92) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Artículo 2o.

principios de contabilidad aplicables, los resultados de la gestión financiera, la comprobación de los gastos efectuados que deberán ajustarse a los criterios señalados en la Ley de Ingresos, disposiciones fiscales y el Presupuesto de Egresos, de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

- II. Verificar el cumplimiento de los programas y subprogramas aprobados.
- III. Análisis de los subsidios, transferencias, apoyos para inversiones y erogaciones adicionales, el análisis de las desviaciones presupuestales.
- IV. Ordenar visitas, inspecciones practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes de la materia y que los gastos e inversiones autorizadas sean aplicadas eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas, solicitando copia de las auditorías que se hagan junto con sus aclaraciones normando junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto los sistemas de auditoría y contabilidad gubernamental y de archivo contable de los libros y documentos justificativos del Ingreso y del Gasto Público.

V. Si procediera promoverá el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades correspondientes."⁽⁹³⁾

El Contador Mayor de Hacienda, será el que la represente en todos los asuntos que ésta maneje, elaborando el presupuesto anual de la entidad sometiéndolo, a consideración de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, administrando el presupuesto mensual dando cuenta comprobada a la Comisión de Vigilancia, dentro de los diez primeros días del mes siguiente. Elaborará también los planes de trabajo de la Contaduría Mayor de Hacienda, podrá proponer en los términos de la Ley a la Comisión de Vigilancia, el nombramiento y remoción del personal de la misma dependencia recibiendo de la Comisión de Vigilancia la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal, para su revisión y efectuar auditorías si se le ordena, a las entidades comprendidas en el presupuesto.

F) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En la ley de la materia se establecen las funciones específicas, le atribuyen en primer término, las mismas facultades.

(93) Op. cit. Art. 3o.

tades que la Contaduría Mayor de Hacienda; organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, también tiene una primordial que es la de conocer de los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para fincar responsabilidades administrativas. Aplicando las sanciones respectivas o en su caso, hacer denuncias ante el Ministerio Público Federal cuando procediere; las auditorías puede efectuarlas por sí o por mandato de autoridad superior; es la que expide las normas, para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, pudiendo requerir a las entidades para que instrumenten, normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control. La Secretaría vigilará y asesorará a las entidades por conducto de sus órganos internos, para que se cumplan las normas de control y de fiscalización. Podrá comprobar que todas las entidades de la Administración Pública Federal, den cumplimiento a las obligaciones derivadas de lo dispuesto en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de su propiedad o al cuidado del Gobierno Federal; sugerirá a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, las normas que permitan el control y fiscalización de las entidades del Gobierno Federal. Opinará sobre los proyectos de normas de contabilidad, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría

de Programación y Presupuesto, así como proyectos de contratación de Deuda Pública y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Designará auditores externos para las entidades normando y controlando su actividad, propondrá comisarios en los órganos de vigilancia en los consejos y juntas de gobierno de las entidades; opinará sobre el nombramiento y en su caso solicitará la remoción, de los titulares de las áreas de control de las entidades; además la persona que pretenda ocupar el puesto en el área de control, tendrá que reunir los requisitos que la misma Secretaría establece.

Actúa en coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda, acordando los procedimientos que les permitan cumplir sus funciones asignadas; rendirá un informe anual al Ejecutivo Federal, respecto a las evaluaciones que hubiera obtenido, en las fiscalizaciones efectuadas a las entidades del Gobierno Federal; recibirá y registrará las declaraciones patrimoniales de los funcionarios de la Federación, pudiendo realizar las investigaciones que considere pertinentes para verificar su exactitud y concordancia, de acuerdo con las leyes y reglamentos. (94)

(94) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32, Bis.

CAPITULO V

ORIGEN, PREPARACION, EJERCICIO Y CONTROL DEL
PRESUPUESTO EN EL DISTRITO FEDERALA) Origen del Departamento del Distrito Federal.

El Distrito Federal tuvo su origen en el México Independiente, cuando se le denominó de esta manera a la Nueva España estableciendo una reducida área de competencia. Las fuentes bibliográficas en consulta relatan su origen de la siguiente manera:

"El eminente Fray Servando y Teresa de mier, con sólidos argumentos y brillante oratoria, sostuvo la procedencia de que la ciudad de México fuera el lugar escogido para el Congreso General Constituyente para Residencia a los supremos poderes de la Federación... en tal virtud con fecha 20 de noviembre de -- 1824 el... Congreso expidió el siguiente decreto: Art. 1.- El lugar que -- serviría de residencia a los supremos poderes de la Federación conforme a la facultad 28a. del artículo 50 constitucional será la ciudad de México 2o. - su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro será la plaza ma--

yor de esta ciudad y su radio de dos - leguas... El gobierno político y económico del expresado Distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General... artículo 60. nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal. (95)

El Distrito Federal de acuerdo con lo antes descrito, tuvo un antecedente en el siglo pasado; al surgir el México Independiente, cuando se creó el federalismo como organización política del Estado. Su demarcación fue escogida para ser sede de los Tres Poderes de la Federación; a iniciativa de los políticos de la época, como Fray Servando Teresa de Mier que sugirió al Congreso, la erección del Distrito que sería la residencia de los Poderes de la Unión.

Sería gobernado por la persona que designara el gobierno general.

Como consecuencia de las bases y leyes Constitucionales Centrales de 1836, el 20 de febrero de 1837 para que el

(95) Codificaciones de las disposiciones administrativas vigentes cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal, Tomo Primero, publicación oficial, México 1943, Talleres Litográficos de la Imprenta Acción México, D.F. pp. 31-33.

Distrito Federal se incorporará al Departamento de México, subsistiendo aún en las Bases Orgánicas de 1843, el 2 de mayo de 1853, se dictó la Ordenanza Provincial del Ayuntamiento de México, que integró el cuerpo municipal con un Presidente, doce Regidores y su Síndico. Posteriormente, la constitución del 5 de febrero de 1857 restauró el federalismo y previno la creación del Estado del Valle de México en caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, y se dictaron así mismo, diversas disposiciones gubernativas para el Distrito Federal sobre la base de Ayuntamiento de elección popular, a fines del siglo pasado el 16 de septiembre de 1899, el Congreso de la Unión aprobó la división del territorio en una municipalidad y seis prefecturas. (96)

Durante el México Independiente, fue evolucionando y perfeccionándose el gobierno del Distrito Federal. Fue a mediados del siglo pasado, se empezó a formar su estructura política; se integró por un cuerpo municipal con un presidente, doce regidores y un síndico, en el año de 1853. Para catorce años después, se dispuso que los miembros del ayuntamiento, fueran designados por elección popular.

(96) Antecedentes históricos del D.D.F. pp. 154-161 contenida en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, editorial Teocalli, México 1987.

El C. Porfirio Díaz por decreto del 26 de marzo de --- 1903, expidió la Ley de Organización Política y Municipal - del Distrito Federal; la cual en su artículo 18 preveía que el Distrito Federal, era parte integrante de la Federación- y que se regiría por las disposiciones que, para su régimen interior dictara el Congreso de la Unión. El Ejecutivo --- ejercía el Gobierno del Distrito Federal, por medio de tres funcionarios dependientes de Gobernación; éstos eran en pri- mer lugar el Gobernador del Distrito, el Presidente del Con- sejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públi- cas, que formaban un Consejo Superior de Gobierno que tenía a su cargo, la dirección general de los negocios y la mar- cha de la administración del Distrito Federal. (97)

A principios de este siglo se expidió la primera Ley - Orgánica, que reglamentaba la estructura política del go- bierno del Distrito Federal. Quedando dispuesto que, como- integrante de la Federación se regiría, por las leyes que - decretara el Congreso de la Unión. Se contempló que sería- gobernado por el jefe del Ejecutivo; quien nombraría a una- dirección tripartita, formado por el Gobernador del Distri- to Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubri- dad y el Director de Obras Públicas, quienes manejaban los- negocios, vigilando la marcha de su administración.

(97) Ibidem.

La Constitución de 1917 estableció la misma retórica, con fecha 28 de agosto de 1928, a iniciativa del Presidente de la República General, Alvaro Obregón se reformó el artículo 73 en su fracción VI; dando nuevas bases para la administración del Distrito Federal, se suprimió el Municipio, se encomendó el gobierno al jefe del Ejecutivo por conducto del Departamento. Las facultades decisorias y ejecutivas estaban encomendadas al C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, nombrado y removido por el C. Presidente de la República, subordinados a él aparecían los delegados y subdelegados que tenían a su cargo, la administración de los servicios públicos en las delegaciones y subdelegaciones en que se dividía el Distrito Federal. El Jefe del Departamento contaba con el personal que se le autorizaba en el presupuesto para el despacho de los asuntos administrativos, esta ley estuvo en vigor hasta el año de 1941. (98)

En la década de los veinte de este siglo, se suprimió el municipio, su gobierno se encomendó al Jefe del Ejecutivo para que, por conducto del Departamento que era dirigido por el Jefe, que designaría él mismo presidente.

En el gobierno del Distrito Federal, acompañaban al Jefe del Departamento, los Delegados y Subdelegados, que adminis

(98) Ibidem.

traban los servicios públicos de las Delegaciones y Subdelegaciones en que se dividía.

El 31 de diciembre de 1941 se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual definió claramente la división de poderes en su administración, señalándose a cada uno de sus dirigentes su esfera de influencia y la autonomía que debían gozar; así mismo se creó un organismo denominado auditoría, cuya función era la de revisar los contratos de obras públicas y los movimientos hacendarios del Gobierno del Distrito, se crearon 12 direcciones. El 31 de diciembre de 1970, se publicó una nueva Ley Orgánica, el Jefe del Departamento se auxilió de 3 secretarías, juntas de vecinos, delegados, subdelegados y directores generales.

El 30 de diciembre de 1972, se publicaron los decretos que reforman y adicionan respectivamente, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, los dos niveles básicos estaban representados por el Jefe del Departamento como máxima autoridad y los delegados como segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.

"El 16 de diciembre de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por medio del cual se reforma la Ley Orgánica de 1970, en és

tas, se describen las atribuciones que en materia jurídica, administrativa de gobierno, de hacienda, de obras y servicios, social y económica deberá realizar el Departamento del Distrito Federal, determinando asimismo, las unidades administrativas de que podrá -- auxiliarse para el despacho siendo éstas: la Secretaría General de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras de Desarrollo y Ecología, Desarrollo Social, Protección y Vialidad, la Oficina Mayor, la Tesorería, la Contraloría General y las delegaciones, por -- otra parte, establece que el jefe del Departamento del Distrito Federal, con tará con dos secretarías generales para atender nuevas actividades administrativas o para realizar con carácter-temporal, las tareas específicas que - les dedique la jefatura; además contará con las coordinaciones generales, - las Direcciones Generales, y además -- unidades administrativas centrales y - órganos desconcentrados establecidos - en su reglamento interior."⁽⁹⁹⁾

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, fue promulgada por el presidente José López Portillo, el 27 de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, reformada

(99) Ibidem., p. 160.

el 16 de diciembre de 1985, siendo la que en la actualidad se encuentra en vigor.

El Gobierno del Distrito Federal, se encuentra a cargo del Presidente de la República; ejercitándolo por conducto del Departamento, que está a cargo del Jefe designado por el Ejecutivo y Delegados en las diferentes Delegaciones Políticas de Gobierno. Su reglamentación actual, parte de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 y que hasta la fecha nos rige.

B) Organos que Intevienen en la Preparación, Ejercicio y Control del Presupuesto en el Departamento del Distrito Federal.

En el Distrito Federal el órgano encargado de formular el anteproyecto del Presupuesto anual de Egresos, corresponde al Departamento del Distrito Federal; éste dirige, planea y controla la Inversión Pública del Departamento, participando en lo que corresponde, la Secretaría de Programación y Presupuesto; ajustándolo a las disposiciones de ésta y de la Contraloría General de la Federación, efectuando los pagos derivados del ejercicio del Presupuesto de Egresos. Vigilará la contabilidad del Departamento, el control

del presupuesto y costos por programas haciendo la glosa -- preventiva de los ingresos y egresos, elaborará la Cuenta Pública anual que debe presentarse a la Cámara de Diputa-- dos, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto; formulando la Ley de Ingresos del Departamento con intervención de estas mismas, en lo relativo a que los sistemas impositivos del Departamento sean congruentes con los del Gobierno Federal. Recaudará, custodiará y administrará los impuestos, derechos pro ductos, aprovechamientos y demás que le confieran las leyes y disposiciones fiscales de la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Para cumplir con estas funciones, el Departamento cuenta con los siguientes órganos:

- 1.- La Jefatura del Departamento del Distrito Federal, que dicta las políticas y lineamientos generales en materia de hacienda; propone al ejecutivo por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la creación, transformación, disolución, liquidación, fusión o extinción de las Unidades Administrativas del sector Departamento del Distrito Federal. Planea, dirige y -- evalúa los programas de mediano plazo y anual del sector, vinculando la presupuestación y política financiera en la planificación; así como los sistemas de infor

mación del Departamento. Define y conduce la política financiera de la Hacienda Pública, para incrementar la recaudación tributaria; orientando y vigilando a las Unidades Administrativas del Departamento, para que cumplan con las disposiciones legales en materia de la administración. Custodiará y registrará los fondos, valores y bienes a su cargo, para controlar el uso y aprovechamiento de los mismos. (100)

2.- La Secretaría General de Gobierno, participa de la siguiente manera: coordina y evalúa el cumplimiento de las políticas y programas, que en materia de gobierno, obras menores y servicios públicos que llevan a cabo las delegaciones. (101)

3.- La Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, interviene en la siguiente forma: elabora el programa anual de necesidades de bienes y el arrendamiento y servicios del departamento, así como vigilar la correcta interpretación y aplicación de su presupuesto anual. (102)

(100) Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, artículo 5, Decreto expedido por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el 23 de agosto de 1985.

(101) Idem., artículo 18.

(102) Idem., artículo 31.

- 4.- La Tesorería del Departamento del Distrito Federal, -- formula la política fiscal de la Hacienda Pública del Departamento; basándose en los niveles de tributación, potencial recaudatorio, condiciones específicas de la economía en general y de los contribuyentes en particular, determinar y coordinar los estudios para formular el anteproyecto de la iniciativa de Ley de Ingresos -- del Departamento del Distrito Federal, con la colaboración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, -- coordinando los pagos que se deban hacer del ejercicio de su presupuesto de egresos. (103)
- 5.- La Administración Tributaria participa de la siguiente manera: administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos con sus accesorios, -- así como los señalados en la Ley de Ingresos del Departamento.
- 6.- La Subtesorería de Administración Financiera, tramita -- ante la Tesorería de la Federación y demás autoridades competentes la obtención de recursos financieros por -- transferencia del Gobierno Federal, conforme a la programación establecida. (104)

(103) Op. cit. artículo 8.

(104) Idem., artículo 34.

- 7.- La Procuraduría Fiscal del Departamento del Distrito Federal, elabora proyectos de iniciativa de Ley y disposiciones fiscales; así como la de ingresos del Departamento del Distrito Federal. (105)
- 8.- La Contraloría General, expide las normas y lineamientos en coordinación y forma complementaria, a las que expida la Contraloría General de la Federación; para regular el financiamiento del sistema integrado del control en el Departamento del Distrito Federal. Así como requerir discrecionalmente a las áreas administrativas competentes, la emisión e instrumentación de normas complementarias sobre el funcionamiento del sistema apuntado, propondrá el establecimiento modificación de estructura orgánica o supresión de las contralorías internas en las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales adscritas al Departamento. También el nombramiento o remoción de sus respectivos titulares, de acuerdo a las normas y lineamientos emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de Programación y Presupuesto, podrá auditar, examinar, evaluar y supervisar los sistemas operativos y de información y control, en las unidades paraestatales del sector, que no cuenten con sus propios órganos internos de control. Con base en los resultados de las auditorías, hará las observacio-

(105) Op. cit., art. 36, fracción VIII.

nes correspondientes y recomendaciones necesarias en las áreas que lo requieran, también asesorará y apoyará las áreas del Departamento del Distrito Federal y órganos de la Contraloría General de la Federación, y a los contralores internos de las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades coordinadas al sector para el mejor desempeño de sus funciones; -- también supervisará que las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades del sector Departamento del Distrito Federal, apliquen las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda, derivadas de la Cuenta Pública, establecerá los requisitos para la ocupación de puestos directivos y técnicos en las áreas del control del Departamento. -- También difundir las normas que regulan su actividad y proponer la designación o en su caso la separación de quien desempeña. Atender las quejas y denuncias que presenten los particulares, con motivo de acuerdos y convenios o contratos con las distintas áreas del Departamento, formulando los estatutos sobre responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones que procedan. De acuerdo a éstos y con las normas y lineamientos emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Realizará también las investigaciones necesarias turnando los expedientes respectivos a la Contraloría General, cuando se trate de los

servidores públicos, de las unidades administrativas del sector que cuenten con sus contralorías internas; también dará vista al Ministerio Público, en los actos, conductas u omisiones en que incurran e impliquen responsabilidad penal, haciéndolo del conocimiento a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual en coordinación con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, determinará la acción a seguir.⁽¹⁰⁶⁾

- 9.- La Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal, manteniendo su permanente actualización y evaluando el avance del mismo, determinará el orden de ejecución de obras e intervenir en la formulación de los proyectos de inversión, de acuerdo a los lineamientos establecidos. Participar y coordinar las actividades, con las áreas operativas del Departamento y con las entidades de la Administración Pública Federal; así como las autoridades de los estados circunvecinos que intervienen en el proyecto de desarrollo urbano, propondrá las medidas necesarias para las expropiaciones que realice el Departamento del Distrito Federal, en materia de desarrollo urbano.⁽¹⁰⁷⁾

(106) Op. cit. artículo 9.

(107) Idem., artículo 25.

10. La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural, sus objetivos son: promover, participar y llevar a cabo estudios tendientes a determinar el desarrollo de las actividades productivas, agropecuarias y forestales de las zonas rurales y urbanas en el Distrito Federal. - Así como cuantificar los recursos requeridos para su mejor aprovechamiento en función de las necesidades de la población, con el fin de coadyuvar a elevar la calidad de vida de los ciudadanos en el Distrito Federal. - Sus funciones son las siguientes: formula los programas de desarrollo rural para el Distrito Federal, así como coadyuvar en el control del aprovechamiento de los recursos no convencionales, coadyuvará a la elaboración del programa nacional de desarrollo integral, en la ejecución de los programas que le correspondan. - Tramitar los financiamientos necesarios, para la ejecución de los programas ante las instituciones crediticias correspondientes. Fomentar la creación de infraestructura necesaria, para el cumplimiento de los programas; elaborará y aplicará la reforestación del Distrito Federal. (108)

(108) Op. cit. artículo 50.

C) Los Ingresos del Departamento del Distrito Federal.

Para que se pueda cubrir el presupuesto del Departamento, es necesario que se cuente con los recursos suficientes; la única forma de obtenerlos es, a través de las contribuciones que los gobernados aportan; por el hecho de que dar contemplados en el supuesto establecido, por las disposiciones jurídicas.

Los recursos que necesitará el Departamento, quedarán enunciados en una Ley de Ingresos; que es propuesta a iniciativa del Presidente de la República, para su discusión y aprobación.

La forma de obtener los ingresos, para dirigirlos al Erario del Departamento, se regula por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que al respecto nos dice lo siguiente:

"Las personas físicas y morales, están obligadas al pago de los impuestos, -- contribuciones de mejoras y derechos -- conforme a las disposiciones establecidas en esta Ley, en las leyes respectivas, y en su defecto por las del Código Fiscal de la Federación y su reglamento..." (109)

(109) Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, 1990, artículo 10.

Este artículo guarda una gran semejanza, con lo estipulado por el Código Fiscal de la Federación. Ya que ambos ordenamientos, están encaminados a la obtención de los recursos que se destinarán, para cubrir el presupuesto.

El anterior dispositivo legal, explica que por el sólo hecho de que, un individuo o persona moral, que se encuentre en la situación de hecho, descrita por la norma hacendaria, deberá contribuir de acuerdo al impuesto que se establezca para tal efecto.

Todo gobernado, está obligado también, a pagar por el beneficio, que se obtenga, por la construcción de infraestructura que el Departamento construya. El mismo ordenamiento establece:

"Contribuciones de mejoras son las establecidas en esta ley a cargo de personas que se beneficien en forma especial por las obras públicas proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal..."(110)

Esta definición de las contribuciones de mejoras, coincide con lo estipulado en el Código Fiscal de la Federación;

(110) Ibidem. párrafo 2.

ya que ambas se refieren a que, todo gobernado que se beneficie directamente con una obra realizada por el Departamento, tendrá que pagar su importe equivalente por obligación. También establece el citado cuerpo jurídico que:

"Cuando en esta Ley se haga mención a contribuciones relacionadas con bienes muebles se entenderá que se trata de impuesto predial y sobre la adquisición de bienes inmuebles, contribución de mejoras y derechos de agua..."⁽¹¹¹⁾

Quedan aquí descritas en esta figura, las contribuciones relativas a los bienes inmuebles, aclarando su implantación objetiva.

Otra forma de obtener recursos, los constituyen todos los rezagos; que son cobrados a los gobernados del Distrito Federal, por la razón de no haber realizado oportunamente, el pago de sus contribuciones, al respecto el ordenamiento en cuestión manifiesta:

"Son aprovechamientos, los ingresos -- que percibe el Departamento del Distrito Federal por funciones de derecho público, distintas de las contribuciones de las participaciones federales, de -

(111) Ibidem., párrafo 3o.

los ingresos derivados de los financiamientos y de los ingresos que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal". (112)

Igual que el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Hacienda del Departamento, describe a los aprovechamientos, como aquellos recursos de que se hace, por medio de todas aquellas formas que sean distintas a las establecidas anteriormente; como por ejemplo los rezagos.

La Ley de Ingresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal del presente año, fue propuesto a iniciativa del C. Presidente de la República Lic. Carlos Salinas de Gortari; como está dispuesto por el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al establecer:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las distribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos...

...El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara, las correspondientes inicia

(112) Ibidem., párrafo 4o.

tivas de Leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83..."

El Jefe del Ejecutivo propone una ley, que es examinada para su aprobación en la Cámara de Diputados; en ella, se describen los ingresos que se habrán de percibir, para cubrir el Presupuesto del Gasto Público efectuado por el Departamento del Distrito Federal.

La Ley de Ingresos para 1991 en el Distrito Federal, comprende un total de 10,862,678 (DIEZ MIL MILOONES OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES), los cuales comparados con las erogaciones que efectuarán los organismos dependientes al Departamento, es sumamente desequilibrado por el excesivo Gasto Público; que haciendo a la estratosférica cantidad de 10,862,677,800,000 (DIEZ BILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS MIL MILLONES) existiendo un desequilibrio, puesto que los ingresos no alcanzarán a cubrir el Presupuesto de Egresos del Departamento, teniendo que recurrirse seguramente a financiamientos dentro o fuera del país ya que no se menciona la forma en que se obtendrán recursos para cubrir el déficit presupuestal, y la única for-

ma de conseguirlos es mediante el crédito en nombre de la nación. Del monto total de la recaudación corresponden los siguientes conceptos:

I. Los Impuestos. La forma en que se distribuyen los ingresos en la respectiva ley, es encabezada por los impuestos, cuya tributación se calcula en 1,536,179 (MIL MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y SEIS MIL CIENTO SETENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL), siendo el impuesto sobre nóminas, el que se recibirá una mayor recaudación, con ----- 604,827 (SEISCIENTOS CUATRO MIL OCHOCIENTOS VEINTISIETE MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL), seguidos por el impuesto predial.

II. Contribuciones de Mejoras. Los ingresos que se percibirán por este concepto, relativo a las cargas impuestas a los particulares por beneficiarse con obras realizadas por el Departamento, corresponde a un total de 45,559- (CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL).

III. Los Derechos, como una contraprestación establecida en la Ley por los servicios prestados por el Departamento y por uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, asciende a la cantidad de 720,344 (SETECIENTOS --- VEINTE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS

MONEDA NACIONAL), siendo los derechos por servicio de --- prestación, suministro y aprovechamiento de agua; se espera tengan una mayor recaudación con 417,485 (TRESCIENTOS DIECI SIETE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS - MONEDA NACIONAL), seguidos por los derechos por servicios - de control vehicular con 271,216 (DOSCIENTOS SETENTA Y UN - MIL DOSCIENTOS DIECISEIS MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL).

IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes, causadas en ejercicios anteriores pendientes - de liquidación o de pago; se espera recaudar 6,705 (SEIS -- MIL SETECIENTOS CINCO PESOS MONEDA NACIONAL).

V. Accesorios de las contribuciones. con 53,975 (CIN CUENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DE - PESOS MONEDA NACIONAL).

VI. Los Productos, como contraprestación prestados -- por el D.D.F. en sus funciones de derecho privado o por uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado recaudarán un monto de 1,410,918 (MIL MILLONES, CUATROCIENTOS DIEZ MIL NOVECIENTOS DIECIOCHO MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL).

VII. Los aprovechamientos percibidos por el Departamento del Distrito Federal en sus funciones de derecho pú--

blico distintas a las contribuciones o derivados de financiamientos obtenidos por los organismos dependientes al sector, se estima una recaudación total de 116,249 (CIENTO DIECISEIS MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS -- DE PESOS MONEDA NACIONAL).

VIII. Participación en impuestos federales con -----
4,688,227 (CUATRO MIL MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO -
MIL DOSCIENTOS VEINTISIETE MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL).

IX. Ingresos derivados de financiamientos con una cantidad que se espera recaudar de 470,270 (CUATROCIENTOS SETENTA MIL DOSCIENTOS SETENTA MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL).

X. Otros ingresos 1,814,253 (MIL MILLONES OCHOCIENTOS-CATORCE MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES DE PESOS - MONEDA NACIONAL).

Todos estos ingresos suman una cantidad total de -----
10,862,678 (DIEZ MIL MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL)⁽¹¹³⁾ esperándose recaudar más ingresos que el año pasado

(113) Diario Oficial de la Federación publicado el 28 de diciembre de 1990.

do que fue de 7,585,036 (SIETE MIL MILLONES QUINIENTOS --- OCHENTA Y CINCO MIL TREINTA Y SEIS MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL), ⁽¹¹⁴⁾ y si sobre pasan el monto de lo previsto, - se utilizarán en los programas prioritarios, después de ser autorizados por el Jefe del Ejecutivo a petición del Departamento.

Para ventilar las controversias que se susciten por motivo del indebido cobro de los ingresos anteriormente vistos, la ley establece los recursos administrativos ante las autoridades del Departamento del Distrito Federal, como ante el Tribunal contencioso administrativo; ante los cuales acuden los particulares, cuando se ven afectados por el -- exhesivo y mal cobro de las contribuciones de que son requeridos.

D) Los Egresos en el Departamento del Distrito Federal.

El Presupuesto de Egresos en el Departamento del Distrito Federal, lo constituyen todas las erogaciones que realizarán los organismos que constituyen el Departamento; es una iniciativa de ley propuesta por el Jefe del Ejecutivo; por ser considerado el Departamento del Distrito Federal co

(114) Diario Oficial de la Federación publicado el 29 de diciembre de 1989.

mo una entidad del Gobierno Federal, es tomado en cuenta para efectos de su anteproyecto presupuestario, presentado por el Presidente de la República ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para su discusión y aprobación.

El Presupuesto previsto para el año de 1991 en el Departamento, asciende a un total de 10,862,677,800,000 (DIEZ BILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL MILLONES OCHOCIENTOS MIL MILLONES DE PESOS MONEDA NACIONAL)⁽¹¹⁵⁾ distribuidos entre los órganos administrativos del Departamento, organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria, asamblea de representantes, pago de la Deuda Pública y asignaciones a programas y subprogramas; su exacta aplicación depende de los titulares de las unidades administrativas y entidades coordinadas del sector Departamento del Distrito Federal, así como los órganos de gobierno correspondientes; siendo vigilados constantemente por la Secretaría de Programación y Presupuesto para que se cumplan, sujetándose a los calendarios de gastos impuesto por la misma.

Todas las Unidades del Sector Departamento, obtendrán créditos sólo si se ajustan a los programas aprobados en el

(115) Diario Oficial de la Federación publicado el 28 de diciembre de 1990, artículo 2o. pág. 39-42.

Presupuesto, o con autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto; en los créditos externos que contraen se establecerá la responsabilidad para cubrir el servicio de la deuda que los créditos generen. (116)

La Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá detener la ministración de fondos a cualquiera de las unidades dependientes del sector Departamento del Distrito Federal, cuando no envíen información requerida respecto al ejercicio de sus presupuestos, cuando del análisis de la información remitida se desprenda que no se cumple con las metas de los programas aprobados, cuando se capten desviaciones en el desarrollo de los programas impidiendo su ejecución propiciando distracción de los recursos, y en general cuando no se ejerza el presupuesto en la forma establecida por las normas que lo rigen. (117)

El Departamento del Distrito Federal, vigilará que las unidades a su carga efectúen sus endeudamientos apegados a los autorizados, sin rebasar sus montos so pena de responsabilizarse a quien lo hiciere. (118)

En caso de que los ingresos previstos rebasen el monto de lo calculado, el Jefe del Departamento del Distrito Fede

(116) Ibidem. art. 9o, p. 4.

(117) Idem, art. 9o, p. 43.

(118) Idem., art. 10o.

ral solicitará al Presidente de la República que por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, autorice erogaciones adicionales hasta por el importe del excedente; únicamente serán aplicados a los programas prioritarios y los excedentes de los organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria del sector departamento, serán canalizados a fortalecer su propia situación financiera cuando así lo amerite; los ingresos obtenidos de financiamientos hechos por sus unidades serán destinados a los programas específicos para los que fueron aprobados, El Ejecutivo Federal en la Cuenta Pública rendida ante la Cámara de Diputados, hará saber trimestralmente un análisis de la procedencia y aplicación de todos estos excedentes. (119)

Todas las cantidades recaudadas por las entidades del sector Departamento, deberán ser enteradas a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, con excepción de los dispuestos por la ley y en las cantidades autorizadas. (120)

Según el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, son necesidades prioritarias planteadas por su población las siguientes:

- Seguridad Pública
- Promoción de la Justicia.

(119) Ibidem., art. 11o.

(120) Idem., art. 12o.

- Regulación y Promoción Ecológica.
- Silvicultura.
- Edificios para Servicios de Salud y Seguridad Social.
- Atención Preventiva.
- Atención, Curativa.
- Ampliación y Mejoramiento de la Planta Física para la Educación y la Capacitación.
- Vivienda.
- Servicio de Transporte Urbano e Interurbano.
- El Transporte Colectivo-Metro y Tren Ligero.
- Construcción y Adecuación para Agua Potable.
- Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras.

Todo excedente deberá destinarse a programas prioritarios. (121)

No se podrán crear nuevas plazas por los órganos de las unidades del Sector Departamento, que las previstas en el Anteproyecto de Presupuesto; la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizará a solicitud del Titular del Departamento, la creación de las que sean indispensables para los programas de salud, seguridad pública y transporte urbano, así como las requeridas en la planta productiva que entre en operación; la conversión de plazas deberán ser autorizadas por los órganos correspondientes y por la Secre

(121) Ibidem., Art. 15.

taría de Programación y Presupuesto; los órganos de gobierno en las entidades paraestatales podrán autorizar la creación de plazas, cuando garantice con esto que elevará la producción y cuente con los recursos propios para cubrirla, dando aviso a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (122)

El Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para 1991, deberán reducir al mínimo los gastos por conceptos no prioritarios; siguiendo un régimen de austeridad como se menciona en el mismo. (123)

Es de observarse, que hay una gran diferencia entre el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos aprobada por la Cámara de Diputados, ya que los gastos que pretende ejercitarse sobrepasan a la captación de los recursos indispensables para cubrirlos; las mismas leyes respectivamente, no explican la manera en que obtendrán los ingresos suficientes para cubrir el presupuesto, por lo que es difícil que se lleguen a cumplir los programas propuestos, quedando inconclusos u olvidados.

(122) Ibidem., art. 16.

(123) Idem., art. 19.

El Gobierno del Distrito Federal, se propone cumplir con diversas metas en beneficio de la población, al tratar de efectuar tan excesivo Gasto Público; el esfuerzo que pretende ejercitar es admirable, pero un tanto fuera de la realidad ya que si no se cuentan con recursos, es difícil que se logre ajustar correctamente su presupuesto, puesto que el total de los ingresos apenas cubrirán los gastos que efectuará la Contraloría General, según estadísticas del decreto publicado para mil novecientos noventa y uno.

E) Ejercicio y Control Presupuestal en el Departamento del Distrito Federal.

Corresponde a la Dirección General de Programación y Presupuesto:

"...Integrar, formular y presentar el anteproyecto anual del presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, así como de ejercerlo a fin de asegurar la correcta distribución de los recursos y su honesta aplicación". (124)

(124) Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal. V.1.0.3 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y Leyes y Reglamentos complementarios, pp. 263-264. México 1987.

Es la que se encarga de recolectar los anteproyectos de cada una de las dependencias y organismos del Departamento del Distrito Federal, ya que cada una de ellas cuenta con órganos internos de control encargadas de su elaboración; una vez que son reunidos en su totalidad, son presentados por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto ante el Presidente de la República, para que éste promueva la Iniciativa de la Ley de Ingresos ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, debiendo ser discutida y aprobada para su ejercicio.

Otra función asignada a esta Dirección, corresponde al ejercicio del Gasto Público; suministrando las partidas presupuestarias (recursos financieros) a las dependencias y organismos del Departamento del Distrito Federal, llevando un control en el presupuesto de cada una de las dependencias del Departamento que formulen su anteproyecto de acuerdo a los planes y programas establecidos en el sistema de planeación del Distrito Federal; registrará las operaciones del gasto establecido en el sistema de planeación del Distrito Federal. Registrará las operaciones presupuestales y los movimientos de ingresos y egresos que realicen, la dependencia administrativa y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal y las entidades agrupadas en su sector. (125) Dictará las normas para integrar la Cuenta Pú

(125) Ibidem.

blica Anual del Departamento del Distrito Federal, para que, oportunamente, se presente ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por conducto del Jefe del Ejecutivo. - Mantiene relación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría de la Federación, en materia de financiamiento, presupuesto contabilidad y gasto público; teniendo que ver también la Contaduría mayor de Hacienda, quien es la que revisa la Cuenta Pública tanto del Gobierno Federal como del Departamento del Distrito Federal. Podiendo solicitar a la Secretaría de la Contraloría, efectúe auditorías a cualquier dependencia u organismos del Departamento, fincando las responsabilidades correspondientes cuando procedan. Esta Dirección General de Programación y Presupuesto, también podrá efectuar las negociaciones y gestiones de crédito ante las instituciones correspondientes, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Elaborará y presentará los informes de seguimiento de los programas del sector, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, a las dependencias de la Administración Pública Federal y a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (126)

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en cumplimiento de sus funciones comprobará que las Unidades Administrativas y Entidades del Departamento, cumplan con lo estipulado en el Presupuesto de Egresos; ordenando las inspecciones y auditorías que se requieran y financiando responsabilidades cuando procedan por incumplimiento de sus obligaciones presupuestales. (127)

La Secretaría de Programación y Presupuesto, ejercerá un control presupuestario al ejercicio de cada una de las unidades administrativas y entidades del sector Departamento del Distrito Federal, dictando las formas contables en los que deberán basarse cada una facilitando la información que se les requiera; estableciendo las medidas necesarias para que se cumplan. (128)

(127) Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para 1991, artículo 36.

(128) Idem, art. 37.

CONCLUSIONES

- 1.- El Presupuesto es un proceso administrativo, por el cual se prevén los gastos y recursos del Gobierno Federal; que está compuesto por las diversas Entidades Públicas, siguiendo cada una de ellas un proceso para alcanzar metas, siguiendo programas para el logro de objetivos.
- 2.- El Gobierno del Distrito Federal, está a cargo del Jefe del Ejecutivo quien lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien es auxiliado para su administración por las delegaciones políticas; todas dependientes del sector, que junto con los demás organismos y unidades administrativas, componen el programa para el cual se propondrá un anteproyecto de presupuesto.
- 3.- El Presupuesto en el Departamento del Distrito Federal, lo componen el Gasto Público y los Ingresos que se recaudarán; comprendiendo el Gasto Público, las erogaciones por concepto de inversión financiera y gasto corriente, así como pago de pasivo y deuda pública, que realizan cada uno de las unidades administrativas y entidades del sector.

4.- La elaboración del Presupuesto de esta entidad, es el mismo que se sigue con cualquier otra perteneciente al Gobierno Federal. En él intervienen activamente cada una de las unidades administrativas del sector Departamento del Distrito Federal quien funge como coordinador recolectando los presupuestos de cada una de las integrantes a su sector; una vez recolectados por la Dirección General de Programación y Presupuesto, que es quien directamente se encarga de esta labor, es enviado a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que por su conducto, lo haga llegar al jefe del ejecutivo y éste lo presente ante la Cámara de Diputados como iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, el que deberá ser aprobado previa discusión para su promulgación y publicación en el Diario Oficial, empezando su vigencia el día primero de enero de cada año, pues su ejercicio es anual.

5.- Para cubrir el Presupuesto de Egresos, el Departamento del Distrito Federal necesita de recursos suficientes con qué afrontar las erogaciones que genere su ejercicio; la Ley de Ingresos prevé los recursos que obtendrá el Departamento, en él se contemplan todas las contribuciones y obligaciones fiscales a cargo de la población. Existiendo los medios de defensa para los ..

particulares, cuando se impongan contribuciones excesivas, o lesione sus intereses de tal manera que les resulte ruinosos.

- 6.- El Gasto Público en el Departamento del Distrito Federal, es ejercitado por la Dirección General de Programación y Presupuesto; quien se encarga de elaborar el anteproyecto recaudando, el respectivo de cada una de las unidades y entidades del sector, ejerciendo un control respecto a cada incidencia realizada, pues a su vez son controladas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creándose los mecanismos de control para facilitar cualquier información requerida, o efectuándose auditorías cuando sean requeridas y fincando responsabilidades en caso de proceder.

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

- 1.- Enciclopedia Jurídica Omeba Pres-Razo, Eduardo Luner. - Director Ed. Bibliográfica. Argentina, Buenos Aires, -- 1967, pp. 738-789.
- 2.- Derecho Administrativo. Segundo Curso. Porrúa Editores, México, 1989.
- 3.- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada el 29 de diciembre de 1976.
- 4.- Explendor en el México Antiguo. Editado por el Centro de Investigaciones Antropológicas, 1959.
- 5.- Presupuestos Mexicanos. F. Aguilar, Gustavo. Editora Nacional.
- 6.- Leyes Fundamentales de México. Tena Ramírez.
- 7.- Presupuestos por Programas. Editado por los Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983.
- 8.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -- promulgada el 5 de febrero de 1917.
- 9.- Tomo 6, Semanario Judicial de la Federación.

- 10.- Miguel Acosta Romero. Derecho Administrativo, Segundo-Curso.
- 11.- Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Segundo - Curso, Ed. Porrúa, México, 1989.
- 12.- Rafael Mancera Ortiz. El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional.
- 13.- El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional.
- 14.- Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colombia, Volumen y Número 2, año de 1964.
- 15.- Derecho Administrativo. Gabino Fraga.
- 16.- Diccionario de la Lengua Española.
- 17.- Introducción a la Política Fiscal, Revista de Occidente, 1958.
- 18.- Código Fiscal de la Federación.
- 19.- Griziotti Benvenuto. Principios de las Ciencias de las Finanzas, Buenos Aires, 1959.
- 20.- Reglamento del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

- 21.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 22.- Codificación de las disposiciones administrativas vigentes cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal, Tomo Primero, Publicación Oficial, México, 1943.
- 23.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Ed. Teocalli, México, 1987.
- 24.- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.
- 25.- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, 1990.
- 26.- Ley de Ingreso y Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, 1991.
- 27.- Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal.