



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN

CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION EN



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ASELA ANGELES DIAZ JARQUIN



NAUCALPAN DE JUAREZ, EDO. DE MEXICO 1993

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## I N D I C E .

	P A G I N A
ABREVIATURAS UTILIZADAS	
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
NOCIONES GENERALES DEL PRESUPUESTO	4
LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO	4 A.-
ETIMOLOGIA DE LA PALABRA PRESUPUESTO	6 B.-
DIVERSOS CONCEPTOS DEL PRESUPUESTO	9 C.-
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO	9 D.-
La Actividad Financiera en la Epoca Precolonial.	9 D.1.-
La Actividad Financiera en la Colonia.	12 D.2.-
La Hacienda Pública en la Nueva España	13 D.2.1.-
Principales Ramos de Ingresos	14 D.2.2.-
Tributación en la Nueva España	15 D.2.3.-
Reforma Fiscal a Fines del Siglo XVIII, que da Indicios de una Actividad Presupuestaria.	15 D.2.4.-
Control de la Actividad Presupuestaria Durante la Colonia.	16 D.2.5.-
El Presupuesto en el México Independiente	17 D.3.-
Constitución de 1824	17 D.3.1.-
Leyes Constitucionales de 1836	19 D.3.2.-
Bases Orgánicas de 1843	19 D.3.3.-
Constitución de 1857.	20 D.3.4.-
Constitución de 1917	20 D.3.5.-
OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO	20 E.-
TIPOS DE PRESUPUESTO	23 F.-
Presupuesto Tradicional	23 F.1.-
Desventajas del Presupuesto Tradicional.	23 F.1.1.-
Presupuesto por Programas	24 F.2.-
Características del Presupuesto por Programas	24 F.2.1.-
Ventajas y Limitaciones del Presupuesto por Programas.	25 F.2.2.-
Presupuesto Funcional.	26 F.3.-
Trayectoria del Presupuesto por Programas en México.	26 F.4.-
 CAPITULO II	
INTEGRACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN MEXICO	31
PRINCIPIOS QUE LO RIGEN	31 A.-
Principios de Carácter Sustancial	31 A.1.-
Equilibrio Presupuestario	31 A.1.1.-
Anualidad	33 A.1.2.-
Principios de Carácter Formal	38 A.2.-
Unidad	38 A.2.1.-
Universalidad	39 A.2.2.-
No Afectación de Recursos	39 A.2.3.-
Especialidad o Separación de Gastos	40 A.2.4.-

Otro Principio que no se Incluye en los de Carácter Sustancial ni en los de Carácter Formal.	41	A.3.-
NATURALEZA JURIDICA	41	B.-
BASES CONSTITUCIONALES	42	C.-
CRITERIOS JURIDICOS APLICADOS EN MEXICO EN LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO	44	D.-
RELACION QUE EXISTE CON EL GASTO PUBLICO	44	E.-
Concepto de Gasto Público	44	E.1.-
Relación del Presupuesto de Egresos con el Gasto Público.	46	E.2.-
Gasto Público en la Hacienda Clásica y en la Hacienda Moderna.	47	E.3.-
Ejercicio del Gasto Público Federal	48	E.4.-
Clasificación de los Gastos Públicos.	49	E.5.-
Esquema del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1992.	49	E.6.-
CAPITULO III		
PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.	52	
PREPARACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION	52	A.-
FACULTADES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO EN LA PREPARACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.	53	B.-
INICIATIVA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS POR EL EJECUTIVO	55	C.-
DISCUSION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS	56	D.-
APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS	57	E.-
INTERDEPENDENCIA CON LA LEY DE INGRESOS	58	F.-
Integración del Presupuesto en dos documentos.	58	F.1.-
Concepto de Ley de Ingresos	59	F.2.-
Ingresos Tributarios.	60	F.3.-
Ingresos No Tributarios.	61	F.4.-
Bases Constitucionales de la Ley de Ingresos.	62	F.5.-
Elaboración y Ejecución de la Ley de Ingresos de la Federación.	63	F.6.-
Esquema de la Ley de Ingresos de la Federación para 1993, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Diciembre de 1992.	66	F.7.-
REFORMA AL PRESUPUESTO DE EGRESOS	69	G.-
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS	70	H.-
Concepto de Ejecución.	70	H.1.-
Organos que Intervienen en su Ejecución	72	H.2.-
Legislación Aplicable al Ejercicio del Presupuesto de Egresos	73	H.3.-
Funcionarios Autorizados para Ordenar Afectaciones al Presupuesto.	73	H.4.-

	<b>P A G I N A</b>
Acción de Acreedores del Estado.	74 H.5.-
Prescripción de Créditos no Fiscales a Cargo del Gobierno Federal.	75 H.6.-
<b>CAPITULO IV</b>	
CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS	76
FINALIDAD Y SISTEMAS DE CONTROL	76 A.-
CONTROL DEL PRESUPUESTO EN MEXICO	78 B.-
El Control Administrativo.	78 B.1.-
La Contabilidad Pública.	79 B.1.1.-
Principios de Contabilidad Pública.	80 B.1.2.-
Actual Sistema de Contabilidad Establecido por la LOAPF y la LPCGP.	80 B.1.3.-
Ventajas de la Descentralización del Proceso Contable Gubernamental.	81 B.1.4.-
Reglamentación Legal de la Contabilidad Pública.	82 B.1.5.-
Características de la Contabilidad de la Tesorería de la Federación.	83 B.1.6.-
Responsabilidades.	84 B.1.7.-
La SECOGEF como Globalizadora del Control Administrativo.	85 B.1.8.-
El Fondo de Garantía para Reintegros del Erario Federal.	86 B.1.9.-
El Control Legislativo	86 B.2.-
El Control Legislativo en México	87 B.2.1.-
Integración de la Contaduría Mayor de Hacienda	88 B.2.2.-
Atribuciones de la CMH, del Contador Mayor de Hacienda y de la Comisión de Vigilancia.	90 B.2.3.-
Documentos e Informes que Integran la Cuenta Pública del Gobierno Federal.	92 B.2.4.-
Revisión de la Cuenta Pública.	93 B.2.5.-
Responsabilidades por Perjuicio a la Hacienda Federal.	94 B.2.6.-
Prescripción de las Responsabilidades.	96 B.2.7.-
<b>CAPITULO V</b>	
CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION EN MEXICO.	97
SOLUCIONES CONSIDERADAS POR LA DOCTRINA. CASOS EN LOS QUE SE HA SUSCITADO LA FALTA DE APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN OTROS PAISES Y SOLUCIONES DADAS AL RESPECTO.	97 A.-
CASOS EN QUE SE HA PRESENTADO EN MEXICO LA FALTA DE APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.	98 B.-
PROBLEMAS QUE SE PODRIAN GENERAR POR LA FALTA DE APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN MEXICO.	108 C.-
	109 D.-

	P A G I N A
CAPITULO VI	
POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA	116
POSIBLE ADECUACION DE LOS SISTEMAS DE OTROS PAISES.	116 A.-
POSIBLE SOLUCION QUE SE PROPONE DE ACUERDO A NUESTRO SISTEMA.	117 B.-
CONCLUSIONES.	120
BIBLIOGRAFIA	
FUENTES NORMATIVAS.	
a) NACIONALES	
b) EXTRANJERAS.	
OTRAS FUENTES.	

### ABREVIATURAS UTILIZADAS.

Art.	Artículo
Arts.	Artículos
Const.	Constitución
CFF.	Código Fiscal de la Federación
D.	Derecho
LCF.	Ley de la Contaduría de la Federación
LEF.	Ley de Egresos de la Federación
LIF.	Ley de Ingresos de la Federación
LGPCGP.	Ley General del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.
LOAPF.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LOCMH.	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
PEF.	Presupuesto de Egresos de la Federación.
RAE.	Real Academia Española
Sría.	Secretaría.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto.

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

Un tema que despierta una gran polémica, es sin duda, la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, porque si atendemos a lo que nos señala nuestra Carta Magna en relación al mismo, nos encontramos con una laguna, puesto que no nos indica qué hacer en caso de que el presupuesto no fuere aprobado.

La pretensión de escribir la presente tesis obedece a una profunda inquietud, alentada con firmeza por la reflexión acerca de mis clases de derecho financiero, así como por el trato directo con un Diputado Federal, quien formó parte de la LIV Legislatura integrado en la Comisión del Presupuesto. Esta inquietud se fue afirmando en el curso de la investigación, hasta representar un reto.

El aspecto positivo de la tradición jurídica por lo que se refiere al Presupuesto de Egresos, se encuentra en nuestra Carta Magna, ya que nos señala en su art. 74 f IV de qué manera se va a elaborar dicho presupuesto, facultando a la Cámara de Diputados para la aprobación del mismo.

A través de la historia hemos presenciado cómo adquiere importancia el Presupuesto de Egresos, que como sabemos, hace depender la legalidad para que el Ejecutivo lleve a cabo el gasto público, y a su vez esto trae como consecuencia la determinación de responsabilidades.

Así tenemos que el presupuesto va a ser una forma de control hacia el Poder Ejecutivo, ya que este no podrá manejar las finanzas del Estado a su libre arbitrio.

De esta manera nos encontramos con que el Presupuesto de Egresos es de suma importancia para el Estado ya que del buen desarrollo del mencionado presupuesto, en combinación con la Ley de Ingresos, va a depender el buen desarrollo de la economía de nuestro país. Debido a esto no puede dejar de existir, siendo que de tal suerte la ausencia de presupuesto acarrearía problemas tales como la incertidumbre en que podría quedar el Ejecutivo para llevar a cabo el gasto público o, por otra parte, la actividad financiera quedaría frenada; dichos problemas seguramente se agudizarían.

Para iniciar el presente trabajo, se considera como contexto general la actividad financiera del Estado, posteriormente el presupuesto en sentido lato y poco a poco se avanza hasta llegar a la trascendencia del Presupuesto de Egresos mediante un estudio sobre las nociones generales del presupuesto, como son la etimología de la palabra y diversos conceptos sus antecedentes históricos, objetivos del mismo y tipos de presupuesto, así como su trayectoria en el sistema jurídico mexicano.

Se continúa con la integración del Presupuesto de Egresos en México, analizando los principios que lo rigen, naturaleza jurídica, bases constitucionales, criterios jurídicos aplicados en México en la elaboración del presupuesto y su relación con el gasto público.

Para profundizar más en el tema se estudia el procedimiento para la elaboración del Presupuesto de Egresos, mencionando las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su preparación de acuerdo con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 21 de febrero de 1992, así como la iniciativa, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; se hace mención de la relación de este con la Ley de Ingresos, señalando las características fundamentales de la misma, y posteriormente se vuelve al tema principal del presente trabajo, tratando la reforma del Presupuesto de Egresos, su ejecución y órganos que intervienen en ella, incluyendo los funcionarios autorizados para hacer afectaciones al presupuesto.

Más adelante se hace referencia al control del presupuesto, describiendo los dos tipos de control que existen, como son el administrativo y el legislativo. En el control administrativo se estudia la Contabilidad Pública, sus principios, cómo nos rige actualmente, cuál es su reglamentación, cómo se determinan responsabilidades y la intervención de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como globalizadora del control administrativo. En relación al control legislativo, se hace un análisis de la Contaduría Mayor de Hacienda, es decir, cuáles son sus atribuciones, quién se encuentra al frente de esta, documentos e informes que integran la Cuenta Pública, cómo se determinan responsabilidades y de qué manera prescriben.

Después de haberse analizado lo anterior llegamos a tratar las consecuencias que se generan por la falta de aprobación anual del presupuesto de Egresos, señalando las más importantes y la trascendencia que han tenido cada una de ellas. De esta manera, se empieza a utilizar un método deductivo ya que se indican las soluciones consideradas por la doctrina en el caso de la falta de aprobación del presupuesto, en seguida se analizan diversos países en los que se ha suscitado dicho problema y cómo lo han solucionado; posteriormente se hace alusión al caso concreto de

México, manifestando qué problemas se podrían generar en caso de que se presentara la desaprobación del Presupuesto de Egresos.

Por último se indica cual de las soluciones adoptadas por otros países encaja en nuestro sistema y la posible solución que proponemos de acuerdo con nuestro sistema.

## CAPITULO I NOCIONES GENERALES DEL PRESUPUESTO

### A.- LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Para fijar una visión general de este trabajo tenemos que considerar lo que se conoce como la actividad financiera del Estado, la cual ha sido definida de la siguiente manera:

"El Estado debe cumplir funciones complejas para la realización de sus fines, tanto en lo referente a la selección de los objetivos, a las erogaciones, a la obtención de los medios para atenderlas -pecuniarias o de otra especie- y a la gestión y manejo de ellos, cuyo conjunto constituye la actividad financiera".(1)\*

El fiscalista mexicano Joaquín B. Ortega define la actividad financiera del Estado como "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines."(2)

De las definiciones anteriores se desprende que la actividad financiera se divide en tres momentos los cuales son: la obtención de ingresos, su administración o manejo y finalmente la ejecución de los mismos, toda esta actividad la lleva a cabo el Estado para cumplir con sus fines, tratando de satisfacer las necesidades de carácter individual o colectivo.

Se ha considerado que la actividad financiera del Estado está conformada por diverso aspectos como a continuación se indica:

- a) Económico. Ya que se ocupa de la obtención e inversión de los recursos para el cumplimiento de sus fines.
- b) Político. Porque para procurarse los medios para cumplir con sus fines, lo hace por medio de los poderes de supremacía que corresponden al Ente Público, además este aspecto es el que siempre impera.
- c) Jurídico. La actividad financiera se encuentra sometida al Derecho Positivo. Porque implica la administración de dinero público y también porque genera un complejo de relaciones que requieren ser reguladas.
- d) Sociológico. Este se va a determinar en base a los elementos sociales a los que afecta.

\* "Para la consulta de las notas de cita bibliográfica, normativa y otras, remítase al final de cada capítulo para su confrontación con el contenido de ésta tesis".

Las características de la actividad financiera del Estado son las siguientes:

- Se realiza mediante el empleo del poder coactivo del Estado.
- Se realiza en forma de monopolio.
- Carecer de finalidad lucrativa.
- Tiene el carácter de complementaria, porque necesita como antecedente una actividad económica privada.
- Muchos de los servicios que presta no tienen carácter reproductivo.
- El ingreso está determinado por la necesidad que debe satisfacerse.

Surge así a fines del siglo XIX la Ciencia de las Finanzas Públicas que se desprende de la Economía Política, la cual es definida por el tratadista mexicano Joaquín B. Ortega como "la ciencia que estudia los principios abstractos, los objetivos políticos, los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión y el medio de empleo de los recursos o elementos económicos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas por medio de los gastos públicos." (3)

De esta manera llegamos a la conclusión de que la actividad financiera del Estado es parte del objeto de estudio del Derecho Financiero, como lo veremos en la definición, que a continuación se señala:

El maestro Mario Pugliese, manifiesta que: "El Derecho Financiero es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que regulan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesitan el Estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los mismos ciudadanos y el Estado y entre los mismos ciudadanos; que derivan de la aplicación de esas normas". (4)

Otra definición que se considera en este trabajo es la que nos señala el maestro Sergio Francisco de la Garza, la cual enuncia de la siguiente manera: "El Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado". (5)

Al analizar las tres fases de la actividad financiera, encontraremos que el Presupuesto de Egresos de la Federación - principal objeto de estudio en este trabajo- se ubica en la tercera fase de dicha actividad, ya que en esta se lleva a cabo la realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras múltiples actividades.

Después de lo anterior, se empieza por analizar lo que es el presupuesto en general, así hasta llegar a plantear el problema sobre el que va a girar la realización del mismo.

#### **B.- ETIMOLOGIA DE LA PALABRA PRESUPUESTO.**

La palabra presupuesto se compone de dos raíces latinas "PRE" que significa "antes de, o delante de" y "SUPONER" que significa "factum o hecho", por lo que presupuesto significa "antes de lo hecho".

Debido a que la técnica presupuestal representa hoy en día un instrumento importante para la Administración Pública, el vocablo "presupuestar" se popularizó en el siglo XVIII durante la Hacienda Clásica, pero a pesar de ello la RAE, durante muchos años no lo aceptó, y mantuvo el criterio de que debía usarse el verbo presupuestar, por lo que está bien dicho por ejemplo: "Estado de Resultados Presupuestados", por ser participio pasado, actualmente la RAE considera que presupuestar es formar el cómputo de los gastos e ingresos o de unos y otros, que necesaria o probablemente han de resultar en un negocio de interés Público o privado.

Así llegamos a obtener la definición de que el presupuesto es una planeación anticipada de gastos e ingresos necesarios para que el Estado cumpla con sus fines.

#### **C.- DIVERSOS CONCEPTOS DEL PRESUPUESTO.**

Para empezar a estudiar el presente trabajo se consideró de suma importancia enumerar algunos conceptos del presupuesto, para que de esta forma logremos una mejor comprensión del mismo en el desarrollo del tema, es decir vamos a entender sus elementos fundamentales.

El Lic. Alfonso Cortina considera que "Constitucionalmente y en la práctica legislativa en México, el presupuesto entendido en ese sentido se escinde en dos actos que emanan, uno de las dos cámaras, denominado Ley de Ingresos, y otro, el Presupuesto de Egresos del Erario Federal, de la Cámara de Diputados".(6)

La definición anterior coincide con nuestro sistema, ya que en nuestra legislación el presupuesto es un acto Público anual de previsión y autorización previa, que contiene los ingresos que debe percibir la Federación y los gastos que deban realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas.

El maestro Giuliani Fonrouge lo define de la siguiente forma: "Presupuesto es un documento unitario e indivisible, emanado del poder legislativo, en ejercicio de facultades incuestionables y que, por tanto, es una ley en el sentido institucional de la palabra, de contenido perfecto y con plenos efectos jurídicos". (7)

Un elemento importante en el concepto del maestro Fonrouge es la unidad ya que posteriormente vamos a ver que este es uno de los principios en el presupuesto.

El Lic. René Stourm señala que "El presupuesto es un documento oficial que contiene un plan, preliminarmente aprobado por el Ejecutivo, de ingresos y gastos públicos". (8)

Esta es sólo una descripción física del presupuesto, dejando fuera su significado real, ya que constituye el documento más importante para establecer la Administración de los aspectos financieros del Estado.

El economista Benjamín Retchkimank sostiene que el presupuesto "Es una anticipada planeación de gastos e ingresos, siendo este plan necesario, porque el mundo económico funciona cuando existe escasez, es decir, cuando los factores de la producción y los bienes en general no son suficientes para cubrir todas las necesidades y hay que optar por las más importantes; en este sentido, el presupuesto gubernamental puede asimilarse al principio de mercado, en el que, siendo escasos, se racionan los factores de producción y mercancías entre usos competitivos". (9)

En esta definición es bastante considerable la aseveración que se hace de la necesidad del presupuesto, ya que por medio de este se racionan los factores de producción y mercancías, para una mejor distribución de egresos e ingresos.

El maestro Sainz de Bujanda señaló atinadamente que "El presupuesto es el medio de que el Estado se sirve para ordenar el mecanismo de sus gastos y sus ingresos". (10)

Hasta antes del siglo XVIII el presupuesto era un acto del Poder Público de una relativa influencia en la vida económica y social de una nación, ya que únicamente se limitaba a enumerar los gastos, sin tomar en cuenta los resultados. Actualmente, esa neutralidad e indiferencia del presupuesto ha sido definitivamente abandonada reemplazándose por una concepción moderna de las finanzas que reclama una teoría y una práctica de

los gastos públicos y del presupuesto como indispensables medios en la moderna estructuración de la Economía nacional.

El maestro Myrdal en su obra "El Estado del Futuro" sostiene que "Los problemas de las finanzas públicas están ahora inseparablemente mezclados con los problemas del comercio y los pagos internacionales, de los salarios y los ingresos, de la moneda y del crédito y que el instrumento técnico organizador es el presupuesto nacional, concebido como control de la contabilidad central al servicio de una red general de previsión y planificación económica del Estado". (11)

Esta definición es muy trascendente ya que se apoga a lo que actualmente encierra el presupuesto, pues engloba una serie de factores. Ya que en el campo de las finanzas del Estado generalmente se considera presupuesto nacional a la ley que define y estima anualmente los ingresos y al decreto en que se prevén y autorizan los gastos públicos durante el mismo lapso. Es un concepto único que incluye la programación del activo y pasivo de la cuenta pública.

El maestro Serra Rojas opina que "El presupuesto en su sentido tradicional es el conjunto de provisiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un periodo de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos provenientes de los particulares y de sus propios recursos". (12)

El presupuesto encierra un conjunto de factores, pues desde el punto de vista económico representa la condición financiera del Estado, manifiesta sintéticamente la política financiera del gobierno en un periodo determinado, también expresa el desarrollo del sistema de las cuentas públicas y finalmente, en su aspecto jurídico se consideran las normas jurídicas que organizan y determinan el funcionamiento de las instituciones financieras.

Por último, diremos que conforme a nuestra legislación el presupuesto es un acto público anual de previsión, que contiene los ingresos que debe percibir la Federación y los gastos que debe realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas, esto es realizado en dos documentos a diferencia de muchos países que en un solo documento incluyen egresos e ingresos, uno de los documentos es la Ley de Ingresos y el otro es el Presupuesto de Egresos, el primero se encuentra en el primer momento de la actividad financiera del Estado, ya que se refiere a la recaudación y el segundo está ubicado en el tercer momento, pues va a tratar todo lo relacionado con la erogación.

Así como estas hay muchas definiciones más, pero con las que ya han sido mencionadas es posible tener una noción bastante clara de lo que es el presupuesto, considerando que la definición más acertada es la que señala el maestro Myrdal, ya que nos dice

que el presupuesto no es sólo un documento que se limita a enlistar los ingresos y egresos del Estado, sino que este va a estar ligado totalmente a la vida económica del país, abandonando con esto la concepción clásica que se tenía del presupuesto, y pasando a una concepción más precisa de lo que es actualmente.

#### **D.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO.**

##### **D.1.- Actividad Financiera de la Epoca Precolonial.**

Para relatar los antecedentes históricos del presupuesto es necesario mencionar, que antes del siglo XVIII no se hablaba del presupuesto en forma concreta, ni siquiera de actividad financiera, únicamente existían sistemas de tributación; es por ello que a través del desarrollo de este tema por lo general se maneja el concepto de actividad financiera, aunque en la época precolonial no existía como tal y la mayoría de las veces nos vamos a encontrar con que únicamente se narra de que manera se conformaba la tributación, sin hacer un estudio detallado del presupuesto de egresos. De esta forma encontramos que la organización de los pueblos prehispánicos que se encontraban asentados en nuestro territorio era la siguiente:

"Situados muy cerca los unos de los otros, se confundían a primera vista en un solo pueblo pero en realidad, eran reinos diversos unidos por la proximidad de sus territorios y por sus estrechas relaciones políticas. En la época de la conquista formaban una Triple Alianza ofensiva y defensiva, gracias a la cual no solamente lograron mantener su independencia en medio de los pueblos hostiles, sino que extendieron sus dominios en forma no lograda hasta entonces por otros pueblos indígenas de su mismo grado evolutivo. Estos reinos en su organización interior, se encontraban constituidos de manera semejante. En cuanto a su gobierno, puede decirse que, de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta. El rey era la autoridad suprema, el señor de vidas y haciendas; a su alrededor, los sacerdotes, representantes del poder divino, que, por lo general, eran de noble estirpe; los guerreros de alta categoría, nobles también en su mayor parte y, en segundo término, la nobleza en general, representada por familias de abolengo. Venía después el pueblo, una masa enorme de individuos sobre cuyos hombros se mantenían las diferentes clases enumeradas".(13).

En esta época que fue previa a la conquista, específicamente entre los aztecas, no se puede hablar de un sistema financiero formal, porque aun utilizaban el trueque para realizar sus transacciones comerciales. El pago en especie predominaba entre los mercaderes y artesanos y el pago en trabajo agrícola era fundamental. Se estima una fuerte participación del gobierno ya que este controlaba los recursos fundamentales de la economía: tierra, trabajo, proceso productivo y redistribución de la

riqueza, no se permitía la concentración distribuyendo riquezas a través de ceremonias y fiestas, las mercancías que se generalizaban como medio de intercambio eran el cacao, las mantas llamadas quechtli o patolcuachtli, el oro en polvo y las plumas o piezas de cobre en forma de R y ciertas piezas de estaño.

Tres pueblos, como ya mencionamos anteriormente, eran por su civilización los que dominaban la mayor parte de lo que actualmente constituye el territorio mexicano. Conocíanse estos pueblos con el nombre de azteca o mexica, tecpaneca y acolhua o texcocano. Las provincias conquistadas por los aztecas rendían tributos al templo mayor, los cuales, eran por lo común, en especie o en trabajo, ya que no existía el dinero.

Había en México un gran número de entidades políticas, total o parcialmente independientes unas de otras y con importantes diferencias sociales y económicas. Coexistían distintos niveles y formas de organización económica incluso dentro de una misma entidad política.

Para poder identificar con mayor claridad la actividad financiera de aquella época, es importante estudiar las instituciones que organizaban la producción, la base de la clase dominante, la actividad económica, cómo obtenían sus ingresos, etc.

La base de la economía era una estructura de dominación definida por la existencia de dos estamentos fundamentales: los nobles (pilliltin), que formaban como personal de gobierno la clase dominante que controlaba los medios materiales de producción, y los plebeyos (macehualtin), que eran la clase trabajadora dependiente política y económicamente de la nobleza.

En relación con el sistema de la tierra en el México antiguo, hay una lista de distintos tipos de tierra, había los "tlatocamilli" (tierras del "tlatoani" o rey) que el común de la población tenía la obligación de cultivar para producir bienes destinados al "tlatoani"; también habían tierras de los señores "tuctli" (plural teteuctin), o sea los jefes de lo que se llamaba un "tecalli", casa señorial. En estas casas había, bajo el "teuctli", un grupo de parientes suyos que eran los nobles o "pipiltin" de esa casa; había además macehuales adscritos a la casa. El "teuctli", como jefe de ella, ejercía la autoridad sobre las tierras y labriegos que dominaba; por otra parte, participaba en la organización política del señorío en su totalidad. Algunos de los nobles eran "calpixque" (mayordomos colectores de tributos).

Finalmente había otra gran categoría de tierra, las "alteptlalli" o "calpullalli", tierras de pueblos y barrios, que ocupaban las comunidades de campesinos. Estos vivían en barrios o "calpulli" que tenían tierras para el uso de sus miembros, quienes recibían parcelas de uso familiar por las cuales tenían

la obligación de dar servicios personales y pagar tributos. Otras tierras se describen con términos que indican el uso a que se destinaban los tributos; los "milchmalli" (rodela de sementeras) y "cacalomilli" (sementeras para bastimento) que producían provisiones para la guerra y los "teopantlalli" (tierra del templo)". (14)

Los distintos tipos de tierra ocupados por individuos desde las del rey a las de los macehuales se transmitían de generación a generación por herencia, sujeto a la aprobación de la autoridad superior y al mantenimiento de las obligaciones ajenas al gozo de la tierra. Las tierras se vendían entre los nobles o entre los labradores de los pueblos y barrios, es decir, dentro de una misma población y dentro del estamento. En cuanto a los macehuales no podían enajenar tierras por venta ni por trueque ni de otra manera sin expresa licencia y mandato del señor y sin que el "tequitlato" o mandón que llevaba la matrícula de tierras y gentes del barrio se asegurase de que el nuevo poseedor pagara el tributo correspondiente.

El trabajo también estaba administrado por el organismo político. Todo individuo en el México antiguo tenía obligación de dar su "tequitl" (oficio, trabajo o tributo); se puede decir que es la obligación que todo individuo tiene de contribuir algo a la sociedad. Tratándose de la organización de la economía, lo fundamental era el "tequitl" aportado por la gran masa de la gente común. A cambio de usufructuar una parcela para su sustento, el macehual tenía que pagar tributo en especie y en trabajo.

Dentro de la generalidad de los macehuales que tributaban al "tlatoani", había los "teccaleque" que tributaban a los "tetectin" y los "mayeque" (literalmente braceros) que trabajaban en tierra de los reyes, señores, nobles y otros particulares. También había renteros que arrendaban, a corto plazo parcelas de los nobles y los labradores de los barrios mejor dotados de tierras.

Los labriegos y artesanos se dedicaban a la producción doméstica destinada al mantenimiento de la familia, más un excedente para el intercambio con otras unidades domésticas y para el pago de tributos.

El Palacio del "tlatoani" y en menor medida los palacios de los señores de menor categoría, eran unidades no sólo para la administración sino también para la producción. Los reyes y señores tenían mayordomos encargados de organizar la producción en base al trabajo de los plebeyos asignados al palacio que cultivaban la reserva señorial. También era posible dar algunas de estas tierras a Terrazgo.

La producción artesanal también era parte de la economía de los palacios. En la corte había funcionarios a cargo de los principales oficios, como un cazador mayor, un guardajoyas, un mayordomo de los plumajeros, todos los cuales cuidaban de los artesanos de su rama. Como tributo llegaba algodón que tejerían todas las mujeres, concubinas y criadas del palacio. Los señores dependían del trabajo de sus macehuales para la construcción y reparación de sus palacios. Los sujetos de un señor prestaban además servicio doméstico de limpieza y cocina y aportaban agua, leña y víveres para el uso diario.

Finalmente, donde se puede apreciar con mayor claridad cuál era el fin de su presupuesto es en la realización de obras públicas, que eran dirigidas por el gobierno; como son la construcción de palacios, templos, monumentos, calzadas y albarradones para el control de las aguas.

Había gran acumulación de productos, parte fundamental de estos circulaban en forma de tributo desde el productor a su señor, fuera este tlatoani, teuctli o pilli. Los macehuales se beneficiaban con las obras públicas, redistribución de bienes, tierra para que se sustentaran, protección en caso de conflicto y beneficios del culto público organizados por los señores.

#### **D.2.- La Actividad Financiera en la Colonia.**

El período colonial está caracterizado por tres épocas; se da la primera época, de la euforia, que se caracteriza por el reparto del botín, el saqueo de América. Como ejemplo de esto, tenemos el reparto que hicieron los conquistadores de las encomiendas y la acumulación de riquezas que lograron, distribuyéndose así mismo los cargos públicos. En ese tiempo se practicó el esclavismo de los indios.

La segunda época fue la de la depresión en Europa. Esta fase es de singular importancia pues en ella nace la hacienda y el peonaje (con efectos latifundistas hasta el siglo XX). Se establece fuertemente la compra de cargos públicos y la concepción patrimonialista de estos, se consolida la fuerza política y económica de las corporaciones religiosas, comerciales y hacendarias. La Nueva España deja de ser un monoexportador de oro y los hacendados blancos orientan la producción al autoconsumo explotando al mismo tiempo a la población indígena. En este período el gobierno virreinal adquiere mucha fuerza, se corrompe con la venta forzosa de cargos públicos y no rinde cuentas al gobierno español. La fuerza económica y política descansa fundamentalmente en la iglesia.

La tercera etapa, primordial para el sistema financiero mexicano que posteriormente se fue desarrollando, es aquella en que los borbones fortalecen el control político y económico en la Nueva España. En este período se aplica la Real Cédula y se expulsa a los jesuitas, se disponen administradores públicos supliendo a los privados, que únicamente observen su beneficio personal medido en utilidades; en 1785 la Contaduría Pública comienza a utilizar la partida doble y también se incrementa la captación de impuestos para beneficio de España; se crean nuevos impuestos como el de las pulperías y los estancos, creándose nuevas formas de trabajo a través de las cuales se reúnen numerosos trabajadores bajo un mismo techo y no más en su casa; los comerciantes pierden el poder político y económico y se fomenta la minería. El propósito de las reformas borbónicas se resume en controlar la Colonia para beneficiar a España.

#### D.2.1.-- La Hacienda Pública en la Nueva España.

La Hacienda Pública en la Nueva España no se estableció conforme a un sistema. Por lo contrario, las rentas e impuestos que por diversos motivos cubrían los habitantes del país para los gastos públicos y el sostenimiento del gobierno peninsular, fueron creándose de acuerdo con los intereses y necesidades de este último y a medida que iban surgiendo nuevas fuentes de riqueza.

El régimen hacendario hizo necesario un ejército de funcionarios y empleados, al mismo tiempo que enormes gastos provocaron con frecuencia desequilibrios financieros.

En su origen, todos los ingresos formaban una masa común que pertenecía al rey, que podía distribuirlos como mejor le pareciere. Posteriormente las rentas obtenidas fueron agrupadas de la siguiente manera:

- "1) Masa Común, constituida por los ingresos que se destinaban a los gastos de la administración pública, y los productos de los estancos, principalmente de la pólvora, mercurio, naipes y después el tabaco.
- "2) Productos que, perteneciendo a la Corona, tenían destinos particulares como el de la Cruzada, la Media Anata, etc.
- "3) Ramo de Ajenos, compuesto por la renta de los bienes comunales y de las obras pías que se habían encomendado a la vigilancia del gobierno".(15)

Más de la mitad de lo recaudado se invertía fuera del país. A fines de la época colonial, llegó a ingresar a la hacienda pública un promedio de 20 millones de pesos por año. De esta cantidad aproximadamente 4 millones y medio se destinaban a otras

colonias, para ayudar a sus gastos, y cerca de 7 millones se enviaban anualmente a España.

En el siglo XVI, la hacienda pública proporcionó importantes recursos para las empresas de descubrimiento del camino de las Islas del Sur y de las Molucas. A fines del siglo XVIII se produjo un notable aumento de las rentas públicas.

El cobro de los impuestos estaba a cargo de los Oficiales Reales cuyos innumerables abusos y exacciones originaron quejas constantes. Existió dentro de la Real Hacienda un ramo de egresos consistentes en mercedes, pensiones, limosnas y salarios, otorgados por Cédula Real y en beneficio de individuos o instituciones que residían fuera de nuestro país.

#### D.2.2.- Principales ramos de ingresos.

Quinto Real.- Su origen fue una Real Cédula de 1504 por la cual los reyes mandaron que todos los vasallos vecinos o moradores de Indias que cogiesen o sacasen de cualquier provincia o lugar de ellas oro, plata, estaño o azogue, fierro u otro metal, hubiesen de pagar y contribuir al real patrimonio la quinta parte de lo que cogiesen. Es en 1548, por gestiones del Ayuntamiento de México que se redujo a la décima parte, prorrogándose la vigencia del quinto real hasta 1584.

Derechos de amonedación.- En 1536 se establece la casa de Moneda para la acuñación de plata y cobre. El oro se acuñó a partir de 1673, antes de esta fecha era remitido a España. Con la renta que al Estado producían la plata y el oro se labraban alhajas y vajillas.

Estanco del mercurio.- La introducción y venta del azogue o mercurio en la Nueva España estuvo monopolizada por el gobierno que podía fijarle arbitrario precio, pues este era el principal instrumento de la minería.

La Alcabala.- Se establece en 1571 y subsistió hasta 1896. Muchas veces fue arrendada a particulares que cubrían cierta suma. En 1776 concluyeron los arriendos.

La Bula de la Santa Cruzada.- Era un derecho cedido por los Papas a los reyes. Consistía en indulgencias concedidas en un principio a los cruzados que partían a la reconquista de Jerusalén, y que más tarde otorgaron a cambio de cierta cantidad. En 1574 se hizo la primera publicación de esta Bula con la oposición de órdenes religiosas.

También existieron los estancos de la pólvora, del papel sellado, del tabaco, de correos, de la lotería, de las salinas, del pulque, de naipes, el almojarifazgo (impuesto aduanal hasta el 15%), la media anata (era el derecho que se cubría al ingreso

en cualquier empleo u oficio, y Consistía en el pago de medio año de sueldos o salarios), la venta de oficios de la administración pública, etc.

#### D.2.3.- Tributación en la Nueva España.

"El tributo novohispano se originó en la Bula Alejandrina de 4 de mayo de 1493. Además de un impuesto personal o de capacitación que se cubría en especie y en servicio conmutado -más tarde- en pago de dinero, el tributo representó una manifestación de la soberanía del monarca, que se expresaba directamente en el vasallaje de los indios en relación a aquél. Estuvieron exentos de pago los indios y caciques y gobernadores indígenas, los indios viejos, mutilados, enfermos; y los indios que ya habían prestado servicios distinguidos a la Corona. Los indios tributarios eran indios e indias de 25 a 55 años, si eran casados; pagaban medio tributo los viudos y viudas, solteros y solteras. Dos tipos de tributo existieron: 1) A la Corona, en el caso de los indios que eran vasallos directos de la corona; 2) A los particulares, en el caso de los indios vasallos inmediatos de los encomenderos." (16)

De lo anterior se puede derivar el exceso de impuestos que pagaban nuestros antepasados, la explotación de recursos naturales y humanos, así como el saqueo de nuestro país.

#### D.2.4.- Reforma Fiscal a Fines del Siglo XVIII, que da Indicios de una Actividad Presupuestaria.

A influjo del despotismo ilustrado de los borbones españoles, Carlos III se interesó también por llevar a cabo la reforma fiscal en sus dominios. A Nueva España envió como visitador a Don José de Gálvez. Su preocupación era lograr el aumento de los ingresos novohispanos y concentrar ingresos y oficinas de recaudación.

Don José Gálvez organizó los RAMOS DEL PRESUPUESTO así: Ramos de masa común, ramos destinados a España y Ramos de ajenos.

Sin embargo, sólo por concepto de diezmos, la Iglesia obtenía una cantidad casi igual a todos los ingresos del Estado por concepto de rentas e impuestos diversos. A pesar de ello, debemos concluir que la Nueva España era la más importante fuente de ingresos de la Corona.

### D.2.5.- Control de la Actividad Presupuestaria Durante la Colonia.

A la llegada de Hernán Cortés a la Nueva España, este organiza un Ayuntamiento en la Villa Rica de la Veracruz para adquirir poder tanto político como económico y promete a sus soldados que del tesoro que incautaran, una quinta parte sería para el rey y la sobrante la repartirían entre ellos. Al terminar la conquista Cortés no cumple con lo prometido a sus soldados, ellos piden a España que se le inicie un Juicio de Residencia, por medio del cual rendiría cuentas a España; es designado Luis Ponce de León para llevarlo a cabo, pero misteriosamente muere y este juicio no se lleva a cabo.

En la época de la Colonia, la Corona llevó un control en la actuación de los funcionarios fiscales y el castigo de las transgresiones que se presentaran. Podían hacerse visitas, obtener información secreta, se podían dar cargos y recargos y finalmente el Consejo de Indias dictaba una sentencia, la cual podía ser apelada mediante recurso de suplicación. La sentencia era ejecutada por la Audiencia, el rey o gobernador; a este proceso se le denominaba Juicio de Residencia.

Existían los oidores y los veedores que eran personas designadas por el rey, para vigilar la buena administración tanto económica y política de los virreyes, si se encontraba alguna anomalía la informaban al rey.

El Juicio de Residencia, se puede definir como la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su encargo, debiendo permanecer en el lugar en el cual había desempeñado su labor, en tanto se investigaba su conducta y al tiempo que se permitía con el fin de permitir a los particulares presentar demandas por los agravios recibidos de dicho funcionario.

El juicio se constituía de dos partes: en la primera el juez actuaba oficiosamente, y era secreta, solicitando informes a organismos oficiales, revisando la documentación pública, recibiendo denuncias anónimas y examinando testigos; la prueba fundamental del juicio era la testimonial, por ello, los residienciados, al inicio del juicio entregaban una lista de sus posibles enemigos para evitar que fueran llamados al juicio. En esta fase se daba la elección y el número de jueces que designaba el presidente del Consejo de Indias. Inicialmente se designó a un sólo juez de residencia, pero a fines del siglo XVII se designó colegiadamente a tres personas.

La segunda parte del juicio era pública, en ella se recibían demandas de particulares contra funcionarios; la instrucción comenzaba con la publicación de los edictos de residencia en las principales villas y ciudades donde había tenido jurisdicción el funcionario; los edictos invitaban a la población a presentar sus

demandas contra el residenciado, por agravios, perjuicios e injusticias recibidas en su persona, honra o haciendas. Quien presentara las denuncias, debía otorgar fianza que cubriera una indemnización si no probaba su acción.

Establecidos los cargos y presentados los descargos por el residenciado, el juez dictaba sentencia. También existía la segunda instancia, inicialmente conoció de ella el Consejo de Indias en España; posteriormente este cuerpo colegiado sólo conoció de residencias tomadas a gobernadores y miembros de la Audiencia, y de las restantes se ocupaban las Audiencias Locales en sus Distritos. En general, si el oficio era por nombramiento real (de gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, etc.) de la segunda instancia conocía el Consejo y de los restantes conocerían las Audiencias Locales.

El Recurso de suplicación, era oponible a penas trascendentes, como privación perpetua de oficio, pena corporal y en el caso en que la sentencia la hubiera dictado el Consejo de Indias.

Los funcionarios obligados a dar residencia eran el virrey, los gobernadores, políticos y militares; los corregidores, los oidores y hasta los cargos de menor jerarquía como eran mayordomos del hospital real, escribanos, canecos mayores, capitanes, maestros y pilotos y oficiales de la Armada de Indias. Cabe destacar que para aspirar a un nuevo cargo era indispensable someterse a este juicio. El funcionario residenciado tenía que otorgar fianza, la cual le era devuelta en caso de resultar sin cargos. El juicio se daba al finalizar su encargo, pero en caso de que fuera perpetuo, se llevaba a cabo cada cinco años.

### D.3.- El Presupuesto del México Independiente.

#### D.3.1.- Constitución de 1924.

Cuando México logra independizarse de los españoles, después de una larga lucha, el 4 de octubre de 1824 el Constituyente decretó una carta federal, compuesta por siete títulos y 171 artículos. El presupuesto se regulaba de la siguiente manera:

"El Poder Legislativo de la Federación residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General"(art. 10).(17)

Posteriormente señalaba: "(Art. 13) Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos:

"VIII.-Para fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo.

"IX.-Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella el Poder Ejecutivo".(18)

Así, dentro de las facultades que otorgaba al Ejecutivo relacionadas con el presupuesto, en el art. 16 F III señalaba que "Cuidar la recaudación y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes".(19)

En esta Constitución también se hacía referencia a los estados, pues en el art. 32 señalaba lo siguiente:

"El Congreso de cada estado remitirá anualmente al General de la Nación nota circunstanciada y comprensiva: de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, de los ramos de industria, agricultura, mercantil y fabril, indicando sus progresos o decadencia con las causas que los producen; de los nuevos ramos que pueden plantearse, con los medios de alcanzarlos; y de su respectiva población".(20)

Como facultades exclusivas del Congreso General en el art. 50 F VIII, decía lo siguiente:

"Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno. La formación de leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener origen sino en la Cámara de Diputados".(21) Este art. viene a ser el antecedente del art. 72 inciso h) de nuestra actual Constitución.

El art. 50 F VIII de la Constitución de 1857 también señalaba como atribuciones del Presidente cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.

En esta fase se habla de un Congreso General, dividido en una Cámara de Diputados y otra de Senadores, no se habla de presupuesto de egresos en forma específica, únicamente se hace alusión a gastos y contribuciones. La formación de leyes que versen sobre contribuciones o impuestos será en la Cámara de Diputados y algo muy importante a considerar que subiste hasta nuestros días es que se empieza a dar la anualidad del presupuesto.

### D.3.2.- Leyes Constitucionales de 1836.

En estas Leyes se considera obligación de los mexicanos, cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan, también menciona que el Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación, compuesto por dos Cámaras. Toda Ley va a iniciar en la Cámara de Diputados y a la de Senadores corresponderá su revisión.

Estas leyes señalaban en el art. 44 que al Congreso General corresponde "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 (FIII)", y "Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el Ministerio de Hacienda en el año último y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria(FIV)". (22)

En este período centralista, el Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República, queda establecida como una de sus atribuciones entre otras, la de cuidar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones con arreglo a las leyes, es decir, se autoriza al Ejecutivo a organizar la Hacienda, los gobernadores de los estados quedan sujetos al Supremo Gobierno de la Nación, desaparecen las legislaturas estatales. Como es de notarse no se habla de un Presupuesto de Egresos en forma específica.

### D.3.3.- Bases Orgánicas de 1843.

En este período subsistía el Gobierno Centralista, al igual que en el anterior. En relación al presupuesto, en el art. 47 señalan que el Congreso tendrá dos períodos únicos de sesiones en el año; cada uno durará tres meses; el primero comenzará el 10. de enero y el segundo el 10. de julio. En el art. 49 nos dice que el segundo período de sesiones se destinará exclusivamente al examen y aprobación de los presupuestos del año siguiente, a decretarse las contribuciones para cubrirlos y al examen de la cuenta del año anterior que presente el Ministerio de Hacienda. Además toda iniciativa corespondará a la Cámara de Diputados.

Esta fase difiere poco de la anterior, ya que la única diferencia que se encuentra es en relación al período de aprobación del presupuesto.

#### D.3.4.- Constitución de 1857.

Dicho documento señalaba como obligación de todo mexicano, contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como el estado y municipio en que residiera de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes; lo que actualmente denominamos principio de legalidad.

En el art. 68 se señala que "el segundo período de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo"(23), y en el art. 69 menciona que "el día penúltimo del primer período de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior".(24)

En este período se vuelve al sistema unicameral, subsistiendo sólo la Cámara de Diputados. Hay un período específico de sesiones para examen y votación del año fiscal siguiente y se habla de un proyecto de presupuesto.

Dentro de las facultades del Congreso (no debemos olvidar que era un sistema unicameral), está la de aprobar el Presupuesto de Gastos de la Federación que anualmente debe presentar el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

#### D.3.5.- Constitución de 1917.

Finalmente llegamos a la Constitución de 1917, la cual nos rige actualmente y que será analizada, a través de este trabajo, en la parte relativa al presupuesto.

#### E.- OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO.

Para poder comprender la aplicación del presupuesto es muy importante considerar cuales son sus objetivos o sus fines logrando de esta manera un análisis más preciso de su importancia en cualquier administración, ya que de la buena marcha de esto van a depender los fines hacia los que se dirijan las administraciones de los diferentes países.

Dicho lo anterior, tenemos que los objetivos en forma concreta son los siguientes:

- 1) Planificación. La cual se va definir como el camino a seguir con unificación y sistematización de actividades de acuerdo con objetivos. Es decir se va a preparar la forma de llegar a la realización de una meta, que en el caso del presupuesto es cómo obtener, administrar y erogar los recursos.

- 2) **Coordinación.** Por medio de esta se tratará de dar un desarrollo y mantenimiento armonioso de las actividades; es el hecho de mantener un orden.
- 3) **Dirección.** Es un objetivo fundamental ya que de la función de este va a depender la buena marcha de la administración, pues va a tener la función ejecutiva para guiar e inspeccionar subordinados.
- 4) **Control de medidas.** Opera para saber si los objetivos o metas se están cumpliendo. En éste caso un control de medida sería la rendición de la cuenta pública.

Los presupuestos públicos ofrecen un medio eficaz de organizar la información administrativa, de manera que se tomen decisiones correctas sobre la distribución de los recursos públicos limitados. Puede definirse el presupuesto como un plan amplio, expuesto en términos financieros, gracias al cual entra en vigor un programa de operaciones durante un período determinado de tiempo, contiene cómputos estimativos de los servicios, las operaciones y los proyectos abarcados en el programa y los recursos utilizados en su apoyo.

La elaboración de presupuestos proporciona un sistema de comunicación, ya que los propósitos del presupuesto público son tanto políticos como administrativos. El presupuesto es mucho más que un documento financiero; presenta un proceso gracias al cual se formulan nuevas políticas, se ponen en marcha programas de acción y se implantan controles, tanto legislativos como administrativos. Todo presupuesto debe vincularse con la totalidad del proceso administrativo público y ser producto suyo, recibo de influencia de los mismos procesos sociales, económicos y políticos que afectan a la dirección de todos los asuntos públicos. Los documentos presupuestales contienen una terminología común para describir los planes y los programas que abarcan diversas operaciones públicas.

Pueden ser un vehículo eficiente para revalorar periódicamente las finalidades y los objetivos gubernamentales. El presupuesto sirve de base jurídica para los gastos públicos y responsabilidades fiscales a través del proceso presupuestal. La autoridad y la responsabilidad financiera son susceptibles de delegarse, reteniéndose al mismo tiempo el control central apropiado.

El presupuesto tiene una gran importancia porque "los gobiernos, al igual que los individuos, no pueden juzgar inteligentemente de cualquier partida concreta de gastos o una posible fuente de ingresos, sin perder de vista el cuadro completo de los posibles gastos y los posibles ingresos. La mayor parte de las partidas de gastos que corresponden a un nuevo servicio o la ampliación de uno ya existente que ofrezca a la comunidad, son convenientes, pero su costo debe equilibrarse con

otras exigencias que pesan sobre los ingresos públicos y con los recursos o posibilidades del gobierno. Todos los impuestos pueden parecer indeseables en sí; pero, equilibrados con los servicios que hacen posibles, puede ser que haya de inclinarse a su favor. Así pues, el presupuesto es un sistema de proporcionalidad, y no sería necesario en una economía de abundancia tal que el pueblo, colectivamente, pudiera tener todo lo que necesitase. Es mucho más fácil que coincidan los extremos si gastos e ingresos son planeados con la debida antelación, el planeamiento exige cierta responsabilidad y dirección, o sea, competencia. En el nivel federal, la formación de presupuestos requiere un cuidadoso examen de los efectos de impuestos, gastos y deudas, en la economía en conjunto, es propio de la política fiscal. Una vez que se ha formalizado el plan, hacen falta disciplina y técnica para ponerlo en práctica. La finalidad de los presupuestos es facilitar este proceso".(25)

Para el maestro Andrés Serra Rojas, los objetivos del presupuesto son los siguientes:

- "- Apoyar la generación de empleos.
- "- Coadyuvar a mantener el crecimiento alto y sostenido.
- "- Propiciar una mejoría en el nivel de vida de la población, ampliándose la cobertura en los renglones básicos de la alimentación, educación y salud con especial prioridad para los grupos y zonas marginadas al programa de productos básicos.
- "- Controlar la inflación mediante el uso integrado de los instrumentos de política a efecto de lograr una tasa inferior a la anterior y una tendencia descendiente.
- "- Fortalecer los programas en las áreas y regiones prioritarias del sector rural, social y de comunicaciones y transportes. En nuestros días el Estado como cualquier empresa privada necesita una coordinación precisa de sus ingresos y sus egresos. A esto obedece la limitación de vigencia de los presupuestos que se denomina ejercicio financiero. En nuestro país este período de tiempo es de un año, del 1o. de enero al 31 de diciembre y corresponde al año solar. En otros países estas fechas varían".(26)

Para concluir, mi punto de vista sobre la finalidad del presupuesto es que siempre debe haber una planeación, tomando en cuenta los recursos con los que se cuentan, así como determinar la administración de dichos recursos, para que se puedan aplicar de acuerdo a los fines del Estado, pero la verdad es que su finalidad no es únicamente de carácter financiero, sino de carácter político, ya que la elaboración de un presupuesto nos sirve para tener un control sobre las personas que lo llevan a cabo, determinando responsabilidades en caso de que no lo hagan con apego a la ley.

Estos fines mencionados pueden traducirse en un solo fin, como lo menciona el maestro Luis Humberto Delgadillo: "Este fin último conocido como bien común, por considerar a toda la población, se denomina bien público al ser adoptado por el Estado y ser expresado en diferentes declaraciones políticas como -afirmar la independencia de la patria respecto del exterior, mantener la tranquilidad y el orden en el interior, proteger la libertad y el derecho de los súbditos, y proveer el bien común de los mismos (Constitución Federal Suiza de 1874) o ...establecer la justicia, asegurar la tranquilidad domésticas, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y preservar nuestra seguridad y la de la posteridad- (Introducción a la Constitución de los Estados Unidos de América". (27)

## **F.- TIPOS DE PRESUPUESTO.**

### **F.1.- Presupuesto Tradicional.**

La concepción del presupuesto en la Hacienda Clásica comprendía solamente los ingresos y los gastos públicos en los que se establecía lo que el gobierno gastaría y la fuente de donde emanarían los ingresos necesarios para dicha erogación, constituyendo, en consecuencia, un acto de relativa influencia en la vida económica y social de una nación hasta fines del siglo XIX.

#### **F.1.1.- Desventajas del Presupuesto Tradicional.**

- "Las clasificaciones del gasto al presentarse con cifras globales no permiten programar las actividades del sector público federal en forma coordinada con el presupuesto, ni controlar el gasto público, a excepción de lo meramente financiero.
- "A pesar de que la clasificación del gasto público, desde el punto de vista económico se presenta en cuenta doble, con desglose de cuentas corrientes y de capital, carece de metas cuantificables y de elementos que permitan identificar programas de acción; de ahí que no se puedan conocer en principio los propósitos del sector público, ni evaluar los efectos del gasto por medio del presupuesto". (28)

Como el control del presupuesto tradicional se hacía con la comprobación del gasto financiero, muchas Secretarías, Organismos, etc. se aseguraban a gastar sin planear.

La presentación anual del presupuesto, no contiene ni permite establecer un sistema de normas coeficientes que sirvan para evaluar en forma sistemática la productividad de los recursos materiales y humanos y financieros, provocando la ineficiencia del sector público.

## F.2.- Presupuesto por Programas.

"Para este sistema el presupuesto no es sólo el conjunto de provisiones de los gastos y los ingresos, sino que constituye un instrumento de trabajo de la Administración Pública, pues en él se establecen las actividades que se desarrollarán, así como los medios para llevarlas a cabo".(29)

Este tipo de presupuesto como se deriva de la definición anterior, es un sistema que pone especial atención a los hechos que realiza el gobierno y no únicamente a sus adquisiciones.

### F.2.1.- Características del Presupuesto por Programas.

- "- El Gobierno debe asignar recursos de acuerdo a las necesidades de la población.
- "- Utilizar los recursos, buscando el desarrollo de la economía.
- "- Emplear los recursos de la manera más racional partiendo por lo general del principio de la escasez de recursos.
- "- Fijación de objetivos y programación de actividades.
- "- El método programático permite verificar que se dé preferencia a los objetivos más deseables, que sean compatibles entre sí y que las etapas sean realistas.
- "- En nuestro país toda política de gastos públicos deberá forzosamente contemplar las principales necesidades nacionales. Este funciona a través de la capacitación, análisis y presentación adecuada de la información pertinente para la toma de decisiones sobre objetivos, caminos alternativos, etc."(30).

De las características anteriores se puede concluir que el presupuesto por programas es un sistema más metódico, toda vez que señala un proceso que tiende a planear las cosas a cierto plazo, es decir, en este sistema se da un presupuesto más dinámico que se rige por ciertos parámetros y que no se limita a ser un simple documento de ingresos y egresos, sino que se preocupa por proponerse objetivos y llegar a realizarlos.

Para el profesor Gonzalo Martner, este proceso presupuestario tiene tres fases que son las que a continuación se señalan:

- "1) ELABORACION. Recopilación de la información de las dependencias ejecutivas, su procesamiento, las negociaciones internas y externas, hasta la aprobación del proyecto presupuestario, para terminar con los aspectos de reprogramación.
- "2) OPERACION Y EJECUCION. Es el comienzo de una serie de actividades en un nuevo período presupuestario, en el que se formulan las incurrencias de gastos para activar todo el proceso administrativo en cada uno de los programas.

- "3) CONTROL Y EVALUACION. Se establecen instrumentos y los mecanismos de vigilancia y ajuste para el cumplimiento de los objetivos y metas programados. Incluye también la evaluación de resultados con base al sistema de información que se establece con el fin de aplicar acciones de tipo correctivo."(31)

Las fases mencionadas por el profesor Martner vienen a reforzar lo que ya se ha mencionado del presupuesto por programas, ya que nos señala como se va dando de manera precisa el procedimiento de formación del presupuesto.

#### **F.2.2.- Ventajas y Limitaciones del Presupuesto por Programas.**

Las ventajas se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) Ofrece posibilidades de control que escapan al presupuesto tradicional.
- b) Logra la adecuada combinación y coordinación de los procesos.
- c) Permite una toma de decisiones más racional, ya que se hace con base en objetivos y programas específicos.
- d) La estimación de los costos es más realista ya que se proyectan sobre lo que se va a hacer.
- e) Permite un mayor conocimiento de los efectos que provoca la acción del gobierno debido a las técnicas de análisis.
- f) Diversifica y multiplica las fuentes de información, lo cual racionaliza la toma de decisiones.

En cuanto a las limitaciones de este sistema, encontramos que el principal problema que enfrentan los estudiosos del mismo, es la confusión en relación con su contenido, sus fines y sus alcances. Muchos hacen de él un dogma e incluso llegan a pensar que no es necesaria la democracia política para la toma de decisiones en materia de gasto.

El maestro Sergio Francisco de la Garza, señala que: "Los indicadores que se utilizan deben ser cuidadosamente ponderados, por los mismos programadores, por los políticos y por la opinión pública.

"Los datos que proporciona el presupuesto por programas no significan por sí mismos que se ha obtenido mejor salud, mejor transporte, mejor educación, etc. a lo más proveen datos efectivos de lo que se está haciendo, para que los juicios de valor se emitan tomando en cuenta esos y otros factores".(32)

Esta técnica no puede sustituir a la concertación democrática que contiene los procesos políticos de decisión en materia presupuestaria y en seguida que no se trata de un sistema que pueda reemplazar al sentido común o la sensatez para tomar decisiones inteligentes.

Así, surge la reforma administrativa, emprendida por el Ejecutivo Federal a partir de 1977, que institucionalizó la planeación, la programación y la presupuestación como instrumentos básicos de gobierno para la realización de sus acciones, cuya trayectoria la analizaremos en el subtítulo F.4.

### **F.3.- Presupuesto Funcional.**

El maestro Ríos Elizondo, considera que el presupuesto funcional "constituye ya un instrumento en relación con las actividades a desarrollar, pero que (...) permite la delegación administrativa en el manejo de cantidades globales asignadas a grandes categorías o rubros a las Dependencias, las que pueden, discrecionalmente, emplearlas para el desarrollo de Programas sin que sea necesaria la autorización previa de la oficina central del presupuesto, pudiendo efectuar, incluso, transferencias compensadas; constituye, este sistema, por lo mismo, una fuente directa de información, en cualquier nivel, para los órganos legislativos y administrativos".(33)

Es un presupuesto introducido por la doctrina, porque considera que el presupuesto por programas ha sido insuficiente, ya que muchas dependencias no pueden emitir juicios sobre los programas que emiten las altas esferas gubernamentales, en cambio en el presupuesto funcional se podría lograr una mejor administración por medio de la delegación de cantidades globales asignadas a estas dependencias para emplearlas en forma discrecional sin consultar la oficina general del presupuesto, pero este presupuesto en México no es posible porque saldría del marco legal, ya que nuestro país se rige por un presupuesto general que deriva de todo un proceso legislativo.

### **F.4.- Trayectoria del Presupuesto por Programas en México.**

El Presupuesto es concebido en México, como una herramienta sin duda, de las más importantes, pero herramienta al fin, con la que debe contar y cuenta la Administración Pública en tanto que instrumento medio al servicio, subordinado siempre a la instancia encargada de tomar decisiones políticas en una sociedad organizada como Estado de Derecho.

En México se seguía el sistema del presupuesto tradicional, donde sólo preocupaba la cantidad de gasto para cada entidad autorizada, sin importar los resultados, ni la manera de llevarlo a cabo, influencia de la Hacienda Clásica, sin tomar en cuenta la economía del país hasta que se expide la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación que estuvo en vigor de 1935 a 1976.

Para lograr precisar los objetivos se consideró indispensable establecer no sólo un nuevo sistema para la elaboración del presupuesto, sino todo un sistema nacional de planeación, democrático, participativo e integral; concebido como instrumento al servicio de una sociedad democrática y libre y dentro del cual el presupuesto del gasto público constituye sin duda la herramienta fundamental e indispensable.

Las reformas programáticas y presupuestales, están ubicadas en un esfuerzo nacional de planeación que viene desde 1928. En el año mencionado el Presidente Plutarco Elias Calles realizó el primer intento en nuestro país por separar el presupuesto de la Secretaría de Hacienda y convertirlo en un instrumento de apoyo al cumplimiento efectivo de programas de gobierno, expidiendo la Ley que creaba el Departamento Autónomo del Presupuesto, pero en ese entonces esto era una utopía, ya que nuestro país todavía requería de la realización de muchos acontecimientos como la ampliación -en 1934- de los periodos presidenciales de cuatro a seis años; con la intención de programar las acciones de gobierno a mediano y largo plazos, con ello se pudo contar en ese mismo año con el primer plan sexenal de gobierno que fue bandera de la Campaña del General Lázaro Cárdenas y para cuyo cumplimiento fue necesario promulgar en 1935 la primera Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación con miras a convertirlo en un instrumento al servicio de los programas del gobierno.

La ley citada definía al presupuesto como "La autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo para expresar las actividades oficiales, obras y servicios públicos, a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero" (art. 28).

Sin embargo, esta disposición vigente por cuarenta años no logró establecer el orden presupuestal, sus elementos eran similares a los que pretendió establecer desde la época de Benito Juárez el Secretario de Hacienda Guillermo Prieto, quien pretendía la partida doble del presupuesto, pero por considerarse tan revolucionario generó un paro de empleados de la Administración que le costó el puesto y por ello hubo que esperar hasta 1893 para su implantación definitiva en nuestro sector público.

Desde 1948 se inicia en México el intento de programar la inversión pública por medio de diferentes mecanismos como la implantación de la Comisión de Inversiones y el Comité del mismo nombre, ubicados en la Secretaría de Hacienda. En 1954 se dictan las primeras disposiciones legales al respecto, las cuales llevaron en 1955 a introducir las primeras clasificaciones económicas y por objeto del gasto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En 1958, el Presidente Adolfo López Mateos trata la creación de una nueva Secretaría llamada de Planeación y Presupuesto que debería tener a su cargo la planeación y el control global de las actividades de la administración pública, ya no sólo en lo referente a inversiones sino a la totalidad del gasto público, estas reformas intentadas tropezaron con una enorme resistencia y la Secretaría quedó encargada tan sólo de las funciones que venía desempeñando la Comisión de Inversiones Públicas cuando dependía del Presidente de la República. Durante los siguientes dieciocho años, se vió obligada a compartir las funciones de Planeación, Presupuesto y Control con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Patrimonio Nacional, lo que el Lic. López Portillo llamó el Triángulo de la Eficiencia Administrativa.

El Presidente López Portillo conoció el funcionamiento de las tres dependencias ya que fue Subsecretario de la Presidencia, Subsecretario de Patrimonio Nacional y Secretario de Hacienda; en 1959 establece mecanismos de coordinación entre estas. Por acuerdo en 1962 creó la Comisión Intersecretarial para la formulación de planes económicos y sociales a corto y largo plazos, integrados por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

A principios del régimen del Presidente Díaz Ordaz (1964-70) se encomienda a dicha Comisión la elaboración de un programa de desarrollo económico y social del sexenio y en 1975 se estableció para apoyar a la Comisión de la Administración Pública a la cual se encargó el estudio de reformas administrativas, presidida por el Lic. López Portillo, en 1967 rinde su informe el Presidente Díaz Ordaz y plantea la necesidad de planeación.

En 1971 se da el establecimiento en todas las dependencias de las denominadas Unidades de Programación, mismas que deberían articularse para formar un sistema de planeación con la Secretaría de la Presidencia, igualmente las dependencias federales deberían presentar a la SHCP sus anteproyectos de presupuesto de egresos a más tardar el 10. de octubre y los organismos descentralizados y órganos de participación estatal el 10. de septiembre.

Durante el período de 1971 a 1976, la Secretaría de la Presidencia elaboró las bases para el Programa de Reformas Administrativas del Gobierno Federal en el sexenio. En ese documento se señalaba que el tipo de presupuesto utilizado por el gobierno era muy deficiente ya que carecía de precisión. Con base en este proyecto, en 1975 se iniciaron los esfuerzos para establecer las nuevas técnicas presupuestarias, con base en un proceso gradual, al que entonces siendo Secretario de Hacienda y Crédito Público el Lic. José López Portillo denominó como Presupuesto de Orientación Programática.

Ya como candidato a la presidencia el Lic. José López Portillo, que había vivido todos estos problemas desde la

Secretaría de la Presidencia encargada de la Planeación de Inversiones, desde la Secretaría de Patrimonio, encargada del control de los organismos descentralizados y desde la Secretaría de Hacienda encargada del resto del presupuesto, señaló que se volvía necesario en México concebir ya el presupuesto no en la manera tradicional, sino como el financiamiento de programas de gobiernos para poderlos evaluar en consecuencia, fue por ello que uno de los primeros actos de este gobierno fue expedir la LOAPF.

En diciembre de 1976 se deroga la antigua Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos en vigor desde 1935. El Presidente López Portillo plantea la reforma administrativa en la que se pretende el manejo global del proceso de planeación económica y social cuyo eje giraría sobre la formación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, perteneciendo a dicha Secretaría todo lo relativo a egresos de la Federación, por lo que desaparece el control triangular. Se abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 por la LOAPF de 1976, se emiten la Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público Federal, que significa la implantación del presupuesto por programas, la Ley General de Deuda Pública, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, la Ley de Obras Públicas así como la Ley General de Bienes Nacionales. Esto implicó la necesidad de una sectorización, teniendo cada entidad una cabeza de sector. A partir de 1983, se crea una nueva Dependencia con el fin de perfeccionar los sistemas de manejo de los recursos del Estado y fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los mismos. La nueva dependencia se denominó Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según reforma a la LOAPF, por la cual se añadió el artículo 32 bis.

En México la Constitución Política hace mención de las tareas de planificación, pero estas se expresan más claramente en la LOAPF como son la formulación a cargo del Ejecutivo Federal de los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, y en la LPCGP se ordena expresamente que la programación del gasto público federal deberá basarse en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal. A cuatro años de la expedición de la LPCGP se elaboraron algunos planes; el 15 de abril de 1980 el Presidente José López Portillo expide un decreto por medio del cual se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que conjunta lo económico, lo político y lo social. Todo plan es un modelo de acción dirigido al futuro, que trata de prever los cambios y verificaciones, tratando de alcanzar una serie de fines de acuerdo a las prioridades que exige el Estado Social de Derecho.

Así, el nuevo papel del Estado en la vida económica nacional, es el de protagonista de mayor importancia. Esta nueva forma de ser del Estado desecha los viejos y tradicionales

principios de la Hacienda Clásica que se propugnaban por un mínimo de gasto y un equilibrio presupuestario anual. El presupuesto tradicional, había nacido en el siglo XIX, pero en las primeras décadas del siglo XX llega a su decadencia.

Actualmente la LOAPF establece la competencia de la SHCP como órgano responsable de la elaboración y conformación de los planes de desarrollo y la LPCGP dispone que los presupuestos deben basarse en programas derivados de diferentes planes, como lo señala en su art. 23 que a la letra dice lo siguiente:

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

Después de habernos referido a las nociones generales del presupuesto, continuaremos con las especificaciones del Presupuesto de Egresos en el siguiente capítulo, por ser el tema principal de estudio en la presente tesis.

## CAPITULO I.

- (1) Giuliani Fonrouge, Carlos M. D. Financiero. Tomo I. p. 5.
- (2) Citado por De la Garza, Sergio Francisco. D. Financiero Mexicano.
- (3) Ibidem p 15.
- (4) Citado por Serra Rojas, Andrés. D. Administrativo. Tomo II. p. 11.
- (5) De la Garza, Sergio Francisco. D. Financiero Mexicano. p. 17.
- (6) Cortina, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México.
- (7) Giuliani Fonrouge, Carlos M. D. Financiero. Tomo I. p. 73.
- (8) Citado por Serra Rojas, Andrés. D. Administrativo. T. II. p. 11.
- (9) Retchkimank, Benjamín. Introducción al Estudio de la Economía Pública. pp. 292 y 293.
- (10) Citado por Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 197.
- (11) Ibidem p. 197.
- (12) Serra Rojas, Andrés. D. Administrativo. Tomo II. p. 23.
- (13) Mendieta y Nuñez, Lucio. El Problema Agrario en México. p. 13.
- (14) Carrasco, Pedro. Broda Johana. Economía Política e Ideológica en el México Prehispánico. p. 25.
- (15) Cue Cánovas, Agustín. Historia Económica y Social de México. p. 105.
- (16) Ibidem p. 108.
- (17) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. p. 155.
- (18) Ibidem p. 157.

- (19) Ibidem p. 157.
- (20) Ibidem p. 159.
- (21) Ibidem p. 174.
- (22) Ibidem p. 218.
- (23) Ibidem p. 616.
- (24) Ibidem p. 698.
- (25) Groves Harold, Martín. Finanzas Públicas. p. 702.
- (26) Serra Rojas, Andrés. D. Administrativo. Tomo II. p. 30.
- (27) Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y Lucero Espinoza Manuel. Elementos de Derecho Administrativo. 2o. curso. p. 29.
- (28) Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 386.
- (29) Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y Lucero Espinoza Manuel. Elementos de Derecho Administrativo. 2o. curso. p. 19.
- (30) Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 387.
- (31) Citado por Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 388.
- (32) De la Garza, Sergio Francisco. D. Financiero Mexicano. p. 104.
- (33) Citado por Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y Lucero Espinoza, Manuel. Elementos de D. Administrativo. 2o. curso. p. 20.

## CAPITULO II INTEGRACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN MEXICO

Este capítulo se denominó Integración del Presupuesto de Egresos en México porque no debemos olvidar que en nuestro país, el Presupuesto comprende dos documentos, uno especial para los ingresos (Ley) y otro para los egresos (Decreto) a diferencia de otros países en los cuales ambos se encuentran en un sólo documento, en este caso nos referiremos al Presupuesto de Egresos ya que es el tema principal en torno al cual gira la presente tesis.

### A.- PRINCIPIOS QUE LO RIGEN.

Los principios que rigen el Presupuesto de Egresos son de dos tipos, unos son de carácter sustancial y otros de carácter formal como a continuación se describen.

#### A.1.- Principios de Carácter Sustancial

##### A.1.1.- Equilibrio Presupuestario.

El equilibrio presupuestario se daba básicamente en la Hacienda Clásica en un concepto puramente financiero, pero poco a poco ha ido siendo reemplazado por un equilibrio económico.

El maestro Ríos Elizondo lo denomina "principio de exactitud" y afirma que: "se aplica en la preparación y sanción del presupuesto, y exige que tanto los gastos como los ingresos dados en cifras, se calculen mediante estudios socioeconómicos que permiten llegar aproximadamente en cifras reales, en cuanto a lo que habrá de recaudarse en el ejercicio de que se trate y lo que se gastará en el mismo período".(34)

Los maestros Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza en su libro Elementos de Derecho Administrativo II, señalan que "el principio de equilibrio presupuestario consiste en que los egresos asignados al Gobierno Federal deben estar en concordancia con los ingresos que percibirá el Estado en un ejercicio determinado. Para ello es menester que se realicen estudios socio-económicos a efecto de poder determinar lo más exactamente posible las cifras que comprenden tanto a los ingresos como a los egresos, con el propósito de evitar un déficit o superávit presupuestal; es decir, que no se vaya a gastar más de lo que se percibe, o bien que no se gaste menos de lo percibido".(35)

El principio del equilibrio presupuestario no está consagrado por la Constitución Federal, pero la LPCGP en su Art. 22 lo menciona en forma indirecta, cuando dispone que "a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, debe agregarse la correspondiente iniciativa de

ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio del presupuesto".

La Teoría Clásica sostenía que el presupuesto no debía tener un déficit ni tampoco superávit; sin embargo, no se rechazaba el déficit en forma absoluta, sino que se le consideraba como un mal tolerable únicamente en situaciones excepcionales, en que habla que recurrir en forma limitada al Crédito público. Las objeciones al superávit se fundaban en un aspecto político, por la tendencia de los legisladores a incurrir en gastos de tipo demagógico que podrían traducirse, a la larga, en déficit; en tanto que actualmente se prefiere el argumento económico de que ese proceder sustraría recursos a la economía, disminuyendo el poder adquisitivo.

Las impugnaciones a esta teoría sostienen que ella ha exagerado los peligros del déficit y, por otra parte, las ventajas del equilibrio. En cuanto a lo primero, se señala que el empréstito es menos oneroso que el impuesto extraordinario y, Además, que determina el aumento de la riqueza del país al actuar como "multiplicador de inversiones" e incrementa la renta nacional en ritmo superior al aumento de la deuda pública; por otra parte, preténdese que la emisión de billetes no conduce necesariamente a la inflación, si los importes son utilizados en inversiones productivas o con carácter meramente transitorio, por períodos cortos. Con respecto a los pretendidos beneficios del equilibrio, puede decirse que serían efectivos si el presupuesto financiero pudiera aislarse de la vida económica nacional.

La doctrina moderna considera que en determinadas circunstancias el equilibrio de conjunto de la economía nacional sólo puede lograrse mediante el déficit presupuestario, y de aquí su denominación de teoría del déficit sistemático.

"Fue Beveridge, quien desarrolló la teoría del déficit sistemático, sosteniendo que el Estado no sólo tiene la posibilidad sino la obligación de suprimir los males sociales - enfermedades, necesidades, ignorancia, insalubridad- mediante los gastos públicos. Según él, debe gastarse hasta que todas las fuerzas humanas, con excepción de una pequeña reserva, sean utilizadas productivamente; y puesto a seleccionar los medios para realizar el equilibrio del presupuesto humano en lugar del presupuesto financiero, prefiere incrementar los gastos antes que los impuestos y cubrir el déficit con empréstitos, porque de tal manera aumenta la demanda global de bienes de los particulares y es posible realizar inversiones productivas, lo que facilitará el desarrollo de las empresas y el aumento de la producción".(36)

Así, se considera que el equilibrio presupuestario debe ser la norma general, sin embargo, susceptible de excepciones y flexible según las circunstancias, por lo que en ocasiones y en forma transitoria puede ser conveniente el desequilibrio presupuestario.

### A.1.2.- Principio de Anualidad.

A partir del siglo XVII y por influencia de las prácticas británicas, el carácter anual del presupuesto llegó a constituir un principio indiscutido en las finanzas clásicas. La anualidad del presupuesto favorecía los intereses de la clase burguesa, pues era una manera de que el parlamento controlara al Ejecutivo. La influencia ejercida por los principios liberales de la revolución francesa y la difusión de las instituciones políticas inglesas, resultaron factores predominantes en la generación del principio de anualidad presupuestaria.

La doctrina moderna acepta dicho principio, excepto por algunos países que han aceptado presupuestos de un período prolongado, pero la mayoría se inclina por la anualidad, únicamente que no le atribuyen el carácter riguroso de otros tiempos y arbitran procedimientos que permiten flexibilizarlo.

En México dicho principio se encuentra consagrado en el art. 74 F IV Const., donde se señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La LPCGP también precisa la anualidad del presupuesto al señalar en su art. 15 que "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".

Ahora citamos algunas tesis jurisprudenciales dictadas por la SCJN que se relacionan con el principio de anualidad.

**PRESUPUESTOS. VIGENCIA DE LOS.** Siendo Leyes dadas para un tiempo fijo, terminado éste, acaba su vigencia, de manera que es enteramente inaplicable una disposición de presupuesto anual, en tiempo posterior al año correspondiente.

T.V. página. 311, Amparo Administrativo en Revisión abarca de Cerdio Francisca, 15 de Agosto de 1919. Mayoría 6 votos.

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS Y EGRESOS. VIGENCIA DE LA LEY DE.-** Las leyes de ingresos, lo mismo que las de egresos, tienen un período fijo de vigencia, un año fiscal; de modo que comienzan a regir en determinado día y dejan de surtir efectos por lo que ve a la tributación y pagos que establecen, también en determinado día, como se deduce de la naturaleza de los presupuestos que deben formularse anualmente. T.LXX, p. 1176 Amparo Administrativo en Revisión 998/40 Córdova Mariano y Coags. 7 de noviembre de 1941. unanimidad 5 votos.

**IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS.** Ni del texto del artículo 74, fracción IV, Constitucional, ni de ningún otro se desprende que las Leyes de Ingresos no pueden ser modificadas sino de año. Luego entonces, esto no es posible obtener de una interpretación literal del precepto. Ahora bien, en un afán teleológico de interpretación, debe decirse que la finalidad que tuvo el legislador al establecer una disposición de esa naturaleza, consiste en la necesidad de controlar, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público por parte de la soberanía popular, de los representantes populares, de la Cámara de Diputados, derivada de la circunstancia de que es al pueblo, a través de sus representantes a quien corresponde decidir, a propuesta del Ejecutivo, a qué renglones deben aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo para sufragar el gasto público, lo cual hace al aprobar el Presupuesto de Egresos, así como vigilar el que dichos recursos se apliquen precisamente a los fines autorizados por la representación popular al aprobar ese Presupuesto de Egresos, lo cual realiza cuando en el año siguiente revisa la Cuenta Pública del ejercicio anterior, a raíz de la cual conocerá los resultados de la gestión financiera, comprobará si el ejecutivo se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y si se dió cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas.

Hasta aquí se ha hablado de gasto público, de autorización de Presupuesto de Egresos, de control, de evaluación, de vigilancia de ese gasto público, actividades y facultades que corresponden a la representación popular de manera exclusiva, sin intervención de la otra Cámara y que constituyen actos que sólo son formalmente legislativos, a diferencia de las Leyes de Ingresos, actos que son formal y materialmente legislativos, y que son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, sino del Congreso de la Unión, del que esta sólo es una parte, por más que en tratándose de leyes tributarias tenga forzosamente que funcionar como Cámara de origen y su colegisladora, la de Senadores, como Cámara revisora.

Luego entonces, puede decirse que no se advierte razón jurídica alguna para regular, entre facultades exclusivas de la Cámara de Diputados una que no lo es la de discutir primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, y mucho menos que se pretenda hacerle participe de principios que por tratarse de un acto diferente no le corresponde.

El Presupuesto de Egresos tiene vigencia anual, porque el ejercicio fiscal, por razones de política tributaria, comprende un periodo de un año. La disposición contenida en el artículo 74, F IV, Constitucional, representa un esfuerzo en materia de Planeación del Gasto Público, implica la programación de actividades y cumplimiento de programas, al menos durante ese corto plazo de un año.

Sin embargo, la propia Constitución acepta que ese Presupuesto de Egresos no debe ser estricto, no debe ser inflexible, ni imposible de modificar, pues preve la posibilidad de que haya variación cuando en su artículo 126 establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por Ley Posterior.

Ahora bien, las Leyes de Ingresos tendrán vigencia anual, a lo sumo, porque de acuerdo con esa Fracción IV del artículo 74, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar cada año, antes del 15 de noviembre, o excepcionalmente el 15 de diciembre en el caso señalado por la propia Carta Magna, una iniciativa de Ley de Ingresos, en la que se contemplen las contribuciones a cobrarse en el año siguiente para cubrir el Presupuesto de Egresos; entonces, su vigencia, cuando mucho será de un año, es más, su vigencia normal será de un año, pero eso no implica que el Ejecutivo no puede presentar otra iniciativa tendiente a modificarla antes de transcurrido ese año, o que dicha Ley no pueda ser modificada, reformada o adicionada en el transcurso de ese año, cuando las circunstancias socioeconómicas así lo requieran y el legislador estime conveniente atenderlas, pues no existe ninguna limitación temporal para que el Congreso de la Unión expida leyes en las que imponga las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, mucho menos para introducir, como en el caso, sólo una modificación a propósito de la periodicidad de los pagos provisionales.

El Ejecutivo Federal tiene la obligación de presentar cada año, esa iniciativa de Ley de Ingresos, y la Cámara de Diputados tiene la obligación de discutir esos ingresos y de aprobarlos, en su caso, como Cámara de origen, pero ni el uno ni la otra tienen la prohibición para presentar o para estudiar, respectivamente, antes de transcurrido el año alguna iniciativa de Ley que aquella modifique. De estimar que no existe la posibilidad jurídica de modificar, adicionar o reformar las Leyes de Ingresos y y partiendo de una identificación o correspondencia exacta entre ingresos y egresos, no se podría atender la excepción al principio de anualidad a propósito de los Egresos, contenida en el artículo 126 Constitucional, pues en relación con los ingresos no existe una excepción expresa que hiciere posible fijar nuevos ingresos o presupuestados originalmente.

Por otra parte, si se considera que ni las disposiciones que integran esas Leyes de Ingresos deben tener forzosamente vigencia anual, sino que pueden ser modificadas antes del término de un año, con mucha razón puede sostenerse que no hay impedimento legal alguno para que el Congreso de la Unión, en cualquier tiempo, reforme, adicione, modifique o derogue disposiciones en materia tributaria, siempre que en dichas leyes se respeten esos principios de legalidad, proporcionalidad y equidad que para todo impuesto derivan de la fracción IV, del artículo 31 Constitucional. SCJN, PLENO, INFORME 1988. Tomo II. Amparo en Revisión 6003/87. Impulsora de Lubricantes Automotrices e

Industriales, S. A. de C. V. y Otras, 10 de noviembre de 1988.  
Unanimidad 13 votos.

En estas tres tesis jurisprudenciales podemos notar como ha ido evolucionando el concepto de anualidad del presupuesto, pues ya no se hace de manera ortodoxa sin permitir alguna modificación como lo enmarcan las dos primeras, en cambio en la tercera tesis de 1988 ya nos habla de un presupuesto flexible.

Este principio cuenta con diversas excepciones en nuestro sistema; algunas de ellas son las siguientes:

El art. 75 Const. previene que "La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo".

Este artículo rompe con el principio de anualidad del presupuesto ya que en la situación que nos presenta, da pauta a que se recurra al presupuesto del año anterior o de lo contrario se acepta lo que designe una ley posterior, y en ambos casos rompe con la fecha señalada por la Constitución que es del 10. de enero al 31 de diciembre.

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

Por su parte el art. 28 del mismo ordenamiento legal señala que "Todas las entidades a que se refiere el art. 20. de la LPCGPF informarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda Pública flotante o pasivo circulante a fin del año anterior".

En relación con los contratos de la Federación, el art. 30 de la propia ley indica lo siguiente: "En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes".

Como lo muestran los artículos anteriores, son casos excepcionales cuando se rompe con el principio de anualidad, como son los pagos de deuda Pública, o los contratos de la Federación que abarquen más tiempo del período anual; pero aún así esto no puede ser en forma general, es decir, en todo el presupuesto sino en determinadas ocasiones ya que nos vamos a regir por la anualidad.

Es importante aclarar que no todos los países tienen un sistema de anualidad ya que su sistema puede variar de acuerdo a la política económica de cada país.

El Maestro Giuliani Foncuje, habla del Presupuesto de Caja o Gestión y Presupuesto de Competencia o Ejercicio. "En el presupuesto de Caja se consideran únicamente los ingresos y las erogaciones materializados, efectivamente realizados, durante el período respectivo; lo que se computa es el movimiento de fondos, con presidencia del origen o nacimiento de las operaciones. En el presupuesto de competencia, en cambio, predomina el aspecto jurídico, pues se computan los ingresos y las erogaciones comprometidas durante el año -es decir, que se originan o surgen durante el año, sin atender el momento en el cual se hacen efectivos; en un sistema que se prolonga hacia el futuro-.

"En el sistema de caja las cuentas se cierran indefectiblemente al término del año financiero y, por tanto, no puede haber 'residuo'; lo que no ha podido cobrarse o pagarse durante el año, pasa al año siguiente; en consecuencia, el ejercicio financiero coincide con el año financiero. En el sistema de competencia las cuentas no cierran al finalizar el año, pues deben quedar pendientes hasta que se liquiden las operaciones comprometidas: el 'residuo' resultante al final del año debe imputarse al mismo ejercicio financiero, pues, es más extenso que el año financiero".(37)

Tradicionalmente se observó en México el Presupuesto de Caja, hasta la Reforma Administrativa en que se implanta el Presupuesto por Programas el 31 de diciembre de 1976, así el art. 40 de la LPCGP "dispone que la contabilidad de las entidades se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución" y "que los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y en general de manera que permita medir la eficacia del gasto público federal".

Después de lo anterior, es muy notoria la relación que existe con el principio de equilibrio presupuestario y el de anualidad, por un lado se rechaza la idea de déficit presupuestario y por otro se limita dicho presupuesto a una temporalidad, pero también es notorio que ambos principios no son

rechazados totalmente por la teoría moderna sino que ahora tienen más flexibilidad en su aplicación.

## A.2.- Principios de Carácter Formal.

### A.2.1.- Unidad.

Para iniciar el análisis de este principio, empezaremos por transcribir la concepción que de él tienen algunos autores que a continuación se señalan:

"La unidad implica que haya un solo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas". (38)

El Maestro Giuliani Fonrougue opina que "El principio de unidad presupuestaria consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único, además, que es una creación doctrinal, pues no resulta de ninguna disposición constitucional o legal y hasta las viejas obras no lo consignan explícitamente, sino en forma indirecta".

Las finanzas públicas tradicionales fundamentan este principio en consideraciones de orden técnico y de carácter político, que pueden sintetizarse de esta manera: a) permite apreciar fácilmente si el presupuesto está equilibrado; b) dificulta la realización de maniobras, como la simulación de economías o la ocultación de gastos en las cuentas especiales; c) hace posible conocer la magnitud efectiva del presupuesto y la porción de renta afectada por las erogaciones; evita complicaciones y oscuridades; e) finalmente, desde el punto de vista político, facilita el control parlamentario que se vería dificultado con las cuentas fraccionadas, al propio tiempo que posibilita la comparación del grado de utilidad de los gastos al enunciarlos en forma integral.

En el Derecho Mexicano, el principio de unidad tiene su base en los arts. 73 F VII y 74 F IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que hablan de la aprobación "del presupuesto" y la LPCGP también habla de un presupuesto.

Este principio tiene una excepción en el art. 126 Const. el cual señala lo siguiente: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

De acuerdo a lo anterior, observamos que no se rompe con el principio de unidad, sino que únicamente se vuelve más flexibles de acuerdo a las condiciones que se han ido modificando, así tenemos que la doctrina moderna pretende que al ampliarse el campo de acción del Estado, que ahora persigue fines económico-

sociales y emprende actividades industriales, se ha tornado imposible reunir en un solo documento el conjunto de estas actividades.

#### A.2.2.- Universalidad.

Este principio consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el presupuesto. Tiene su consagración en la Constitución Política de México, en el artículo 126 dispone que "no podrá hacerse pago alguno que no esté consignado en el presupuesto o determinado por ley posterior".

El maestro Giuliani Founroge lo define de la siguiente manera: "El principio de universalidad, también conocido como el producto bruto, exige que no haya compensación o confusión entre gastos y recursos; que tanto unos como otros sean consignados en el presupuesto por su importe 'bruto' sin extraer saldos netos". (39)

Este principio no se aplica rigurosamente, ya que del mismo artículo 126 se puede derivar que no precisamente todos los egresos se encuentran integrados en el presupuesto, ya que nos indica que se puede establecer un gasto en ley posterior.

#### A.2.3.- No Afectación de Recursos.

"Este principio tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tenga una afectación especial, sino que ingresen a rentas generales; de modo tal que todos los ingresos, sin discriminación, entren en un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones." (40)

En nuestra legislación se encuentra consagrado en el artículo. 10. CFF, que a la letra dice "Sólo mediante ley podrá destinarse a una contribución a un gasto público específico".

Como excepciones del principio de no afectación de recursos en nuestro derecho tenemos los siguientes:

La Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, artículo. 14 transitorio, estableció una participación durante el año de 1981 de un 40% destinada a apoyar los programas de desarrollo de las empresas que se dedicaban al servicio telefónico a fin de que mejoraran y apoyaran dicho servicio.

En el caso del IMSS, las cuotas obrero-patronales se destinan específicamente a los gastos especiales de las propias funciones del Instituto y no a los gastos generales de la nación. Igualmente sucede con las cuotas destinadas al sostenimiento del ISSSTE y del INFONAVIT.

En iguales circunstancias se encuentran ingresos de sobreprecio a la gasolina que tienen como destino especial la construcción y mantenimiento de caminos y carreteras.

Lo anterior quiere decir, que en México la no afectación de recursos ha dejado de ser un principio financiero de tipo ortodoxo e inmutable. Ya que muchas veces es conveniente establecer determinados ingresos para fines especiales y no para gastos generales a pesar de las ventajas de orden político y financiero que se atribuyen a esta regla, pues las modernas exigencias económico-sociales tienden a acentuar las derogaciones de ella.

#### A.2.4.- Especialidad o Separación de Gastos.

"La especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado". (41)

El maestro Ríos Elizondo sostiene que "el principio de especialidad se refiere a la ejecución del presupuesto y se divide en cualitativa y cuantitativa. La primera exige que sean invertidos todos los recursos precisamente en los fines señalados en el presupuesto. La segunda requiere que los gastos no excedan, en ningún caso, del importe asignado en el propio documento, pudiendo por el contrario, ser autorizado por la Cámara de Diputados oportunamente, al solicitársele la modificación presupuestal respectiva". (42)

"Como resultado de una prolongada lucha entre el parlamento y el poder ejecutivo, desarrollada durante el siglo XIX, llegóse en Francia a la formulación del principio llamado de "specialité des crédits" y que es más propio denominar de especificación de gastos, generalizándose pronto e incorporándose a las prácticas presupuestarias de casi todos los países. Conforme a él, la sanción parlamentaria no debe traducirse en sumas globales libradas a la discrecionalidad de la administración, sino consistir en importes detallados para cada tipo de erogaciones". (43)

Aquí en México se consagra en el artículo. 74 F IV 5o. párrafo Constitucional que a la letra dice lo siguiente: "La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas". También el 3er. párrafo de la misma Fracción nos señala que "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".

Cabe aclarar que el término partidas secretas es muy ambiguo, ya que la mención de estas dos simples palabras no nos dice nada, como sería el saber ¿secretas para quién?.

Dispone la LPCGP que de los movimientos que se efectúen en las partidas de los programas y presupuestos debe informar el Ejecutivo al Congreso de la Unión al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Como es de entenderse, el Ejecutivo es el responsable de llevar a cabo la ejecución del presupuesto en general, es por ello que al rendir la cuenta Pública tiene que detallar cada una de las inversiones que se hayan efectuado, las adquisiciones, gastos, operaciones, etc. a fin de comprobar si efectivamente se llevó a cabo la ejecución del presupuesto.

**A.3.- Otro Principio que no se Incluye en los de Carácter Sustancial ni en los de Carácter Formal.**

El maestro Ríos Elizondo cita el principio de publicidad que significa que el presupuesto "debe ser conocido por el pueblo en la forma más amplia posible, tanto en su fundamento como en sus cifras; su difusión debe hacerse desde el momento en que el Jefe del Estado envía a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto y continuarse durante todo su ejercicio. En suma, debe darse a conocer a la nación utilizándose los medios de difusión más idóneos y efectivos para este propósito, dándose así el cumplimiento a elementales principios de democracia".(44)

Me adhiero a la opinión de el maestro Ríos Elizondo, toda vez que ésta es una manera de informar a la comunidad en qué se están empleando los fondos públicos, lo cual es importante desde el punto de vista político, ya que es una forma de tranquilizar a la población, y como es algo que se da por costumbre año con año, no estaría por demás incluir la publicación del presupuesto como otro principio en la Ley de la materia, o más aún, elevarlo a rango constitucional, ya que en la actualidad no se encuentra regulado.

## **B.- NATURALEZA JURIDICA.**

"La doctrina extranjera ha discutido mucho en relación a si el presupuesto de egresos tiene el carácter de acto legislativo tanto en su aspecto formal como en su aspecto material. Bajo la influencia de los administrativistas franceses, Duguit y Jeze, quienes a su vez se inspiraron en los juristas alemanes Leband y Jellinek, una gran mayoría de autores se ha inclinado por considerar el presupuesto de egresos como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y autorización".(45)

En nuestra Constitución no se considera al Presupuesto de Egresos como una ley, sino como un documento de carácter administrativo que envía con carácter de anteproyecto el Presidente de la República a la Cámara de Diputados, este es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, en razón de que es una de las Cámaras del Congreso de la Unión quien determina su aprobación, cabe aclarar que el documento que se expide para enlistar los ingresos, sí es considerado como Ley, por lo tanto en la realización de la misma sí intervienen ambas cámaras.

El maestro Gabino Fraga opina que "no puede, por tanto, decirse que la Cámara, por medio del presupuesto, de nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que si afirmase que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocimos en su lugar oportuno. A pesar de lo anterior no es extraño que en el presupuesto además de las partidas de gastos que autoriza, se contengan disposiciones de carácter general para su aplicación. En este caso las disposiciones sí tienen carácter de legislativo". (46)

Lo que da a entender el maestro Gabino Fraga es que aunque el Presupuesto de Egresos no es ley sino un decreto, sí existe una Ley Reglamentaria del mismo como es el caso de la LPCGP ya que esta sí da nacimiento a una situación jurídica general.

#### C.- BASES CONSTITUCIONALES.

Las bases constitucionales del Presupuesto de Egresos se encuentran en el artículo 74 F IV respectivo, que a la letra dice lo siguiente:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:(...)  
IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.  
"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 82 debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.  
"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.

"La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

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

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

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven..."

En este artículo encontramos cómo se ejerce el presupuesto en nuestro país, cómo se inicia, por quién se inicia y la manera de controlarlo constitucionalmente.

Menciona el maestro Tena Ramírez que "al distribuir entre las dos Cámaras, por la implantación del bicamatismo en 1874, algunas facultades que antes pertenecieron a la Cámara Unica, tocó a la de Diputados la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gastos. El constituyente de Querétaro confirmó el sistema de 1874, pues según la primera parte de la fracción IV del artículo 74, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos, lo cual fue reiterado por la reforma constituyente de 1977, en la que ahora es el primer párrafo de la citada fracción IV del artículo 74." (47)

El párrafo anterior lo señala el maestro Tena Ramírez para hacer notar que cualquier modificación al presupuesto, que produzca un nuevo gasto no previsto en el mismo, será obra de las dos Cámaras, como es el caso de los pagos no incluidos en el presupuesto los cuales deben ser determinados por ley posterior, es decir, todos los gastos públicos deberán registrarse por la norma del presupuesto, a excepción de las partidas secretas que se encuentran dentro del presupuesto pero que su empleo queda a decisión del ejecutivo.

Otra situación donde sobresale la participación de ambas Cámaras en el presupuesto, es el caso en el cual el Congreso no señale la retribución de un empleo establecido por ley, ya que se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Es decir, aunque el Presupuesto de Egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en caso de que tenga omisiones, estas serán subsanadas por ambas Cámaras.

#### **D.- CRITERIOS JURIDICOS APLICADOS EN MEXICO EN LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO.**

Como ya hemos señalado en los puntos anteriores, los criterios de la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación en México, hasta 1976, habían sido los tradicionalmente empleados por la Hacienda Clásica, sólo se daba una clasificación orgánica o administrativa, lo cual facilitaba que las entidades elaboraran su proyecto de presupuesto para enviarlo a la SHCP, esta situación cambió cuando se expidió la LOAPP y la elaboración del presupuesto quedó a cargo de la SPP, aunque a partir del 21 de Febrero de 1992, las facultades en materia presupuestaria vuelven a la SHCP.

El criterio tradicional empleado en el Presupuesto de Egresos de la Federación hasta 1976, nos indicaba quién gastaba y cuánto se gastaba, pero no aportaba información sobre los objetivos y metas del programa Gasto Público del Ejecutivo Federal y sobre el costo económico de los programas gubernamentales y de las repercusiones económicas que se esperaban producir en la economía nacional.

En 1977, el Presidente José López Portillo modificó sustancialmente la clasificación tradicional del presupuesto, al imprimirle una orientación programática. Prácticamente con esta radical transformación, se modificó políticamente la visión del presupuesto considerándose junto con la planeación, como la principal actividad del Ejecutivo Federal. Ahora, el presupuesto y la planificación, se orientan a la conquista de un desarrollo económico y social, compartido, justo, libre y democrático.

De esta forma es como se elabora actualmente el Presupuesto de Egresos en México; regulándolo principalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que se señala que corresponde al Ejecutivo enviar la iniciativa del proyecto de presupuesto y a la Cámara de Diputados su aprobación como veremos más adelante, además se da la expedición de la LOAPP y la LPCGP, encargándose directamente del presupuesto la SHCP.

#### **E.- RELACION QUE EXISTE CON EL GASTO PUBLICO.**

##### **E.1.- Concepto de Gasto Público.**

Hay dos corrientes que lo definen:

- 1) Las que sostienen que éste sólo puede ser realizado para satisfacer una necesidad colectiva.

El maestro Sainz de Bujanda considera que "el gasto público es la utilización de recursos monetarios destinados a la realización de actividades de interés público de acuerdo a las autorizaciones presupuestarias".(48)

El Lic. Héctor B. Villegas considera que los gastos públicos son "las erogaciones generalmente dinerarias que realiza el Estado en virtud de Ley, para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas".(49) Gabino Fraga coincide con esta corriente.

- 2) La tesis opuesta considera que el gasto público puede ser efectuado para satisfacer una necesidad colectiva o una necesidad individual.

El maestro Giuliani Fonrouge, menciona que "el gasto público es toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales".(50)

El Lic. Flores Zavala sostiene que "el Estado no realiza unicamente gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales, por ejemplo, una pensión, una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios, etc."(51)

El concepto que se maneja en nuestro derecho coincide con la primera tesis la cual sostiene que el gasto público puede ser efectuado para satisfacer una necesidad colectiva, pues aunque el Estado dé intervención a la iniciativa privada por medio de las concesiones, esto implica ya una generalidad. Nosotros estamos de acuerdo con la primera tesis y con nuestro sistema ya que el fin primordial del gasto público es la colectividad y no la individualidad.

El gasto público esta considerado en el artículo 2o. de la LPCGP y nos señala lo siguiente:

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

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

La SCJN ha sostenido al respecto lo siguiente:

"GASTOS PÚBLICOS. Por gasto público no debe entenderse todos los que pueda hacer el Estado sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos".

Esta tesis apareció publicada con el núm. 247, en el Apéndice 1917-1985, 3a. parte, pág. 249.

## **E.2.- Relación del Presupuesto de Egresos con el Gasto Público.**

Por lo general la doctrina coincide en que el presupuesto abarca tanto los ingresos como los egresos del Estado; es decir, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; pero jurídicamente en México significan dos cuerpos legales distintos, aunque se encuentran muy ligados por la materia financiera que representan.

El Presupuesto de Egresos como se señaló anteriormente, es el acto o conjunto de documentos contenidos en un decreto, que presenta como iniciativa el titular del Ejecutivo y que aprueba la Cámara de Diputados, en el que se expresan y determinan durante el período de un año, del 1o. de Enero al 31 de Diciembre, los gastos para cubrir los programas de las actividades oficiales, es decir para cubrir las obras, servicios públicos y gastos previstos a cargo de las diferentes entidades del Gobierno Federal o que el propio presupuesto señala.

Es decir, el gasto público comprende todas las erogaciones hechas por la Federación a través de su administración Pública activa, destinada a satisfacer las funciones de sus entidades en los términos previstos en su presupuesto respectivo.

No es, en consecuencia, una sola erogación desarticulada del contexto general de las finanzas públicas, ya que el gasto público federal tendrá que basarse y limitarse en cuanto a las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formula el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP. Esta formulación de la planeación nacional se conecta íntimamente a la proyección de los programas anuales de los presupuestos con apoyo en programas que señalen los objetivos y metas de cada entidad a la cual se le destina una parte de este presupuesto para que cumpla con sus objetivos.

"El Estado tiene en los gastos públicos un instrumento decisivo para el cumplimiento de sus fines. Estas erogaciones son de carácter imperativo y están dirigidas a cubrir los servicios públicos y las necesidades de la organización estatal. Normalmente el Estado calcula los ingresos en función de lo que piensa gastar. Desde este punto de vista, el Estado analiza las distintas necesidades de la colectividad y de su propia subsistencia; con base en esto, determina el tipo y monto de las

cargas tributarias que puedan soportar los obligados al pago de impuestos." (52)

La LPCGP en su artículo. 13 nos señala que: "El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos".

En relación al gasto público, el art. 25 3er. párrafo de la LPCGP señala que "El gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever."

De los artículos señalados anteriormente se va a desprender la íntima relación entre el Presupuesto de Egresos y el Gasto Público. Pues el Gasto Público se va a basar en el Presupuesto autorizado, para poder llevar a cabo las obras públicas y para reafirmar lo anterior analicemos la siguiente Jurisprudencia invocada por el maestro Sergio Francisco de la Garza.

"Con motivo de amparos promovidos contra un impuesto que destinaba parte de su recaudación a la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales, la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunció en 1969 ejecutorias en que sostuvo con base en los artículos 65, fracción III, 73, fracción VII y 126 de la Constitución, que tiene carácter de gasto público; el determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en observación de lo mandado por las mismas normas constitucionales y que el concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función Pública específica o general, a través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente este concepto de gasto público se da cuando en el Presupuesto de Egresos de la Nación está prescrita la Partida". (53)

### E.3.- Gasto Público en la Hacienda Clásica y en la Hacienda Moderna.

Para la hacienda Clásica la ubicación de un determinado gasto no implicaba un planteamiento financiero; más bien era una cuestión de elección Política entre las diversas actividades del Estado. En la doctrina más ortodoxa de la hacienda Clásica, la verdadera importancia de los gastos públicos estaba en su monto global, y no en su composición, ya que la hacienda Clásica era la más fiel defensora del equilibrio presupuestario.

En cambio, para la hacienda moderna es más importante la composición de los gastos, que su suma global. La referida hacienda moderna sostiene que los gastos públicos son un instrumento, mas no lo único que el Estado emplea para actuar financieramente. En realidad, los hacendistas modernos no menosprecian la importancia del monto de los gastos, pero podríamos afirmar que una de sus preocupaciones principales es estudiar el contenido de las erogaciones públicas y que, en consecuencia, se inclinan por el aspecto cualitativo de dichas erogaciones, en contraposición a su aspecto cuantitativo en la hacienda Clásica.

#### **E.4.- Ejercicio del Gasto Público Federal.**

Los Poderes Legislativo y Judicial tienen sus propias tesorerías, y la de la Federación se encarga de cobros y pagos de la Presidencia, Procuraduría General de la República, Secretarías de Estado y el DDF. Las empresas del Estado y los fideicomisos federales manejan sus fondos a través de sus propios órganos, aun cuando por conducto de la SHCP el Presidente podrá disponer que los ingresos y egresos de estas últimas entidades se manejen centralizadamente en la Tesorería de la Federación.

Se permite hacer pagos aun después de que concluya el año para el que se autorizaron, siempre que se hayan contabilizado oportunamente, por supuesto, y que se prevea la partida respectiva en los presupuestos posteriores.

"En cuanto a obras públicas, pueden autorizarse pagos previstos en las asignaciones presupuestales después del ejercicio para el que fueron autorizados cuando exista disponibilidad presupuestal en los años subsiguientes, la que, aun cuando la Ley no lo indique expresamente, deberá ser prevista por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta excepción relativa a los contratos de obras públicas se justifica porque en algunos casos, por su naturaleza misma, requieren estipulaciones que se proyectan a períodos mayores de un año". (54)

#### **E.5.- Clasificación de los Gastos Públicos.**

Entre las más importantes clasificaciones de los gastos públicos, encontramos las siguientes:

- I. Administrativa, por ramos e instituciones.- En el sector público comprende dos partes: el centralizado y el descentralizado o paraestatal. El sector central o gobierno comprende el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, el DDF. El sector paraestatal comprende los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, organizaciones auxiliares de Crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos públicos.

- II. Según el objeto del gasto.- Tiene por finalidad identificar las cosas que el gobierno compra. Permite ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se darán al dinero asignado a cada programa o actividad; para ello, debe identificar el tipo de bienes y servicios que se van a comprar para cumplir los programas. En México, la clasificación de gastos según el objeto es la siguiente:
- Servicios personales.
  - Compra de bienes para administración.
  - Servicios generales.
  - Transferencias.
  - Adquisición de bienes para fomento y conservación.
  - Obras públicas y construcciones.
  - Inversiones Financieras.
  - Erogaciones especiales.
  - Cancelaciones de pasivo.

También es necesario tomar en cuenta que el objeto del gasto tiene 4 principios que son: el gasto mínimo, la mínima interferencia con la iniciativa privada, la máxima ocupación o el máximo bienestar y el máximo beneficio.

- III. Económica.- Identifica cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica. Muestra la parte de los gastos que las entidades destinan a sus operaciones corrientes y la parte que destinan a la creación de bienes de capital. Es una herramienta de análisis fiscal para los niveles de decisión y de planificación. Permite verificar la magnitud de la presión tributaria en el sistema económico y la manera como se reparte el gasto público entre gastos corrientes, transferencias e inversiones.

- IV. Por funciones.- Agrupa las transacciones del gobierno, según la finalidad particular a que se destinen. Su objetivo consiste en presentar una descripción que permita informar al ciudadano común sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con el dinero que paga en forma de impuestos y la proporción de los gastos que se destinan a cada tipo de servicio (educación, salud, servicios de correo, telégrafos, etc.)

- V. Sectorial.- Muestra la magnitud de la participación del sector público en cada uno de los distintos sectores, permitiendo en esta forma establecer las relaciones de interdependencia del sector público y el privado, por sectores y también globalmente.

- E.6. Esquema del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1992.

- Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos para la Presidencia de la República, las dependencias del Ejecutivo y los ramos de Aportaciones de Seguridad Social y Erogaciones no Sectorizables para el año de 1993, importan la cantidad de N\$ 89,809,142,700 y se distribuyen de la siguiente manera:

Presidencia de la República-----	79,288,300
Gobernación-----	856,871,000
Relaciones Exteriores-----	647,320,900
Hacienda y Crédito Público-----	2,699,180,100
Defensa Nacional-----	4,050,982,300
Agricultura y Recursos Hidráulicos-----	5,687,624,800
Comunicaciones y Transportes-----	5,172,383,500
Comercio y Fomento Industrial-----	6,419,970,700
Educación Pública-----	21,341,079,400
Salud-----	4,633,599,300
Marina-----	1,363,329,900
Trabajo y Previsión Social-----	425,992,000
Reforma Agraria-----	622,724,400
Pesca-----	240,274,700
Procuraduría General de la República-----	708,456,000
Energía, Minas e Industria Paraestatal-----	315,913,400
Aportaciones de Seguridad Social-----	7,185,434,100
Desarrollo Social-----	836,274,900
Turismo-----	432,748,200
Erogaciones no Sectorizables-----	25,813,513,800
Contraloría General de la Federación-----	76,181,000

- Estos recursos se ejercerán conforme a los programas respectivos. Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para las Entidades Federativas y Municipios en el año de 1993, importan la cantidad de N\$ 62,416,378,800 y se distribuyen de la siguiente manera:

Aportaciones para educación básica en los Estados	20,339,160,500
Solidaridad y Desarrollo Social-----	7,747,418,300
Participaciones a Entidades Fed.y Municipios-----	34,329,800,000

- El ramo de aportaciones de educación básica en los estados será administrado por la SEP y la SHCP, el ramo de Solidaridad y Desarrollo Regional por la SEDESOL y la SHCP, y las erogaciones correspondientes a Participaciones a entidades federativas y municipios se ejercerán en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.
- El Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo, importa la cantidad de N\$ 444,102,100.
- El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial, importa la cantidad de N\$ 727,190,000.

- Las erogaciones correspondientes a las entidades paraestatales, cuyos programas están incluidos en este Presupuesto, se distribuyen de la siguiente manera:

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado-----	7,600,451,000
Instituto Mexicano del Seguro Social-----	29,234,011,200
Productora e Importadora de Papel, S.A.de C.V.---	765,519,400
Lotería Nacional para la Asistencia Pública-----	506,979,700
Instituto Mexicano del Café-----	10,000,000
Aeropuertos y Servicios Auxiliares-----	589,935,400
Caminos y Puentes Fed. de Ingresos y Serv. Conexos	791,650,600
Ferrocarriles Nacionales de México-----	4,908,489,700
Compañía Nacional de Subsistencias Populares----	7,148,593,400
Comisión Federal de Electricidad-----	16,718,762,300
Cía. de Luz y Fza. del Centro S.A.(en liquidación)	2,939,897,700
Petróleos Mexicanos-----	3,563,089,600
Importe financiado con recursos propios y cred.	81,470,443,200
Transf. incluidas en el Gasto del Gob. Fed.	13,306,936,800

- Las erogaciones para el pago del servicio de la deuda del Gobierno Federal, importan la cantidad de N\$29,084,250,000.
- Las asignaciones para el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales anteriores del Gobierno Federal importan la cantidad de N\$ 4,338,000,000.
- El ejercicio de los recursos a que se refiere este art. estará vinculado a la evolución de las condiciones económicas y sociales del país y, en su caso, se ajustará a los requerimientos que demanda el desarrollo nacional.
- El Ejecutivo Federal estará facultado para realizar amortizaciones de deuda Pública hasta por un monto equivalente al financiamiento derivado de colocaciones de deuda, en términos nominales. Adicionalmente podrá amortizar deuda Pública hasta por el monto del superávit presupuestario. El Ejecutivo Federal informará de esos movimientos a la Cámara de Diputados, al rendir la cuenta de la Hacienda Pública Federal. Esto También será aplicable a las entidades.
- Las erogaciones previstas para Organos Electorales, importan la cantidad de N\$ 1,847,786,200.
- Las erogaciones para Tribunales Agrarios, importan la cantidad de N\$ 110,995,500.

## CAPITULO II.

- (34) Ríos Elizondo, Roberto. El Presupuesto de Egresos en Estudios de Derecho Público Contemporáneo. p. 283.
- (35) Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y Lucero Espinoza, Manuel. Elementos de D. Administrativo. 2o. curso. p. 20.
- (36) Citado por Fraga, Gabino. D. Administrativo. p. 185.
- (37) Giuliani Fonrouge, Carlos M. D. Financiero. Tomo I. p. 211.
- (38) Fraga, Gabino. D. Administrativo. p. 392.
- (39) Giuliani Fonrouge, Carlos M. D. Financiero. Tomo I. p. 214.
- (40) Ibidem. p. 209.
- (41) Fraga, Gabino. D. Administrativo. p. 343.
- (42) Ríos Elizondo, Roberto. El Presupuesto de Egresos en Estudios de Derecho Público Contemporáneo. p. 291.
- (43) Giuliani Fonrouge, Carlos M. D. Financiero. Tomo I. p. 212.
- (44) Ríos Elizondo, Roberto. El Presupuesto de Egresos en Estudios de Derecho Público Contemporáneo. p. 291.
- (45) De la Garza, Sergio Francisco. D. Financiero Mexicano. p. 129.
- (46) Fraga, Gabino. D. Administrativo. p. 277.
- (47) Tena Ramírez, Felipe. D. Constitucional Mexicano. p. 324.
- (48) Sainz de Bujanda, Fernando. Lecciones de D. Financiero. p. 40.
- (49) Villegas, Héctor B. Curso de Finanzas, de D. Financiero y Tributario.
- (50) Giuliani Fonrouge, Carlos M. D. Financiero. Tomo I. p. 141.

- (51) Citado por De la Garza, Sergio Francisco. D. Financiero Mexicano. p. 141.
- (52) Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 37.
- (53) De la Garza, Sergio Francisco. D. Financiero Mexicano. p. 142.
- (54) Cortina, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México.

**CAPITULO III**  
**PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE**  
**LA FEDERACION**

**A.- PREPARACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.**

En México, la preparación del presupuesto de egresos se ha otorgado al Poder Ejecutivo en casi todos los países ya que el plan general de gobierno está a cargo del ejecutivo, además de que es quien cuenta con los mejores medios técnicos, recursos, personal e información para elaborar un adecuado programa presupuestario, ejerciendo así su atribución política más importante, además a este mismo corresponde su ejecución.

El proyecto de presupuesto se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo por medio de la SHCP. Las Secretarías de Estado orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que está bajo su coordinación, cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, etc. sus actividades respecto al gasto público. Las entidades remitirán su anteproyecto a la SHCP con sujeción a las normas, montos y plazos que la misma establezca, en caso de no hacerlo, la ley faculta a la SHCP para presentar el proyecto de presupuesto de las entidades mencionadas.

La elaboración del presupuesto de egresos de carácter programático supone una activa participación de las diversas entidades presupuestarias, es decir, los poderes legislativo y judicial, la presidencia de la República, las diversas Secretarías y los organismos descentralizados, las empresas de participación estatales y los fideicomisos a que se refiere el artículo. 2o. LPCGP, en donde se elaboran los respectivos programas y subprogramas, que luego pasan a la Dirección General de Política Presupuestal de la SHCP, para que luego el Secretario lo presente al Presidente de la República.

Es el Presupuesto de Egresos el esencial documento que establece las prioridades de los fines públicos, el que precisa los objetivos económicos, políticos y sociales. Cabe mencionar que de acuerdo al artículo. 19 de la LPCGP el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación está integrado por documentos con el siguiente contenido:

- "I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como valuación estimada por programa.
- "II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.

- "III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal en curso.
- "IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.
- "V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.
- VI. Situación de la deuda Pública al fin del último ejercicio fiscal y Estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- VII. Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y Estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.
- VIII. Comentario sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.
- IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa".

Podemos considerar que la idea de que el Presupuesto de Egresos surja del Ejecutivo, es heredada de la Constitución de 1857, ya que su art. 69 disponía "Que el penúltimo día del primer período de sesiones, el Ejecutivo debería presentar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto del año próximo siguiente y las cuentas del año anterior; que dichos documentos pasarían a una Comisión que presentaría dictámen en la segunda sesión del segundo período. Además, en el texto primitivo de la fracción VII del art. 72, se facultaba al Congreso para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debe presentarle al Ejecutivo". (55)

#### B.- FACULTADES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO EN LA PREPARACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

La preparación del Presupuesto de Egresos de la Federación, es de orden político, y no económico, pues la Constitución en sus arts. 74 y 131 otorga esta atribución al titular del Poder Ejecutivo, de esta forma se le confía la decisión para definir los fines políticos, económicos y sociales que se pretenden alcanzar con el presupuesto, y para establecer el orden jerárquico de sus prioridades.

"México heredó la decisión Política inglesa y francesa, de limitar el poder de la Administración en materia presupuestaria. En nuestro país, la Constitución repartió la competencia constitucional en dos fases políticas esenciales: el Ejecutivo Federal prepara y presenta el presupuesto, la Cámara de Diputados

lo aprueba y controla; control político que ejerce al examinar, revisar y aprobar la cuenta Pública".(56)

La SHCP realiza las siguientes actividades:

- Proyecta y calcula los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.
- Formula el programa del gasto público federal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y lo presenta a la consideración del Presidente de la República.
- Evalúa y autoriza los programas de inversión Pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Lleva a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.
- Formula la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal.
- Establece normas y lineamientos en materia de Administración de Personal, Obras Públicas y Adquisiciones de Bienes Muebles de la Administración Pública Federal.
- Vigila el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

Podría parecer que la colaboración de la SHCP con el Ejecutivo en la elaboración del presupuesto es una concurrencia de facultades porque ambos la llevan a cabo, pero es considerable aclarar que esto no se da, pues ambos forman parte del mismo poder.

En relación a esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la tesis de que "las Secretarías de Estado representan al Ejecutivo en cada ramo del mismo, y aunque tienen facultades y atribuciones propias, por eso no dejan de obrar como órganos de ese Poder, representando sus propias funciones ya que no sería posible que el Presidente de la República interviniera en todos y cada uno de los actos de funcionamiento de dicho Poder. Todo acto de una Secretaría de Estado es funcionamiento de dicho Poder Ejecutivo"(57), quién de acuerdo al art. 80 Constitucional es el único depositario del ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión.

Actualmente la SHCP tiene facultades para ampliar, reducir o en su caso modificar los presupuestos de las demás dependencias y entidades de la administración Pública federal, señalando así el

carácter eminentemente político de esta Secretaría, pues esta prerrogativa jurídica que tiene, le confiere una gran autoridad sobre las demás Secretarías y entidades sujetas a un control presupuestal, reforzándose con el artículo. 5o. LPCGP y algunas fracciones de la LOAPP.

Esta Secretaría va a llevar a cabo la formulación del presupuesto, así como la ejecución del mismo.

#### C.- INICIATIVA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS POR EL EJECUTIVO.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se menciona directamente que la facultad de presentar la iniciativa del Ejecutivo, consagrándolo en el contenido del art. 74, F IV, 1er. párrafo de dicho ordenamiento, el cual dispone lo siguiente:

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara (...) los proyectos de presupuesto".

Otros aspectos que hacen notar la facultad del Ejecutivo para presentar la iniciativa del presupuesto de egresos, es que sólo mediante su solicitud podrá ampliarse el plazo de presentación de las iniciativas de ingresos y egresos.

Un comentario que hace el maestro Tena Ramírez es que él considera que la Const. no marca específicamente que la iniciativa tenga que ser del Ejecutivo, a menos que nos basemos en el primer párrafo del art. 74, F IV de la Const. donde hace mención a las palabras "examinar, discutir, aprobar" lo cual quiere decir que es posterior a una iniciativa, pero por otra parte considera que si nos basamos en la división de poderes y de acuerdo con el art. 71, F I que le otorga la facultad de iniciar leyes, sí podría iniciar el Proyecto de Presupuesto de Egresos la Cámara de Diputados sin problema alguno, pero que en la práctica se ha aceptado que la iniciativa surja del Ejecutivo, ya que cuenta con los mejores medios para llevarlo a cabo.

Nosotros no aceptamos la postura del maestro Tena Ramírez, en razón de que como vimos anteriormente en el art. 74, F IV Const. se encuentra la facultad del Ejecutivo para iniciar el Presupuesto de Egresos en determinado tiempo, sin mencionar que también puede hacerlo la Cámara de Diputados; además, en caso de que sucediera como menciona el maestro anteriormente citado, tal parece que la Cámara no tendría ninguna limitación en el tiempo para presentar dicha iniciativa y esto no es posible porque nuestro sistema se rige por el principio de anualidad.

El día 10 de noviembre de 1992 en el noticiero del Canal 2 de Televisa a las 10:00 P.M., se hizo público que el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe Armella en representación del Ejecutivo presentó ese mismo día a la Cámara

de Diputados, la iniciativa del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cabe aclarar que la Const. dispone que el Ejecutivo debe hacer llegar a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el día 15 de noviembre o el 15 de diciembre cuando inicie su encargo el 1o del mismo y la LPCGP indica que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá ser presentado oportunamente al Presidente de la República por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para ser enviado a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de noviembre del año inmediato anterior al que correspondan.

Es de notarse que hay una aparente discrepancia entre las fechas que señalan estos dos ordenamientos legales, pues por un lado la Constitución señala el 15 de noviembre o 15 de diciembre según el caso y la LPCGP indica que es el 30 de Noviembre, esta supuesta discrepancia puede explicarse en razón de que el Ejecutivo puede solicitar la ampliación del plazo de presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos justificadamente a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. Por lo tanto, la aparente discrepancia no existe.

#### D.- DISCUSION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Para introducirnos en el análisis de lo que es la discusión del presupuesto de egresos, señalemos que la discusión significa examinar con mucho cuidado una cuestión indicando sus pros y sus contras hasta llegar a una determinación.

Corresponde a la Cámara de Diputados efectuar el debate, discutiendo en primer término, la iniciativa de Ley de Ingresos, facultad que le confiere el art. 72 Const. en el inciso h) y el art. 74, F IV del mismo ordenamiento legal señala como facultad exclusiva de la misma Cámara la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Un problema que se presenta frecuentemente es el de saber si la Cámara debe rechazar en conjunto el presupuesto o si puede hacerle modificaciones, cabe mencionar que para los politólogos y constitucionalistas esto no es posible porque consideran que en la Const. solo se hace mención a las palabras "examinar, discutir y aprobar" pero en ningún momento se refieren a rechazarlo totalmente o modificarlo. Sin embargo, la LPCGP reconoce la facultad que tienen los Diputados para presentar proposiciones para modificar el Presupuesto de Egresos y dispone que serán sometidos a las comisiones respectivas. También menciona que a ninguna proposición de modificar el proyecto se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones. Pero una manera de contrarrestar estas disposiciones es otra disposición que señala la misma ley en la que indica que a toda

proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, debe agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio del presupuesto, pero como es de entenderse, esto se da una vez que es ya aprobado el presupuesto.

No se da la facultad de vetar al Ejecutivo en las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras porque sólo puede hacerlo en resoluciones del Congreso General y ya sabemos que los poderes Federales no tienen otras facultades que las expresamente recibidas de la Const., además es tan corto el tiempo que se da a la Cámara de Diputados para el análisis del proyecto de presupuesto que su función únicamente se reduce a aprobar el que le sea enviado.

Creemos conveniente señalar el comentario del maestro Tena Ramírez que menciona lo siguiente: "No nos resta sino anotar que el veto ha perdido entre nosotros todo interés práctico, desde que la actividad de legislación ha quedado subordinada a la voluntad del Ejecutivo. Si las leyes son iniciadas en su totalidad por el Presidente y se aprueban por el Congreso sin otras modificaciones que las aceptadas previamente por los órganos del ejecutivo, no se da ocasión de que el Presidente objete la voluntad del Congreso, que es al fin y al cabo la suya propia. El estudio del veto nos ha servido para precisar los lineamientos constitucionales de nuestro sistema, de ninguna manera para enfrentarnos con la realidad de la institución, que como otras varias espera ser probada en la práctica".(58)

Este comentario es interesante en razón de que si difícilmente se da el veto por el Ejecutivo toda vez que la mayoría de iniciativas emanan de él con mayor razón no se va a presentar en el Proyecto de Presupuesto de Egresos porque como ya se mencionó anteriormente la iniciativa del mismo es exclusiva del Ejecutivo, por lo tanto sería ilógico que rechazara lo que él mismo está proponiendo.

#### E.- APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

El término aprobar se utiliza para dar por buena o declarar apta alguna situación como sería el Presupuesto de Egresos en este caso.

Para el maestro Duverger "aprobar el presupuesto es una prerrogativa esencial de las asambleas en un régimen democrático" (59)

Una preocupación de la Hacienda Moderna es que se piense que el presupuesto es sólo una decisión de carácter discrecional, sin tomar en cuenta que se está condicionando por hechos económicos, en cambio el temor de la Hacienda Clásica siempre fue que los congresistas se volcaran con excesiva rigidez hacia los créditos

en perjuicio de una disminución de los ingresos, perdiendo el equilibrio presupuestario.

En nuestra Const. el art. 74 F IV señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (...), discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo; ..."

"Aprobado el presupuesto de Egresos, con las modificaciones que le haya introducido la Cámara de Diputados, el Presidente de la República no tiene más que promulgar y publicar el decreto aprobatorio, pues no existe para él el derecho de veto, que posee el Ejecutivo en otras Repúblicas, como en los Estados Unidos y en la Argentina". (60)

## **F.- INTERDEPENDENCIA CON LA LEY DE INGRESOS.**

### **F.1.- Integración del Presupuesto en Dos Documentos.**

Para introducirnos en este tema, empezamos por transcribir un párrafo del maestro Faya Viesca quien menciona lo siguiente:

"El Derecho Constitucional Presupuestario no sólo vino a configurar el principio de legalidad en la órbita del GASTO, sino que impactó también la estructura legal de los ingresos. La conquista del pueblo soberano encarnada en el principio de la "anualidad del presupuesto". Estas configuraciones jurídicas nos demuestran la INTIMA LIGAZON ENTRE EL SISTEMA DEL GASTO Y EL DE INGRESOS, dando por resultado una coherente organización jurídica que contempla el ingreso y el gasto como un fenómeno financiero INTERDEPENDIENTE. El principio de "la anualidad del impuesto" vino a configurar el principio de legalidad de la órbita tributaria, en un doble aspecto: 1) Todo impuesto tenía que estar forzosamente establecido en una ley y 2) La recaudación del impuesto debería estar prevista y autorizada en el presupuesto. Este documento no podía incluir ningún tipo de impuesto que no hubiera sido establecido por una ley, ni tampoco las leyes tributarias podían aplicarse si los impuestos regulados por ellas no estaban contemplados en el presupuesto". (61)

En México, como ya lo vimos anteriormente, el presupuesto está integrado por dos documentos, uno es el Presupuesto de Egresos y el otro es la Ley de Ingresos, los cuales de acuerdo al art. 74 F IV Const. van a ser examinados, discutidos y aprobados por la Cámara de Diputados, con la diferencia de que el Presupuesto de Ingresos pasa a la Cámara de Senadores para convertirse en ley y el de egresos no. Pero siempre se va a tener que llevar a cabo en primer lugar la discusión de la Ley de Ingresos para después pasar al Presupuesto de Egresos. Ambos tienen una notoria interdependencia, ya que la Ley de Ingresos va a determinar todo tipo de recaudación y a su vez esta va a ser

considerada para formular el Presupuesto de Egresos, es decir de qué manera van a ser distribuidos. En consecuencia se estudiará la Ley de Ingresos.

## F.2.- Concepto de la Ley de Ingresos.

La Ley de Ingresos es "un acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado, cuya naturaleza jurídica la identifica como un acto formal y materialmente legislativo."(62)

De acuerdo con esta definición la Ley de Ingresos de la Federación constituye un catálogo de conceptos que a manera de ingresos puede percibir el Gobierno Federal. Dicha lista, salvo casos excepcionales, no especifica los elementos de las contribuciones: Sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa, ni las infracciones o sanciones, ya que sólo establece que en determinado ejercicio fiscal el Estado está autorizado a percibir los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que causan y recaudan con las leyes específicas en vigor. Al lado de ella existen leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año cuando la primera conserva el mismo concepto del impuesto.

Es importante mencionar que existe una clasificación de los ingresos como a continuación se señala:

- |                       |  |
|-----------------------|--|
| INGRESOS TRIBUTARIOS. | <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Impuestos</li> <li>II. Aportaciones de Seguridad Social</li> <li>III. Contribución de Mejoras</li> <li>IV. Derechos</li> <li>V. Contribuciones Pendientes de Ejercicios Anteriores.</li> <li>VI. Accesorios de Contribuciones</li> </ul> |
|-----------------------|--|

### I. Patrimoniales

- Aprovechamientos
- Otros Ingresos
  - a) Provenientes de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

### INGRESOS NO TRIBUTARIOS

- b) Productos

### II. Crediticios

- Derivados de Financiamientos
  - a) Externos
  - b) Internos

### F.3.- Ingresos Tributarios.

Los ingresos tributarios van a surgir de la facultad o poder que el Estado, como órgano político-jurídico; tiene para obtener de una manera unilateral recursos de los particulares, es decir, de la potestad tributaria. Pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga dicha facultad en el art. 73, F VII y XXIX A, ya que autoriza al Congreso a imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, así como también imponerlas sobre el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, sobre instituciones de Crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y otros de carácter especial como son la Energía eléctrica, cerillos y fósforos, etc. Esto en cuanto al sujeto activo.

Por otra parte los mexicanos estamos obligados a contribuir de acuerdo con el artículo. 34 Constitucional, que a la letra dice lo siguiente:

"Son obligaciones de los mexicanos: (...) IV.- contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

En cuanto a los extranjeros no existe en la Constitución la obligación expresa de contribuir, pero sí en las leyes especiales; sin embargo, podemos considerar que dicha obligación contenida en las leyes especiales tiene un apoyo Constitucional, si seguimos el contenido de los siguientes preceptos de la propia Constitución:

El art. 33 del citado ordenamiento legal, nos dice quienes son extranjeros y además que estos tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero del mismo. Por otra parte, el artículo. 10. nos señala que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que este mismo cuerpo legislativo otorga, así mismo el art. 133 dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los Tratados Internacionales con aprobación del Senado tendrán el carácter de Ley Suprema, por lo tanto las leyes especiales al ser creadas por el Congreso de la Unión tienen la característica de ser Ley Suprema y lógicamente serán aplicadas a los extranjeros en razón de los arts. anteriores.

Así tenemos que, las características de los ingresos tributarios o de las contribuciones van a ser las siguientes:

a.- Ser obligaciones de Derecho Público. Es decir, que no son pactadas con el particular sino que son impuestas por el Estado.

- b.- Establecida por Ley. Toda Contribución debe ser creada mediante el proceso legislativo, con la consideración de que la Cámara de origen será la Cámara de Diputados.
- c.- Proporcional y Equitativo. Proporcional quiere decir que se va a gravar de acuerdo al ingreso percibido y equitativo deriva de la premisa de justicia al caso concreto, es decir, la aplicación de la ley en igualdad de condiciones a los que se encuentran en igualdad de circunstancias.
- d.- Su producto debe ser destinado a cubrir el gasto público. De todos los ingresos tributarios se harán las aplicaciones a aspectos particulares del gasto público.

El CFF clasifica las contribuciones en su art. 2o. de la siguiente forma:

- "I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma".
  - "II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el 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 mismo Estado."
  - "III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas."
  - "IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."
- F.4.- Ingresos no Tributarios.**

Los ingresos no tributarios derivan de la explotación de recursos con que cuenta el Estado o de los financiamientos que por diferentes vías se procura con el fin de completar su presupuesto. Así surgen los ingresos patrimoniales y los ingresos crediticios.

Los ingresos patrimoniales son los que obtiene el Estado por la administración de su propio patrimonio. Como se mencionó en el gráfica anterior, estos se dividen en:

- 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.
  - Otros Ingresos.
- a) Los derivados de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- b) Productos, son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de los bienes de dominio privado.

Finalmente, los ingresos crediticios, son aquellas cantidades que con el carácter de préstamos son obtenidos por diferentes vías; financiamientos internos o externos, a través de préstamos o por la emisión de bonos que presentan la característica de tener que ser reembolsados en su oportunidad, y que constituyen la deuda Pública. (art. 73, F VIII Const.).

#### **F.5.- Bases Constitucionales de la Ley de Ingresos.**

En nuestra Constitución la Ley de Ingresos se regula de la siguiente forma:

- La discusión de la Ley de Ingresos se va a dar en la Cámara de Diputados y posteriormente pasará a la de Senadores, por disposición expresa del art. 72 inciso h).
- Es una facultad del Congreso imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Art. 73, F VII.
- El Congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre: Comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del art. 27; Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros; Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y Especiales sobre: Energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Según el art. 73, F XXIX-A.

- Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados discutir primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir el Presupuesto de Egresos. Art. 74, F IV.

De acuerdo con lo anteriormente mencionado el proceso de la formación de la Ley de Ingresos es especial, ya que la Cámara de origen para que se dé la discusión de la misma siempre va a ser en la Cámara de Diputados y posteriormente pasará a la Cámara de Senadores para que también sea debatida, una vez que dicha iniciativa de Ley de Ingresos haya sido aceptada por ambas Cámaras pasará al Ejecutivo para su publicación.

#### **F.6.- Elaboración y Ejecución de la Ley de Ingresos de la Federación.**

En México corresponde al Presidente de la República formular la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación, de acuerdo con el art. 74, F VI Const.

El maestro Gabino Fraga opina que "para la expedición de la Ley de Ingresos se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del impuesto, ya que dichos rendimientos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos"(63)

La Ley de Ingresos debe iniciarse en la Cámara de Diputados y posteriormente pasar a la de Senadores, de acuerdo con el art. 72 inciso h Const.

Una característica de esta Ley es que se expide anualmente coincidiendo con el Presupuesto de egresos, por ello, se puede presentar el problema de lo que sucede cuando no es aprobada por el Congreso a tiempo para entrar en vigor. Este problema es resuelto en Argentina aplicando la llamada reconducción del presupuesto, es decir que tenga vigencia el presupuesto general anterior. El mismo método se utiliza en Bélgica y en Gran Bretaña pero se les denomina con el nombre de créditos provisionales.

En nuestro país muchos tratadistas opinan que si esto ocurriera el Estado no Podría exigir los ingresos que necesita para aplicar el gasto público.

En este caso se considera adecuada la opinión del maestro Nava Negrete, quien señala que "la Ley de Ingresos no es el único documento que prescribe la Constitución para que el Congreso de la Unión establezca las contribuciones que han de cubrir anualmente el presupuesto.

"En suma, a lo que la Constitución obliga al Congreso de la Unión es a revisar anualmente al régimen jurídico fiscal vigente y a decidir su abrogación, reforma o adición, para cubrir el presupuesto. Su obligación constitucional precisa no es dictar

una Ley de Ingresos de la Federación, darle la vigencia de un año y después sustituirla por obra bajo idénticas o similares condiciones". (64)

La ejecución de la LIF corresponde básicamente a la SHCP y a la Tesorería de la Federación. La LOAPF en su artículo. 31 determina que a la SHCP corresponde cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes (F II) y las leyes fiscales correspondientes (F III). También realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público (F IX) y manejar la deuda pública de la Federación.

Dentro de la estructura de la SHCP se encuentra la Subsecretaría de Ingresos, a esta Subsecretaría están adscritas la Administración General de Recaudación, de la cual dependen la Dirección General de Asuntos Hacendarios, la Dirección General de Política de Ingresos. Están relacionadas con esta Secretaría y con la función de ingresos las Administraciones Regionales de Recaudación, las Administraciones Locales de Recaudación que dependen de estas y la Administración General de Aduanas.

La Tesorería de la Federación. "Es una unidad administrativa de la SHCP, que conforme a la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación debe llevar a cabo los servicios de Tesorería, conforme a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos." (65)

Los órganos auxiliares de la Tesorería son aquellos que por disposición de la ley o autorización expresa de aquella ejerzan permanentemente o transitoriamente alguna de las funciones de Tesorería como son: recaudación, concentración, pagos, custodia de fondos y valores de la propiedad al cuidado del Gobierno Federal, contabilidad de fondos y valores.

Los maestros Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza mencionan que la ejecución del presupuesto tiene 4 fases:

- a) Determinación de créditos a favor del Gobierno Federal. Estos se van a dar en forma diferente pues existen los llamados créditos fiscales que son aquellos que el Estado o sus organismos tienen derecho a percibir que provengan de contribuciones, de aprovechamientos así como sus accesorios y los créditos no fiscales son los provenientes de producto, son los que el Estado obtiene por funciones de Derecho privado.

Quando los créditos sean fiscales provenientes de impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, y derechos, a los particulares corresponde su determinación y liquidación. Y cuando los créditos fiscales provienen de aprovechamientos, la regla general es que corresponde a las autoridades su determinación y liquidación, salvo disposición expresa en contrario.

Finalmente en los créditos no fiscales, la determinación y liquidación va a corresponder al órgano del Estado prestador de servicios o de bienes, al momento de efectuar dichas contraprestaciones.

- b) La recaudación de créditos a favor del Gobierno Federal. Dicha recaudación se efectuará en moneda nacional dentro del territorio de la República, aceptándose como medio de pago los previstos en las disposiciones legales vigentes. Podrá hacerse recaudación en el extranjero con la moneda del país en cuestión.

Los medios de pago pueden ser los siguientes: cheques certificados y giros postales, telegráficos y bancarios; También se puede efectuar el pago a través de cheques no certificados siempre y cuando reúna determinados requisitos que exige la ley También puede aceptarse el pago a través de la dación, cuando la Tesorería lo acepte.

- c) El cobro coactivo de los créditos fiscales efectuado directamente por la administración, Sólo es procedente en aquellos que tienen el carácter de fiscales. Los que no son cubiertos dentro de los plazos señalados por la ley, hayan sido determinados por los contribuyentes o bien por las autoridades fiscales, dan derecho al Estado, a través de las autoridades ejecutoras, a iniciar el cobro de los mismos por vía forzosa, ejerciendo su facultad económico-coactiva.

"El criterio que se ha adoptado para justificar la facultad económico-coactiva de la administración se apoya en la naturaleza del Crédito fiscal, que responde a necesidades de carácter público que el Estado debe atender, ya que frente al interés público no puede prevalecer el interés particular". (66)

- d) Concentración. Todos los fondos y valores que se perciben a favor del Gobierno Federal por conducto de cualquiera autoridad u organismo subalterno o auxiliar deben concentrarse invariablemente en la Tesorería de la Federación, en la forma que lo establecen las leyes en vigor y de acuerdo a lo que dispone el reglamento. Cuando las leyes especiales los destinen a un fin determinado y para ser aprovechados en actividades de la administración pública sólo podrá disponerse de ellos por aplicación del Presupuesto de Egresos. Una vez que se tengan reunidos todos los fondos se depositarán en el Banco de México, para que los abone a la cuenta general de la Tesorería. Con excepción de los ingresos que la autoridad determine mantenerlos a disponibilidad de la Tesorería.

**F.7.- Esquema de la Ley de Ingresos de la Federación para 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1992.**

Los ingresos considerados por la LIF son los siguientes:

**I. IMPUESTOS**

- Impuesto sobre la renta.
- Impuesto al activo.
- Impuesto al valor agregado.
- Impuesto especial sobre producción y servicios.
- Impuesto por la prestación de servicios telefónicos.
- Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.
- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
- Impuesto sobre automóviles nuevos.
- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
- Impuesto a los rendimientos petroleros.
- Impuestos al comercio exterior (a la importación, a la exportación).

**II. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL**

- Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
- Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.
- Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

**III. CONTRIBUCION DE MEJORAS**

- Contribución de mejoras por obras de infraestructura hidráulica.

**IV. DERECHOS**

- Por recibir servicios que presta el Estado en funciones de derecho público.
- Por la prestación de servicios exclusivos del Estado a cargo de organismos descentralizados.
- Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.
- Derecho extraordinario sobre hidrocarburos.
- Derecho sobre la extracción de petróleo.
- Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.

V. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACION O DE PAGO.

VI. PRODUCTOS

- Por los servicios que no corresponden a funciones de derecho público.
- Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.
  - A.- Explotación de tierras y aguas.
  - B.- Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.
  - C.- Enajenación de bienes (muebles, inmuebles).
  - D.- Intereses de valores, créditos y bonos.
  - E.- Utilidades:
    - a) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
    - b) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
    - c) De Pronósticos para la Asistencia Pública.
    - d) Otras.
  - F.-Otros

VII. APROVECHAMIENTOS

- Multas.
- Indemnizaciones.
- Reintegros:
  - A.- Sosténimiento de las Escuelas Artículo 123.
  - B.- Servicio de Vigilancia Forestal.
  - C.- Otros.
- Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.
- Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.
- Participación en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.
- Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.
- Cooperación del Departamento del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.
- Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.
- 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.
- Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.

- Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
- Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.
- Aportaciones de contratistas de obras públicas.
- Destinados al fondo para el desarrollo forestal:
  - A.- Aportaciones que efectúan los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.
  - B.- De las reservas nacionales forestales.
  - C.- Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.
  - D.- Otros conceptos.
    - Hospitales Militares.
    - Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal de Derechos de Autor.
    - Recuperaciones de capital:
      - A.- Fondos entregados en fideicomiso, en favor de entidades federativas y empresas públicas.
      - B.- Fondos entregados en fideicomiso, en favor de empresas privadas y a particulares.
      - C.- Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.
      - D.- Otros.
        - Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad el Fisco Federal.
        - Rendimientos excedentes de Petr6leos Mexicanos y organismos subsidiarios.
        - No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.
        - Otros.

#### VIII. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS

- Emisi6n de valores (internas, externas).
- Otros financiamientos:
  - A.- Para el Gobierno Federal
  - B.- Para organismos descentralizados y empresas de participaci6n estatal.
  - C.- Otros.

#### IX. OTROS INGRESOS

- De organismos descentralizados.
- De empresas de participaci6n estatal.
- Financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participaci6n estatal.

## G.- REFORMA AL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Para volver al tema principal de estudio, haremos referencia a la posible reforma o modificación del presupuesto de egresos, nos encontramos con que la Constitución no otorga a la Cámara de Diputados ninguna facultad de modificación e incluso de negativa a aprobar dicho presupuesto, ya que únicamente se limita a mencionar los términos "examinar, discutir y aprobar".

El maestro Faya Viesca comenta al respecto lo siguiente:

"En el supuesto de que la Cámara de Diputados hiciera modificaciones al presupuesto, el Presidente de la República estaría constitucionalmente obligado a promulgar y publicar el decreto aprobatorio, pues la Constitución no le otorga el derecho de veto". (67)

De esta manera se puede concluir que la Cámara de Diputados no puede reformar el presupuesto, aunque sería lógico que se ampliaran sus facultades en esta materia. El presupuesto puede ser reformado por el Ejecutivo o por el Legislativo, una vez que ha sido aprobado, es decir únicamente se van a poder hacer modificaciones cuando se generen gastos que alteren el equilibrio presupuestario, como nos lo señala el multicitado art. 126 Const. "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior", a excepción de las partidas secretas que son a discreción del ejecutivo. Por lo que la Cámara de Diputados únicamente puede limitarse a aportar sus ideas al Ejecutivo quien determinará si serán tomadas en cuenta o no.

De esta manera, las proposiciones que hagan los miembros de la Cámara de Diputados para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el Ejecutivo, serán sometidos desde luego a las Comisiones respectivas. A ninguna proposición de esta índole se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las Comisiones. Aunque esto es muy relativo ya que por el poco tiempo que tiene la Cámara para analizar el proyecto de presupuesto, por lo regular se limita a aceptarlo.

En el caso de que se dé una proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestario.

Así se concluye que la Cámara de Diputados se limita a hacer proposiciones que son tomadas en cuenta o no a discreción del Ejecutivo y también reafirma que una vez aprobado el presupuesto es susceptible de modificación, pero mediante la expedición de una ley correspondiente.

## H.- EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

### H.1.- Concepto de Ejecución.

La Ejecución es llevar a cabo la realización de los fines del Estado, expensando durante el período de un año las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

A raíz de la reforma que introduce el Presidente José López Portillo, sustituyendo el sistema tradicional por el de programas, la Ejecución tiende a transformar las operaciones del gasto en el sentido de la simplificación, con la finalidad de introducir la noción de rendimiento en la gestión de los servicios públicos.

Una de las medidas importantes para dar flexibilidad al manejo de los recursos, es la sectorización de todos los subsidios y aportaciones y con ello la finalidad de que los Coordinadores de Sector puedan identificar con mayor claridad los programas de los sectores en su conjunto, además están facultados para autorizar las administraciones de fondos de las entidades paraestatales coordinadas. A esta fase de la reforma presupuestaria se le ha denominado corresponsabilidad en el gasto público federal.

La administración está impedida constitucionalmente a comprometer recursos que excedan del monto autorizado por la Cámara de Diputados, y a la vez, facultada para realizar menores erogaciones a las autorizadas. En materia de ingresos, los impuestos, tasas, rentas patrimoniales, etc. indefectiblemente tendrá que cobrarlos la Administración.

Así tenemos que una de las principales finalidades de la Ejecución del presupuesto es evitar la malversación de fondos públicos. Ya que la Ejecución del gasto es la radical conexión de la autorización política de los gastos por parte de la Cámara de Diputados, con la rigurosa responsabilidad ética y jurídica de la Administración en el manejo técnico y financiero de los gastos públicos.

La Ejecución del Presupuesto de acuerdo con el maestro Faya Viesca se divide en cuatro etapas que a saber son el compromiso, la liquidación, el ordenamiento y el pago. En cambio los maestros Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza consideran que éste tiene tres que son el compromiso, la ministración y el pago; como es de notarse ambos autores coinciden en los conceptos, sólo que los últimos consideran la liquidación y el ordenamiento dentro de la palabra ministrar.

Ahora analizaremos el contenido de cada una de las fases:

- 1) **EL COMPROMISO.** Para Duverger "es la consecuencia de una decisión tomada por una autoridad administrativa de hacer una operación que acarrea un gasto para el Estado; un pedido de material, una subasta de obras públicas, el nombramiento de un funcionario, son ejemplos de actos que comprometen gastos públicos."(68)

Los maestros Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza consideran que "el compromiso significa el acto por medio del cual el Estado adquiere la calidad de deudor, relativo a un gasto público".(69)

Generalmente el compromiso es una decisión administrativa, pero también el Legislativo puede tener intervención en este, cuando dicta leyes que alteren el equilibrio presupuestario y excepcionalmente el Poder Judicial participa en esta materia, en los casos en que por sentencia definitiva condena a la Administración al pago de una determinada indemnización a favor de particulares.

- 2) **LA LIQUIDACION.** Es el procedimiento administrativo y contable tendiente a determinar el importe de un determinado gasto, una vez que éste ha sido comprometido.

Esta fase exige absoluta comprobación de los servicios realizados, de lo adquirido o de aquello que fue objeto del compromiso.

- 3) **EL ORDENAMIENTO.** Es la autorización formal por parte de autoridades de la SHCP, de pagar alguna cantidad determinada, que reviste la forma de un documento escrito que recibe el nombre de orden de pago.

"Toda orden de pago se hace contra el presupuesto, disminuyendo las cantidades consignadas en el presupuesto a medida que se van librando los títulos de pago. Por supuesto, que todas las órdenes de pago tendrán que autorizarse en base a los montos autorizados para los programas y partidas presupuestales consignados en el presupuesto, a excepción de las partidas que se señalen como ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever"(70), a este acto los maestros Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinoza le denominan ministrar. En consecuencia para los efectos de la Ejecución del presupuesto se va a proporcionar a las entidades públicas los fondos públicos para que hagan frente a sus compromisos.

Las entidades con facultades de ejercicio presupuestario informan a la SHCP, antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo

circulante al fin del año anterior. Cuando concluye la vigencia del Presupuesto de Egresos de la Federación, solamente se pueden hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, y en su caso se hubiere presenciado el informe a que se refiere el párrafo anterior. Así, las órdenes de pago que hubieren quedado pendientes de cubrirse con cargo al presupuesto del año anterior, podrán ser pagadas dentro de los tres primeros meses del año siguiente. En el caso de los contratos de obras públicas que rebasen el ejercicio fiscal del presupuesto con el consentimiento de la SHCP, debe de hacerse mención de ello en el Proyecto de Presupuesto siguiente que se presente a la Cámara de Diputados.

- 4) EL PAGO. "Constituye un acto jurídico que tiene como finalidad la extinción de una obligación crediticia a cargo del ente público."(71)

La SHCP realizará los pagos de la Presidencia de la República, de las Secretarías de Estado y de la Procuraduría General de la República. Los pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial, se efectuarán por conducto de sus respectivas Tesorerías. Los pagos correspondientes a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, y a los fideicomisos, en los que el fideicomitente sea el gobierno federal, el DDF, algún organismo descentralizado o una empresa de participación estatal, se harán a través de sus propios órganos.

## H.2.- Organos que Intervienen en su Ejecución.

Al respecto, el maestro Sergio Francisco de la Garza opina lo siguiente:

"En la Ejecución del presupuesto de egresos intervienen , según el caso, el Presidente de la República, los Secretarios de Estado por lo que se refiere al gasto público de sus respectivos ramos y programas, los Subsecretarios y los Directores Generales y Directores, por lo que se refiere a los programas y subprogramas que están bajo su responsabilidad, la Tesorería y Subtesorería de la Federación así como sus auxiliares que son:

- "1. Las unidades administrativas de las dependencias de la administración pública federal centralizada.
- "2. El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito y las demás entidades de la administración pública paraestatal.
- "3. Las Tesorerías de los Poderes Legislativo y Judicial.
- "4. Las dependencias del DDF y de los gobiernos de los estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- "5. Los particulares legalmente autorizados.

"También intervienen en el sector paraestatal, los Directores, Administradores y Gerentes de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, en lo que se refiere al ejercicio de sus respectivos presupuestos". (72)

Actualmente intervienen la Administración General de Recaudación de la cual dependen las Administraciones Regionales de Recaudación y las Administraciones Locales de Recaudación que sustituyen a las Oficinas Federales de Hacienda.

### H.3. Legislación Aplicable al Ejercicio del Presupuesto de Egresos.

- a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- b) Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- c) Ley de Planeación.
- d) Ley General de Deuda Pública.
- e) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su reglamento.
- f) Ley de Información Estadística y Geográfica.
- g) Ley General de Bienes Nacionales.
- h) Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas.
- i) Ley de Obras Públicas y su reglamento.
- j) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- k) La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal.
- l) Normas generales para la contratación y adjudicación de la obra pública y en materia de arrendamiento de inmuebles expedidas por la Dirección General de Contratos y Obras.
- m) Las normas de carácter general para adquisición y Ejecución de obras por el sector público que emita la Dirección General de Normas sobre adquisiciones, almacenes y obras públicas, dependencia de la SECOFI, etc.

### H.4.- Funcionarios Autorizados para Ordenar Afectaciones al Presupuesto.

En la administración centralizada tienen facultades para ordenar afectaciones al presupuesto, el Presidente de la República, desde luego por lo que se refiere a su ramo de la presidencia, Así como a los demás ramos que dependen directamente de él. Cada uno de los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento (Actualmente sólo hay uno que es el DDF) tienen facultades para ordenar afectaciones al presupuesto de su ramo. Pero además tienen cada uno de los Subsecretarios, Oficial Mayor y Directores Generales por lo que se refiere a los programas específicos de que sean responsables.

En lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien define qué funcionarios están autorizados para manejar el ejercicio de su presupuesto. De la misma forma en el Poder Legislativo, en que la Comisión respectiva, designada por sus propios miembros, es la encargada de manejar el presupuesto de cada una de las Cámaras de Diputados y Senadores.

En cuanto a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, es la organización interna y propia de cada uno de ellos, la que determina qué funcionarios tienen facultades para ordenar afectaciones a sus respectivos presupuestos.

Se lleva un registro de firmas de los funcionarios autorizados para expedir documentos presupuestarios.

Es causa de responsabilidad de los titulares o directivos de las dependencias del Ejecutivo Federal, de organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal y fideicomisos, el contraer compromisos fuera de las limitaciones de los presupuestos aprobados por las dependencias y entidades a su cargo y por supuesto, acordar erogaciones en forma que no permita, dentro del monto autorizado de sus programas respectivos, la atención de los servicios públicos durante todo el ejercicio fiscal.

A partir del Presupuesto de Egresos de 1993 la SHCP va a requerir estar informada del monto y cuantía en que se va a ejercitar el presupuesto, por esta razón quienes efectúen gasto público federal están obligados a proporcionarle la Información que les solicite. Para vigilar, puede ordenar auditorías a las entidades y unidades que realizan gasto para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones legales y de las disposiciones que expida la SHCP.

Los funcionarios autorizados deben ajustarse a los calendarios de la SHCP y a sus modificaciones.

#### **H.5.- Acción de Acreedores del Estado.**

Los acreedores del Estado tienen derecho a reclamar el pago de las sumas adeudadas. Sin embargo es de notarse que el Estado tiene algunas prioridades en relación a cualquier deudor de derecho civil. "El CFPC (XII-31-1942), aunque ha procurado lograr la mayor igualdad de las partes en el proceso judicial otorga ciertos privilegios al Gobierno; Así, dispone en su Artículo 4o. que las instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse en su contra

mandamiento de Ejecución ni providencia de embargo y estarán exentos de prestar las garantías que este Código exija a las partes. Las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones". (73)

Esto no es posible porque es ilógico que el Estado coaccione al propio Estado, ya que se daría la existencia de un poder sobreestatal, además de que se considera que el Estado siempre es solvente, por ello el Gobierno Federal no otorgará garantía, ni depósito alguno para el cumplimiento de sus obligaciones en relación con el Presupuesto de Egresos, salvo los empréstitos que pueden ser interiores o externos.

#### **H.6.- Prescripción de Créditos Fiscales a Cargo del Gobierno Federal.**

Los depósitos al cuidado o disposición del Gobierno Federal y los créditos no fiscales a cargo de la Federación se extinguen por prescripción en el término de dos años a partir de que se pudo hacer exigible la devolución del depósito o de haber exigido el pago. La Tesorería de la Federación estará pendiente de dichos términos, para declarar la prescripción de oficio. Esta se interrumpe por gestiones escritas de parte de quien tenga el derecho y por ejercicio de acciones relativas ante tribunales competentes.

### CAPITULO III.

- (55) Fraga, Gabino. D. Administrativo. p. 340.
- (56) Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 223.
- (57) Citado por Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 183.
- (58) Tena Ramírez, Felipe. D. Constitucional Mexicano. p. 256.
- (59) Citado por Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 235.
- (60) Fraga, Gabino. D. Administrativo. p. 360.
- (61) Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. P. 201.
- (62) Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y Lucero Espinoza, Manuel. Elementos de D. Administrativo. 2o. curso. p. 21.
- (63) Fraga, Gabino. D. Administrativo. p. 319.
- (64) Citado por Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y Lucero Espinoza Manuel. Elementos de D. Administrativo. 2o. curso. p. 21.
- (65) Ibidem p. 21.
- (66) Ibidem p. 37.
- (67) Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 236.
- (68) Citado por Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 244.
- (69) Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y Lucero Espinoza, Manuel. Elementos de D. Administrativo. 2o. curso. p. 45.
- (70) Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 244.
- (71) Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y Lucero Espinoza, Manuel. Elementos de D. Administrativo. 2o. curso. p.
- (72) De la Garza, Sergio Francisco. D. Financiero Mexicano. p. 163.
- (73) Ibidem p. 178.

**CAPITULO IV  
CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS**

**A.- FINALIDAD Y SISTEMAS DE CONTROL.**

La finalidad del control financiero -en forma general- se puede resumir de la siguiente forma: en primer lugar, es el mecanismo para verificar y asegurarse de que las finanzas públicas se han llevado a cabo de conformidad con las normas establecidas, también es la de constatar si la gestión ha sido adecuada y, en el caso de un control de calidad, tratará de comprobar si la gestión ha mejorado a través de una revisión continuada de los métodos, procedimientos y estructuras, así como examinar la racionalidad económica de una política financiera. Otra de ellas es la detección o la prevención de deficiencias o irregularidades en el desarrollo de la actividad financiera estatal, porque es lógico aspirar a un sistema de control equilibrado.

El maestro Burkhead, opina que la finalidad del control del presupuesto es la siguiente: "El control de la Ejecución del presupuesto tiene, desde luego, una finalidad técnico-legal vinculada con la regularidad de los actos de gestión y el adecuado manejo de los fondos públicos; pero, además, persigue un objetivo más amplio de tipo político, cual es la apreciación de la orientación general del gobierno del Estado, costo y eficiencia de los organismos oficiales y adecuación de la actividad desarrollada a los planes de acción económico-social. Esto explica que la doctrina establezca una distinción conceptual entre el aspecto puramente contable y el aspecto directivo que están implícitos en el control del presupuesto".(74)

Del anterior párrafo podemos deducir que el control del presupuesto persigue dos tipos de objetivos, uno de carácter puramente financiero, tratando de vigilar e impedir acciones presupuestarias de carácter dispendiosas, de desorden y corrupción, no solo cuidando la exacta y adecuada aplicación de gasto, sino también verificando el cumplimiento de los programas contenidos en el presupuesto; y el otro de carácter político cuando se refiere a que la Cámara de Diputados apruebe el presupuesto, para enfatizar la división de poderes, constatando que el Poder Ejecutivo tiene que limitarse a que su proyecto sea aprobado por la Cámara citada.

Desde el punto de vista teórico, es posible hacer una clasificación de los tipos de control que existen, en la siguiente forma:

- 1) Según las personas afectadas, el control de los ejecutores administrativos y de los funcionarios contables.
- 2) En cuanto a los hechos realizados, el control de la recaudación, la administración y la erogación.

- 3) Considerando la oportunidad en que se ejerce la fiscalización, existe un control preventivo también llamado a priori o pre-audit, que tiene lugar antes o durante la operación de ejecución propiamente dicha, y otro control llamado definitivo o a posteriori o post-audit.
- 4) Según la naturaleza de los órganos intervinientes, el control puede ser administrativo ya sea interno, si está a cargo de uno o varios órganos dependientes de la propia administración, o externo si lo realiza un órgano especializado con autonomía funcional Así como político si lo lleva a cabo el órgano legislativo y judicial en caso de que lo realice el poder con el mismo nombre.
- 5) Según la forma puede ser Directo o Indirecto. El control directo es cuando no hay ningún intermediario, y el indirecto es cuando si lo hay.

En México se ejercen los mencionados tipos de control de la siguiente forma:

- 1) Según las personas afectadas, van a ser todos los funcionarios administrativos y contables.
- 2) En cuanto a los hechos realizados se regula la recaudación, la administración y la erogación de los recursos.
- 3) Considerando la oportunidad en que se ejerce, el control es a priori (Cuando se elabora la LIF y el PEF) Así como a posteriori (cuando revisa la CMH la Cuenta Pública).
- 4) De acuerdo a la naturaleza de sus órganos, en México intervienen los tres: ya que hay un control administrativo interno a través de la SECOGEF cuyas facultades enunciaremos en el punto B.1.8 de este capítulo y el externo no se da. El control político lo lleva a cabo el Poder Legislativo al examinar, discutir y analizar el Presupuesto de Egresos, Así como cuando hace la revisión de la Cuenta Pública por medio de la CMH y el control judicial se va a dar a través del Amparo.
- 5) Según la forma de control, en México es directo ya que la Contraloría revisa directamente al elaborarse las leyes impositivas, igualmente controla de una manera directa la Cámara de Diputados el Presupuesto por medio de la CMH al pedir informe al Ejecutivo. Existe un control indirecto a través del Poder Judicial al interponer el juicio de amparo, cuando la autoridad viola una garantía, también el Tribunal Fiscal de la Federación ejerce un control indirecto a través del Juicio de Nulidad.

Cabe mencionar que existen dos sistemas aplicados por los diferentes países: el sistema legislativo o tipo inglés y el jurisdiccional o tipo francés. Hay otro sistema político o político partidario, que correspondía a la desaparecida Unión Soviética, en el cual el examen de cuentas y control general de Ejecución del presupuesto estaba a cargo del partido comunista, pero actualmente como se suscitó un cambio en el país mencionado desconocemos su sistema, por lo tanto nos concretamos a los dos sistemas más conocidos.

- A) Sistema Legislativo o Tipo Inglés. Este sistema de control surge en Gran Bretaña y es realizado directamente por el parlamento, al menos en principio, ya que la complejidad de la tarea ha obligado en la práctica a confiar en otros organismos. Sus funciones son puramente de vigilancia, información, averiguación, sin tener relación con la contabilidad general.
- B) Sistema Jurisdiccional o Tipo Francés. Está estructurado sobre la base de una Corte de Cuentas, tribunal independiente de gran prestigio, con funciones de carácter jurisdiccional, pero esto no significa inexistencia de un control interno de los órganos administrativos y de otro, final, realizado por el parlamento.

En México se lleva a cabo el Sistema Legislativo o Tipo Inglés, a través de la CMH que revisa anualmente la cuenta pública.

#### B.- CONTROL DEL PRESUPUESTO EN MEXICO.

En México existen dos sistemas de control, uno de carácter administrativo y otro de carácter legislativo, los cuales se describirán en los siguientes numerales.

Es indiscutible la necesidad de un control permanente sobre la actividad presupuestaria del Estado. Toda gestión económica implica la atención de fines públicos. En defensa del interés general será siempre necesario el control interno de la gestión financiera y el control político que otro poder ejerce sobre aquel que tiene encomendada la función de la administración económica.

##### B.1.- El Control Administrativo.

El sistema establecido por la anterior LEF Y la LCF, establecía un sistema centralizado en que la contabilidad la llevaba la Contaduría de la Federación. El sistema era muy deficiente, sobre todo debido al crecimiento del gasto público centralizado y porque además no había conexión alguna con las contabilidades de los organismos del sector paraestatal.

Pero con la introducción en México del presupuesto por programas, el control interno lo lleva a cabo la SHCP en concordancia con la SECOGEF, las cuales tienen facultades para evaluar el costo y beneficio, la rentabilidad, la productividad o la eficiencia, estas evaluaciones son propias de la fiscalización a priori e interna que la propia administración realiza durante el ejercicio del presupuesto.

La SHCP ejercerá la función del control presupuestario, fundamentalmente comprobando la contratación de obligaciones o compromisos del gasto, analizando, además, el carácter de los créditos, su cuantía y forma de compromiso. También vigilará que las erogaciones se destinen a los renglones comprendidos en el presupuesto y que la relación gastos-servicios públicos, conociendo el avance del gasto y las posibilidades de funcionamiento de estos servicios para el resto del ejercicio, en relación con las previsiones presupuestarias. La comprobación de la real y efectiva realización de los pagos, vigilando las realizaciones físicas del gasto corriente y de inversión. Comprobación de la exactitud y equilibrio de las cuentas finales, como requisito básico de información para el documento de Cuenta Pública, documento cuya elaboración queda a cargo de esta Secretaría. También se comprobará si la evaluación estimada por cada programa se adecuó a las necesidades económicas presupuestadas.

#### B.1.1.- La Contabilidad Pública.

"La Administración Pública, al igual que las empresas privadas, ejecuta una serie de funciones materiales y técnicas utilizando recursos financieros y humanos a su servicio".(75)

El maestro Paul Carceller ha dicho "que la contabilidad, en el sentido más amplio del término, tiene el objeto, por un lado, de descomponer los diversos aspectos o elementos de esta actividad, presentándolos y clasificándolos en cuentas definidas en función de principios racionales, y por otro, de atribuir a cada uno de estos elementos un valor en dinero, único término común que permite materializarlos, verificar su exactitud y conservar su memoria."(76)

Los fines de la contabilidad pública difieren de los de la contabilidad privada, pues esta no se orienta directamente hacia un estado de pérdidas y ganancias; por el contrario, asienta los movimientos financieros en un sistema de registro que sigue normas técnicas, pero su finalidad no es la obtención de datos que permitan conocer las pérdidas y las ganancias, sino fundamentalmente para comprobar el ejercicio presupuestario previamente aprobado. Tiene también por objeto determinar las obligaciones y las responsabilidades de los encargados del manejo de los ingresos y de los egresos públicos, así como posibilitar la elaboración de un documento unitario que contenga la totalidad

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

de la Información financiera para su análisis y su aprobación por la Cámara de Diputados.

### **B.1.2.- Principios de Contabilidad Pública.**

Los principios más notorios de la contabilidad pública, de acuerdo con nuestro orden jurídico mexicano son los siguientes:

- Sólo puede existir cuando es referida al presupuesto, es decir, ya que se dio la aprobación de la Cámara de Diputados al proyecto del Ejecutivo.
- Sólo se pueden percibir ingresos de acuerdo con lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación y en las autorizaciones dadas al Ejecutivo en materia de empréstitos.
- La contabilidad pública se convierte en el principal instrumento de registro contable, con el fin de cumplir con la consolidación de la contabilidad que ordena la LPCGP y de formular la cuenta pública.
- La contabilidad pública, por imperativo de la LOAPF y la LPCGP, deberá registrar todas las operaciones de ingresos y gastos efectuados en el curso de un año calendario.
- La contabilidad pública, encomienda las fases del gasto a la SHCP ya que actualmente ella es quien autoriza el gasto, facultad que pertenecía a la SPP.
- La contabilidad pública mexicana se apoya en una serie de controles y de responsabilidades previstos fundamentalmente en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El ordenador de un pago se sujeta a las limitantes que establecen los programas y los calendarios aprobados, Así como a las formalidades establecidas para que el pagador pueda entregar la erogación ordenada a quien corresponda. Además, el control interno que impone la propia estructura jerárquica de la dependencia. Es decir, un pago requiere de la autorización de varios funcionarios de jerarquía diversa.

### **B.1.3.- Actual Sistema de Contabilidad Pública establecido por la LOAPF y la LPCGP.**

Actualmente es competencia de la SHCP cuidar que sea llevada a cabo la contabilidad de la Federación y consolidaria y la LPCGP en los arts. 39 al 44 establece la regulación jurídica de la contabilidad del Gobierno Federal que estará a cargo de cada entidad que hace mención el art. 2o. de esa misma ley, encomendándose la consolidación final a la SHCP. Esta es muy importante porque es un prerrequisito para presentar la cuenta pública.

El artículo. 39 de la LPCGP, obliga a cada entidad a registrar en su unidad de contabilidad tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, costos y gastos, Así como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

Las características de la contabilidad gubernamental a partir de 1977 son las siguientes:

- "1.- Cada ramo registra y conserva la documentación de operaciones, sean centrales o regionales.
- "2.- Se adopta el principio de contabilidad sobre bases de operaciones devengadas.
- "3.- Hacia los niveles jerárquicos superiores se emiten solamente informes derivados de la contabilidad, sin enviar los comprobantes.
- "4.- Siguiendo principios de registro iguales, la contabilidad de cada ramo se maneja con independencia de las contabilidades de los demás ramos.
- "5.- La contabilidad es similar a la utilizada por las empresas privadas." (77)

#### **B.1.4.- Ventajas de la Descentralización del Proceso Contable Gubernamental.**

La descentralización del proceso contable gubernamental, resultante de las nuevas disposiciones legales, traerá las ventajas siguientes:

- 1. Los Ramos tendrán informes oportunos relativos a su propia gestión.
- 2. En la contabilidad de cada ramo existe un acercamiento entre los registros de las operaciones y el lugar donde se realizan.
- 3. La contabilidad debe adaptarse a las necesidades específicas de cada ramo, ampliando o restringiendo la información en la medida de sus necesidades.
- 4. Los programas se llevarán en base a operaciones devengadas, lo que permitirá integrar sistemas de costos, y obtener Información más razonable.
- 5. Se da una simplificación en cuanto a la fiscalización que realizan los ramos de las erogaciones, ya que se daban tres o cuatro revisiones por los mismos conceptos.
- 6. Con la documentación en cada sector, facilitará la fiscalización y la comprobación de resultados.
- 7. El sistema es de acuerdo a la época y permite controlar el gran volumen de documentación y de operaciones a través de medios modernos de mecanización o de computación.

Los cuatro grandes órganos de consolidación de información son:

- La Subsecretaría de Ingresos.
- Dirección General de Crédito (Deuda Pública).

- El Organismo Central de cada ramo; y
- La Tesorería de la Federación (Control de Fondos).

#### **B.1.5.- Reglamentación Legal de la Contabilidad Pública.**

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

Los catálogos de cuentas que utilizarán las entidades a que se refieren las fracciones I a V del art. 2o. de la LPCGP serán emitidos por la SHCP y los de las entidades mencionadas en las fracciones VI A VIII del mismo Artículo serán autorizados expresamente por dicha Secretaría.

En cuanto a las entidades, "su contabilidad se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas como objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

"Y los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la Ejecución de programas y en general de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal"(artículo. 40 LPCGP).

La determinación de costos puede hacerse conforme a dos criterios: costos precalculados, que son los que se utilizan para la formulación de los programas, y costos históricos, que son los que muestran la contabilidad fiscal.

Las entidades suministrarán a la SHCP, con la periodicidad que ésta lo determine, la Información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera.

La SHCP girará las instrucciones sobre la forma y términos en que las entidades deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad y, en su caso, rendirle sus informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación. Asimismo, examinará periódicamente el funcionamiento del sistema y los procedimientos de contabilidad de cada entidad y podrá autorizar su modificación o simplificación.

Así tenemos que, los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidadas (es decir, tendrán firmeza y solidez) por la SHCP, la que será responsable de formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterá a consideración del Presidente de la República para su

presentación en los términos del párrafo sexto de la F IV del art. 74 Constitucional.

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

En las dependencias del Ejecutivo Federal y en las entidades de la administración pública paraestatal se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la SHCP. El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, podrá acordar que no se establezcan dichos órganos, en aquellas entidades paraestatales que por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones, no se justifiquen.

El párrafo anterior es importante para considerar la glosa de cuentas ya que ésta es la revisión, depuración y liquidación de las cuentas rendidas, mediante la verificación de que los cobros se hayan efectuado de acuerdo con lo que prevengan las disposiciones legales aplicables, que las erogaciones se hayan hecho con apego a las leyes que hayan de observarse y con autorización previa, que tanto cobros como erogaciones se encuentren debidamente comprobados, que las operaciones aritméticas sean exactas y observar una correcta aplicación de la contabilidad.

Cabe aclarar que la introducción del sistema de contabilidad de costos es indispensable en las empresas públicas para el efecto de lograr su eficiencia y para obtener la adecuada evaluación de sus resultados económicos. También debemos tomar en cuenta que en el sector paraestatal hay que distinguir las empresas comerciales e industriales y las empresas financieras. Además, para las empresas y organismos comerciales o de servicios, debe llevarse un sistema de costos, con los mismos lineamientos de los sistemas de las empresas comerciales privadas. De esta manera se debe de ir adaptando el sistema según las circunstancias para lograr buenos resultados.

#### **B.1.6.- Características de la Contabilidad de la Tesorería de la Federación.**

"La Tesorería de la Federación tiene la atribución de concentrar, revisar, integrar y controlar la información contable del movimiento de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal y producir los estados contables para su integración en la cuenta pública federal (LSTF)."(78)

La Tesorería contempla los principios básicos de la contabilidad pública, capta diariamente la información de ingresos y egresos y los contabiliza, enlaza el sistema de contabilidad federal con los demás subsistemas del gobierno federal, vincula la contabilidad con la información que registre el Banco de México, tiene los registros necesarios que provean información para el análisis económico y financiero que faciliten la toma de decisiones, aportan los elementos que permitan determinar la responsabilidad en materia de manejo de fondos y valores mediante controles contables y administrativos.

#### **B.1.7.- Responsabilidades.**

La SHCP dictará las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del DDF y al patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en la LPCGP y de las que se hayan expedido con base en ella, y que se conozcan a través de visitas, auditorías o investigaciones que realice la propia Secretaría; pliegos preventivos que la levanten; los pliegos de observaciones que emita la CMH en los términos de su ley Orgánica.

Serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del DDF o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de la LPCGP, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación, los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo. 2o. de la LPCGP.

Las responsabilidades se constituirán en primer término a quienes hayan ejecutado el acto o incurran en la omisión y subsidiariamente a los funcionarios y demás personal que por la índole de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de ellos. Responderán solidariamente con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad. Los responsables tendrán que garantizar a través de embargo precautorio y en forma individual el importe de los pliegos preventivos, en tanto que la SHCP determina responsabilidad. Cuando se constituyan responsabilidades, estas tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal y a la del DDF, o a las entidades de la administración pública paraestatal, las que tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán por la SHCP en cantidad líquida, misma que se exigirá.

La SECOGEF podrá dispensar responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que las constituyan no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido

notorio del responsable, y que los daños causados no excedan de cien veces el salario mínimo vigente en el DF. En los demás casos se propondrá la cancelación a la Cámara de Diputados, al rendirse la cuenta anual correspondiente, previa fundamentación.

La SHCP podrá imponer correcciones disciplinarias como son multa o suspensión temporal de funciones en caso de que incurran en faltas que ameriten el fincamiento de responsabilidades a funcionarios y empleados de las entidades a que se refiere el art. 2o. de la LPCGP, estas correcciones se impondrán independientemente de que se haga efectiva la responsabilidad en que se hubiere incurrido. Además estas responsabilidades se constituirán administrativamente, con independencia de las sanciones de carácter penal que en su caso lleguen a determinarse por la autoridad judicial.

**B.1.8. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación Como Globalizadora del Control Administrativo.**

La LOAPF se reforma en diciembre de 1982 y se crea la SECOGEF para armonizar el sistema de control de la Administración Pública Federal, dándole facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal y sancionar, o en su caso, denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público. De esta manera se lleva a cabo el control externo del presupuesto.

Las facultades de la mencionada Secretaría de acuerdo al art. 32 de la LOAPF recientemente modificado ya que anteriormente era el art. 32 bis, se pueden resumir de la siguiente forma:

Analizar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionando el gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal, vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, Así como asesorar a los órganos de control interno, las dependencias y entidades de la administración pública federal, establecer las bases generales para la realización de auditorías, comprobar el cumplimiento de sus obligaciones de tipo financiero, sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria para llevar un mejor control, realizar por sí o a solicitud de la SHCP auditorías y evaluaciones, opinar previamente a su expedición sobre cualquier proyecto financiero, nombrar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad, proponer la designación de comisarios en las dependencias de la administración pública federal, opinar sobre el nombramiento de los titulares de las áreas de control, coordinación con la CMH en los procesos para cumplir con sus responsabilidades etc.

"Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector". (79)

Encontramos una Coordinación sumamente amplia entre la SHCP y la SECOGEF en lo relativo al control del presupuesto, ya que la primera lo hace de una manera directa o interna y la segunda lo hace en forma indirecta o externa.

#### **B.1.9. El Fondo de Garantía para Reintegros al Erario Federal.**

Dicho fondo constituye un patrimonio de afectación que tiene por objeto:

- "I.** Caucionar el manejo de los servidores públicos del Gobierno Federal que desempeñen funciones de recaudación, manejo, custodia o administración de fondos, valores y bienes de la propiedad o al cuidado del mismo, así como en las de intervenir en la determinación, autorización y contratación de créditos en favor o en contra del propio Gobierno.
- "II.** Reintegrar al Erario Federal el importe de los daños y perjuicios que sufra con motivo de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos caucionados por el Fondo.

"El Fondo se integra con las cuotas que pagan los servidores públicos, la cual no debe exceder del 3% sobre el total del importe de los sueldos que perciban (LSTF, Artículos. 55 y 61)". (80)

#### **B.2.- El Control Legislativo.**

El Poder Legislativo controla el presupuesto, desde su discusión y aprobación, es decir, a priori o antes de que este sea aceptado y también interviene o a posteriori cuando ya se ha dado su ejecución, ahora se explicará cómo se da el control de su ejecución, puesto que el primero ya lo hemos visto en uno de los primeros capítulos.

"El control de la ejecución del presupuesto por el poder legislativo, constituye la etapa final del proceso de ejecución y vigilancia del presupuesto. Generalmente se lo explica diciendo que el parlamento debe comprobar si sus decisiones han sido respetadas, pero esto que es tan sencillo que en el plano teórico resulta de difícil cumplimiento en la práctica, pues el

presupuesto ha asumido tal magnitud y complejidad técnica, que el parlamento, absorbido por problemas de otra índole, no puede realizar un control efectivo."(81)

Como lo hemos mencionado en puntos anteriores, esta es una función de carácter político, en la cual corresponde al Poder Legislativo aprobar la cuenta anual de la de la Federación, para determinar responsabilidades. Este control nos ayuda a remarcar la división de poderes, ya que un poder con la misma jerarquía exige cuentas a otro y a su vez este debe actuar de forma imparcial. A esto se le llama soberanía fiscalizadora y cabe aclarar que no se está fiscalizando a un poder en especial como es el Ejecutivo, sino a todo el Estado.

### B.2.1.- El Control Legislativo en México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, F IV) faculta a la Cámara de Diputados por medio de la CMH para examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho exámen no sólo la conformidad de las partidas gastadas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

De 1937 a 1978 hubo una LOCMH muy deficiente, pero la Diputación electa por el Estado de Tabasco propone que se encomiende a la Cámara de Diputados examinar, y revisar, por medio de la CMH la Cuenta Pública del Gobierno Federal, para conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustaron a las leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos y si se cumplieron con los objetivos de los programas y subprogramas, la LOCMH se publicó el 29 de diciembre de 1978.

La responsabilidad política por motivos de administración financiera se contempla en nuestras leyes, por una parte la LOCMH regula el control financiero por órgano político; esta ley incluye un capítulo de responsabilidades aplicables a toda persona física o moral que intencionalmente o por imprudencia cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal y el Código Penal para el D.F. tipifica una serie de delitos y establece una serie de penas para los funcionarios públicos que observen una conducta antijurídica, típica, punible y culposa, también la Constitución marca un procedimiento a seguir en la Cámara de Diputados para servidores públicos que hayan cometido delito alguno que dañe el patrimonio de la Hacienda Pública.

"El Poder Ejecutivo Federal mexicano tiene la supremacía y la potestad para formular y ejecutar las políticas de ingresos y de gastos públicos. Esta potestad no debe entenderse como la imposibilidad de intervención de otro poder en las cuestiones financieras atribuidas al Poder Ejecutivo. La soberanía Política está por encima de la supremacía y de la potestad financiera, siendo esta razón fundamental por la que la Cámara de Diputados,

en ejercicio de la soberanía del pueblo, puede revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del DDF".(82)

Este control es llevado a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual tiene el carácter de un órgano técnico subordinado, dependiente de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, es esencialmente político. Este es un control a posteriori, se orienta a constatar si se cumplieron con los programas y subprogramas aprobados, si la aplicación de los recursos provenientes del financiamiento se hicieron con la perioricidad y forma establecidos por la ley, etc., es decir, sólo realiza funciones de comprobación, es decir una fiscalización externa.

La constitucionalización del principio de la revisión de los gastos públicos es una de las figuras políticas y jurídicas de mayor importancia para la salvaguarda de la justicia en la obtención de ingresos y en la aplicación de los mismos, llegando a ser un poderoso instrumento en la Política de unión permanente en las estructuras del gasto y del financiamiento, además de que viene a ser un instrumento legal para respaldar la exacción de tributos y programas de reforma tributaria.

#### **B.2.2.- Integración de la Contaduría Mayor de Hacienda.**

Como ya hemos mencionado, la CMH es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, así como las demás funciones que expresamente le encomienden la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su propia Ley Orgánica, otros ordenamientos legales y reglamentarios, y los acuerdos y disposiciones que emita la Cámara de Diputados. En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados. Al frente, como autoridad ejecutiva estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien será auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor, los directores, subdirectores, jefes de departamento, auditores, asesores, jefes de oficina, de sección, y trabajadores de confianza y de base que se requieran en el número y con las categorías que autorice anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.

Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la CMH cuenta con el Contador Mayor y Subcontador, y con las siguientes Direcciones Generales: Jurídica, de Administración, de Sistemas, de Análisis e Investigación Económica, de Auditoría de Ingresos al Sector Central, de Auditoría de Egresos al Sector Central, de Auditoría al Sector Paraestatal, de Auditoría de Obra Pública, de Evaluación de Programas, de Unidad de Programación, de Normatividad y Control de Gestión y por último de Auditoría Interna.

"Para ser Contador o Subcontador Mayor de Hacienda se requiere satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano, mayor de treinta años y en pleno ejercicio de sus derechos.
- "II. Poseer título de contador público, de licenciado en derecho, en economía, o en administración Pública, expedido y registrado legalmente y ser miembro del Colegio Profesional correspondiente.  
"El contador público deberá acreditar experiencia y conocimientos en contabilidad y Auditoría gubernamentales; el licenciado en derecho, en economía o en administración Pública, en su caso, que los tres años anteriores a su designación prestó sus servicios en cargos relacionados con la hacienda Pública.
- "III. Acreditar honradez en el ejercicio de su profesión y en el desempeño de las funciones públicas que le hayan sido encomendadas.
- "IV. No desempeñar puesto de elección popular durante el ejercicio del cargo.
- "V. No prestar servicios profesionales a las entidades de la administración pública federal, ni a las de los Estados, ni a las de los municipios, durante el desempeño del puesto, a excepción de cargos docentes.
- "VI. No estar al servicio de organismos, empresas, instituciones privadas o particulares, durante el desempeño del cargo, y
- "VII. No ser ministro de culto religioso alguno".(art. 4o. LOCMH)

De los requisitos podemos derivar que el Contador Mayor de Hacienda va a ser independiente de la Cámara de Diputados, y tampoco debe ocupar ningún cargo dentro de la administración pública y tampoco en el sector privado.

El Contador Mayor durará en su cargo ocho años, podrá prorrogar su nombramiento hasta por ocho años más a propuesta de la Comisión de Vigilancia a la Cámara de Diputados. El Subcontador lo sustituirá en sus ausencias temporales cuando no excedan de tres meses, cuando sea más tiempo la Comisión de Vigilancia informará a la Cámara de Diputados para que dicte lo procedente. Procederá la remoción del Contador Mayor cuando en el desempeño de su encargo incurriere en falta de honradez, notoria ineficiencia, incapacidad física o mental, o cometa algún delito intencional.

**B.2.3.- Atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, del Contador Mayor de Hacienda y de la Comisión de Vigilancia.**

Dentro de las principales atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda tenemos las siguientes:

- Verificar si las entidades a que se refiere el art. 2o. de la LPCGP comprendidas en la Cuenta Pública, realizaron sus operaciones , con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y si cumplieron con las disposiciones respectivas de la LGDP, LPCGP, LOAPF y demás ordenamientos aplicables en la materia.
- Elaborar y rendir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, ese informe deberá contener todos los datos de comprobación. A la Cámara de Diputados debe rendir el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción, señalando las irregularidades.
- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal, cuales quiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado. En caso de los municipios, la fiscalización se hará por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente.
- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia; lo mismo realizará además de inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.
- Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes.
- Establecer coordinación en los términos de la LOCMH, con la SHCP, para uniformar las normas y procedimientos , métodos y sistemas de contabilidad y las normas de Auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y

documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos.

- Por último la CMH fijará las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública, promoverá ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades y todas las demás atribuciones que le confiera la LOCMH, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.

Cabe mencionar, que la CMH revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal, ejerciendo funciones de contraloría.

Las principales atribuciones del Contador Mayor de Hacienda son las siguientes:

Representar a la CMH ante toda clase de autoridades, entidades y personas físicas y morales, elaborar el presupuesto anual de la CMH y someterlo a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de vigilancia, proponer para aprobación el ejercicio del presupuesto mensual de la CMH a la Comisión de Vigilancia, informar a la Comisión de Vigilancia dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio del presupuesto anual, acerca de su aplicación, formular y ejecutar los programas de trabajo de la Contaduría, fijar las normas técnicas y los procedimientos a que deban sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías que se ordenen, integrar las comisiones que sean necesarias y seleccionar al personal capacitado para practicar las visitas, auditorías e inspecciones, promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades; el cobro de cantidades no percibidas por la Hacienda Pública; el pago de recargos, daños y perjuicios a la Hacienda Pública y la ejecución de los actos, convenios, contratos que afecten a los programas, subprogramas y partidas presupuestales, proponer a la Comisión de Vigilancia el nombramiento y remoción del personal de confianza de la CMH, para que sea sometido a la Cámara de Diputados.

El reglamento interior de la CMH fijará las facultades del Subcontador y demás personal de ésta.

El personal de la CMH está integrado por trabajadores de confianza como el Contador, el Subcontador, los directores y subdirectores, los jefes de departamento, los auditores, los asesores y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados, y aquellos a quienes asigne tal carácter la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por trabajadores de base los cuales desempeñan labores en puestos no incluidos los anteriores y establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.

Finalmente mencionamos las atribuciones de la Comisión de Vigilancia que son las siguientes: recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la cuenta Pública del Gobierno Federal, turnar la cuenta Pública a la CMH para su revisión, ordenar a la CMH la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades emprendidas en la cuenta Pública, presentar a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los primeros diez días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la cuenta Pública, el informe previo que le remita la CMH, presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los primeros diez días del mes de septiembre de cada año, el informe que le rinde la CMH sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública recibida el año anterior, someter a la consideración de la Cámara de Diputados el presupuesto anual de la CMH, estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto mensual y revisar la cuenta anual y mensual de la CMH, establecer la organización y expedir el reglamento interno de la CMH, proponer la terna para nombrar el contador mayor de hacienda y al personal de confianza, así como la remoción de ambos, autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de base, ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la CMH, interpretar la LOCMH y su reglamento, dictar las medidas necesarias para que la CMH cumpla con sus funciones.

#### **B.2.4.- Documentos e Informes que Integran la Cuenta Pública del Gobierno Federal.**

La Cuenta Pública de la Federación está constituida por los estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación, incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y los estados detallados de la Deuda Pública Federal. También los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la administración pública paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo a la LGPCGP y a la LGDP.

La Cuenta Pública es presentada por el Presidente 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 CMH para su revisión. Las entidades pondrán a disposición de la CMH los documentos correspondientes para la evaluación de su cumplimiento, también mantendrán indefinidamente en su poder los libros, registros de contabilidad, información financiera, etc. mientras no prescriban las acciones derivadas de las operaciones en ellos consignadas y la CMH, de la misma forma mantendrá en su poder las Leyes de Ingresos, Presupuestos de

Egresos de la Federación y los informes antes y después del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, así como los pliegos de observaciones que formule y las responsabilidades que finque.

La CMH y la SHCP, determinarán de común acuerdo, los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública y los títulos y cupones amortizados o cancelados de la Deuda Pública Federal, que deben conservarse, microfilmarse o destruirse.

#### **B.2.5.- Revisión de la Cuenta Pública.**

De acuerdo con el art. 74, F IV 4to. párrafo Constitucional, "La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas."

Se presentará dentro de los diez primeros días del mes de junio a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (la única facultada para aprobar la cuenta Pública del año anterior de acuerdo con el art. arriba señalado), podrá ampliarse el plazo de presentación a solicitud del Ejecutivo, siempre y cuando sea debidamente justificado el motivo del plazo, esto con el fin de determinar responsabilidades.

La CMH para el cumplimiento de sus atribuciones puede valerse de cualquier medio lícito que conduzca al esclarecimiento de los hechos y aplicar, en su caso, técnicas y procedimientos de auditoría.

La Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal precisará el ingreso y gastos públicos, determinará el resultado de la gestión financiera, verificará si el ingreso deriva de la aplicación de las Leyes de Ingresos y de las leyes fiscales especiales y reglamentos que rigen la materia, comprobará si el gasto público se ajustó al Presupuesto de Egresos de la Federación y si se han cumplido los programas y subprogramas aprobados, se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos, verificará la exactitud y justificación de los pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas, en caso de que aparezcan discrepancias se determinarán las responsabilidades procedentes y se promoverá su fincamiento ante las autoridades competentes.

La CMH podrá practicar a las entidades auditorías que podrán comprender la verificación de las operaciones, para ver si se efectuaron correctamente y si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno, determinar si las entidades cumplieron con apego a la ley, revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los

programas y subprogramas, las visitas, inspecciones y auditorías ordenadas por la CMH se efectuarán por auditor y personal expresamente comisionados para el efecto, en este caso el comisionado será el representante del Contador Mayor.

El Contador Mayor puede solicitar a las entidades que informen de actos, convenios o contratos de los que se deriven obligaciones para ver si se afecta la Hacienda Pública Federal, las entidades están obligadas a proporcionar la información requerida y a ser visitadas o auditadas, etc. Igual obligación tienen los funcionarios de los Gobiernos de los Estados, del DDF, de los organismos de la administración Pública paraestatal y de los municipios, así como las instituciones privadas o los particulares, a los que el Gobierno Federal les hubiere concedido subsidios. Si alguna de las entidades se niega a cumplir lo anterior, la CMH lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, para que resuelva lo procedente, el mismo caso sucederá con las personas que hayan sido subsidiadas.

"La Contaduría Mayor de Hacienda goza de un plazo que vence el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, para practicar su revisión y rendir el informe de resultados a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia.

"Si por cualquier causa el plazo no le fuere suficiente, la CMH lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, y solicitará una prórroga para concluir la revisión, expresando las razones que funden y motiven su petición. En ningún caso la prórroga excederá de tres meses."(art. 26 LOCMH).

#### **B.2.6.- Responsabilidades que Causen Daño o Perjuicio a la Hacienda Pública Federal.**

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

Si de la revisión de la cuenta Pública del Gobierno Federal, se determinaren responsabilidades, el Contador Mayor de Hacienda promoverá el ejercicio de las acciones que correspondan. Para sancionar a los servidores públicos se remitirá a lo dispuesto en los arts. 108, 109 y 110 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las responsabilidades se imputarán, a los causantes del Fisco Federal, por incumplimiento de las leyes fiscales; a los empleados o funcionarios de las entidades por inexacta aplicación de aquellas, y a los empleados o funcionarios de la CMH, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten. A los funcionarios o empleados

de las entidades, por la aplicación indebida de las partidas presupuestales, falta de documentos justificativos o comprobatorios del gasto; a las empresas privadas o a los particulares, que en relación con el gasto del Gobierno Federal, hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas por actos ejecutados, convenios o contratos celebrados con las entidades. A los empleados o funcionarios de las entidades, que dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles a que se refiere el art. 33 de esta ley, no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Determinar responsabilidades tiene por objeto cubrir a la Hacienda Federal, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero, las responsabilidades administrativas se fincarán independientemente de las que procedan por otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial.

El Contador Mayor de Hacienda formulará directamente a las entidades correspondientes los pliegos de observaciones derivados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, así como los relacionados con las empresas privadas o con los particulares que hayan coparticipado en el ingreso o en el gasto públicos.

Los organismos que componen la administración pública paraestatal, los funcionarios o empleados de ésta, las empresas privadas o los particulares son solidariamente responsables con los empleados o funcionarios de las entidades que integran la administración Pública centralizada o con los de la CMH, por su coparticipación en actos u omisiones sancionados por la ley. Las responsabilidades que se constituyan a cargo de los empleados o funcionarios de las entidades o de la CMH, no eximen a los organismos de la administración Pública paraestatal, ni a sus funcionarios o empleados, ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aún cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente.

Las entidades, dentro de un plazo improrrogable de 45 días hábiles contado a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, informarán a la CMH y a la SHCP sobre su trámite y medidas dictadas para hacer efectivo el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal, el resarcimiento de los daños y perjuicios causados y el fincamiento de las responsabilidades en que hayan incurrido sus empleados o funcionarios, así como los organismos de la administración Pública paraestatal y sus funcionarios o empleados, las empresas privadas o los particulares, que hubieren intervenido en el ingreso o en el gasto públicos, dando noticia, en su caso, de las penas impuestas, de su monto cuando sean de carácter económico y el nombre de los sancionados.

"Cuando los informes no se rindan o dejen de rendirse dentro del plazo señalado, los empleados o funcionarios responsables serán sancionados de acuerdo con lo previsto por el art. 48 de la LPCGP, independientemente de las sanciones que procedan por la aplicación de otras leyes."(art. 33 LOCMH).

En relación con la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y demás leyes fiscales especiales y reglamentos aplicables en la materia, se ejercerán en el siguiente orden: al deudor directo del fisco federal y a los empleados y funcionarios fiscales correspondientes y a los de la CMH, en su caso. En relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación, a los funcionarios o empleados de las entidades que intervengan en su manejo. Sólo disfrutarán del beneficio de orden pero no del de excusión, bastará que se halla requerido de pago a los anteriores, sin que se hubiere logrado este, previo el agotamiento de los recursos legales.

El Contador Mayor de Hacienda puede imponer a los empleados o funcionarios de la dependencia a su cargo, y que incurran en responsabilidad administrativa, multa de cien pesos a cien mil pesos o suspensión temporal de sus funciones, independientemente de que se haga efectiva la responsabilidad que las hubiere motivado y de las sanciones que procedan de acuerdo con lo previsto por los arts. 44, 45 y 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

#### **B.2.7.- Prescripción de las Responsabilidades.**

Las responsabilidades de carácter civil o administrativo a que se refiere la LOCMH, que resulten por actos u omisiones, prescribirán al fin de los cinco años posteriores a aquel en que se haya originado la responsabilidad; las de carácter penal prescribirán en la forma y tiempo que fijen las leyes aplicables. Se interrumpe la prescripción con cualquier gestión de cobro que haga la autoridad competente al responsable, la que comenzará a computarse a partir de dicha gestión.

CAPITULO IV.

- (74) Citado por Giuliani Fonrouge, Carlos M. D. Financiero. Tomo I. p. 282.
- (75) Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 258.
- (76) Citado por Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 259.
- (77) Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 266.
- (78) De la Garza, Sergio Francisco. D. Financiero Mexicano. p. 188.
- (79) Ibidem p. 189.
- (80) Ibidem p. 191.
- (81) Giuliani Fonrouge, Carlos M. D. Financiero. Tomo I. p. 302.
- (82) Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. pp. 289,290.

**CAPITULO V**  
**CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE APROBACION DEL PRESUPUESTO DE**  
**EGRESOS DE LA FEDERACION EN MEXICO.**

**A.- SOLUCIONES CONSIDERADAS POR LA DOCTRINA.**

El problema que se plantea en el presente trabajo es el de saber que ocurriría en caso de la falta de aprobación del presupuesto de egresos en México dentro del término que marca la Constitución y para esto empezaremos por señalar las soluciones que son aceptadas por la doctrina, como a continuación se señalan:

- 1) La Reconducción del Presupuesto. Se da cuando al no ser aprobado el presupuesto en el término señalado, entra en vigencia el presupuesto del ejercicio anterior.

"La Reconducción del Presupuesto anterior es un sistema considerado deplorable desde el punto de vista financiero, por acentuar el problema de la exactitud de las estimaciones y debilitar las prerrogativas parlamentarias; sin embargo, se cree que a pesar de esos inconvenientes que no se discuten, permite asegurar la continuidad de los servicios y las tareas de la administración, evitando que el retardo de la sanción pueda trocarse en arma política para dificultar la acción del ejecutivo como ha ocurrido muchas veces; por lo demás, será un estímulo para que el poder legislativo no sea remiso en el cumplimiento de su obligación de proveer al país del instrumento de gobierno que es el presupuesto."(83)

- 2) Créditos Provisionales y Duodécimos. Este procedimiento consiste en la concesión de créditos provisionales que en ciertos países, es un procedimiento normal, que permite un mejor ajuste del presupuesto que luego los absorberá y los duodécimos provisionales son muy similares pues estos son consecuencia del retardo parlamentario ya que se repiten mensualmente hasta la sanción del nuevo presupuesto.
- 3) Presupuestos Plurianuales. A pesar de su aparente semejanza con el sistema de Reconducción se le diferencia por el hecho de que el presupuesto plurianual es votado con el propósito deliberado de cubrir un período de tiempo que abarque dos o más años, sin responder a un concepto económico como en el caso de los presupuestos cíclicos, y es pasible de los mismos reparos que se formulan al régimen de Reconducción. Este tipo de presupuestos se presentan paralelos al presupuesto anual ya que se separa por años económicos.

**B.- CASOS EN LOS QUE SE HA SUSCITADO LA FALTA DE APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN OTROS PAISES Y SOLUCIONES DADAS AL RESPECTO.**

Es importante señalar que este tema es poco abordado por los estudiosos del Derecho Financiero, y quienes lo hacen, lo señalan como excepciones al principio de anualidad.

En este punto se enuncian en orden alfabético diversos países, para señalar como se rige el presupuesto de acuerdo a su Ley Fundamental en relación a qué ocurre cuando el mismo no es aprobado, al final de cada uno de ellos, entre paréntesis se enuncia que tipo de sistema llevan de acuerdo a la doctrina, así como si su presupuesto se integra en un presupuesto unitario que incluye los egresos e ingresos en un mismo documento, o si ambos se encuentran separados en dos documentos.

**ALEMANIA.** El Presupuesto será fijado por la Ley de Presupuestos para uno o varios ejercicios económicos, separado por años, antes de que comience el primer ejercicio. Para partes del presupuesto podrá preverse que rijan por períodos diferentes, divididos por ejercicios económicos.

Cuenta con un sistema de economía presupuestaria transitoria, pues cuando hasta el término de un ejercicio el presupuesto para el próximo año no se hubiere fijado por ley, el Gobierno Federal estará facultado para efectuar hasta su entrada en vigencia todos los gastos necesarios para: a) mantener las instituciones legalmente existentes y ejecutar las medidas legalmente resueltas; b) cumplir las obligaciones de la Federación jurídicamente fundadas y c) continuar construcciones, adquisiciones y demás servicios o seguir concediendo subvenciones para estos fines, siempre que por el presupuesto de un ejercicio anterior ya se hayan aprobado fondos.

Además, cuando no existieren ingresos creados por ley especial o provenientes de impuestos, contribuciones y otras fuentes, ni tampoco reservas de fondos para cubrir los gastos mencionados en el primer párrafo, el Gobierno Federal podrá movilizar por vía de crédito los fondos necesarios para mantener la gestión económica, hasta el monto de una cuarta parte de la suma final del presupuesto vencido.

(Sistema Plurianual, cuenta con un presupuesto integrado por dos documentos uno de egresos y otro de ingresos)

**ARGENTINA.** En Argentina, la demora de sancionar el presupuesto no causa perturbaciones en cuanto a los recursos, porque, a diferencia de lo que ocurre en otros países, las disposiciones a su respecto tienen carácter permanente y no caducan al fenecer el ejercicio, pero los inconvenientes aparecen en las erogaciones, por ser anuales.

El sistema vigente es la Reconducción del presupuesto, "ya que el artículo. 13 del decreto-ley 23.354/56 dispone: "Si al iniciarse el ejercicio no se hubiera aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia en el anterior, a los fines de la continuidad de los servicios, con la aclaración de que esta norma no alcanza los créditos sancionados por una sola vez cuya finalidad hubiera sido satisfecha." (84). A pesar de las deficiencias que se le imputan, este procedimiento es menos arbitrario y más respetuoso del Poder Legislativo que el anterior de la Ley 12.961, que facultaba al ejecutivo a autorizar créditos provisionales sobre la base del proyecto elaborado por él, lo cual acentuaba el discrecionalismo de su acción.

(Sistema de Reconducción, su presupuesto se encuentra incluido en dos documentos, uno de ingresos y otro de egresos, es anual).

**BRASIL.** "Ninguna inversión cuya ejecución traspase un ejercicio financiero podrá ser iniciada sin previa inclusión en el presupuesto plurianual de inversión o sin previa ley que autorice o fije la suma de las dotaciones de los que anualmente constarán el presupuesto durante el plazo de su ejecución".(85)

(No hace mención a qué puede ocurrir en caso de no ser aprobado el presupuesto en el término que señala su Carta Magna, su presupuesto general es anual, pero cuenta con un presupuesto plurianual en caso de inversión, además es unitario porque en un solo documento incluye ingresos y egresos).

**BOLIVIA.** Artículo 114. "Si en el plazo legal no son sancionados los presupuestos nacionales y departamentales, el presupuesto del año fiscal corriente continuará rigiendo el próximo año fiscal. Siempre que el legislativo no sancione el presupuesto durante dos años consecutivos, el último proyecto presentado por el ejecutivo, y que no hubiese sido aprobado, regirá durante el año fiscal siguiente".(86)

(Sigue el sistema de Reconducción en caso de que no se apruebe el presupuesto, pero si ocurre lo mismo en dos años, entrará en vigor el que haya sido presentado por el ejecutivo, es anual y unitario el mismo).

**CHILE.** "Artículo 64. El Proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo deshechare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República".

(Si el Congreso no aprueba el presupuesto, regirá el que haya presentado el Presidente de la República, además es anual y unitario).

CHINA. La Asamblea Popular Nacional examina y aprueba el plan de desarrollo socio-económico del país y los presupuestos del Estado así como los informes sobre su ejecución.

Artículo 67. "El Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional ejerce las siguientes funciones:

"Examinar y aprobar entre los períodos de sesiones de la Asamblea Popular Nacional, los reajustes parciales que sea necesario introducir en el plan de desarrollo económico del país y en los presupuestos del Estado en el curso de su ejecución." (No menciona nada en el caso de no ser aprobado su presupuesto, este tiene el carácter de anual y unitario).

COLOMBIA. El Gobierno Formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura, en la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno puesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

Artículo 148. "Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio."

(Sistema de Reconducción, su presupuesto se incluye en dos documentos que son el de Rentas y el de la Ley de Apropriaciones, y es anual).

COSTA RICA. El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

Artículo. 178. "El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de septiembre de cada año, y

la Ley del Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año."

(No menciona nada en caso de que el presupuesto no sea aprobado, además de que es anual y unitario).

CUBA. Únicamente señala que una de las atribuciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular es la de discutir y aprobar anualmente el presupuesto del Estado.

(Al igual que el país anterior, tampoco dice nada en caso de que el presupuesto no sea aprobado, también es anual y unitario).

ECUADOR. El presupuesto se dicta anualmente y contiene todos los ingresos y egresos del Estado, incluyendo los de las entidades autónomas destinadas a la atención de los servicios públicos y a la ejecución de programas de desarrollo económico y social, así como las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Artículo. 114. " Si por cualquier causa no se concluyere hasta el 10 de septiembre el trámite constitucional previsto para la aprobación del presupuesto, entrará en vigencia el proyecto presentado por el Presidente de la República".

(Si no se aprueba el presupuesto en el término señalado por la Constitución, entrará en vigencia el que sea presentado por el Presidente, tiene el carácter de anual y unitario).

EL SALVADOR. Artículo 227 último párrafo "Una ley especial establecerá lo concerniente a la preparación, votación, ejecución y rendición de cuentas de los presupuestos y regulará el procedimiento que deba seguirse cuando al cierre de un ejercicio fiscal no esté aún en vigor el Presupuesto del nuevo ejercicio."

(En caso de no aprobarse el presupuesto una ley especial establecerá cómo debe procederse, también es anual y unitario).

ESPAÑA. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Centrales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

Artículo 134 3er párrafo "Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos."

(Sistema de Reconducción, su presupuesto se encuentra en dos documentos, uno de egresos y otro de ingresos, es anual).

ESTADOS UNIDOS. Sección 7. "Todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos".

Se parte del supuesto de que la ley es elaborada por el poder legislativo, sujeta a algunos consejos y comprobaciones por parte del ejecutivo. En tales circunstancias, es posible que se dividan, tanto las responsabilidades, como que sobrevengan desacuerdos. La división de responsabilidades puede resultar del hecho de que el poder legislativo rehace el presupuesto del Ejecutivo. La legislatura, por norma, puede modificar en forma muy material el proyecto recomendado y aprobar por su parte una legislación financiera suplementaria. El Presidente o el Gobernador pueden ampararse en el derecho general de veto; pero a veces cuenta con veto específico, mucho más eficaz. Pero sus defensas son de carácter negativo, no positivo. En cambio, la legislatura no puede estar segura de que prevalezca su voluntad en un proyecto de ley presupuestaria, a causa del veto y, naturalmente no tiene poderes suficientes para imponer la legislación que haya aprobado después de amplias deliberaciones.

Así, tenemos que el Congreso puede desaprobado totalmente el presupuesto de la administración y aprobar su propio programa. Solamente teniendo verdadero dominio de su propio partido, puede esperar el Presidente que su presupuesto, sin cambios importantes, pase a ser Ley. Desde luego, podría usar sus facultades de veto. La completa responsabilidad y armonía en el programa financiero federal se dificulta por la separación de poderes que, no obstante, es una característica básica del gobierno de Estados Unidos.

Existen intereses en conflicto que aumentan la complejidad de la toma de decisiones presupuestarias. Hay un conflicto inherente entre el Congreso y el Presidente, quizá el Congreso tienda a ser una voz que niega, porque decir no, es indicio que no aprueba a ciegas las recomendaciones del jefe del Ejecutivo. En el presupuesto también intervienen las tensiones y diferencias que puede haber entre la Cámara de Representantes y el Senado, pues cada Cámara desea mostrar su independencia. Además, el sistema de partidos políticos también propicia conflictos, pues demócratas y republicanos quieren establecer demarcaciones entre ellos.

En el meollo de toda esta discusión sobre las relaciones legislativas-ejecutivas está el hecho de que estos dos ramos sirven a grupos diferentes de ciudadanos. La rama ejecutiva, está bajo la dirección unificada del jefe del Ejecutivo. Antes de la presentación del presupuesto se han tomado decisiones con vistas

a conciliar intereses diferentes dentro de una fórmula eficiente para el logro del bien común. el Ejecutivo responde ante el electorado nacional, aunque el presidente impondrá sus propias prioridades sobre la importancia de unas cuestiones sobre otras. Por su parte la rama legislativa está compuesta de Representantes y Senadores que responden ante intereses particulares locales y un factor clave del éxito o el fracaso de las agencias ante el Congreso.

(En caso de no ser aprobado el presupuesto, el Congreso puede aprobar por su parte una ley financiera supletoria, además de ser anual y unitario).

FRANCIA. El parlamento votará los proyectos de ley de finanzas en las condiciones establecidas por una ley orgánica. Si la Asamblea Nacional no se ha pronunciado en primera lectura en el plazo de 40 días después de haber recibido un proyecto, el Gobierno lo someterá al Senado, el cual deberá estatuir en el plazo de quince días. Si el parlamento no se ha pronunciado en el plazo de 60 días, las disposiciones del proyecto podrán ser puestas en vigor por vía de ordenanza.

Artículo 47 2do. párrafo "Si la ley de finanzas que fije los recursos y las cargas de un ejercicio no ha sido presentada con tiempo suficiente para ser promulgada antes del comienzo de tal ejercicio, el Gobierno pedirá con carácter urgente al Parlamento la autorización de percibir los impuestos y consignará por decreto los créditos necesarios para los servicios votados".

(Sigue el sistema de los duodécimos provisionales en caso de no ser aprobado el presupuesto, porque el Gobierno pedirá autorización para percibir impuestos y decretará los créditos necesarios. Es unitario y anual).

GRAN BRETAÑA, La Cámara de los Lores pone a discusión los proyectos de Ley que le somete la Cámara de los Comunes. En la mayoría de las asambleas legislativas se aprueban tanto los impuestos como los gastos antes del año económico, lo cual implica, sin embargo que el presupuesto no puede basarse en la experiencia del año que acaba de transcurrir sino del anterior. Por ejemplo si se está elaborando el proyecto de 1955-1956, se basarán en 1953-1954 y no lo harán en 1954-1955 puesto que aún no ha concluido ese año financiero. En el Reino Unido el canciller del Tesoro espera a que acabe el año económico antes de planear la imposición para el próximo año.

(Generalmente adoptan la concesión de créditos provisionales al igual que el país de Bélgica, estos se van a dar mensualmente hasta la sanción del nuevo presupuesto, es bianual y unitario).

**GUATEMALA.** Artículo 223. "Los ingresos del Estado serán previstos y los egresos fijados en el presupuesto que regirán durante el ejercicio fiscal para el que haya sido aprobado (...)" Artículo. 170 "Si al concluir el nuevo ejercicio el presupuesto no está aprobado, regirá el que hubiere estado en vigencia."

(Adoptan el sistema de reconducción en caso de no ser aprobado el presupuesto, el cual es anual y unitario).

**JAPON.** Artículo 83. "El Poder para administrar la Hacienda Pública se ejercerá en la forma que determine la dieta".

El Consejo de Ministros preparará y presentará a la Dieta para su aprobación un presupuesto para cada ejercicio económico anual.

(No menciona nada en caso de que no se apruebe el presupuesto, además de que es anual y unitario).

**HONDURAS.** En este país todos los ingresos y egresos fiscales constarán en el Presupuesto General de la República, que se votará anualmente de acuerdo con la política económica planificada y con los planes anuales operativos aprobados por el Gobierno.

El presupuesto será votado por el Poder Legislativo con vista al proyecto que presenta el Poder Ejecutivo.

El proyecto de presupuesto será presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, dentro de los primeros 15 días del mes de septiembre de cada año.

Artículo 368. "La Ley Orgánica del Presupuesto establecerá lo concerniente a la preparación, elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto. Cuando al cierre de un ejercicio fiscal no se hubiere votado el Presupuesto para el nuevo ejercicio, continuará en vigencia el correspondiente al período anterior."

(Cuando no se aprueba su presupuesto habrá una Ley Especial denominada Ley Orgánica del Presupuesto que establecerá lo conducente, también es anual y unitario).

**ITALIA.** "Si la ley del presupuesto no fuera aprobada en fecha, se autoriza su vigencia provisoria por un término no superior a los cuatro meses, arbitrio que no es automático sino que requiere de una ley que así lo establezca". (87)

(Una ley especial determina qué pasa en caso de no ser aprobada la ley del presupuesto, misma que es unitaria porque incluye ingresos y egresos y es anual).

**NICARAGUA.** El Presupuesto General de la República tiene vigencia anual y su objeto es regular los ingresos y egresos de la Administración Pública, el Ejecutivo lo formulará anualmente y lo someterá al Congreso por medio del Ministro de Hacienda, a más tardar el primero de junio de cada año.

Artículo 259. "Mientras que el Congreso no vote la ley de presupuesto, antes del primer día del año económico, en que deba regir, se tendrá como tal, por trimestres, el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo".

(En Nicaragua, el presupuesto es unitario y anual, pero si no es sancionado por el Congreso, entrará en vigencia el que presente el Presidente de la República.)

**PANAMA.** Artículo 269. "Si el Proyecto de Presupuesto General del Estado no fuere votado a más tardar el primer día del año fiscal correspondiente, entrará en vigencia el proyecto propuesto por el Organo Ejecutivo, el cual lo adoptará mediante decisión del Consejo de Gabinete."

Artículo 270. "Si la Asamblea Legislativa rechaza el proyecto de Presupuesto General del Estado, se considerará automáticamente prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior, hasta que se apruebe el nuevo presupuesto, y también automáticamente aprobadas las partidas previstas en el proyecto de Presupuesto rechazado respecto del servicio de la deuda Pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley."

Cualquier crédito suplementario o extraordinario referente al Presupuesto vigente, será solicitado por el Organo Ejecutivo y aprobado por la Asamblea Legislativa en la forma que señale la Ley.

(En este país se dan dos casos, el primero es que si el presupuesto no es votado en el término constitucional, entrará en vigencia el proyecto propuesto por el Ejecutivo, pero en caso de que el proyecto sea rechazado por el Congreso, se dará la reconducción del presupuesto anterior, esto se da anualmente y el mismo se encuentra en dos documentos uno de rentas y otro de gasto).

**PARAGUAY.** Artículo 264. "Corresponde al Organo Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado; y al Organo Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación"

El presupuesto tendrá el carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales.

(No menciona nada en caso de que no sea aprobado en el término señalado por la Constitución, pero sí señala que es anual y unitario).

PERU. La administración económica y financiera del Gobierno Central, se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. Las instituciones y personas de derecho público, así como los gobiernos locales y regionales, se rigen por los respectivos presupuestos que ellos aprueban.

198. "Si el proyecto de presupuesto no es votado antes del 15 de diciembre entra en vigencia el proyecto del Ejecutivo, el cual lo promulga mediante decreto legislativo".

(Si el presupuesto no se aprueba entra en vigencia el proyecto del Ejecutivo, se da anualmente y en un solo documento se incluyen egresos e ingresos).

PUERTO RICO. "Cuando a la terminación de un año económico no se hubieran aprobado las asignaciones necesarias para los gastos ordinarios y funcionamiento del gobierno, y para el pago de intereses y amortización de la deuda Pública durante el siguiente año económico; continuarán rigiendo las partidas consignadas en las últimas leyes aprobadas para los mismos fines y propósitos, en todo lo que fuere aplicable, y el gobernador autorizará los desembolsos necesarios a tales fines hasta que se aprueben las asignaciones correspondientes."(88)

(Adopta el sistema de reconducción en caso de que no se apruebe el presupuesto que se da anualmente y es unitario).

REPUBLICA DOMINICANA. El Congreso entre otras tiene las atribuciones de establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de recaudación e inversión así como votar el Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos y aprobar, o no, los gastos extraordinarios para los cuales solicite el crédito el Poder Ejecutivo.

El presidente de la República somete al Congreso de la Segunda Legislatura Ordinaria, el proyecto de presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos correspondientes al año siguiente.

En caso de no ser aprobado el presupuesto para el 31 de diciembre, entrará en vigor el presupuesto del ejercicio anterior.

(Adopta el sistema de reconducción del presupuesto en caso de que este no sea aprobado, el mismo se encuentra en dos documentos que son: el Presupuesto de Egresos y la Ley de Gastos Públicos, los cuales se emiten anualmente).

SUECIA, DINAMARCA, FINLANDIA Y SUIZA. "Han adoptado el régimen de presupuesto cíclico que los considera en sus relaciones con los precedentes y con los siguientes, en función de la evolución económica cíclica, de manera tal, que creándose una solidaridad entre los períodos de prosperidad son aprovechados en los de depresión, así como también que los gastos postergados en la crisis sean efectuados en las épocas de bonanza." (89)

(El presupuesto en estos países es plurianual, se enuncian en un solo documento ingresos y egresos).

URUGUAY. Artículo 214. "El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato".

En caso de no ser aprobado el proyecto de Presupuesto Nacional, regirá el que estuvo vigente en el ejercicio anterior, hasta la sanción del nuevo.

(Se da el sistema de reconducción cuando no se aprueba el presupuesto, se expide anualmente y es unitario).

VENEZUELA. Artículo. 228. "El Ejecutivo Nacional presentará al Congreso, en la oportunidad que señale la Ley Orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto".

(No dice nada en el caso de que el presupuesto no se apruebe en el término que señala su Ley Fundamental, pero se da anualmente y en un solo documento se incluyen egresos e ingresos).

Según lo expuesto anteriormente, nos hemos dado cuenta como han dado solución otros países, en caso de que no se apruebe su presupuesto, de acuerdo a su Ley Fundamental.

Como ya mencionamos en el primer punto de este capítulo, las soluciones que aporta la doctrina son tres y se dan de la siguiente forma: la reconducción del presupuesto se presenta en Argentina, Bolivia, Colombia, España, Guatemala, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana y Uruguay; la concesión de créditos provisionales es adoptada en Francia, Gran Bretaña y Bélgica y los presupuestos plurianuales se dan en Alemania, Brasil, Suecia, Dinamarca, Finlandia y Suecia.

Pero además de las opciones consideradas por la doctrina hay otras como son la de Chile, Ecuador, Nicaragua y Perú, los cuales en caso de que no se apruebe el presupuesto, entra en vigencia el que haya sido presentado por el Ejecutivo, en El Salvador y en Honduras se deja a una Ley Especial que regule lo conducente para el caso antes citado, en Italia se deja que opere la Ley que ha sido rechazada por el término de cuatro meses en lo que se

formula la otra, en Estados Unidos el Congreso puede aprobar una Ley supletoria, en caso de que no se apruebe el presupuesto presentado por el Ejecutivo.

También hay países que no mencionan nada al respecto como China, Costa Rica, Cuba, Paraguay y Venezuela.

Además, es considerable señalar que la mayoría de los países adoptan un presupuesto unitario, es decir que incluye los egresos e ingresos en un solo documento y pocos son los que adoptan un presupuesto incluido en dos documentos como Alemania, Argentina, China, España, Panamá, República Dominicana y Colombia. Considerando que aunque el presupuesto se encuentre en dos documentos no hacen división alguna al dar solución al problema de que ocurre en caso de que el presupuesto no se apruebe, es decir, no especifican que pasaría si sólo se aprobaran los ingresos y los egresos, únicamente hablan de la desaprobación del presupuesto en general.

Un dato importante de tomar en cuenta, es que en todos los países corresponde a la Cámara de Diputados, de Representantes, Asamblea Nacional o como se les denomine, la aprobación del presupuesto, ya que se supone que los mismos representan la soberanía del pueblo.

#### C.- CASOS EN QUE SE HA PRESENTADO EN MEXICO LA FALTA DE APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN MEXICO.

Hasta la fecha, no se ha dado en México la falta de aprobación del Presupuesto de Egresos en el tiempo que lo marca la Constitución. En cambio en el caso de la Ley de Ingresos han salido publicadas después del 10. de enero las leyes de ingresos de los años 1923, 1926, 1929, 1931, 1948.

Cabe aclarar, que el Presupuesto de Egresos de 1993 fue presentado junto con la Ley de Ingresos para el mismo año por el Secretario de Hacienda Pedro Aspe Armella el día 10 de noviembre de 1992, según lo informaron en un noticiero del Canal 2 a las 10:00 P:M, este presupuesto tal parece que es una reconducción del mismo ya que sigue el presupuesto anterior con variaciones en cuanto al pago de intereses por concepto de la deuda externa que será menor, pues contempla el mismo nivel de ingreso y de gasto, lo cual es producto de una reforma que se obtuvo a lo largo de cuatro años, misma que ya se terminó; incluso no hubo miscelánea fiscal, pero la verdad es que este se dio como meta de un objetivo, más no porque no se hubiera aprobado el proyecto de presupuesto en el término señalado en la Constitución, es decir, no se dio falta de aprobación del presupuesto.

El Gobierno Federal perseverará en la política económica de este año con el propósito de alcanzar una inflación de siete por ciento y un crecimiento de dos punto cinco a tres por ciento,

informó el Presidente Carlos Salinas de Gortari al enviar los criterios de política económica para 1993.

Por primera vez en 21 años, el jefe del Ejecutivo no propuso cambios en las leyes tributarias; por lo tanto, no habrá miscelánea fiscal ni nuevos impuestos, como ya se mencionó anteriormente.

Debido a la etapa de recesión económica por la que atraviesan los países a nivel mundial, sería contraproducente intentar estimular la actividad económica mediante relajamiento de las actividades políticas fiscales y monetarias.

#### **D.- PROBLEMAS QUE SE PODRIAN GENERAR POR LA FALTA DE APROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN MEXICO.**

Las principales repercusiones que se generarían son de carácter Constitucional ya que se podría dar el incumplimiento de diferentes disposiciones de nuestra Carta Magna.

La primera repercusión que se presentaría en caso de que el Presupuesto de Egresos no fuere aprobado, es que la actividad financiera del Estado quedaría paralizada, porque dicho Presupuesto de Egresos representa la tercera fase de ella.

Para hacer notar la importancia de esta repercusión es imprescindible mencionar que el Estado tiene, como fin primordial, el bien común o bien de la colectividad. Pues los individuos al vivir en sociedad, hacen que surjan determinadas necesidades que deriven precisamente de esa convivencia y es posible notar que ciertos individuos no pueden satisfacer sus necesidades de manera tal, que se hace necesario proveer a la satisfacción de las mismas, que se denominan colectivas.

Cuando surge la comunidad política, en cualquiera de las formas de Estado que se conocen o se han conocido en la historia, se le adjudica al Estado el cumplimiento de la tarea de satisfacer determinadas necesidades que revisten el carácter de necesidades públicas. De esto se deriva que la prosecución del bien común constituye la razón misma de ser de los poderes públicos, los cuales están obligados a actuarlo reconociendo y respetando sus elementos esenciales y según los postulados de las respectivas situaciones históricas.

Dentro de las funciones de promoción del bien común, el Estado debe procurar realizar todas aquellas actividades que conduzcan a la satisfacción de todas aquellas necesidades ya sean individuales o colectivas, cuando por circunstancias diversas, las formas sociales inferiores no hayan podido satisfacer esas necesidades.

De esta manera el Estado debe llevar a cabo un conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El

otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

Así surge la actividad financiera del Estado, la cual se da para recaudar y administrar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas, y se distingue de todas las demás actividades porque no constituye un fin en sí misma, es decir, no atiende directamente a la satisfacción de una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental de fundamental importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de las restantes actividades.

Además, hablando en especial del Presupuesto de Egresos en caso de no aprobarse no se podría autorizar gasto alguno y sería muy arbitrario no tener base para poder realizar algún pago. Como ya se mencionó anteriormente con esto se paralizaría la actividad financiera, dejando al país en una situación de incertidumbre, peligrosando tanto la economía interna como la externa y en general hecharía abajo todo un sistema ya que de la actividad financiera del Estado dependen las demás actividades.

Las consecuencias se podrían captar desde diferentes puntos de vista:

- a) Económico. En razón de que el Estado no podría ocuparse de la obtención o inversión de recursos, necesaria para el cumplimiento de sus fines.
- b) Político. Ya que se generaría un gran conflicto porque la actividad financiera pertenece al ámbito de los poderes de supremacía o de imperio que corresponden al ente público, y en caso de que el Presupuesto de Egresos no fuere aprobado, los Poderes Supremos de la Unión, no podrían cumplir con sus funciones, porque la actividad financiera no se encuentra en movimiento.
- c) Jurídico. Porque la actividad financiera, como el resto de la actividad administrativa, se encuentra sometida al derecho positivo y no se podría dar la aplicación del mismo, ya que la misma implica la administración del dinero público, el cual es sustraído a la economía privada para la satisfacción de necesidades públicas; y porque la enorme masa de riqueza destinada a esos fines dan origen a un complejo de relaciones cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de decisiones imperativas.
- d) Sociológico. Ya que no se podrían tomar en cuenta las apetencias y anhelos de los grupos sociales que operan dentro del Estado para llegar a la conformación de los fines políticos. Pues el régimen de los tributos y los gastos

públicos ejerce una determinada influencia más o menos decisiva sobre los mencionados grupos.

Tampoco se podría dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 89, fracción I de la Constitución, que a la letra dice: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

De las tres facultades del Ejecutivo citadas anteriormente, nos referimos a la segunda que es la de ejecutar que significa "llevar a cabo la realización de algún objetivo", cabe aclarar que aunque el Presupuesto de Egresos no surge del Congreso General sino de la Cámara de Diputados, su ejecución es llevada a cabo por el Poder Ejecutivo, además debemos mencionar que existe la LPCGP que regula directamente el mencionado Presupuesto de Egresos y su aplicación también corresponde al Ejecutivo.

Así tenemos que el Poder que se vería directamente afectado en caso de la no aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, sería el Ejecutivo, ya que la actuación del Presidente para invertir los fondos públicos se vería imposibilitada, es decir, todo gasto debe estar autorizado en el presupuesto de egresos y en ausencia de este ningún pago podría ser erogado y sobretodo, no se podría llevar a cabo la realización de ninguna obra pública para beneficio de la colectividad, que viene a ser el fin principal dentro de los fines del Estado.

Otra repercusión sería el rompimiento con el principio de anualidad que sigue nuestro sistema, pues éste indica que dicho Presupuesto de Egresos ya debe estar aprobado antes del 31 de diciembre.

Finalmente encontramos que tampoco podría haber una base para determinar responsabilidades, en relación con el erario público porque al no haber presupuesto, no habría inversión ni ejecución de obra pública y por lo tanto, tampoco habría servidor público responsable.

Como ya se ha mencionado la Constitución Mexicana no destina un artículo específico a dilucidar este tema. Consigna la anualidad del presupuesto al decretar entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados la de "aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel" pero omite cualquier referencia a la situación que aquí se comenta.

Por último nos referiremos a un comentario hecho por el Diputado Federal a la LIV Legislatura, Lic. José E. Alfaro Cázares, respecto a que éste es un problema de orden político,

pues mencionaba que por lo regular dentro de la Cámara de Diputados, cuando se llevaba a cabo el debate, por lo regular la oposición siempre estaba en contra de aprobar el proyecto de presupuesto que les fuera presentado, con la finalidad de dejar al Presidente sin "armas" para efectuar el gasto público.

Este comentario nos lleva a reflexiones sobre los intereses políticos que pueden influir en la actividad financiera del Estado, y consideramos que en primer lugar, para hacer una consideración sobre nuestro país, hay que tomar en cuenta que a pesar de que hay muchos partidos políticos uno de ellos es el que siempre tiene mayor fuerza y es lógico que los partidos de oposición traten a toda costa de hacerlo dudar en sus decisiones.

Por ejemplo en el Presupuesto de Egresos y Ley de Egresos de la Federación presentados el 10 de noviembre de 1992 ante la Cámara de Diputados, apareció una publicación en el periódico "El Financiero" del día 11 del mismo mes y año, donde se expresó que la oposición no se encuentra de acuerdo con las metas que ha fijado el presupuesto recientemente presentado, pues opina que sus objetivos son verdades a medias que ocultan otra realidad. Pues consideran que todos los propósitos del Presupuesto para 1993 (que son los de reducir la inflación, promover el empleo, ahondar en la productividad a nivel microeconómico e impulsar el desarrollo social entre otros); son metas que la administración piensa obtener a costas del pueblo. Además que únicamente se refieren a los objetivos en forma generalizada sin indicar específicamente como se van a llevar a cabo.

Otra situación por la cual también protestaron fue porque sostuvieron que los que pertenecen al Partido Revolucionario Institucional, ya tenían documentación sobre los fines del Presupuesto para 1993 antes del debate, situación que los coloca en desventaja porque es imparcial y anticonstitucional hacerlo, ya que al momento del debate ellos desconocían el asunto y sinceramente tenían muy poco tiempo para analizar cada una de las perspectivas.

De aquí que podamos entender de que manera influyen los intereses de carácter político en la actividad financiera de nuestro país, así como también debemos considerar que es muy importante que haya democracia en el mismo porque como sabemos en un país democrático el pueblo elige su gobierno, en México esta sí se da, toda vez que en los Poderes Legislativo y Ejecutivo están nuestros representantes, pero desafortunadamente no se da de una manera absoluta, ya que cada partido para elegir a estos mismos tiene diferentes intereses. Ahora, existe otro problema en cuanto a la división de Poderes, pues a pesar de que esta se manifiesta en la Constitución, nos damos cuenta de que en nuestra realidad hay un exagerado presidencialismo, motivo por el cual difícilmente se va a estar en contra de lo que el Presidente propone, pues la mayoría de iniciativas de ley son propuestas por él y el Congreso únicamente se limita a aprobarlas con mayor

razón en el presupuesto de egresos que es facultad exclusiva del Ejecutivo presentar su iniciativa.

Un país en el que se palpa más prácticamente como se da la influencia de diferentes intereses de carácter político en la aprobación del Presupuesto de Egresos, es en los Estados Unidos, en donde siempre hay una complejidad muy grande para resolver el presupuesto ya que las Cámaras siempre se encuentran en contra del proyecto presentado por el Ejecutivo, pues hay intereses en conflicto ya que el Presidente responde ante el electorado nacional y las Cámaras responden a intereses particulares locales. Pero es muy oportuno citar que en este país está muy marcada la división de Poderes y el Congreso tiene más peso a comparación de nuestro país, pues en Estados Unidos el Congreso si somete a un minucioso estudio cada proyecto que le envía el Ejecutivo y no se siente comprometido a aprobarlo forzosamente, pues si está en contra lo expresa de tal manera que se percibe la fuerza que tiene este poder no solo en materia financiera, sino en general.

Finalmente, consideramos que el problema de lo que ocurra en caso de que el presupuesto de egresos no sea aprobado es importante, y debe tomarse en cuenta, porque en caso de que sucediera, generaría graves problemas económicos en el país, aunque debido a nuestro exagerado presidencialismo es difícil que dicha situación se presente, pero aunque así sea, sabemos que siempre deben de preverse los problemas que se puedan dar en un futuro y porqué no hacerlo en relación a esto.

Para concluir este punto haremos referencia a algunas tesis jurisprudenciales, que se relacionan con el tema en el sentido de que el fin primordial del Estado es el beneficio de la colectividad como se desprende de la lectura de las siguientes.

**FISCO, ADEUDOS DEL, CUANDO LOS PRESUPUESTOS SON DEFICIENTES.** Si en el presupuesto del año en vigor no hay partida para cubrir un adeudo en contra del Estado, debe tomarse en cuenta dicho adeudo para incluirlo en el Presupuesto de Egresos del año siguiente, a fin de poder pagarlo.

Esta tesis apareció publicada, con el número. 245, en el Apéndice 1917-1985, tercera parte, página. 427.

**FISCO, ADEUDOS CUANDO NO EXISTE PARTIDA.** La Sentencia de un Juez de Distrito, en el sentido de que la SHCP ordene el pago de los sueldos al quejoso, por determinado lapso, con cargo a la partida correspondiente, del presupuesto de egresos del año actual, si la hubiere, y en caso contrario, ordene la creación de la partida relativa para el presupuesto del próximo año, es correcta y no debe tomarse en consideración el agravio relativo a que no toca a la Secretaría de Hacienda Ordenar la creación de partidas en el presupuesto de egresos, sino exclusivamente al Poder Legislativo Federal; porque en realidad el juez de distrito no está obligando a dicha Secretaría, a que realice actos que no entran dentro de la esfera de su competencia Constitucional, sino que sólo

resuelve que en el presupuesto de que no pudiera encontrar alguna partida con cargo a la cual pudiera dar la orden de pago, está obligada a solicitar, mediante el procedimiento constitucional, de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, que para dar cumplimiento a la sentencia que decretó el pago en cuestión, se incluya entre las partidas que se aprueben para el presupuesto inmediato, la que corresponda al adeudo desconocido; y esta obligación no implica en manera alguna la invasión en la esfera de competencia de otras autoridades. Debe tenerse en cuenta, además, que en la preparación del presupuesto tienen un papel preponderante la SHCP, pues a ella corresponde expedir el instructivo a que han de sujetarse todas las dependencias del Ejecutivo, en la formación del presupuesto correspondiente a su respectivo ramo, por lo que no tiene razón al afirmar que le causa agravio la sentencia del inferior, que le exija que ordene la creación de una partida en el presupuesto del año próximo, a efecto de pagar los sueldos reclamados por el quejoso.

Quinta Epoca: Tomo LXXIII, Página. 6923. Loreto López Salvador.

**PENSIONES, PAGO DE. PARTIDAS PRESUPUESTALES.** Como las pensiones están destinadas a satisfacer precisamente las necesidades diarias de los beneficiarios, su pago no puede demorarse indefinidamente, y en el supuesto de que no pudiera la autoridad responsable encontrar alguna partida con cargo a la que pudiera dar la orden de pago, está obligada a solicitar, mediante el procedimiento constitucional, de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, que para dar cumplimiento a la ejecutoria de la Corte, en la que se haya decretado que el beneficiario tiene derecho a tales pensiones, se incluya entre las partidas que se aprueben para el presupuesto inmediato la que corresponda al adeudor reconocido por las pensiones que debieron haberse pagado en años anteriores, y por tal motivo, deberá existir, en el último extremo, partida en el presupuesto para que ya no se demore más el pago de una deuda vencida y exigida.

Esta tesis apareció publicada, con el número 287, en el Apéndice 1917-1985, TERCERA PARTE, Página. 471.

**GASTO PUBLICO ESPECIAL, DESTINO DE IMPUESTOS A. NO ES VIOLATORIO DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL.** El artículo 31 de la Constitución Federal establece, en su fracción IV, una obligación a cargo de los particulares, mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos: Los de proporcionalidad y equidad, determinados en ley expresa. Esa obligación tiene como objeto el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. La interpretación del citado precepto constitucional debe superarse, porque el señalamiento de que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos, no constituye una prohibición para que los tributos se destinen, desde su origen, por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto en especial, cualquiera que sea la forma en que el mismo se fije o distribuya por el legislador o por la autoridad administrativa que formule el presupuesto de egresos, siempre que este sea en

beneficio de la colectividad. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra que la de que los impuestos se destinan a fines diferentes a los del gasto público. Amparo en revisión 3526/52. Guadalupe Mendoza. 8 de julio de 1975. Unanimidad 17 votos. Ponente. Abel Huitrón y A. 7a. Epoca, Volumen 45, primera parte, página 49.

**CAPITULO V.**

- (83) Giuliani Fonrouge, Carlos M. D. Financiero. Tomo I. p. 195.
- (84) Ibidem p. 195.
- (85) Chapoy Bonifaz, Dolores B. El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas. p. 45.
- (86) Ibidem p. 47.
- (87) Giuliani Fonrouge, Carlos M. D. Financiero. Tomo I. p. 195.
- (88) Chapoy Bonifaz, Dolores B. El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas. p. 46.
- (89) Giuliani Fonrouge, Carlos M. D. Financiero. Tomo I. p. 195.

**CAPITULO VI**  
**POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA.**

**A.- POSIBLE ADECUACION DE LOS SISTEMAS DE OTROS PAISES.**

Es importante reiterar que nunca se ha dado la falta de aprobación del Presupuesto de Egresos en México, pero en caso de que esto ocurriera sería terrible como ya analizamos en el capítulo anterior de acuerdo a los problemas que esto generaría, de ahí la necesidad de buscar una solución; es decir, adelantarse al problema, previniéndolo.

De las proposiciones que se adoptan en otros países, encontramos que en México sería aplicable la reconducción del presupuesto, es decir, que tuviera vigencia el presupuesto del ejercicio anterior, cuando la Cámara de Diputados no aprobara el presupuesto, consideramos que cualquier país puede hacerlo ya que obviamente la mayoría cuenta con un presupuesto anterior y de hecho la mayoría de los países lo aplican.

Otra proposición que encaja muy bien en nuestro sistema es la que adoptan El Salvador y Honduras, en el sentido de que una ley especial regulará el procedimiento que deba seguirse cuando al cierre del ejercicio fiscal no esté aún en vigor el presupuesto del nuevo ejercicio, esta solución es factible en nuestro país en razón de que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir todas las leyes necesarias para la mejor aplicación de la Constitución.

Así, sería factible agregar un párrafo a la Constitución, en el cual se señalara la expedición de una ley especial que sería reglamentaria del art. 74, F I, para cuando se presentara esta situación; o bien se regulara en un capítulo de la LPCGP.

Lo principal es que, dicha situación, se regule en la Constitución, ya sea que esta señale directamente el procedimiento a seguir en caso de que se suscitara o que ordene la expedición de una ley especial, lo principal es que el control de dicho problema derive de la Constitución, ya que es un asunto de carácter Federal.

En cuanto a la pluralidad del presupuesto, sería difícil para nosotros el hecho de llevarlo a cabo, porque nuestro sistema es de carácter anual y, al implantar estos, habría que modificar todo el procedimiento del presupuesto; además de que se llevaría mucho tiempo. Lo mismo podría ocurrir con la concesión de créditos provisionales, son gastos que se hacen en lo que no es aprobado el presupuesto, pero no tienen fecha determinada para concluir y esto sería muy arbitrario.

Otros países que proponen que en caso de que no se apruebe el presupuesto, debe entrar en vigor el que haya sido propuesto por el Ejecutivo, pero en ese caso se estaría violando la

soberanía de un poder sobre otro, porque si el Poder Legislativo no está de acuerdo, no tiene por qué imponerse el Ejecutivo sobrepasando sus facultades, y no sólo estaría invadiendo las facultades del Poder Legislativo, sino la Soberanía del Pueblo ya que esta se encuentra representada en la Cámara de Diputados.

**B.- POSIBLE SOLUCION QUE SE PROPONE DE ACUERDO A NUESTRO SISTEMA.**

Tal como quedó anotado anteriormente, del art. 74 F IV párrafo 2o. se deriva que el Presupuesto de Egresos debe ser aprobado en el primer período de sesiones que concluye el 31 de diciembre, que a la Cámara de Diputados le corresponde examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y que el Ejecutivo debe hacer llegar a la Cámara el mencionado proyecto, a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta 15 de diciembre, cuando inicie su encargo el 1o. de diciembre.

También, como ya se ha mencionado anteriormente, el problema que se aborda en el presente trabajo es el de saber qué sucedería en caso de que el Presupuesto de Egresos no se hubiere aprobado antes del 31 de diciembre.

Pero hay otra situación que se debe indicar, y es la siguiente: no debemos olvidar que nuestro presupuesto se divide en dos documentos que son la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y por lo tanto se pueden dar dos circunstancias diferentes como son:

- 1) Que se apruebe la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos no.
- 2) Que no se apruebe ninguno de los dos.

En este caso, al igual que los diferentes países la solución que proponemos es en forma general, es decir, la podemos aplicar en caso de que la Ley de Ingresos haya sido aprobada o no, ya que mencionamos que pasaría en caso de que el Presupuesto de Egresos no estuviese aprobado al 31 de diciembre y pensamos que nuestra solución se puede aplicar a las dos hipótesis antes señaladas.

Para empezar hay que mencionar que el problema presenta dos aspectos:

1.- ¿Qué se hace mientras se aprueba otro presupuesto?

En este caso consideramos que se debe dar una reconducción parcial del presupuesto anterior, y decimos parcial porque proponemos que esto sea solamente durante tres meses.

Durante los tres primeros meses, al igual que en el sistema seguido en Alemania, el Ejecutivo estará facultado para efectuar hasta su entrada en vigencia del próximo presupuesto, todos los gastos necesarios para:

- a) Mantener las instituciones legalmente existentes y ejecutar las medidas legalmente resueltas.
- b) Cumplir las obligaciones de la Federación jurídicamente fundadas.
- c) Continuar construcciones, adquisiciones y demás servicios o seguir concediendo subvenciones para estos fines, siempre que por el presupuesto de un ejercicio anterior ya se hayan aprobado fondos.

Esto, en razón de que la administración tiene que continuar ya que de ésta depende el beneficio de la colectividad, es decir, se da una reconducción parcial del presupuesto porque el del ejercicio anterior sigue vigente sólo temporalmente y no de una manera arbitraria y sin término alguno.

## 2.- ¿Cómo aprobarlo?

Nuevamente citamos que en caso de no ser aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación en el término Constitucional, se podría convocar a una sesión extraordinaria, con fundamento en el art. 67 que a la letra dice:

"El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva".

También sería necesario señalar que el periodo de tiempo que duraría la sesión extraordinaria podría ser de tres meses, para estar acorde con los periodos ordinarios de sesiones, y en lo que se analiza nuevamente, que rija el presupuesto anterior, pero que no sea el definitivo, porque las condiciones económicas cambian año con año.

Después de mencionar que ésta es la proposición que se considera más adecuada a nuestro sistema, creemos que la forma de lograrlo podría ser agregando un párrafo al art. 74, F IV donde se especificara la obligación de convocar a asamblea extraordinaria en caso de no ser aprobado el Presupuesto de Egresos.

Proponemos esta solución porque se adapta a nuestro sistema en relación a que existe una Comisión Permanente que puede convocar a asambleas extraordinarias cuando algún asunto lo requiera y Además porque como analizamos a través de todo el trabajo es de mucha trascendencia, que exista un Presupuesto

de Egresos debidamente aprobado, porque la falta del mismo traería graves consecuencias al país.

No consideramos la reconducción del presupuesto sin término alguno porque esto podría acarrear cierto desinterés en analizarlo en volver a formularlo, además de que es lógico que año con año tenga que cambiar la situación de un país y no es posible que se sigan aplicando las reglas tomadas para un período que ya ha fenecido.

## CONCLUSIONES :

- 1) El Estado tiene como fin primordial el beneficio de la colectividad y para lograrlo cuenta con un conjunto de atribuciones que la legislación positiva le otorga, llevando a cabo un conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas para allegarse, administrar e invertir, surgiendo así la actividad financiera.
- 2) La actividad financiera del Estado se compone de tres momentos que son la recaudación, la administración y la erogación de recursos, y como el Presupuesto de Egresos se refiere a una planeación de gastos, por lo tanto se encuentra en el tercer momento de dicha actividad.
- 3) La actividad financiera del Estado no persigue un fin en especial, sino que es un instrumento para llevar a cabo las demás actividades; por lo tanto, estas últimas dependen de la primera.
- 4) El presupuesto en México se encuentra comprendido en dos documentos que son la Ley de Ingresos (recursos) y el Presupuesto de Egresos (gastos), a diferencia de otros países que lo incluyen en un sólo documento; y toda vez que de acuerdo a los ingresos se van a poder calcular los egresos, entre ambos documentos hay una relación muy estrecha.
- 5) El presupuesto por su carácter de planeación ha cobrado gran importancia a través de la historia, pues ha sido adoptado por todo el mundo para la organización de la economía, por lo tanto el presupuesto se ha convertido en un concepto fundamental para todos los Estados.
- 6) El Presupuesto de Egresos es la planeación del gasto público, y la falta de emisión del mismo provocaría la inexistencia de un plan a seguir para invertir los fondos públicos, por lo tanto, se vería truncada la actividad financiera pues no se podría generar la construcción de obras para el beneficio de la colectividad, es decir, el Estado no podría llevar a cabo sus fines.
- 7) De acuerdo a nuestro máximo ordenamiento legal, al Poder Ejecutivo corresponde la ejecución de leyes, por lo tanto le corresponde la aplicación de leyes en materia financiera, pero al no existir Presupuesto de Egresos, no se puede llevar a cabo dicha aplicación de las leyes en razón de que no hay gasto autorizado para las mismas.

- 8) Al no haber presupuesto, no habría construcción de obras públicas y por lo tanto no habría lugar a la determinación de responsabilidades.
- 9) El Presupuesto de Egresos es una muestra de soberanía del pueblo ya que de acuerdo a nuestra Ley Suprema éste debe ser aprobado por la Cámara de Diputados y como sabemos dicha Cámara representa al mismo.
- 10) En nuestra Constitución la función legislativa está determinada al Poder Legislativo y la función administrativa al Poder Ejecutivo, el Presupuesto de Egresos es aprobado por la Cámara de Diputados y es llevado a cabo por el Poder Ejecutivo, por lo tanto, es un acto formalmente legislativo y materialmente administrativo.
- 11) El Estado al llevar a cabo la actividad financiera debe tener un control, toda vez que se trata del manejo de fondos públicos; y los instrumentos más importantes para realizar ese control lo constituyen la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.
- 12) En nuestro sistema legislativo; es decir, ni en la Constitución ni en alguna ley secundaria se menciona algo respecto a que el Presupuesto de Egresos no sea aprobado, pero como el mismo es de carácter fundamental para el Estado, debe hacerse un agregado en la Constitución donde se prevea dicha situación y se incluya la solución del problema, porque en caso de que no se aprobara sobrevendría la paralización de la actividad financiera, pues el Ejecutivo se vería imposibilitado para efectuar gasto alguno y no se podría beneficiar a la colectividad.
- 13) Una posible solución para el caso de que no se aprobara el Presupuesto de Egresos, sería la siguiente: en primer lugar, mientras se aprueba el nuevo Presupuesto de Egresos se debería de dar una reconducción parcial del presupuesto durante tres meses, facultando al Ejecutivo a efectuar los gastos necesarios para mantener instituciones y ejecutar medidas legales, para cumplir con las obligaciones de la Federación y para continuar construcciones, adquisiciones y demás servicios, siempre que por el Presupuesto de Egresos anterior ya se hayan aprobado fondos; y en segundo lugar el nuevo presupuesto podría ser aprobado mediante la convocatoria a una asamblea extraordinaria que tuviera como límite tres meses de tiempo para aprobarlo y discutirlo, esto debería realizarse agregando al art. 74, F IV Const. un párrafo donde se especificara la obligación de convocar a una asamblea extraordinaria en caso de no ser aprobado el Presupuesto de Egresos.

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

- 1) Anguiano Equihua, Roberto.  
Las Finanzas Públicas del Sector Público en México.  
Textos Universitarios, UNAM.  
México, 1968.
- 2) Asociación Mexicana de Presupuesto Público.  
X Seminario Interamericano de Presupuesto.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.  
México, 1981.
- 3) Asociación Mexicana de Presupuesto Público.  
Los Sistemas de Administración Presupuestaria en América  
Latina.  
México, D. F. Agosto de 1982.
- 4) Burgoa, Ignacio.  
Derecho Constitucional Mexicano.  
Porrúa, S. A. 7a. ed.  
México, 1989.
- 5) Carrasco, Pedro.  
La Sociedad Mexicana antes de la conquista.  
Historia General de México. Tomo I.  
Colegio de México. 2a. reimpr.  
Harla, S. A. de C. V.  
México, 1987.
- 6) Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz.  
El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones  
Latinoamericanas.  
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.  
México, 1973.
- 7) Chavero, Alfredo.  
México a través de los siglos. Tomo I.  
Ed. Cumbre.  
México, 1958.
- 8) Clavijero, Francisco Javier.  
Historia Antigua de México.  
Porrúa, S. A. 7a. ed.  
México 1982.
- 9) Carrasco, Pedro / Broda Johana.  
Economía Política e Ideológica del México Prehispánico.  
Centro de Investigaciones Superiores de INAH.  
Ed. Nueva Imagen. 4a. ed.  
México, 1985.

- 10) Cortina, Alfonso.  
Curso de Política de Finanzas Públicas de México.  
Porrúa, S. A.  
México, 1977.
- 11) De la Garza, Sergio Francisco.  
Derecho Financiero Mexicano.  
Porrúa, S. A. 16a. ed.  
México, 1990.
- 12) Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinoza  
Manuel.  
Elementos de Derecho Administrativo, 2o. curso.  
Limusa.  
México, 1989.
- 13) Del Río González, Cristóbal.  
El Presupuesto. 7a. ed.  
México, 1977.
- 14) D. LEE Jr., Ronald W Johnson.  
El Gobierno y la Economía.  
Trad. Agustín Bárcenas  
Fondo de Cultura Económica.  
México, 1977.
- 15) Faya Viesca, Jacinto.  
Finanzas Públicas.  
Porrúa, S. A. 2a. ed.  
México, 1986.
- 16) Fraja, Gabino.  
Derecho Administrativo.  
Porrúa, S. A. 27a. ed.  
México, 1988.
- 17) Giuliani Fonrouge, Carlos M.  
Derecho Financiero, Tomo I.  
Obra actualizada por Susana Camila Navarrine y Rubén  
Oscar Asorey  
Ed. Depalma, Buenos Aires. 4a. ed.  
Argentina, 1987.
- 18) Groves Harold, Martín.  
Finanzas Públicas.  
Ed. Trillas  
México, D. F., 1965.
- 19) Jennings, W. Ivor.  
El Régimen Constitucional Inglés.  
Versión Española de José Ravira.  
Fondo de Cultura Económica.  
México, 1968.

- 20) Martínez Almazán, Raúl.  
Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano.  
Ed. Libros de Texto.  
México, Junio de 1988.
- 21) Mendieta y Nuñez, Lucio.  
El Problema Agrario de México.  
Porrúa, S. A. 22a. ed.  
México, 1989.
- 22) Pérez de León, Enrique.  
Notas de Derecho Constitucional y Administrativo.  
Porrúa, S. A. 8a. ed.  
México, 1987.
- 23) Retchkimank, Benjamin.  
Introducción al Estudio de la Economía Pública.  
Textos Universitarios.  
México, 1972.
- 24) Ríos Elizondo, Roberto.  
El Presupuesto de Egresos en Estudios de Derecho Público  
Contemporáneo.  
Fondo de Cultura Económica/UNAM  
México, 1972.
- 25) Sainz de Bujanda, Fernando.  
Lecciones de Derecho Financiero.  
Universidad Complutense, Facultad de Derecho.  
Sección, Publicaciones.  
Madrid, 1979.
- 26) Serra Rojas, Andrés.  
Derecho Administrativo, Tomo II.  
Porrúa, S. A. 6a. ed.  
México, 1978.
- 27) Tena Ramírez, Felipe.  
Derecho Constitucional Mexicano.  
Porrúa, S. A. 25a. ed.  
México, 1991.
- 28) Tena Ramírez, Felipe.  
Leyes Fundamentales de México.  
Porrúa, S. A. 12a. ed.  
México, 1982.
- 29) Villegas, Héctor B.  
Curso de Finanzas de Derecho Financiero y Tributario.  
Ed. Depalma Buenos Aires. 3ra. ed.  
Argentina, 1980.

## FUENTES NORMATIVAS.

### a) NACIONALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa S.A. 94a. ed. 1992.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, S. A. 24a. ed. 1991.
- Ley, del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de la Federación y su Reglamento. Ed. Porrúa, S.A. 24a. ed. 1991.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Ed. Porrúa, S.A. 4a. ed. 1991.
- Ley de Ingresos de la Federación. (Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 1992).
- Código Fiscal de la Federación. Ed. Taxxx-Editores, 4a. ed. 1ra. reimpr., 1992.

### JURISPRUDENCIA.

- Semanario Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Recopilada en la SCJN y en el Area de Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

### b) INTERNACIONALES

- ALEMANIA. Ley Fundamental de la República de. Promulgada por el Consejo Parlamentario, el 23 de mayo de 1949.  
23 de Agosto de 1976.  
Traducción publicada por el Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal, Bonn.  
Impresa en República Federal Alemana, 1986.
- ARGENTINA. Constitución de la Nación Sancionada por el Soberano Congreso General Constituyente el 10. de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional el 25 de septiembre de 1860 y reformas sancionadas por las Convenciones Nacionales de 1866, 1898 y 1957.  
Ediciones De Palma, Buenos Aires. 1987.

- **BOLIVIA.** Constitución Política del Estado de Sancionada por la H. Asamblea Constituyente 1966-1967. La Paz, Bolivia - 1980. Gaceta Oficial de Bolivia.
- **CHINA.** Constitución de la República Popular Aprobada el 4 de diciembre de 1982.
- **COLOMBIA.** Constitución Política de Presidencia de la República. Bogotá, Colombia. Talleres IMPREANDES, S.A.
- **COSTARICA.** Constitución Política de la República de San José, Costa Rica. Imprenta Nacional, 1984.
- **CUBA.** Constitución Política de la República de Tesis y Resolución. La Habana, 1976. Año del XX Aniversario del Granma. Ed. Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité. Central del Partido Comunista, Cuba.
- **CHILE.** Constitución Política de la República de Editorial Jurídica de Chile. Febrero de 1911. Impresores: Salesianos, Bulnes 19, Santiago.
- **ECUADOR.** Constitución Política de Plenario de las Comisiones Legislativas.
- **EL SALVADOR.** Constitución de la República de y Reglamento de la Asamblea Legislativa 1988.
- **ESPAÑA.** Constitución Política de Cortes Generales. 1978.
- **ESTADOS UNIDOS.** Constitución de los Aprobada por la Convención el 17 de Septiembre de 1987.
- **FRANCIA.** La Constitución de Adoptada en el referéndum del 28 de septiembre de 1958. y promulgada el 4 de octubre de 1958.
- **GUATEMALA.** Constitución de la República de El Guatemalteco. Diario Oficial Núm.. 65. Miércoles 15 de Septiembre de 1965.
- **HONDURAS.** Análisis de las Constituciones Políticas de Editor Ramiro Colindres Ortega. Graficentro Editores. 1985. Tegucigalpa Honduras.

- JAPON. la Constitución del The International Society For Educational. Information Inc. Tokio.
- NICARAGUA. Constitución Política de Managua 1987. La Gaceta. Diario Oficial.
- PANAMA. Constitución Política de la República de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983.
- PERU. Constitución Política del Corte Interamericana de Derechos Humanos 28 de Julio de 1980. San José, Costa Rica.
- PARAGUAY. Constitución de la República del
- REPUBLICA DOMINICANA. Constitución de la Santo Domingo D. N. Impreso en la Junta Central Electoral, 1985.
- URUGUAY. Constitución de la República de La Nueva Constitución de la República. Boletín para el Servicio Exterior.

#### OTRAS FUENTES.

- Diario Oficial de la Federación (Fusión de la SPP con la SHCP) del 21 de Febrero de 1992.
- Diario Oficial de la Federación (Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos) de 18 de diciembre de 1992.
- Diario Oficial de la Federación (Reestructuración de la SHCP) del 25 de enero de 1993.
- Programa de Televisión. Noticiero del Canal 2. 10:P.M. de fecha 10 de Noviembre de 1992.
- Periódico "El Financiero", de fecha 11 de Noviembre de 1992.