

284



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

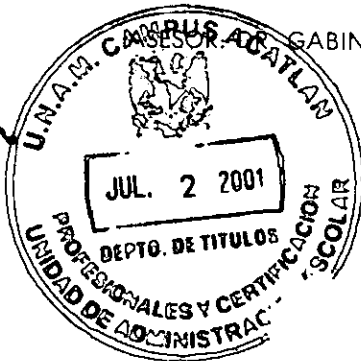
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

2948/26

"ANALISIS CONSTITUCIONAL A LOS RECORTES AL
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION
REALIZADOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RUBEN CANDIDO PARRA CHAVARRIA



GABINO EDUARDO CASTREJON GARCIA.

JUNIO DE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

AGRADECIMIENTOS

Al creador, a mi guía espiritual, al que quizá que formara parte de esta faz de la tierra y quien me formó de materia y espíritu. Gracias al mejor aliado del hombre y a quien todo lo perdona.

Dios.

A la mujer que me procreó, que me guió en mi infancia, que se preocupó en mi juventud y que con sus bendiciones sigue velando mis pasos, gracias por su paciencia, pero sobre todo por su comprensión. Con admiración y respeto.

Mi madre, María.

Al hombre probo, a ese luchador social que siempre defendió con el corazón sus valores y principios, y que se los llevó consigo hasta su tumba, dejando en mí ser un gran legado.

Mi padre, Faustino, q.e.p.d.

A mi esposa, quien ha compartido conmigo los momentos más dulces y amargos, le agradezco su apoyo moral pero sobre todo las atenciones que me ha brindado. Con cariño, gracias

Mary.

A mis hijos a quienes amó con vehemencia y a quienes dedico este trabajo con todo mi corazón, pidiendo a Dios que les dé salud y que haga de ellos en lo futuro hombres de bien.

Rubén y Jersón

A mis hermanos, les agradezco su apoyo incondicional y la confianza que han tenido en mí, por ellos que son grandes personas siempre pedire a Dios por su bienestar y por el de los suyos.

**Héctor, Rocío, Socorro, Susana,
Guadalupe y Mariana.**

A esos viejos que me brindaron su apoyo y ayuda moral en un momento trascendente de de mi vida. y de quienes guardo un grato recuerdo.

Mis abuelos, Fortunato y Rosa, q.e.p.d.

A mis tíos, por ser sangre de mi sangre, les agradezco las atenciones que han tenido hacia a mí.

**Cuca, Tona, Moisés, Carlos, Arón, Celia,
Rita y Lucrecia.**

Un agradecimiento especial a la persona que ha compartido conmigo y con la familia todo tipo de eventos.

Mi tío, Fernando Carbajal.

Al profesor que con una gran vocación de servicio y de responsabilidad, me oriento con sus conocimientos en el desarrollo de este trabajo de tesis. y al cual estoy muy agradecido.

Dr. Gabino Eduardo Castrejón García.

A la máxima casa de estudios por haberme brindado la oportunidad de transitar por esas aulas tan gloriosas, y en las cuales existe una amplia libertad de expresión y de cátedra, esta Universidad es parte de mi vida y siempre la llevare en mi corazón.

U.N.A.M.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I. LOS COMETIDOS DEL ESTADO.....	4
1.1. Concepto.....	4
1.2. Cometidos esenciales.....	5
1.3. Cometidos generales.....	7
1.3.1. Servicios Públicos.....	7
1.4. Otros cometidos del Poder Público.....	22
1.4.1. Regulación de la actividad privada.....	22
1.4.2. Cometidos Sociales.....	23
1.4.3. Actuación en el campo de la actividad de los particulares.....	26
CAPITULO II. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO. MARCO GENERAL.....	27
2.1. Aspectos generales de la actividad financiera del Estado y de la actividad presupuestal.....	27
2.2. Concepto de Ingresos.....	34
2.3. Los Recursos del Estado.....	35
2.3.1. Concepto.....	36
2.3.2. Clasificación.....	37
2.4. Concepto de Egresos.....	41
2.5. Concepto de Gasto Público.....	42
2.5.1. Importancia del Gasto Público.....	44
2.6. Clasificación de los Gastos Públicos.....	45
CAPITULO III. LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.....	51
3.1. Concepto.....	51
3.2. Naturaleza Jurídica de la Ley de Ingresos y de las leyes secundarias.....	52
3.3. Fases de la elaboración de la Ley de Ingresos de la Federación.....	52
3.3.1. Iniciativa.....	53
3.3.2. Discusión y aprobación.....	53
3.4. Ejecución de la Ley de Ingresos de la Federación.....	54

CAPITULO IV. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.....55

4.1. Concepto de Presupuesto.....55

4.2. El presupuesto tradicional y el presupuesto por programas.....58

4.2.1. Breve referencia. concepto y aspectos de la técnica del presupuesto por programas.....60

4.3. Concepto de Presupuesto de Egresos.....69

4.4. Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos.....70

4.5. Principios de carácter sustancial y formal del presupuesto.....76

4.6. Facultades Constitucionales del Ejecutivo Federal para formular la iniciativa de Proyecto de Presupuesto de Egresos, fecha de presentación y contenido del mismo.....85

4.7. Relaciones del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en la preparación del Proyecto de Presupuesto de Egresos.....88

4.8. Participación de las Entidades, la S.H.C.P. y sus órganos, en la elaboración y preparación del Proyecto de Presupuesto de Egresos.....89

4.9. Discusión, aprobación, modificación, promulgación y veto al Proyecto de Presupuesto de Egresos.....95

CAPITULO V. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL A LOS RECORTES AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN REALIZADOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL.....102

5.1. Ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación.....102

5.1.1. Órganos que intervienen en su ejecución.....106

5.1.2. Servidores Públicos autorizados para ordenar afectaciones o modificaciones al Presupuesto de Egresos.....107

5.2. Recortes al Presupuesto de Egresos.....108

5.2.1. Concepto.....109

5.2.2. Efectos económicos y sociales.....111

5.3. Normatividad aplicable para modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación.....119

5.3.1. Procedimiento señalado en el artículo 126 de la Constitución Federal.....119

5.3.2. Procedimiento regulado en el artículo 32 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2001.....122

CONCLUSIONES.....126

BIBLIOGRAFÍA.....129

INTRODUCCION

El presupuesto constituye actualmente uno de los más poderosos instrumentos del Estado, en la persecución de sus fines. Ante la desaparición de los anacrónicos principios de la hacienda clásica, y del fortalecimiento de la hacienda moderna, el presupuesto juega un papel determinante en el moderno sistema financiero.

Por ello, no estamos en posibilidades de asimilar la función del presupuesto en esta época sino observamos las aportaciones ideológicas del pasado.

El presupuesto, como instrumento de política general del Estado, no se agota en una mera significación económica, sino que, también reclama una ordenación jurídica basada en un reajuste conceptual y terminológico.

Independientemente de que el presupuesto ha ido adquiriendo un aspecto económico y contable, no podemos dejar de señalar el riesgo de que esta institución deje de tener su estratégico puesto y su dimensión política como una institución básica del Derecho Público.

El derecho como ciencia normadora de las realidades políticas, sociales y económicas tiene que regular las nuevas formas de vida financiera, pues sólo a través de el derecho se dará permanencia y seguridad a los cambios producidos.

La vigencia del Estado de Derecho, exige la aportación del jurista para acrecentar sustancialmente la armazón ideológica y el mecanismo práctico del presupuesto, máxime en la actual época de planificación económica, en la que el presupuesto es su columna vertebral.

Ahora, más que nunca es indispensable, que la Constitución Federal, como máximo ordenamiento legal de las instituciones del país, regule debidamente el marco jurídico-político del presupuesto; contemplando los actuales principios de la moderna corriente financiera.

Con la gran expansión de los gastos públicos, esa normatividad debe garantizar el manejo del mismo. La juridicidad presupuestaria, no debe limitar la expansión económica y social del gasto público, ni reducir los horizontes políticos, sino asegurar y señalar su amplio campo de acción en rígidas normas jurídicas que garanticen constitucionalmente su eficiente manejo, sus objetivos y el fiel destino de los gastos públicos.

Actualmente, además, de darle al presupuesto una alta connotación económica y social, debe tener una poderosa sujeción jurídica.

La política presupuestaria mexicana de los últimos años se ha basado más en la concepción moderna de la hacienda pública. Actualmente se analiza el volumen, orientación e impacto del gasto en toda su dimensión política, económica y social.

El presente trabajo está dividido en cinco capítulos. En el primero se estudian los cometidos del Estado, por ser precisamente las actividades de éste, las que van dirigidas a satisfacer las necesidades de interés colectivo, y las cuales están vinculadas con la disponibilidad de recursos con que cuenta el Estado, y de su distribución.

En el segundo capítulo se analiza la actividad financiera y la actividad presupuestaria del Estado. En este capítulo se estudia la manera en que se integra la hacienda pública, en sus dos aspectos: ingresos y gastos, señalándose los conceptos de estas actividades, clasificación e importancia respectivamente.

El capítulo tercero versa sobre el análisis de la Ley de Ingresos de la Federación, la manera como la conceptualizan algunos tratadistas del Derecho Administrativo, su naturaleza jurídica, las fases de elaboración, las facultades constitucionales del Ejecutivo Federal en esta materia y su ejecución.

El cuarto capítulo hace un estudio y análisis generalizado del presupuesto en general, haciendo referencia al presupuesto tradicional y al presupuesto por programas, señalándose las diferencias marcadas entre ambos, profundizándose un poco más en el presupuesto programático por ser el que se aplica en nuestro país; asimismo por lo que hace al presupuesto de egresos, se hace alusión a su naturaleza jurídica; a los principios sustanciales y formales; a su preparación, discusión, aprobación, modificación, promulgación y veto constitucional; se señalan los órganos que intervienen en la preparación del mismo, la injerencia del Poder Legislativo y Judicial, así como de las Entidades Paraestatales.

Por lo que hace al quinto capítulo, que es la columna vertebral del presente trabajo de investigación, sin que por ello se quiera decir que los otros carecen de relevancia, se

trata la ejecución del presupuesto, porque es en esta etapa en donde los recortes o disminución al presupuesto de egresos se reflejan de manera directa, desde luego, que los órganos que intervienen en la ejecución del presupuesto, son los únicos facultados para ejecutar los ajustes presupuestales que previamente se determinaron, y son ellos los encargados de verificar su cabal cumplimiento. Desde luego que para dar amplitud y objetividad al título de este trabajo es necesario conceptualizar el término "recortes" para tener una idea clara de los que se pretende, otra cuestión de gran trascendencia es analizar y estudiar el régimen jurídico vigente relativo a los recortes o reducción del presupuesto de egresos federal, tanto desde la perspectiva de la Constitución Federal como de las leyes ordinarias.

CAPITULO I. LOS COMETIDOS DEL ESTADO.

1.1. Concepto.

En los países individualistas del siglo pasado se estimaba que el Estado debía limitarse a regular mediante normas jurídicas la actividad privada, decidir los litigios y asegurar el mantenimiento del orden y la paz pública. En cambio el derecho público moderno se ha orientado a extender cada vez más el campo de acción del Estado, agregando una variedad de servicios. Según sea la ideología que prevalezca en cada país, dependerá la mayor o menor extensión de las actividades o tareas que el derecho asigne a las entidades estatales.

Sayagues Laso, Enrique, da el siguiente concepto.

“Esas múltiples actividades o tareas que el derecho pone a cargo de las entidades públicas, constituyen los cometidos del Estado”. (1)

La palabra cometido quiere decir “comisión o encargo”. Por consiguiente, expresa bien el concepto de tarea o actividad asignada a la entidad estatal.

Por su parte el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, nos dice.

“El cometido o cometidos del Poder Público pueden definirse como el acto o actos que desarrollan las autoridades que conforman los Poderes de la Unión”. (2)

(1) SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 4ta. Edición, Montevideo, 1974, p. 48.

(2) CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano I, Editorial Cárdenas Editor Distribuidor, México. D.F., 2000, p. 327.

A las ciencias políticas le corresponde estudiar el problema de los fines del Estado: cual debe ser la extensión de sus cometidos. Según la opinión que se tenga al respecto se postulará un Estado de orientación individualista, socialista, etcétera.

Las ciencias técnicas analizan el contenido de los diferentes cometidos estatales en cuanto suponen ejecución material, para apreciarlas en el plano técnico, económico, etcétera. Sus conclusiones nos sirven para orientar a los legisladores y administradores sobre la mejor forma de organizar los entes públicos y orientar su acción.

Las ciencias jurídicas estudian la estructura administrativa de las entidades estatales y el régimen jurídico de su actividad. Es decir, el aspecto jurídico de su organización y de sus cometidos. El análisis del régimen jurídico de los cometidos estatales, si bien constituye el objeto principal del derecho administrativo, sobrepasa los límites de esta disciplina.

1.2. Cometidos esenciales.

De acuerdo a Sayagues Laso, los cometidos esenciales son.

“Aquellos cometidos del Estado inherentes a su calidad de tal, que no se conciben sino ejercidos directamente por el mismo Estado”. (3)

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, nos da el siguiente concepto.

“Los cometidos esenciales son aquellos que se realizan o desarrollan en función a la estructura del Estado y su preservación”. (4)

Dichos cometidos esenciales en forma enunciativa más no limitativa son:

(3) SAYAGUES LASO, Enrique. *Op. Cit.*, p. 56.

(4) CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. *Op. cit.*, p. 328.

1. Defensa. Uno de los cometidos vitales del Estado, es el denominado fin de existencia, que no es otra cosa que el derecho a conservar la suya propia, como medio necesario para alcanzar sus fines. Esto implica, una actitud de defensa, de mantenimiento de la integridad de esa sociedad organizada que llamamos Estado. Generalmente la defensa nacional es considerada por las Constituciones como deber de cada ciudadano de donde surge la obligatoriedad del servicio militar. Son las fuerzas armadas las que hacen efectiva la defensa nacional, tanto en el orden interno como en el internacional.

2. Garantizar la integridad del Estado. Es la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, las que organizan y operan el desempeño del ejército y la fuerza aérea; y de la armada, respectivamente. La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, señala como una de sus actividades o tareas la de: "Defensa de la integridad, independencia y soberanía nacionales". Por su parte, la Ley Orgánica de la Armada de México, establece entre otras atribuciones las de: "Defensa de la soberanía del país en aguas, costas e islas nacionales y ejercer vigilancia en las mismas, cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del estado mexicano".

3. Seguridad Interior. Situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados, como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades y súbditos. Se refiere a todos aquellos programas, medidas o instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa.

A efecto de preservar su existencia de Estado mexicano prevé diversas medidas de carácter jurídico. Así el artículo 29, Constitucional, establece la posibilidad de suspender las garantías individuales, previstas en la propia constitución; por otra parte el Código Penal Federal, proscribire toda una serie de conductas que se estima ponen en peligro la existencia del Estado y los tipifica como delitos.

4. Hacienda. Como ya se menciona, la hacienda pública es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituyen un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales.

5. Justicia. Es cometido fundamental del Estado hacer justicia, es decir, reparar toda violación del derecho. No basta dictar normas que regulen la conducta de los particulares o de las propias entidades estatales; es necesario asegurar, para los casos de violación de las normas jurídicas, el restablecimiento del derecho ultrajado y, en ciertos casos, la sanción de quienes fueron responsables del ilícito. Este cometido se realiza principalmente mediante la función jurisdiccional y administrativa.

6. Relaciones Exteriores. Es el reconocimiento mutuo de los gobiernos de dos Estados y trato oficial para los asuntos que interesen a ambas naciones. Son las relaciones que mantienen entre sí dos sujetos de derecho internacional, por intermedio de órganos específicos que acreditan unos ante otros. El establecimiento de relaciones diplomáticas es un acto de soberanía de ambas partes.

La naturaleza intrínseca de dichos cometidos y las características especiales de la actividad que implican, los diferencian claramente de los otros tipos de cometidos. De ahí surgen importantes consecuencias en cuanto a su régimen jurídico:

a). En el ejercicio de los cometidos esenciales, la administración está dotada de poderes jurídicos más intensos, que cuando se desempeñan los demás cometidos.

b). La violación de las normas que regulan dichos cometidos o el incumplimiento de los deberes que imponen, motivan generalmente sanciones más severas.

c). En el derecho moderno no se concibe que los cometidos esenciales puedan estar a cargo de los particulares, ni aún en calidad de concesionarios. Estos cometidos son inherentes al Estado y deben ser ejecutados por el mismo, en forma diferente.

d). La posición de los particulares frente a la administración es distinta a la que tienen en los servicios públicos, porque mientras en éstos se encuentran en calidad de usuarios del servicio, aquí están en diferente situación.

1.3. Cometidos generales.

Son aquellos cuya naturaleza y finalidad son la satisfacción de las necesidades colectivas, como por ejemplo: Servicio de Transporte, Servicio de Agua, Servicio de Energía Eléctrica, Servicio de Drenaje, etcétera.

1.3.1. Servicios Públicos.

Los seres humanos tenemos necesidades primordiales que debemos imperiosamente satisfacer. La suma de las necesidades individuales forman las necesidades colectivas, cuya atención es cada día más compleja e ineludible.

En un principio las necesidades fueron directamente satisfechas por los mismos particulares, aunque la organización política se vió obligada a vigilar y fomentar su desarrollo. Actualmente el Estado es una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de necesidades colectivas principalmente en la forma de servicios públicos.

Antecedentes.

La noción de servicio público fue introducido en el ámbito del derecho administrativo en Francia, donde apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales, reglas consagradas en las leyes del 16 y 24 de agosto de 1790, y en el Decreto 16 Fructidor año III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos.

En función de la separación de las jurisdicciones administrativa y judicial se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la Administración Pública. A mediados del siglo XIX, la regla de la separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier materia administrativa.

El Profesor Miguel Acosta Romero, nos dice.

“ Las resoluciones del Tribunal de Conflictos de Francia son importantes antecedentes, una en el caso Dekeistes, del 8 de agosto de 1861, según la cual, como una consecuencia del principio de separación, independientemente de la acción, que es de la esencia de la autoridad administrativa.

La otra resolución, que en su época no tuvo el impacto doctrinal que posteriormente provocó fue la célebre sentencia del caso Blanco, dictada por el Tribunal de Conflictos el 8 de febrero de 1873, por el cual el Tribunal basado en las conclusiones del comisario David, determinó la competencia administrativa en la reclamación del padre de Agnes Blanco, que fue lesionado por una vagoneta que circulaba entre dos edificios de la fábrica de tabacos de Burdeos.

En esas condiciones, tenemos que de una interpretación jurisprudencial destinada a resolver conflictos de competencia, derivó la noción, sin que los propios tribunales franceses tuvieran la intención de determinar el concepto de servicio público.

La noción de servicio público, en consecuencia, tiene un origen inspirado, fundamentalmente en la jurisprudencia de los tribunales

administrativos franceses, comentada y desarrollada por la doctrina de ese país". (5)

Concepto de Servicio Público.

"El significado de los vocablos servicio público, proceden de las raíces latinas *servitium*: acción y efecto de servir, mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. *Publicus*, significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o con preferencia concurren a determinado lugar". (6)

Principales teorías sobre el servicio público.

La noción de servicio público ha sido tan debatida que no son concordantes toda vez que estos conceptos en un momento dado y en un lugar determinado han obedecido a situaciones de índole político-jurídico o político-económico, lo que origina indefectiblemente una gran disparidad de criterios. Así se pueden identificar cuatro grandes corrientes doctrinales en torno a dicha noción.

- a). El servicio público es toda actividad del Estado.

León Duguit, principal exponente de la teoría objetiva del servicio público, citado por el Doctor Andrés Serra Rojas, da el siguiente concepto:

(5) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, D.F., 1998, p. 444 y 445.

(6) Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Madrid, España, tomo II, 1984, p. 1239 y 1117.

“Es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social la cual es de tal naturaleza que ella no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gobernante “. (7)

Para este autor la noción de servicio público es de tal magnitud que sustituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público. En su opinión, el mismo día en que se produjo la distinción entre gobernantes y gobernado, nació la noción de servicio público; por tanto, la noción de soberanía se vuelve anacrónica y termina por ser sustituida por la de servicio público, ya que el Estado no es un poder que manda, sino un grupo de individuos que tiene una fuerza que debe emplear en crear y dirigir los servicios públicos.

Miguel Acosta Romero, da el siguiente concepto:

“Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión “. (8)

Para este doctrinario no se trata de una actividad cualquiera, sino que debe realizarse por personal capacitado, con el apoyo de materiales y equipos especiales, de acuerdo con planes y programas preconcebidos y procedimientos específicos predeterminados.

El Profesor Jorge Olivera Toro, lo define como:

“La actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme “. (9)

(7) DUGUIT, León. Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso, Editorial Porrúa, México, D.F., 1999, p. 117.

(8) ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.*, p. 450

(9) OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, D.F., 1997, p. 57.

Estos autores mexicanos concuerdan con esta teoría, ya que consideran al servicio público como una actividad a cargo del Estado, concibiendo además que pueda ser prestada por los particulares por medio de concesión.

b). El servicio público es toda actividad de la administración pública.

Gastón Jézé mencionado por Gabino Fraga, dirige otra corriente doctrinaria que considera como servicio público, toda la actividad de la administración pública, y.

“Considera al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo, y que hablar de servicio público equivale a decir, que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse “. (10)

Jézé contribuyó de manera importante a conferir a la noción de servicio público una importancia capital al proponerla como la piedra angular del derecho administrativo. Esta corriente teórica ganó numerosos adeptos en el momento de su presentación, al grado de desplazar la propuesta de Duguit.

c). El servicio público es sólo una parte de la actividad de la administración pública.

Maurice Hauriou encabeza otra corriente en la tarea de formular la noción de servicio público, se trata de la corriente más amplia y que más ha perdurado, por lo que este autor citado por Miguel Acosta Romero, define el servicio público en los siguientes términos:

“Es un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública “. (11)

(10) JEZE, Gastón. Citado por FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, D.F., 1997, p. 22

(11) HAURIUO, Maurice. Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p.448

Andrés Serra Rojas da el siguiente concepto:

“Es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada por los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público “. (12)

Este autor mexicano coincide con Acosta Romero, en el sentido de que se trata de una actividad técnica, es decir, con mecanismos y procedimientos propios, y no de una actividad cualquiera, sin embargo, la señala como una actividad a cargo de la administración pública.

d). La noción de servicio público carece de importancia.

Henry Berthélemy, dirige una corriente doctrinaria que concede escasa o nula importancia a la noción de servicio público, al grado de negarle utilidad y trascendencia, citado por Miguel Acosta Romero, señala lo siguiente.

“No considero como un progreso doctrinal la afirmación de que el elemento superior de toda organización administrativa reside en la noción de servicio público. No hay una noción de servicio público, porque no hay una forma única de servicios públicos, sino formas muy variadas que implican profundas diferencias. Los servicios públicos están sometidos al derecho común todas las veces que éste no haya sido derogado por textos contrarios “. (13)

Es importante dentro de la ciencia jurídica administrativa que los tratadistas coincidan en conceptualizar al servicio público como una parte primordial del derecho público, derivado de la cultura y del grado político alcanzado por la sociedad, y que se ha manifestado en todas las etapas de la historia.

(12) SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.*, p. 110.

(13) BERTHELEMY, Henry. Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 448 y 449.

Definición Legal.

A pesar de que la Constitución Federal y la legislación mexicana aluden a los servicios públicos, reticentemente ha existido renuencia a incluir esta definición en los textos legales.

Consecuentemente, llama la atención que el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal si incluye una definición de servicio público, misma que se reproduce casi textualmente al artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en los siguientes términos.

“ Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público “.

Definición Jurisprudencial.

En México la jurisprudencia no ha tenido una participación relevante en la configuración del concepto y de la definición del servicio público; no obstante, esto no ha sido obstáculo para hacer algunos pronunciamientos al respecto, como la formulada con criterio orgánico, contenida en una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya parte medular se transcribe a continuación.

“En derecho administrativo se entiende por servicio público un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración...” (14)

(14) Semanario Judicial de la Federación, V Época, t. XV, p. 1251 y 1252.

El criterio del máximo tribunal del país evolucionó después para sostener.

“La condición de que la administración debe centralizar el servicio para que éste se considere público, ha sido objeto de enérgica rectificación al estimarse que los servicios públicos pueden también suministrarse por empresas privadas “. (15)

En 1985, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo.

“La actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser reguladoras, continuas y uniformes “. (16)

De acuerdo a Miguel Acosta Romero, los caracteres más importantes del servicio público son:

- “1. Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.
2. Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el derecho público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de derecho privado.
3. La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares (mediante concesión).
4. El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general: régimen jurídico, que es de Derecho Público “. (17).

Como ya se menciono es una actividad técnica porque requiere para su prestación un pleno conocimiento y dominio de la serie de procedimientos, recursos y medios de acción que se necesitan o deben observar para ejecutarla y cumplirla cabalmente.

Tiende a satisfacer necesidades de interés general, lo que implica que sea pertinente, capaz y adecuada. Ha de ser pertinente, es decir, a propósito para conseguir su fin; capaz, en el sentido de apta, proporcionada y suficiente para lograr su objetivo; y adecuada, es decir, apropiada a las condiciones.

(15) *Ibidem*, t. XX, p. 63; t. XXIX, p. 1518 y t. XXXII, p. 823.

(16) Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda Sala, tesis 419. Apéndice 1985.

(17) ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.*, p. 450

Es realizada por el Estado o los particulares, en forma privativa, concurrente o coordinada. Existen varios servicios públicos que presta la Federación que son atendidos en forma privativa, como los de defensa nacional, correos, telégrafos, etcétera; los relacionados con el petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, servicio eléctrico, generación de energía nuclear, etcétera; concurrentemente en donde intervienen los sectores público, privado y social como: educación, seguridad social, asistencia social, salubridad pública, comunicaciones y transportes, impulso a la vivienda, etcétera; y coordinadamente dichos sectores o por cuenta exclusiva de los particulares, ya sea en la industria, el comercio o la prestación de servicio que demanda la sociedad.

Su régimen jurídico es de derecho público, porque su organización, prestación y control está cimentada en un interés colectivo, por lo que compete al Estado instituir las normas jurídicas conducentes.

Desde luego la generalidad de los conceptos referenciados acarrea críticas y discusiones, sin embargo en un medio tan dinámico como es el Derecho Administrativo, se deben aceptar ciertas improntas que orientan hacia el perfeccionamiento de los conceptos.

Criterios para caracterizar si un servicio es público.

a). Criterio orgánico, que se designa a la organización pública, es decir, al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos. De acuerdo a este criterio el punto definitorio se ubica en el elemento orgánico, persona o institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio. Si el órgano es público, el servicio que presta será público; si la institución o persona que lo presta son privadas, el servicio será privado. Para este criterio lo que cuenta en la prestación del servicio no es la actividad a desarrollar, sino el órgano encargado de su prestación.

b). Criterio material, que hace referencia a la actividad de interés general que la administración pública tiene a su cargo. Conforme a este criterio, el elemento definitorio del servicio público, radica en el hecho de que su prestación satisfaga una necesidad general, sin importar el carácter del órgano, persona o institución a cuyo cargo queda, ni tampoco el reconocimiento de la ley.

c). Criterio jurídico, que afirma que hay servicio público cuando esa actividad está sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del derecho privado. El mismo régimen señala las excepciones a este principio. Se trata de un régimen de derecho público que subordina los intereses privados al interés general, por lo que, en aras de las necesidades que satisface, la organización de dicho servicio es permanentemente modificable. Este criterio garantiza la prestación regular y continua del servicio público

mediante un régimen jurídico especial de derecho público, modificable o sustituible en todo momento, conformado por actos legislativos o reglamentarios.

d). Criterio técnico, que se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales. También insuficiente porque no excluye los servicios de abastecimiento, farmacia, asistencia médica, que sin embargo, no son servicios públicos.

e). Por la manera como el servicio se presta, será público cuando su uso se extiende a todos o a una gran masa de ciudadanos indistintamente. Existen servicios públicos utilizados exclusivamente por el Estado, como el servicio de defensa nacional

f): Criterio legal, desde este punto de vista, la creación de un servicio público es la obra del legislador, que en una ley general de servicios públicos, o en una ley que organiza un servicio público especializado, determina la posibilidad de atención a dicho servicio. La creación de un servicio público se verifica por ley. El criterio más pragmático para determinar el carácter público de un servicio es el legal; el derecho positivo de muchos países dispone que no hay más servicio público que el establecido por la ley.

El artículo 28 de la Constitución Federal, adopta el criterio legal en el párrafo que dispone: “ La sujeción a regimenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley “.

g). Criterio teleológico, la finalidad de un servicio o actividad determinará su carácter; si su fin estriba en la satisfacción de una necesidad de carácter general, se tratará de un servicio público.

Elementos del servicio público.

La profunda transformación que se da en el Estado y en la sociedad actuales, necesariamente afectan la noción de servicio público. De la definición de servicio público se señalaron los elementos más importantes, a continuación se trataran los elementos generales que la doctrina ha determinado en el servicio público.

Generalidad. Todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen, según su forma, condiciones y limitaciones al mismo. Es decir, el servicio público es para todos y no para un número determinado de personas.

Uniformidad. Todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumple con los requisitos determinados por la ley. Todos los usuarios de los servicios públicos, tendrán acceso a éstos en igualdad de condiciones, sin importar edad, sexo, condición económica, etcétera.

Este elemento es un corolario del principio fundamental de igualdad ante la ley, reconocido constitucionalmente.

Continuidad. El servicio público no debe interrumpirse, esto es, se debe prestar consecutivamente conforme a los programas, horarios y condiciones generales en su prestación, de acuerdo a lo reglamentado. En realidad, el servicio público puede verse interrumpido por diversas causas, como las fortuitas y de fuerza mayor, en cuyos casos el Estado tienen que predeterminar medidas de emergencia para establecer la prestación del servicio a la brevedad posible. También puede interrumpirse por causas ajenas a la voluntad del prestador de servicios, por la realización de actos de terceros. Por tales eventos, la propia reglamentación del servicio debe prever medidas adecuadas para su pronta reanudación. En todo caso de interrupción del servicio público, el Estado tiene la facultad de asumir de manera directa su prestación.

El carácter jurídico esencial por antonomasia del servicio público es la continuidad, es decir, la oferta permanente, y correlativa posibilidad constante, de usar un servicio público bajo las condiciones predeterminadas de manera expresa en las normas que lo regulan.

Regularidad. El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o reducción; no alterándolo y variándolo indebidamente o fuera de los cauces legales. Es decir, la prestación del servicio público no se realiza arbitraria o caprichosamente, sino que está sujeto a una regulación específica.

Obligatoriedad. Es el deber que tienen las autoridades y los particulares encargados de prestar el servicio, para respetar su reglamentación, concretamente la programación del mismo, su organización, horarios, tarifas, derechos y obligaciones de sus trabajadores, como los que corresponden al público en general que se beneficia de los mismos.

Persistencia. Se trata de la permanencia en la prestación del servicio público, o sea que éste debe existir en tanto subsistan las necesidades de carácter general para cuya satisfacción fue creado, ya que, el Estado tiene la obligación de velar por el bienestar de su población, y por ende, satisfacer sus necesidades generales.

Gratitud del servicio. El servicio público debe ofrecerse al público sin la idea de lucro, aunque esta idea se ha venido transformando por el elevado mantenimiento del servicio. Algunos servicios públicos y los de tipo industrial y comercial requieren de un régimen financiero adecuado. La gratitud no puede considerarse como tal porque cuando dicho servicio queda a cargo de los particulares, indudablemente está animado con el propósito de lucro.

Adaptabilidad. Consiste en la constante posibilidad de modificar su regulación en aspectos que atañen al prestador de servicios, al usuario o a ambos. en los rubros, administrativos, operativos. financieros, tecnológicos y de mantenimiento, en aras de corregir deficiencias o de incrementar la eficiencia, la seguridad y las condiciones del servicio o de aprovechar los adelantes tecnológicos.

Clasificación de los servicios públicos.

El servicio público está encuadrado tanto dentro de las actividades del Estado como dentro de las actividades de los particulares, así dichos servicios pueden clasificarse en base a varios criterios.

a). Por razón de su importancia: en esenciales que se relaciona con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicio de defensa nacional. policía. justicia, etcétera) y secundarios.

b). Necesarios y voluntarios, según que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlas.

c). Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado. agua, instrucción secundaria) los segundos su uso queda a la libre voluntad de los usuarios (telégrafos, correos, ferrocarriles).

d). Por razón de competencia, se dividen en exclusivos y concurrentes. Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas (policía, defensa nacional, correos, telégrafos): los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular (educación. beneficencia. asistencia social).

e). Por la persona administrativa de quien dependen se dividen. de acuerdo con nuestro marco jurídico en: federales, estatales y municipales.

f). Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, todos pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos); los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurran algunas circunstancias determinadas (asistencia beneficiaria).

g). Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de los que se benefician los particulares *uti singuli*, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que aprovechan *uti universi*, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo, el servicio de alumbrado público.

h). Por las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.

i). Por su composición: pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos montados según normas de derecho privado.

Andrés Serra Rojas los clasifica en cuatro grandes categorías si partimos de la competencia de los diversos órganos del Estado Federal Mexicano.

a). Servicios Públicos Federales. Su naturaleza se determina por las facultades que la Constitución Federal otorga a sus órganos federales, en esas condiciones tienen a su cargo servicios públicos exclusivos, como el caso de petróleos, energía eléctrica, correos, telégrafos; etcétera. Concurrentes con los particulares, mediante concesión, como radiodifusión, teléfonos, televisión, comunicaciones y transporte, etcétera. La Federación los organiza y puede atenderlos directamente o concesionarlos al sector privado. En el mismo terreno concurren con las demás entidades, hay determinadas materias que no son de la exclusiva competencia federal y pueden ser atendidas por las autoridades federales locales y municipales: educación pública, turismo, salubridad, caminos, etcétera.

b). Servicios Públicos de las Entidades Federativas, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son aquellos que no están reservados a la Federación, y se rigen por las constituciones de los Estados y por las leyes conducentes que expidan las legislaturas locales.

c). Servicios Públicos Municipales, son aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de una ciudad, o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado público, policía, transporte,

jardines, cementerios, diversiones públicas, como lo dispone el artículo 115 de la Carta Magna.

d). Los servicios internacionales son creados por la acción de la Organización de las Naciones Unidas en determinadas ramas que interesan a todas las naciones. Los servicios públicos internacionales crean organizaciones que se regulan por convenios entre los Estados, tales como problemas sanitarios, educativos, asistenciales, económicos y otros.

Otros autores los clasifican en servicios públicos propios y servicios públicos impropios. Los primeros, son los prestados directamente por el Estado, el cual lo hace por medio de sus dependencias o entidades de la administración pública o a través de los particulares a quienes confía su operación por medio de un mecanismo de delegación, es decir, por medio de concesión. El segundo, llamado también virtual, es una actividad privada que, también satisface necesidades de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado, como dicha actividad no está atribuida al Estado, su realización requiere de permiso, licencia o autorización.

Sistema de prestación de servicios públicos.

Los sistemas conforme a los cuales se puede satisfacer la necesidad colectiva básica son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad. Los modos o maneras relacionados con la prestación de servicios públicos son una consecuencia de las mismas necesidades colectivas, y ello es el producto de la actuación de los sectores público, social y privado, de la administración directa o indirecta de la administración pública, de la regulación constitucional en forma privativa o con el carácter de monopolios de algunos servicios públicos a favor de la Federación, de la coordinación de esfuerzos entre autoridades federales, estatales, municipales y de los particulares, y de las propias exigencias políticas, económicas, sociales y culturales de nuestro país.

Miguel Acosta Romero, considera cuatro sistemas.

“El del Estado liberal, que deja a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos.

El de concesión de los mismos a los particulares.

El de economía mixta o de empresas de participación estatal.

El de la intervención absoluta del Estado en los servicios públicos”.

(18)

(18) *Ibidem*, p. 451 y 452.

En el primer caso existen servicios públicos obra de la iniciativa privada, que no son manejados por el Estado, sino por los particulares que aportan su patrimonio. En estos casos el Estado rodea a la empresa de determinados privilegios, como subsidios, exenciones de impuestos entre otros beneficios. Servicios públicos a cargo de los particulares tales como: educativos, de asistencia social, salubridad pública, comunicaciones y transportes, los de carácter industrial y comercial; etcétera, cuya organización o modo de prestación debe hacerse de acuerdo a sus estatutos, reglamentos interiores o actas constitutivas, pero eso si bajo la rectoría y el control que ejerce el Estado siguiendo nuestro orden normativo de la libre empresa y libre competencia, para no dar margen a monopolios.

En el segundo de los casos la administración pública concede o establece un derecho a favor de un particular concesionario para que maneje un servicio a su cargo, por un plazo determinado y bajo condiciones precisas, de naturaleza contractual y reglamentaria, entre otras las de obtener ventajas económicas que lo remuneran de su inversión. Los servicios públicos comerciales o industriales a cargo del sector privado cada vez tienen más presencia en nuestro país, como consecuencia de los graves problemas que aquejan al Estado contemporáneo, ello en virtud que surgieron muchas empresas públicas y de participación estatal, con graves deficiencias administrativas, producto de la improvisación, la mala organización, el despilfarro de recursos económicos y abusos de los mismos en perjuicio de la economía pública, lo que nos demuestra y demostró en su tiempo que el sector público ha sido un fracaso como empresario; y ello da pie a sostener que los servicios comerciales e industriales en manos de los particulares son lo más productivo, eficiente y conveniente para el desarrollo económico y social de México, y para ese efecto el Estado solamente le debe competir regular debidamente el otorgamiento de concesiones, licencias, permisos y autorizaciones.

Respecto al tercer sistema los particulares manejan el servicio bajo normas de derecho privado, con una intervención del poder público que varía en las diferentes legislaciones. En el derecho mexicano, sólo se consideran empresas de economía mixta aquellas en las que el Estado se reserva la dirección de las empresas, como accionista mayoritario. En las empresas de economía mixta, hay combinación de capital público y privado, en donde el poder público es accionista mayoritario, tienen el predominio para definir y regular la organización, sus objetivos, su política, etcétera; y ello se da cuando tiene la administración pública más del 50 por ciento de las acciones.

Existe la administración indirecta a cargo de las entidades de la administración pública paraestatal, cuyo objeto en la prestación del servicio público van enfocados a la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias de la economía pública, a la prestación de un servicio social, a la investigación científica y tecnológica, a la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social, administrar bienes de propiedad pública; basta citar a las universidades públicas, al Seguro Social, al ISSSTE, al Infonavit, etcétera.

Por lo que hace al cuarto sistema la prestación del servicio queda confinada dentro del régimen legal, al Estado, quien utiliza su propia organización y recursos.

En nuestra actual organización administrativa la tendencia es que la prestación de los servicios públicos son a través del Poder Público, y la Administración interviene en otra gama de servicios públicos a través de empresas de participación estatal.

No todos los cometidos o actos del Poder Público tienen la misma naturaleza o trascendencia. El Poder Público desarrolla sus cometidos acorde a las necesidades esenciales y generales, por una parte del Estado y por la otra de los Gobernados.

1.4. Otros cometidos del Poder Público.

1.4.1. Regulación de la actividad privada.

En los estados liberales la condición de las personas se rige por el principio de libertad. Por la sola calidad de ser humano toda persona tiene derecho a desenvolverse libremente, dentro de los límites que fija el derecho. Esta noción tiene valor constitucional en la mayoría de los países y, desde luego, en México.

El artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

“ En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece “.

Asimismo el artículo 5º. de la Carta Magna, establece:

“ A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos “.

En el sector de actividades comprendidas en la libertad de trabajo, los particulares pueden dedicarse libremente a toda actividad lucrativa lícita y lo hacen en ejercicio de un derecho individual protegido constitucionalmente. Obvio que esta libertad de los particulares está sometida a las limitaciones que establece la ley. El legislador no sólo interviene fijando normas jurídicas reguladoras de la conducta individual, sino incidiendo más directamente sobre la actividad particular, para controlarla, estimularla, orientarla, etcétera.

Para que sea posible la convivencia social es indispensable la existencia de normas jurídicas que regulen la actividad privada de los particulares, delimitando la esfera de acción de cada cual y precisando el alcance de sus respectivos derechos. Esa necesidad se consubstancia con el origen mismo del Estado y constituye uno de sus indiscutibles fundamentos. Dicho cometido se cumple con la emisión de la norma legal, dictada ésta, los particulares deben ajustar su conducta a las prescripciones establecidas por el legislador. El Estado no necesita desarrollar otra actividad que la de formular la norma jurídica, es decir, es función legislativa propia. Es un cometido exclusivamente jurídico.

Sea cual sea la magnitud de la intervención estatal, la actividad que desarrollan los particulares supone siempre el ejercicio de un derecho individual y además la igualdad ante la regulación legislativa. Estos principios revisten gran importancia para determinar el carácter de la intervención estatal y sus límites. Todo ese conjunto de tareas concretas que el Estado realiza tiene un objetivo común: favorecer y ordenar el desenvolvimiento de la actividad privada.

1.4.2. Cometidos Sociales.

Es el trabajo realizado para mejorar las condiciones de las clases desvalidas por un grupo de profesionales. En los estados modernos es principio admitido unánimemente, la necesidad de que los poderes públicos accionen para impulsar el desarrollo de la cultura, la protección de la salud pública, el desenvolvimiento de la previsión social, de asistencia y seguridad social, de bienestar económico y social; entre otros.

1. Salubridad pública. Es la actividad que desarrollan las autoridades sanitarias con la finalidad de preservar y tutelar el derecho de protección de la salud que se otorga a través de prestaciones realizadas por el Estado en beneficio del individuo y de la sociedad en general, tendientes a proteger y restaurar la salud a fin de alcanzar un estado físicamente sano de la población del país. La salud pública, es decir, la salud del pueblo, es una condición imprescriptible y necesaria del Estado moderno, y requiere de una constante intervención nacional y de medios idóneos.

El artículo 4o. de la Constitución Federal, consagra el derecho de protección a la salud como una garantía individual de los ciudadanos; correlativamente el artículo 73, fracción XVI, de la propia constitución, faculta al Congreso de la Unión, para dictar leyes sobre salubridad general; siendo la ley reglamentaria, la Ley General de Salud, y ésta define las bases para el acceso a los servicios de salud y establece la concurrencia de la federación y las entidades federativas en esta materia.

2. Asistencia Social. El artículo 3º. de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de enero de 1986, de la siguiente definición: "Se entiende por asistencia social el conjunto de acciones

tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física o mental hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva". La asistencia social se divide así en dos grandes campos de acción. Por una parte la protección de los individuos y grupos más débiles de la sociedad, y por la otra, la realización de labores de fomento de la integración familiar y comunitaria en las cuales se tiene el propósito de abatir los índices de marginación a través de una acción educativa y orientadora.

El Estado queda comprometido a proporcionar en forma sistemática, servicios de asistencia social y a normar, promover y coordinar los que brinden los sectores sociales y privados.

3. Seguridad Social. Conjunto de previsiones y regímenes asistenciales, destinados al amparo de las personas que requieren prestaciones especiales, cuando por razones de edad, enfermedad, familia, falta de ocupación y otros factores análogos, son acreedores de las mencionadas coberturas. La seguridad social parte de la consideración del hombre como integrante de un núcleo social bien diferenciado; además comprende una amplia gama de servicios esenciales para mejorar y preservar la condición humana (asistenciales, clínicos, económicos, sociales, culturales, deportivos, etcétera).

En México, las instituciones de seguridad social, son los organismos que forman parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general. Entre estas instituciones contamos con el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FOVISSSTE, FONACOT, CONACURT, etcétera.

El cumplimiento de estos fines se logra de muy distintas formas y especialmente mediante la organización de servicios administrativos a los cuales se asignan determinados cometidos. A pesar de la diversidad de los cometidos específicos todos estos servicios presentan ciertos caracteres comunes, lo cual justifica considerarlos como una categoría especial y permite distinguirlos de los servicios públicos.

Caracteres fundamentales.

a). La finalidad de estos servicios es eminentemente social, en el sentido de que están dirigidos a obtener de forma inmediata un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos, especialmente de aquéllos que se encuentran en condiciones menos favorables. Esa finalidad de protección social es fundamental y orienta la organización y funcionamiento de estos servicios.

b). Por su propia naturaleza estos servicios no persiguen fines lucrativos y además son generalmente deficitarios, todo lo cual determina un régimen especial de financiación,

puesto que sólo pueden desenvolverse mediante el establecimiento de impuestos o contribuciones especiales. Esto marca una diferencia importante con los servicios públicos, ya que se permite una financiación a base de precios y tarifas.

c). El cumplimiento de estos servicios constituye en la actualidad un cometido natural del Estado; pero la intervención estatal no excluye la actuación de los particulares, quienes pueden moverse en ese campo ejerciendo un derecho propio, dentro de los límites que fijen las leyes. Es una actividad en la que concurren naturalmente las personas públicas y privadas. De aquí deriva otra diferencia esencial con los servicios públicos, pues para explotar éstos los particulares requieren necesariamente de una concesión.

Las características señaladas diferencian con claridad los servicios sociales de los servicios públicos. Pero esto no excluye similitudes en ciertos aspectos.

De los servicios sociales puede decirse lo mismo que de los servicios públicos, en cuanto a la continuidad, regularidad e igualdad en la prestación. En cambio, rigen principios distintos para la admisión del uso de los servicios, pues a veces su utilización está restringida a ciertas categorías de personas. Así ocurre en los servicios de asistencia médica que se prestan sólo a quienes carecen de medios económicos, salvo ciertas excepciones.

En la forma de prestación las diferencias son fundamentales. Puede actuar la administración pública en prestación directa del servicio social; los particulares por sí mismos, ejerciendo un derecho propio, el caso más claro lo constituye el servicio de enseñanza, pues la libertad de enseñar es un derecho fundamental; y personas con un fin especial, como es el caso de las fundaciones o instituciones privadas de asistencia médica a indigentes, de protección a la infancia, etcétera.

La situación de las personas que utilizan los servicios sociales, aunque en algunos aspectos tiene cierta analogía con los de los usuarios de los servicios públicos presentan diferencias sustanciales. En los servicios públicos la prestación que se ofrece al usuario es de carácter material y está constituida para la realización de un servicio: suministro de energía eléctrica o de agua corriente, entre otros. En los servicios sociales la prestación es distinta y variada. A veces se limita a la entrega de una suma de dinero (jubilación, pensión, etcétera), o de cosas materiales (auxilios de ropa, comida, etcétera), o en otros casos consiste en el cuidado de personas (asistencia médica, asilo para ancianos, etcétera), o en el desarrollo de conocimientos (servicio de enseñanza); etcétera.

Estos cometidos son de vital importancia para el Estado, ya que en función a la satisfacción de los mismos la colectividad tiene una vida digna.

1.4.3. Actuación en el campo de la actividad de los particulares.

El Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, nos dice.

“ Existen cometidos privados asumidos por la Administración Pública y que se denominan así porque benefician a un sector identificado de la población “. (19)

Las doctrinas intervencionistas han impulsado incluso la actuación estatal en el campo de la actividad privada, es decir, el Estado pasa a actuar en las actividades propias de los particulares comprendidas en el principio de la libertad de trabajo.

Estas tareas tan variadas constituyen un sector importante de la actividad estatal, con caracteres propios que lo distinguen de los otros cometidos. Ese sector de la actividad estatal presenta ciertas características especiales.

a). La norma de principio es que dichas actividades están libradas a la iniciativa individual desenvolviéndose al amparo de la libertad de trabajo. Por consiguiente, las entidades estatales podrán actuar en ese campo mediante ley que los capacite para ello, sin que su actuación excluya la iniciativa particular. Es decir, las entidades estatales y los particulares actuarán en libre concurrencia.

b). Para que la iniciativa particular resulte excluida es necesario algo más: un monopolio a favor de la entidad estatal, el cual debe establecerse por vía legislativa.

c). La actividad estatal en ese sector admite mas fácilmente la aplicación del derecho privado, pero sin excluir las normas de derecho público.

d). Los poderes característicos del derecho público aparecen en menor escala que en las otras actividades estatales; pero no desaparecen por completo.

e). La determinación de la medida en que las entidades estatales actuarán en el campo de la actividad privada, es un problema, económico, político, social, etcétera; en el que influyen numerosos factores.

(19) CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. *Op. cit.* p 332.

CAPITULO II. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO. MARCO GENERAL

2.1. Aspectos Generales de la Actividad Financiera del Estado y de la Actividad Presupuestal.

Para llevar a cabo la realización de sus cometidos el Estado debe realizar otras funciones, tanto en lo referente a la selección de las necesidades y objetivos como en lo relativo a la obtención de los medios y a la gestión de ellos. Lo que cabe resaltar es que la actividad financiera en la época actual no tiene como única tarea la obtención de ingresos suficientes para cubrir el gasto público, sino que además esta encaminada a impulsar la economía dirigiéndola y regulándola.

Para la realización de sus actividades, el Estado requiere de un gran número de recursos económicos, los cuales va a obtener, administrar y aplicar de acuerdo con los planes y programas realizados previamente.

Esta práctica de obtención, manejo y aplicación de los recursos del Estado, recibe el nombre de Actividad Financiera.

La actividad financiera se integra por tres momentos: la obtención de recursos, el cual lo realiza el Estado a través de los múltiples medios que tiene a su alcance: la explotación de sus propios bienes y por el manejo de sus empresas; el ejercicio de su poder de imperio y, finalmente, vía empréstitos, ya sea mediante crédito interno o externo; el manejo o gestión de dichos recursos que se efectúa mediante los diversos órganos que integran la Administración Pública; y por último la aplicación que constituye las erogaciones que en concepto de gasto público tiene que efectuar el Estado en su gestión.

Las finanzas públicas tienen un contenido eminentemente económico, por los medios empleados; político, por la naturaleza del ente público que se encarga de la obtención, gestión y manejo de los recursos, asimismo tiene un contenido jurídico, por los

instrumentos, traducidos en normas jurídicas, y, por último, un significado sociológico, por los actores sociales a los que afecta o beneficia.

Además de que la actuación del Estado esta orientada al cumplimiento de las leyes fundamentales y a sus objetivos políticos más trascendentales, también dirige su actividad hacia objetivos y metas sociales y económicas.

Concepto de Actividad Financiera:

Ortega define a esta actividad 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”. (20)

Por su parte, De la Garza, señala que la actividad financiera se da en tres momentos fundamentales:

“a) el de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de derecho privado, como en la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, renta de bienes), como por medio de institutos de derecho público, por ejemplo, los diversos tipos de tributos, o por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos; b) la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente, y c) 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 y muy diversas actividades y gestiones que el Estado moderno se ha echado auestas”. (21)

(20) ORTEGA, Joaquín B. Apuntes de Derecho Fiscal. Reimpresión, ITESM, Monterrey, México, 1996, p. 1.

(21) DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1999, p. 5 y 6.

En cuanto a la naturaleza de esta actividad, algunos estudiosos en la materia la señalan como un concepto de contenido puramente económico, otros sin embargo, la señalan con un contenido eminentemente político o político social.

Giuliani Fonrouge, señala que:

“Si bien la materia sobre la cual se desarrolla es económica, corresponde a un sujeto político, que es el Estado, y a un objeto de la misma índole”. (22)

Masci, nos dice:

“La actividad financiera del Estado presenta dos momentos de contenido político, uno, y, otro, de contenido económico, predominando este último”. (23)

Griziotti, señala:

“La actividad financiera publica responde a un solo tipo de contenido, pero con aspectos distintos”. (24)

Efectivamente, esta actividad tiene un contenido eminentemente económico, pero la misma no se podría llevar a cabo sino es el sujeto político llamado Estado, el que la regulará en su momento, es decir, aquélla debe estar autorizada por éste.

Las finanzas públicas tiene como sujeto al Estado y, por tanto toda su actividad esta contemplada y regulada por las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que el Estado mismo fija para regular su economía.

(22) GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho Financiero. Quinta reimpresión, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1984, p. 4.

(23) MASCI. Citado por FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas. Editorial Porrúa, México, D.F., 1998, p. 2.

(24) GRIZZIOTTI. Citado por FAYA VIESCA, Jacinto. *Ibidem*, p. 2 y 3

La actividad financiera pública se diferencia básicamente por su naturaleza y contenido de la actividad llevada a cabo por los particulares, ya que la actividad de éstos tiende a la satisfacción de intereses privados, en cambio aquella tiene como fin satisfacer los intereses colectivos.

Al efecto Sáinz de Bujanda señala:

“La naturaleza de la actividad financiera tiene un carácter político, por las características del ente que la produce y de los fines que persiguen, económico por los medios empleados, y jurídico, por la forma en que actúa y se desenvuelve”. (25)

Aspectos de la Actividad Financiera.

a). Aspecto Económico. La actividad financiera tiene, indiscutiblemente, una dimensión eminentemente económica, en virtud de que, ha de abocarse a la obtención o aplicación de recursos de esta naturaleza, necesarios para el cumplimiento de esos fines.

Las teorías económicas han considerado, desde luego, a la actividad financiera como un fenómeno económico. Sin embargo, entre las múltiples corrientes pueden destacarse dos principales:

“La primera de ellas considera a la actividad financiera como una forma o modalidad de la actividad económica. La segunda fija su atención en los métodos y objetivos a los que debe ajustarse la actividad financiera para que se le pueda considerar instrumento de una política económica racional”. (26)

b). Aspecto Político. Este se da en el sentido de que, los criterios de obtención, manejo y aplicación de recursos están a cargo de un ente de esta naturaleza (Estado), además de que su objetivo debe obedecer a la satisfacción de los grupos sociales.

(25) SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Lecciones de Derecho Financiero. Tomo I. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977, p. 22.

(26) *Ibidem*, p. 125

Pugliese sostiene:

“Que la actividad financiera tiene naturaleza política, porque político es el sujeto agente, los poderes de los que éste aparece investido, y políticos son los fines para cuya consecución se desarrolla la actividad financiera”. (27)

c). Aspecto Jurídico. Esta actividad, como el resto de la actividad administrativa, se encuentra sometida al derecho, es decir, esta sujeta a una serie de normas jurídicas que regulan su actuación y la cual sirve de base estructural para el funcionamiento del ente público.

Gianini precisa que:

“La actividad financiera es una rama de la actividad administrativa y aparece como tal regulado por el derecho objetivo. Constituye una reconocida exigencia del estado moderno -Estado de Derecho- que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo de la Administración y las relaciones con los particulares que esta engendra encuentra en la ley su fundamental disciplina”. (28)

d). Aspecto Sociológico. Se refiere a que el régimen de las contribuciones y de los gastos públicos ejercen una determinada influencia, mas o menos decisiva, sobre los diversos grupos sociales que se encuentran dentro del Estado. Los fines políticos de los impuestos en múltiples ocasiones aparecen inspirados y condicionados por los anhelos que laten en los grupos sociales. De ahí que la actividad financiera debe ocuparse y tomar en consideración las repercusiones sociales que puedan emanar de la situación económica de los entes públicos.

El gobierno debe comprender, analizar y apreciar adecuadamente los aspectos sociales, para adecuarse en base a ellos; ello traería como consecuencia lógica una armonía y recíproca comprensión entre los gobernantes y los gobernados.

(27) PUGLIESE. Citado por CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Derecho Financiero. Editorial Mc. Graw Hill, México, D. F., 1997, p. 4.

(28) GIANINI. Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. cit.*, p. 7.

Concepto de Derecho Financiero.

En nuestro país, el Maestro Sergio Francisco de la Garza acepta la existencia de este derecho, al cual lo define como:

“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 dicho órgano y los particulares; ya sea deudores o acreedores del Estado”. (29)

Este concepto constituye un hecho de gran trascendencia pues además de que proporciona un claro concepto de lo que es el derecho financiero, podemos decir que a partir de este momento en nuestro país esta rama del derecho tiene una nítida autonomía didáctica.

En España, Sáinz de Bujanda sostiene que el derecho financiero es:

“La rama del derecho público interno que organiza los recursos constitutivos de la Hacienda del Estado y de las restantes entidades públicas, territoriales e institucionales, y regula los procedimientos de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que tales sujetos destinan al cumplimiento de sus fines”. (30)

Giuliani Fonrouge, nos dice:

“El derecho financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus diferentes aspectos: órganos que la ejercen, medios que se exteriorizan y contenido de las relaciones que origina”. (31)

(29) *Ibidem*, p. 15

(30) SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Op. cit.*, p. 476.

(31) GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Op. cit.*, p. 33.

El derecho financiero tiene como objetivo estudiar el aspecto jurídico de la actividad financiera en sus diversas manifestaciones.

Las normas jurídicas que contiene el derecho financiero hacen referencia sin lugar a dudas a todas aquellas que tiene por objeto normar a las actividades del estado, encuadrada en la ciencia de las finanzas publicas en general, concretamente a aquellas que se relacionan con la percepción de los ingresos y con la planeación y ejercicio del gasto público.

Derecho Presupuestario.

Dentro de la división del Derecho Financiero y para el desarrollo del presente trabajo es necesario adentrarnos al estudio del Derecho Presupuestario, éste se sitúa en los inicios del estado constitucional que tuvo en la institución presupuestaria, uno de sus pilares fundamentales.

En la creación de los sistemas y procedimientos que se encuentran jurídicamente y técnicamente establecidas para planear, organizar, dirigir, ejecutar, evaluar y controlar el presupuesto de egresos, desempeña un papel importante el derecho presupuestario.

De la Garza, Sergio Francisco, nos da como concepto el siguiente:

“Son las normas jurídicas relativas a la preparación, aprobación, ejecución y control del presupuesto de ingresos y egresos y a las normas jurídicas sobre rendición de cuentas y sobre responsabilidad de los funcionarios públicos por el mal manejo de esos recursos”.
(32)

En concreto, el derecho presupuestario comprende por una parte el conjunto de normas jurídicas que regulan la percepción de los ingresos públicos y, por la otra, las que se encargan de regular el gasto público efectuado por las entidades gubernamentales.

(32) DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. cit.*, p. 18

Las normas constitucionales que regulan nuestro derecho presupuestario son el artículo 73, fracción VII, que faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Por otro lado, dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en el artículo 74, fracción IV, se señalan las de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a juicio de la citada Cámara, deben decretarse para cubrirlos.

El Derecho Presupuestario se erige en los Estados Modernos no sólo como un sistema normativo y regulador de la actividad financiera pública, sino como un freno para evitar el abuso, el derroche o el desvío del gasto público.

Esta es la importantísima tarea, no solo jurídica, sino política y social que tiene a su cargo en la actualidad el derecho presupuestario, y de ahí su importancia.

2.2. Concepto de Ingresos.

La palabra ingreso proviene de las raíces latinas *in*: dentro y *gradus*: grado, paso, escalón. Significa etimológicamente: entrada, ganancia.

“ Caudal que entra en poder de uno, y que le es de cargo en las cuentas. Cantidad o cantidades de valor económico que pasan a poder de un sujeto de cualquier naturaleza, bien físicamente o mediante la acreditación de su derecho sobre ellos, y ya sea en forma de dinero o en especie. Cualquier aumento de la riqueza de un sujeto, incluso los que no dan lugar a desembolso como son, por ejemplo, las rentas imputables a los bienes inmuebles utilizados por sus propietarios. (33)

Los ingresos son todos aquellos recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos por el uso de riqueza, trabajo humano, ó cualquier otro motivo que incremente su patrimonio. En el caso del sector público son los provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos; así como la venta de bienes y servicios del sector parastatal.

(33) Diccionario Enciclopédico Económico Planeta. Editorial Planeta, S.A., Barcelona, 1982, p. 17 y 18.

Existe una clasificación diversa de los conceptos de ingreso, entre los más relevantes de acuerdo a esta materia están los siguientes.

Ingreso de derecho privado. Ingreso público no coactivo, de naturaleza privada e independiente de los ingresos de la sociedad

Ingreso de derecho público. Ingreso público que proviene del ejercicio del poder de acción que el Estado tiene sobre los particulares y que son los que financian la mayoría de las actividades del sector público en las economías capitalistas.

Ingreso derivado del poder fiscal. Ingreso de derecho público derivado de la capacidad del Estado para establecer exacciones coactivas sobre los particulares.

Ingreso extraordinario. Ingreso público no periódico y normalmente no previsto en el Presupuesto.

Ingreso ordinario. Ingreso público periódico y normalmente previsto en el Presupuesto.

Ingreso presupuestario. Ingreso ordinario del sector público que figura en las partidas de un presupuesto, y están constituidos regularmente por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos, venta de bienes y servicios del sector paraestatal.

Ingreso social. Estimación monetaria de las ventajas que la sociedad obtiene de una acción económica determinada. En una economía mixta el sector público puede subvenir las actividades con ingresos sociales superiores a los privados.

Ingreso público. Conjunto de medios financieros que se procura el sector público para atender la cobertura de los servicios públicos.

2.3. Los Recursos del Estado.

Para Duverger, mencionado por Faya Viesca, la historia de los recursos patrimoniales y la del impuesto están, estrechamente vinculadas. En los comienzos de la edad media el patrimonio del Estado se convirtió en la principal fuente de financiamiento, dadas las peculiaridades de la estructura presupuestaria de aquella época, en esos años el impuesto jugaba un papel menor. Posteriormente dada la evolución del Estado, las practicas financieras consideraron más adecuado ir reduciendo paulatinamente la importancia de las rentas patrimoniales, dentro de los recursos públicos y, dar mayor importancia a los impuestos, que se convirtieron en la fuente mas común del financiamiento de los gastos estatales.

A principios del siglo XIX, el patrimonio del Estado tenía un papel secundario en relación a los impuestos. Nuevamente la historia da un giro en el siglo XX, adquiriendo el patrimonio del Estado importancia estratégica para su consolidación y el desarrollo de la sociedad. Las rentas patrimoniales adquirieron una supremacía económica definitiva, revistiendo formalidades propias.

Para los hacendistas clásicos los empréstitos no constituían una forma normal de financiamiento, por lo que para ellos no constituía un auténtico recurso para el Estado, en cambio, para los hacendistas modernos, los empréstitos públicos constituyen auténticos recursos patrimoniales, siendo una manera normal de que el Estado dispone para allegarse recursos.

En México, los empréstitos públicos y los recursos de tesorería son un medio normal que el Estado se vale para obtener el suficiente dinero que le permita estructurar su política de ingresos y de gastos.

2.3.1. Concepto.

Las erogaciones a cargo del Estado son atendidas con recursos de variada naturaleza. La ampliación del concepto de gasto público, hace objetables las definiciones, concretan los ingresos a las erogaciones relacionadas con los servicios públicos.

Giuliani Fonrouge, los concibe como:

“Los ingresos que obtiene el Estado preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico-social”. (34)

Por su parte el profesor Ramón Váldez Acosta, dice:

“Los recursos públicos son los ingresos de la Tesorería del Estado, cualquiera que sea su naturaleza económica o jurídica.” (35)

(34) GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Op. cit.* p. 241.

(35) VALDEZ ACOSTA, Ramón. Citado por FAYA VIESCA, Jacinto. *Op. cit.*, p. 66

Estos autores dejan a un lado aquellas definiciones que restringían el concepto de recurso vinculándolo a la prestación de servicios públicos o a la satisfacción de necesidades públicas absolutas.

La noción y fin de los recursos públicos va íntimamente ligada a la concepción que tenga el Estado. La concepción estatal del liberalismo clásico, concebía a los recursos públicos como cargas públicas de los particulares, señalando que los gastos públicos carecían de toda productividad, debiéndose limitar a lo más estricto y necesario.

Las finanzas públicas modernas vinieron a revolucionar la concepción y fines de los ingresos y de los gastos públicos. Las facultades del Estado se amplían extraordinariamente, tomando a su cargo las necesidades públicas de carácter económico y social.

Dentro de esta moderna concepción, los recursos del Estado vienen a constituir uno de los medios para llevar a cabo sus actividades de intervención en la economía del país.

Dada la magnitud y complejidad de los problemas estructurales y funcional de las sociedades modernas, los recursos con que cuenta el Estado son importantes instrumentos de desarrollo económico y social.

Sin lugar dudas, esta concepción moderna de las finanzas públicas adquiere diariamente un mayor prestigio y solidez institucional.

Recursos Presupuestarios. Son las asignaciones consignadas en el presupuesto de egresos de la federación destinadas al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestos por las entidades en un período determinado.

En concreto es el conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia.

2.3.2. Clasificación.

Como acertadamente lo señala Giuliani Fonrouge, siempre ha sido motivo de preocupación para los autores clasificar los recursos estatales.

Ingresos originarios y derivados.

Una conocida clasificación financiera de los ingresos públicos los distingue en ingresos originarios y derivados. Los primeros son aquellos que tiene su origen en el propio patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta.

Este tipo de ingresos coincide con el tipo de ingresos llamado "productos", que el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 3º, los define como: "las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado".

Los ingresos patrimoniales. son aquellos recursos que percibe el Estado por la administración de su propio patrimonio. También son llamados ingresos de derecho privado, que son aquellos que no se pueden exigir por vía económica coactiva.

Los ingresos derivados son aquellos que las entidades públicas se procuran mediante contribuciones provenientes de las economías de los particulares. Son ingresos derivados de impuestos, derechos, contribuciones especiales, aprovechamientos y empréstitos.

Ingresos ordinarios y extraordinarios.

Flores Zavala nos da el siguiente concepto:

"Son ingresos ordinarios aquellos que se perciban regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios.

Son ingresos extraordinarios aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofes, déficit, etc." (36)

(36) FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, México, D.F., 1998, p. 56.

Los ingresos ordinarios son los que se forman regular y continuamente para ser destinados a cubrir el presupuesto de egresos normal, por el contrario, los ingresos extraordinarios tiene un carácter esporádico, provocados por excepcionales necesidades.

En la Ley de Ingresos de la Federación, pueden considerarse como ingresos ordinarios: los impuestos, los derechos, los productos, los aprovechamientos, contribuciones especiales (aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras) y los enteros que realizan los organismos paraestatales (organismos descentralizados y empresas de participación estatal).

En esta clasificación encontramos a los ingresos tributarios e ingresos no tributarios, en estos últimos específicamente los ingresos patrimoniales (productos y aprovechamientos).

Como ingresos extraordinarios, la fuente más importante de éstos son los empréstitos públicos. Estamos ante ingresos no tributarios, específicamente los llamados ingresos crediticios, que son aquellos que con el carácter de préstamo se obtienen por diferentes vías.

Para las finanzas públicas modernas, los empréstitos públicos no son una forma de financiamiento, por el contrario, es una forma normal, constituyendo un medio saludable de allegarse recursos al Estado.

La clasificación del empréstito como un recurso extraordinario, queda sin plena justificación dentro de esta concepción moderna del gasto público y de las fuentes de su financiamiento.

Ingresos de Derecho Privado y de Derecho Público.

Los ingresos de derecho privado, son aquellos recursos que percibe el Estado en el ejercicio de sus funciones de derecho privado, como los que nuestra legislación denomina "productos".

A contrario sensu, los ingresos de derecho público son aquellos que el Estado percibe y obtiene como autoridad en ejercicio de sus funciones de derecho público, como es el caso de los impuestos, derechos, contribuciones especiales.

Ingresos tributarios e Ingresos no tributarios.

Ingresos Tributarios.

Los ingresos tributarios, son los que obtiene el Estado, como órgano político-jurídico, mediante la facultad que tiene para obtener de manera unilateral recursos de los particulares, conocido como potestad tributaria. A través de este poder el Estado fija las contribuciones que los particulares deben aportarle, en términos de la fracción IV, del Artículo 31, Constitucional.

Los tributos que el Estado exige a los particulares en el pleno ejercicio de su soberanía constituyen la principal fuente de recursos para sufragar los gastos públicos y cumplir las actividades estatales.

En los ingresos tributarios se incluyen los siguientes:

I.- Impuestos. Son las contribuciones establecidas en la 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 la 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 benefician 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 benefician de manera directa por obras públicas.

IV.- Derechos. Son las contribuciones establecidas en ley por el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

Ingresos no tributarios

Los ingresos no tributarios derivan de la explotación de los recursos con que cuenta el Estado, o de los financiamientos que por diferentes vías se procura con el fin de

completar su presupuesto. De ahí la existencia de ingresos patrimoniales (productos y aprovechamientos) y de ingresos crediticios (préstamos).

I.- Productos. Son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

II.- Aprovechamientos. Son ingresos que no derivan de su poder tributario como son multas, reintegros, indemnizaciones, cooperaciones, regalías, etcétera.

Estos ingresos son llamados patrimoniales, y son aquellos recursos que obtiene el Estado por la administración de su propio patrimonio.

Ingresos Crediticios.

Son aquellos que son obtenidos vía financiamientos internos o externos, a través de préstamos por la emisión de bonos, cualquiera que sea su denominación.

2.4. Concepto de Egresos.

Proviene de las raíces latinas *egredi*: salir y *gradi*: andar. Significa etimológicamente: salida.

Partida que se pone en el haber de una cuenta. Partida de descargo. Dinero gastado. Cantidad de dinero que se saca de una partida presupuestal.

“Es una erogación o salida de recursos financieros, motivada por el compromiso de liquidación de algún bien o servicio recibido o por algún otro concepto.

Desembolso o salidas de dinero, aún cuando no constituyan gastos que afecten las pérdidas o ganancias.

En contabilidad fiscal, los pagos que se hacen con cargo al Presupuesto de egresos “. (37)

(37) Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal. Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D.F., 1998, p. 166.

Egresos efectivos. Son aquellos que representan una salida monetaria de las tesorerías, caja o bancos. Erogaciones que significan una disminución real de los recursos disponibles de un ente económico.

Egresos virtuales. Son movimientos de egresos compensados con ingresos, registrados contablemente sin que haya una afectación de caja o en las cuentas bancarias de la administración pública.

2.5. Concepto de Gasto Público.

Para los autores clásicos la actividad estatal no era económicamente productiva, el Estado era consumidor y no producía. Para la moderna tendencia el Estado no es un mero consumidor sino un redistribuidor de la riqueza. La función del gasto público de neutra pasa a ser activa. La hacienda moderna al definir el gasto público toma en consideración elementos sociales y económicos del mismo, sin excluir el indispensable elemento jurídico. De esta manera los gastos públicos se contemplan ahora multidisciplinariamente.

El gasto público ha dejado de apreciarse con criterio exclusivamente administrativo, para cambiar en un medio de acción del Estado, en un instrumento de gobierno de importancia sobre la actividad socioeconómica de la sociedad

Gabino Fraga, nos da el siguiente concepto:

“Por gasto público debe entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos de su comprensión los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual”. (38)

Por su parte Giuliani Fonrouge dice:

“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”. (39)

(38) FRAGA, Gabino. *Op. cit.*, p. 326 y 327.

(39) GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Op. cit.*, p. 230.

Los gastos públicos son útiles desde el punto de vista económico, por su productividad, en tanto que otros, ofrecen utilidad desde el punto de vista del interés general. Por tanto, el gasto público debe apreciarse según circunstancias de orden económico-social y no únicamente administrativo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia definida, sostiene:

“Gastos Públicos. Naturaleza Constitucional.- El gasto público, doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre gasto público el importe de lo recaudado por la Federación, al través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, que se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado, relacionados con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos. El concepto material de gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, al través de la erogación que realiza la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto”.

Esta ejecutoria no es correcta, ya que se limita a ciertas contribuciones sin tomar en consideración a las contribuciones especiales, empréstitos, ingresos del sector paraestatal.

Formalmente, este concepto de gasto público se da, cuando en el Presupuesto de Egresos de la Nación, está prescrita la partida presupuestal.

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 2º nos dice:

“El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pago de pasivos o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial.”

Este precepto no nos da un concepto de gasto público, pues únicamente considera como tal, a cualquier erogación que realice el sector público federal y el del Distrito Federal, así como las erogaciones del sector paraestatal del Distrito Federal.

En México, son gastos públicos, el conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, realizan el Poder Legislativo, el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos; la Procuraduría General de la República; los organismos descentralizados; las empresas de control directo e indirecto; los

fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal; el Departamento del Distrito Federal, ahora Gobierno del Distrito Federal y sus entidades del sector paraestatal; así como la intermediación financiera.

2.5.1. Importancia del Gasto Público.

El Estado tiene en los gastos públicos el instrumento decisivo para el cumplimiento de sus cometidos. Estos gastos son imperativos y están dirigidos a cubrir los servicios públicos y necesidades de la organización estatal. Comúnmente el Estado calcula los ingresos en función de lo que piensa gastar, analizando las distintas necesidades de la sociedad y de su propia subsistencia en base a ello determina el tipo y el monto de las cargas tributarias.

En la actualidad el gasto público es un tema fundamental para el derecho financiero, ya que ahora más que en ninguna otra época, el Estado esta involucrado con los sectores social y privado, en el avance económico de la sociedad en su conjunto, con el propósito de que la inversión gubernamental aliente el crecimiento y proteja a los sectores sociales más desprotegidos, para alcanzar el bien común. No se puede concebir en estos tiempos a un Estado que no realice importantes gastos públicos en beneficio de la colectividad. El gasto público es un importante instrumento de acción del Estado, y de ahí se deriva su trascendencia, no sólo económica, sino política y social que tiene el ejercicio presupuestal. Siendo el instrumento de política económica más poderoso.

Por conducto del gasto público el Estado se convierte en un redistribuidor de riqueza, ya que mediante ese gasto el mismo Estado se encuentra en condiciones de orientar la economía hacia la dirección que beneficie a la sociedad, buscando la protección de los grupos sociales con más carencia.

Actualmente la misión del gasto público no es exclusivamente administrativa o financiera, sino política, que consiste en encausar la adecuada solución de los problemas sociales más urgentes, y, económica, que revela una exigencia de las necesidades del Estado.

De esta manera, el gasto público cumple una importante función social de la que carecía anteriormente.

La expansión de los gastos públicos ha sido el efecto lógico de las guerras, de los programas subsiguientes de reconstrucción, de las aspiraciones populares de un mejor nivel de vida, de los crecientes niveles de inflación, y en fin, de las necesidades de que el Estado

participe con mayor decisión y real influencia a los procesos económicos y sociales de la nación. Este aumento de los gastos públicos ha obligado a los Estados a remodelar sus sistemas fiscales impositivos, adoptando las políticas de ingresos a las necesidades de la población y a la particular dirección que el Estado quiera imprimir a la vida económica.

El desarrollo adquirido por el Estado constituye una de las principales causas reales del aumento de los gastos públicos, no solamente por las nuevas actividades que debe asumir, sino por la expansión de sus funciones tradicionales.

2.6. Clasificación de los gastos públicos.

Todo presupuesto debe tener una clasificación de los gastos públicos de tal manera que se facilite la formulación, ejecución y contabilización del presupuesto.

Múltiples son los criterios clasificatorios de los gastos públicos, dependiendo su elección del punto de vista que se adopte: económico, administrativo e institucional.

Clasificación administrativa, por ramos y por instituciones.

Esta es una clasificación de los presupuestos tradicionales que se mantiene en presupuestos organizados por el sistema programático, como es el caso de México.

Con base en la estructura orgánica del Estado (criterio administrativo), los gastos públicos pueden estudiarse de acuerdo con las unidades administrativas que lo ejercen. Así los gastos públicos se estudiarán, según los órganos del Estado: gasto público a cargo del sector central, que corresponde a los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El sector paraestatal comprende el gasto público a cargo de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos.

Este sistema permite apreciar la evolución de la administración y comparar la importancia de cada dependencia o entidad.

Clasificación según el objeto del gasto.

Esta clasificación tiene la finalidad de expresar los diferentes tipos de gastos que realiza el Estado para cumplir un programa, es decir, se centra en los aspectos contables de las operaciones gubernativas.

En el presupuesto por programas no desaparece este tipo de clasificación sino que por el contrario se le utiliza para especificar la composición de los gastos necesarios en cada programa para cumplir sus objetivos. Además sirve para determinar la composición del gasto público y la estructura de la demanda gubernamental o del resto de la economía. Asimismo en un presupuesto por programas la clasificación por objeto del gasto se combina con la clasificación por programas y actividades.

La clasificación de referencia permite ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se dará al dinero asignado a cada programa. La clasificación de los gastos según su objeto es la siguiente:

Servicios Personales. Son los egresos por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente, tanto civil como militar.

Servicios Generales. Comprende los pagos de servicios que no sean relacionados con el pago de los servicios de los empleados y que sean hechas a personas físicas o instituciones públicas o privadas, en compensación de la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles, como servicios públicos, publicidad, impresión y encuadernación, viáticos, transporte de cosas, etcétera.

Compra de bienes para administración. Comprende la compra de artículos, materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades gubernamentales.

Transferencias. Incluye los egresos a favor de personas o empresas que corresponden a transacciones que no suponen una contraprestación en bienes o servicios, por ejemplo: gratificaciones, pensiones, subsidios, construcción de vivienda, etcétera.

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

Adquisición de bienes para fomento y conservación.

Obras públicas y construcciones.

Inversiones Financieras.

Erogaciones Especiales, Son las condicionadas a un ingreso e imprevistas.

Cancelaciones de Pasivos. Incluyen la amortización de la deuda pública.

Clasificación Económica.

Esta clasificación nos permite identificar cada renglón de gastos y de ingreso según su naturaleza económica, esta clasificación muestra la parte de los gastos que las entidades destinan a sus operaciones corrientes y la parte que destinan a bienes de capital.

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.

Tomando en consideración los objetivos económicos inmediatos que persigue el gasto público, éste se clasifica en gasto corriente, operativa o de funcionamiento y gasto de capital o inversión.

El gasto corriente, es el que se utiliza para solventar las necesidades de la maquinaria oficial, así como pago de sueldo de servidores públicos. Comprende las erogaciones de recursos públicos para el desarrollo de las actividades administrativas y de servicios que se consumen durante un ejercicio fiscal.

El gasto de capital o de inversión, es el que hace el Estado para la realización de grandes obras proyectadas para beneficio de la colectividad en cierto periodo que generalmente abarca más de un ejercicio fiscal.

Clasificaciones por funciones.

Esta clasificación agrupa a los gastos públicos de acuerdo a la finalidad particular a que se destinan. En México son:

- a) Fomento Económico.
- b) Inversión y protección sociales.
- c) Ejército, armada y servicios generales.
- d) Administración general.
- e) Deuda Pública.

Clasificación Sectorial.

Esta clasificación muestra la magnitud de la participación de sector público en cada uno de los sectores, permitiendo establecer relaciones de interdependencia del sector público y el sector privado, por sectores y también globalmente.

La clasificación sectorial del gasto está más orientada hacia el análisis del desarrollo y de la programación, distinguiéndose de esta forma de las demás clasificaciones.

Procura mostrar las áreas de actividad, no ya señalando los propósitos, sino los objetivos concretos a la acción dentro de un área de actividad.

Clasificación por programa o actividades.

Martner, señala lo siguiente:

“Esta clasificación tiene por finalidad permitir la identificación del conjunto de resultados a obtener dentro de cada sector de actividad del gobierno, clasificados por separado.

Para conocer los resultados en la operación gubernativa es necesario agruparlos según programas, subprogramas, actividades y proyectos.

Esta clasificación permite crear orgánicamente las “unidades presupuestarias” a las cuales se asignarán los recursos correspondientes, en función de las cosas que el Gobierno hará. Los

programas, subprogramas, actividades y proyectos pasan a ser así una unidad de control y contabilidad del gasto público.

Además de traducir los objetivos que el Gobierno persigue, la clasificación por programas permite la cuantificación de las metas programadas de los costos correspondientes. Es útil destacar, asimismo, su importancia como pauta para fijar la estructura de los planes a corto y mediano plazo del sector público. En consecuencia, la clasificación por programas sirve no sólo para fijar el plan de trabajo anual, sino que también para identificar las metas a mediano plazo establecidas en el sector público. En seguida, permite identificar dentro de cada programa las operaciones concretas a realizar, las que se especifican como un conjunto de actividades y/o proyectos a realizar. De este modo, se puede producir una sincronización entre las metas de mediano plazo con las metas anuales, y entre estas y las operaciones concretas a efectuar para cumplir lo programado.” (40)

Los programas pueden ser de tres clases: los de funcionamiento u operación que son los que están destinados a producir servicios; los de inversión, que son los destinados a producir bienes de capital; y los de financiamiento incluyen las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones del gobierno o del sector privado.

Otras clasificaciones.

Clasificaciones por la esfera o nivel en que realizan.

En los Estados Federales y con organización municipal como México, deben distinguirse los gastos del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades (Estados y Distrito Federal) y de sus Municipios.

(40) MARTNER, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Editorial Siglo XXI, 8ª. Edición, México, 1996, p. 45

Clasificación por el lugar en que se realizan.

Los gastos pueden distinguirse en interiores, cuando se realizan dentro del territorio del propio ente y exteriores cuando se realizan fuera de ese territorio.

Clasificación según su periodicidad.

Se clasifican en ordinarios y extraordinarios. Los primeros son aquellos que están proyectados dentro de un ejercicio fiscal y que su realización se lleva a cabo conforme a los planes y proyectos aprobados. Los gastos extraordinarios son aquellos que los órganos públicos deben realizar con urgencia, para hacer frente a necesidades de la sociedad surgidas de improviso y que obligan a hacer una redistribución y transferencia de partidas presupuestarias, o bien, a obtener ingresos también extraordinarios con el fin de contar con los recursos económicos para hacer frente a ese gasto que no se tenía previsto.

La hacienda pública ha venido distinguiendo dos formas de clasificación del gasto: la administrativa, conforme a la organización estructural que las leyes y reglamentos establecen para los órganos estatales, esta clasificación ha venido evolucionando hacia una concepción más funcional y menos organicista; y la económica, de acuerdo con las actividades económicas y con el papel que juegan los gastos públicos en los procesos de la economía nacional.

La hacienda pública moderna ha contribuido a la elaboración del presupuesto mediante una clasificación "funcional" de los gastos, basada en los costos de las distintas funciones del Estado.

CAPITULO III. LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

3.1. Concepto.

Una parte importante del Derecho Financiero es precisamente la que se refiere al estudio y análisis de las formas, medios y procedimientos que utiliza el Estado para allegarse los recursos económicos con los cuales hará frente a los gastos gubernamentales. Esto es lo que comúnmente conocemos como ingresos públicos o del Estado.

Así, el Licenciado Luis Humberto Delgadillo, nos dice:

“El acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado para recaudar en un año determinado, se denomina Ley de Ingresos de la Federación” (41)

En nuestro país, la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para: “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”, (artículo 73 fracción VII).

La Ley de Ingresos constituye un catálogo de conceptos por virtud de los cuales puede percibir ingresos el Gobierno Federal, dicha lista, salvo casos excepcionales, no señala los elementos de las contribuciones: sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa, ni infracciones o sanciones, y solo establece que en cierto ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes específicas en vigor.

(41) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa, S.A. de C.V., 1998, p. 21.

De lo anterior, Gabino Fraga señala:

“En materia de impuestos, existen dos clases de disposiciones: las que fijan el monto de los impuestos, los sujetos del mismo y la forma de causarse y recaudarse, y las que enumeran anualmente cuales de los impuestos deben causarse; de modo que la ley general que anualmente expide con el nombre de ley de ingresos, no contiene por regla general sino un catálogo de los impuestos que han de cobrarse en un año fiscal. Al lado de ellos existen las leyes especiales que regulan los propios impuestos y que no se reexpiden cada año cuando la primera conserva el mismo concepto de impuesto”. (42)

La facultad señalada en el artículo 73, fracción VII, permite al Congreso Federal decretar cualquier contribución que tenga como finalidad sufragar los gastos o erogaciones que debe realizar el Estado para la atención de las múltiples necesidades y servicios públicos a cargo de sus diferentes órganos.

3.2. Naturaleza Jurídica de la Ley de Ingresos y de las leyes secundarias.

La Ley de Ingresos de la Federación y las leyes reguladoras de cada tipo de ingresos tienen el carácter de leyes, tanto en su aspecto formal y material.

Fraga nos señala que, el Congreso no tiene dos facultades distintas para expedir por una parte, las leyes especiales de las contribuciones y, por otra, la ley general de ingresos.

3.3. Fases de la elaboración de la Ley de Ingresos de la Federación.

3.3.1. Iniciativa.

La fracción IV, segundo párrafo, del artículo 74 de la Constitución Federal, faculta al Presidente de la República para formular la iniciativa de Ley de Ingresos de la

(42) FRAGA, Gabino. *Op. Cit.*, P. 318

Federación, señalándose como una obligación a su cargo, misma que hará llegar a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 de Noviembre. Pero si el Presidente inicia su mandato el 1º de Diciembre, el proyecto mencionado lo presentará hasta el día 15 de ese mes, además de ello deberá comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta del mismo.

Dado que los integrantes de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión ni tienen la preparación técnica ni los medios necesarios para realizar todos los actos previos para la formación del proyecto de la Ley de Ingresos, la Constitución de 1857, como la vigente, otorgan al Ejecutivo Federal el derecho de iniciativa de dicha ley, por considerarse que el poder administrativo está dotado de todos los medios y elementos para poder hacer cálculos y estimaciones que forzosamente implica el proyecto de ley.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a partir de su responsabilidad de planear y programar el financiamiento del desarrollo, elaborará un diagnóstico del comportamiento económico del país y proyectará éste en el ejercicio siguiente para precisar la estrategia fiscal a seguir. Una vez que se definan las estrategias y que se determinan los criterios económicos el esquema normativo puede plantearse y éste a su vez genera el diseño de los proyectos legislativos.

En la elaboración de la iniciativa, el Poder Ejecutivo realiza un proceso de revisión y análisis, contando con los recursos de información económica que requiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el ejercicio de esta responsabilidad compartida con el Poder Legislativo, el Ejecutivo cumple presentando la iniciativa correspondiente, que es una propuesta que se somete a la soberanía nacional para poder convertirse en la voluntad popular plasmada en la ley.

3.3.2. Discusión y aprobación.

La discusión y aprobación de la Ley de Ingresos corresponde al Congreso de la Unión, a diferencia del Presupuesto de Egresos, cuya aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. El artículo 72, inciso h), de la Constitución Federal, señala que esta ley debe discutirse primeramente por la Cámara de Diputados, y posteriormente por la Cámara de Senadores.

Aunque no es objeto de estudio de este trabajo, cabría preguntarnos que sucedería si al iniciarse un ejercicio fiscal no hubieran sido aprobadas, o bien, no haya sido publicada la Ley de Ingresos.

En nuestro país no existe precepto alguno que dé una solución precisa a tal problema, como sucede en las legislaciones de otros países. En el caso de que no se apruebe la ley de ingresos, la única conclusión a la que se debe llegar es que, por aplicación de las leyes constitucionales no se puede hacer cobro de ninguna contribución.

Es necesario destacar que actualmente contamos con un Congreso de la Unión, principalmente Cámara de Diputados, plural, en donde no hay una mayoría absoluta de alguna fracción parlamentaria, pudiéndose presentar este problema ahora, y en lo subsecuente, por lo tanto, es necesario que se legisle sobre esta situación, ya que con la desaprobación de la Ley de Ingresos, sería un caos, y el Estado no podría disponer de recursos para satisfacer las necesidades públicas que requiere el país, en este caso apreciamos como el aspecto jurídico juega un papel vital en la vida y desarrollo de un país.

3.4. Ejecución de la Ley de Ingresos de la Federación.

En la ejecución del presupuesto intervienen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería de la Federación.

A la Secretaría en cuestión corresponde la facultad de cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público y la de manejar la deuda pública.

La Tesorería de la Federación es una unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se encarga de llevar a cabo los servicios de tesorería, conforme a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

CAPITULO IV. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

4.1. Concepto de Presupuesto.

La palabra presupuesto, tanto en su origen como en la práctica tiene una historia interesante. Dista mucho la noción actual del presupuesto, de la que hallamos en sus orígenes, en aquella época predominaba el aspecto político, relacionado con el ejercicio de la soberanía por el parlamento, y el financiero, vinculado con la ordenación de la Hacienda; posteriormente se consideró en su aspecto jurídico, pero jamás se había concebido como un instrumento de acción directa sobre la economía.

Esta apertura conceptual del presupuesto y su vinculación con la actividad general de la nación, es una realidad palpable en todos los países. El presupuesto dejó de ser un documento de carácter administrativo y contable, para asumir la significación de un elemento activo que gravita primordialmente sobre todo el entorno social, económico, político y desde luego, jurídico. La concepción del presupuesto se ha transformado en la medida que lo han hecho las actividades del Estado.

Para un mayor abundamiento en el tema, es indispensable conceptualizar al presupuesto.

Giuliani, nos dice:

“El presupuesto es un acto de trascendencia que regula la vida económica y social del país, con significación jurídica, y no meramente contable, que es una manifestación integral de la legislación, de carácter unitario en su constitución, fuente de derechos y obligaciones para la administración y productor de efectos con relación a los particulares”. (43)

(43) GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Op. cit.*, p. 180.

Se le concibe al presupuesto como un acto legislativo, creador de normas impero-atributivas, que tiene que observar la administración pública en el desarrollo de sus funciones, sobresaltando como un documento importante para la vida económica y social de un país.

Asimismo, Henry Launfenberg, citado por Don Andrés Serra Rojas, nos da el siguiente concepto:

“El presupuesto es un acto político, es decir, una enumeración que hace la soberanía popular. En las democracias pertenecen al Poder Legislativo votar los gastos y los ingresos poniendo así a disposición del Poder Ejecutivo, el arma política necesaria para gobernar según el programa propuesto al Parlamento y aprobado por él”. (44)

Algunos otros autores conceptualizan al presupuesto como el documento, cálculo y balance de los gastos e ingresos del Estado que debe contener la expresión detallada de los mismos, previstos para cubrirlos durante un periodo determinado.

De los conceptos vertidos se derivan las siguientes características del presupuesto:

- a). Se refiere a un período futuro, esto es, se trata de una previsión.
- b). Se relacionan los gastos con los ingresos, de aquí los conceptos de déficit o superávit. Se basa en la idea de equilibrio.
- c). Se elabora de forma periódica. En México, se elabora anualmente.
- d). Se trata de una recopilación sistemática.
- e). Se le reconoce carácter obligatorio: el presupuesto de egresos es tanto una autorización para realizar un gasto, como el límite fijado por el mismo, aunque con respecto a los ingresos sus previsiones son meras estimaciones de recaudación posible.

(44) LAUNFENBERG, Henry. Citado por SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., tomo II, p. 30

Cabe destacar que para la doctrina extranjera, el presupuesto, hace referencia no solo a los egresos, sino también a los ingresos. En México, por el contrario, cuando nos referimos al presupuesto, este únicamente se refiere a los gastos, existiendo por separado la ley de ingresos.

Tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos son dos leyes diferentes en su mecánica aplicativa, pero ambas se correlacionan dado que contienen normas jurídicas que regulan el anverso y reverso del fenómeno financiero del Estado Mexicano. En ningún estado moderno es posible prever gastos si al mismo tiempo no se toma en consideración el posible ingreso correlativo.

Parece absurdo que por un lado exista un procedimiento para aprobar el Presupuesto de Egresos, y por otro, exista un procedimiento para aprobar la Ley de Ingresos. Dada la interrelación que existe entre ellos, ambos documentos deberían estar contenidos en uno solo, con ello se lograría que ambos se discutieran y, en su caso, se aprobaran en un solo acto legislativo, de cualquier manera el Presupuesto de Egresos no tendría razón de ser si la Ley de Ingresos no es aprobada por el Congreso Federal, o si aquél no fuese aprobado por la Cámara de Diputados.

Uno de los grandes problemas en la previsión de gastos e ingresos es que, por un lado se analizan unos y posteriormente los otros, se debe hacer un estudio sistematizado e integral en su conjunto, estos dos actos esenciales de la actividad financiera deben ser interdependientes y adecuarse el uno al otro.

Frecuentemente, hablamos de Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos, como si tratáramos de dividir una materia en dos grandes sectores que no guardan relación económica y jurídica, esto no debe ser así, sino por el contrario, debemos considerar al presupuesto no solo como una previsión de gastos, sino que debemos incluir a los ingresos.

Lo anterior además de quebrantar el principio de unidad del presupuesto, que en su momento estudiaremos, carece de sentido. El presupuesto es un acto unitario, no un acto complejo.

Las necesidades económicas y sociales de la sociedad en constante evolución, y la ineludible rectoría del estado en materia económica ha hecho del presupuesto un importante instrumento en la vida y desarrollo de un país. Las radicales transformaciones económicas, sociales y políticas, nos obligan a enfocar al presupuesto desde distintos ángulos.

Indudablemente el presupuesto constituye actualmente uno de los más poderosos instrumentos del estado para ejercitar su voluntad política a fin de reformar la estructura económica y social. Ahora más que nunca el presupuesto se utiliza como un eficaz medio para garantizar una redistribución socialmente justa de la riqueza.

En la época moderna, además de ser un documento administrativo y contable, es un importante proyecto socioeconómico, ha adquirido una condición dinámica que anteriormente no tenía.

4.2. El Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas.

Presupuesto Tradicional.

Para adentrarnos al desarrollo de este tema es necesario hacer mención del concepto de Presupuesto Tradicional, señalado por la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, abrogada por la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la cual definía el presupuesto como:

“La autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos, a cargo del gobierno federal, durante el periodo de un año a partir del 1º de Enero”. (Artículo 28).

El maestro Andrés Serra Rojas nos dice:

“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”. (45)

(45) *Ibidem*, p. 25.

El proceso de formulación del presupuesto tradicional, consistía en calcular los ingresos y ajustar los gastos a los recursos que disponía el Estado. El presupuesto constituía el documento público en el que se establecía lo que el gobierno gastaría y la fuente de donde emanarían los ingresos necesarios para cubrir dicha erogación. Se trataba de un documento meramente financiero, un instrumento administrativo y contable. Una de sus principales preocupaciones consistía en el control de la cantidad de gastos para cada entidad autorizada, sin tomar en cuenta el resultado que se obtenía.

El presupuesto se formaba siguiendo las técnicas de los presupuestos de las economías privadas, la estructura y la técnica presupuestaria se basaba en la ficción de que los ingresos y los gastos constituían un flujo autónomo que corría paralelo al de los demás sectores de la economía nacional, es decir, se mostraba indiferente a su influencia sobre la economía del país.

Fue así como la tradicional concepción del presupuesto fue algo que ya no encaja en los tiempos modernos.

Presupuesto por Programas.

La importancia que tiene el presupuesto gubernamental en la vida económica moderna y su aplicación deja de ser una tarea rutinaria para transformarse en una actividad intelectual de primer orden y jerarquía, puesto que de sus resultados depende el bienestar de la sociedad.

La identificación de los programas mayores o más importantes de un gobierno constituye un problema conceptual que deben ser analizados y resueltos antes de que se den las bases para elaborar el presupuesto por programas, la determinación de los proyectos principales del Estado estriba en la delimitación de los objetivos.

El presupuesto por programas exige un reconocimiento más explícito de la necesidad de realizar las operaciones consideradas, determinando asimismo la aplicación de nuevas técnicas analíticas.

Ventajas del Presupuesto por Programas.

“1.- Mejora la planeación del trabajo.

- 2.- Mayor precisión en la confección de los presupuestos.
- 3.- Determinación de responsabilidades.
- 4.- Estimaciones presupuestarias más precisas.
- 5.- Permite acumular sistemáticamente información para corregir y adecuar los programas a la realidad cambiante y aprovechar los fenómenos coyunturales de la economía.
- 6.- Mayor posibilidad de reducir costos.
- 7.- Mejor comprensión por parte del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del público, acerca del contenido y alcances del Presupuesto.
- 8.- Identificación de funciones duplicadas.
- 9.- Mejor control de la ejecución de programas". (46)

4.2.1. Breve referencia, concepto y aspectos de la técnica del presupuesto por programas.

Fué Estados Unidos el país que inició la aplicación del Presupuesto por Programas y Actividades, como una necesidad orientada a la racionalización de los gastos de guerra y defensa así como una reconducción de los costos de operación de las empresas productoras de armamento. En 1946, el Departamento de Marina presentó un presupuesto con dos sistemas de clasificación: uno por objeto de gastos y otro por programas. Sobre la base de este trabajo y otros posteriores, la Comisión Hoover, recomendó como primer medida que todo concepto presupuestario del Gobierno Federal fuera reacondicionado mediante la adopción de un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos, a lo que se designó presupuesto por actividades.

La idea de presupuesto por programas surge en los Estados Unidos de Norteamérica a principio de los años veinte, pero se consolidó hasta los años sesenta inspirado en las siguientes ideas: 1.- Determinación de los objetivos principales; 2.- Definición de los programas esenciales para alcanzarlos; 3.- Identificación de los recursos necesarios, y 4.- Análisis sistemático de las alternativas disponibles.

(46) DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. cit.*, p. 91.

En Suecia, cada dependencia adopta el ritmo de sus gastos a las exigencias de sus programas y a las limitaciones legales existentes.

En África, la programación presupuestaria ha surgido de la necesidad de vincular los programas anuales con los planes gubernamentales a largo plazo.

En América Latina, la aplicación del presupuesto por programas se inició con base en los planes de desarrollo del sector público de algunos países y sus diferentes programas por realizarse.

En México, se empieza a experimentar el presupuesto por programas y actividades. En efecto, la Secretaría de la Presidencia, en colaboración con la Secretaría de Agricultura y Ganadería experimenta las modalidades con las cuales podría aplicarse el sistema de presupuesto por programas a nuestra realidad administrativa, evaluando con mayor precisión el destino más conveniente y el empleo más eficaz de los recursos materiales, humanos y financieros. Conferencia de Prensa del Doctor Emilio Martínez Manautou, Secretario de la Presidencia, publicado en El Día, México, 8-I-1970.

Desde 1966, la Universidad Nacional Autónoma de México ha venido impulsando una serie de modificaciones a su sistema tradicional, estableciendo elementos que le permiten conocer el destino de gastos e inversión y estudiar la integración de los costos de sus actividades fundamentales. Para formular el presupuesto correspondiente al ejercicio de 1968, amplió el catálogo de cuentas de egresos, estableció calendarios de compromisos para equilibrar los egresos y los ingresos y solicitó a cada una de sus dependencias la descripción de sus programas de trabajo.

En el proyecto de presupuesto correspondiente a 1969. La Universidad Nacional Autónoma de México iba a implantar en sus aspectos sustantivos al presupuesto por programa.

A partir del Primer Congreso Nacional de Presupuesto Público. en 1975, se comenzó con insistencia a hablar del Presupuesto de Egresos de la Federación como instrumento de política-económica y como herramienta de administración. En este primer Congreso, y en el segundo, celebrado en 1976, se afirmó la tesis de hacer del Presupuesto de Egresos de la Federación, un documento que relevara todo un programa de gobierno y una previsión de actividades. Esta nueva connotación política del presupuesto inició en el régimen del Licenciado Luis Echeverría Álvarez, siendo Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Licenciado José López Portillo. En este año de 1975, se decide darle al presupuesto una orientación programática.

En México los criterios de la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación habían sido hasta 1976 los tradicionalmente empleados por la Hacienda Clásica. En 1977, el Presidente José López Portillo, alteró sustancialmente la clasificación tradicional del presupuesto, al imprimirle legalmente una orientación programática. Prácticamente con esta radical transformación, se alteró políticamente la visión del presupuesto, considerándose, junto con la planeación, como la principal actividad del Ejecutivo Federal.

Por este motivo, en diciembre de 1976 se derogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, que estaba en vigor desde 1935, y se expidió la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que significó la implantación en la administración federal del presupuesto por programa.

El artículo 13 de la mencionada Ley dispone que:

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

Ahora la programación del gasto público federal tiene que basarse en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta formulación de la planeación nacional se conecta íntimamente a la formulación de los proyectos anuales de los presupuestos, los que a su vez se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Atar la presupuestación a la planeación es hacer del presupuesto, y por ende, del gasto público, el acto principal de la política de gobierno, acto decisivamente definidor de la orientación fundamental del Estado en el campo económico y social.

El mismo artículo 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ordena que los presupuestos se fundarán en costos, con lo que se deduce que el primer principio de formulación presupuestaria, es la previsión de gastos.

Concepto de Presupuesto por Programas.

Para Sergio Francisco de la Garza es:

“Un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse, la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades”. (47)

Por otro lado se señala que:

“El presupuesto por programas es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa. Es un sistema que pretende orientar la toma de decisiones en la asignación de recursos escasos. Parte del establecimiento de objetivos y metas. llevando consigo la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse, la selección de las más adecuadas, su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto y la determinación de funciones y responsabilidades”. Revista Comercio Exterior, Enero de 1976, Pág. 29

Vázquez Arroyo, nos da el siguiente concepto:

“El presupuesto por programas es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución, a realizarse en el futuro inmediato”. (48)

El presupuesto por programas es, en consecuencia, el sistema técnico mas adelantado que existe para racionalizar y optimizar el gasto público en beneficio de la sociedad.

Como instrumento, el presupuesto por programas representa la planeación total y completa de los objetivos previamente señalados, tomando en consideración los recursos de que dispone, además, cumple con la parte básica de la definición de presupuesto, y es la que se refiere a un plan, a una proyección hacia el futuro.

(47) *Ibidem*, p. 88.

(48) VAZQUEZ ARROYO, Mario. Presupuesto por Programas para el Sector Público en México. Editorial UNAM, México, D.F., 1997, p. 19.

Este proceso presupuestal que incluye planeación y programación no constituye una herramienta sencilla de manejar, y es por tanto muy difícil de implantar y, desde luego, prever. La identificación de los programas mayores o más importantes de un gobierno constituye el problema conceptual que debe de resolverse antes de que se pongan las bases para elaborar un presupuesto por programas.

A través de las distintas etapas de nuestra historia, todos los sistemas presupuestales han comprendido procesos de planeación, administración y control, desde luego con sus peculiaridades características.

Planificación y programación.

Cualquier individuo o asociación, ante la gran gama de acciones que pueden llevar a cabo, necesita elegir racionalmente cuales son las mejores opciones y alternativas para el logro de los fines que se fija como meta.

Para De la Garza, Sergio Francisco, la programación es:

“La selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos”. (49)

Martner dice que:

“Programar significa valerse de un método racional, para fijar metas a alcanzar en función de los recursos disponibles. Significa adopción de normas o decisiones previas a la acción en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se susciten”. (50)

(49) DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. cit.*, p. 86.

(50) MARTNER, Gonzalo. *Op. cit.*, p. 45

En el concepto que nos da Martner observamos la interdependencia que existe entre los ingresos y el gasto público, esta programación se va a determinar en base a constatar de donde van a provenir los primeros, y en donde se van a aplicar dichos ingresos, debe existir una verdadera previsión de las acciones y no actuar el gobierno improvisadamente.

La previsión consiste en que las unidades administrativas encargadas de ejecutar el presupuesto, deberán elaborar con la debida anticipación sus programas y subprogramas de actividades, para que se pueda prever el gasto público aplicable. La previsión es importante, en virtud de que cada día la improvisación en las actividades del sector público va quedando atrás. Por razones propias la elaboración y aprobación de un presupuesto por programas, indiscutiblemente requiere de la previsión, ésta se vuelve un requisito indispensable para la formulación de un importante documento como es el presupuesto. Sería sumamente criticable un sistema político en el que no se hiciese una adecuada y anticipada previsión del gasto público.

Esta fase es una de las más importantes en la elaboración del presupuesto público. La preparación de un presupuesto de este tipo comienza con una primera etapa que precisamente consiste en la programación del gasto público.

Etapas de la Programación.

La programación se desarrolla a través de un proceso que consta de cuatro etapas:

- a) **Formulación.** La formulación requiere de un diagnóstico de las proyecciones y fijación de metas, y de la asignación de recursos. Para cada tipo de programación se requiere el empleo de una técnica determinada.
- b) **Discusión y Aprobación.** Se requiere que los servidores públicos que lo han de ejecutar, estén informados y convencidos. Asimismo, es conveniente tener el apoyo de la opinión pública (pueblo), y desde luego, se requiere la aprobación del órgano legislativo.
- c) **Ejecución.** Se requiere que se encomiende a servidores públicos capacitados, que sean responsables de la misma. En este caso la eficiencia y la eficacia son indispensables.
- d) **Control y Evaluación.** Se da en función de que los actos en que consiste el programa sean del conocimiento de las diferentes oficinas involucradas, a fin de

controlar que se realicen bien. Se requiere de un flujo constante de información. Es necesario hacer una evaluación de los resultados a fin de corregir errores y cambiar rumbos.

Dado que, dentro de la programación se elaboran planes, programas y proyectos, pasaremos a analizar cada uno de ellos.

Planes. Los planes se clasifican fundamentalmente, en atención al período a que se refieren y al campo y contenido que comprenden.

Los planes de desarrollo económico y social pueden ser a largo, mediano y corto plazo. Estos últimos son los que se realizan al través del uso del presupuesto programático.

Los planes de desarrollo pueden ser globales o sectoriales. Los primeros comprenden al análisis y fijación de metas para toda la economía del país, los segundos, se refieren a actividades particulares.

Programas. Son un instrumento para definir objetivos a las actividades y proyectos que se van a realizar y para calcular los recursos humanos y materiales, además de los financieros, para alcanzar los objetivos.

En los planes y programas se fijan metas temporales precisas, para la cual se formulan "programas de trabajo" de corto plazo, los cuales emergen de los planes de plazo medio y largo.

Martner, señala:

"Los programas de trabajo se confeccionan, más que en unidades financieras y monetarias, en unidades físicas de producto final" o en términos de volúmenes de trabajo". (51)

Proyectos. Es el conjunto de obras realizadas dentro de un programa destinados a llenar una necesidad previamente determinada.

(51) *Idem*, p. 45

Planificación.

De acuerdo a De la Garza, significa:

“La actividad de hacer planes de acción para el futuro”. (52)

La planificación se da cuando se comienzan a traducir en hechos, es decir, en el momento que se ponen en marcha los programas.

En el sistema presupuestal tradicional se hacía un simple listado de partidas en numerario que se asignaba a cada unidad administrativa para la satisfacción de sus necesidades, pero no se expresaba cómo, cuándo y para que se destinarían esas cantidades. En el presupuesto programático, por el contrario, en primer lugar, se elabora un plan de trabajo en el que se planea la actividad, describiendo de manera detallada y precisa las necesidades que en cierta área o materia experimenta la sociedad; en segundo lugar se trazan los objetivos mediante los que se deberán satisfacer esa necesidad, en tercer lugar se describen las actividades a realizar por el órgano público, estableciendo tiempos y movimientos; enseguida se realiza una estimación en dinero del costo de la actividad programada para ese ejercicio fiscal, y finalmente, se efectúa la calendarización de las partidas presupuestales, para fijar fechas adecuadas para su asignación.

La planificación es la función relativa a la selección entre alternativas, objetivos, procedimientos, programas y proyectos y su respectiva ejecución. La idea central de la planificación es la racionalidad, es decir, que ante la variedad de posibilidades de acción del gobierno es necesario elegir que alternativas son mejores.

Limitaciones del Presupuesto por Programas.

La técnica del presupuesto programático pone especial énfasis en los productos finales o cosas hechas, como método de mediación de la ejecución del presupuesto.

(52) DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. cit.*, p. 86.

Medición de resultados y costos.

La técnica del presupuesto programático requiere utilizar mediciones físicas para los efectos de análisis, revisión y evaluación de resultados.

Uno de los métodos es relacionar el tiempo empleado en ejecutar un trabajo con el volumen de actividades a fin de establecer un coeficiente de rendimiento que permita calcular la mano de obra necesaria para su realización. Otra forma es el sistema de costos unitarios. Puede usarse también el muestreo estadístico.

De acuerdo a Faya Viesca, quien cita a Rodríguez Berejio, una estructura presupuestaria debe responder a las siguientes exigencias:

“a) Permitir una clara formulación de cual va a ser el programa financiero del gobierno que facilite un rápido conocimiento por parte del Legislativo.

b) Permitir una ejecución eficiente del Presupuesto y un control contable y jurídico de dicha ejecución, reflejando claramente como los distintos órganos de la Administración del Estado atienden al cumplimiento de las funciones que a cada uno le están encomendadas

a) Ofrecer el cuadro más exacto posible de los efectos económicos de los programas de ingresos y gastos públicos a realizar durante el periodo presupuestario”. (53)

Un presupuesto claro es el que, sin dejar a un lado la técnica para elaborarlo, sea comprensible. Para esto deberá estar sistematizado, redactado con un lenguaje adecuado a los objetivos que se persiguen, y tendrá que ser organizado acorde a los medios con que cuenta la autoridad administrativa correspondiente para emplearlo correctamente.

(53) FAYA VIESCA, Jacinto. *Op. cit.*, p. 207

4.3. Concepto de Presupuesto de Egresos.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su artículo 15, dispone lo siguiente:

“El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar durante el 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”.

La presente Ley contempla aún la tradición mexicana de restringir el concepto de presupuesto al acto de previsión de los egresos, sin incluir las previsiones de ingresos, aunque existe una conexión cercana entre ambas previsiones. Se comprenden las previsiones del gasto público que deben realizar los órganos centralizados y organismos descentralizados del Gobierno Federal.

Mabarak Cerecedo Doricela nos dice:

“Por presupuesto de egresos debe entenderse el ordenamiento legal que tiene por objetivo expresar de manera anticipada, los proyectos de gastos de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal”. (54)

El Presupuesto de Egresos de la Federación constituye un documento a través del cual se asignan fondos públicos a los órganos de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, así como organismos descentralizados y empresas paraestatales, para que sean ejercidos durante un período fiscal, de acuerdo con sus programas anuales. Por esta razón, el presupuesto de egresos actualmente constituye un instrumento idóneo para la programación de las actividades de la Administración Pública Federal.

(54) MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero. Editorial Mc. Graw Hill, México, D.F., 1997, p. 26.

Un documento jurídico de esta importancia tiene, desde luego, apoyo en la Constitución, tanto en su fundamentación, como en su formulación y ejecución. En referencia a la legislación mexicana se tiene que la actividad presupuestaria se encuentra regulada en preceptos de la Carta Magna, mediante los cuales se da a esta actividad el adecuado y necesario soporte jurídico.

4.4. Naturaleza Jurídica del Presupuesto de Egresos.

La doctrina financiera a puesto especial atención en la naturaleza jurídica del presupuesto. Algunos tratadistas han defendido la tesis del presupuesto como ley en sentido formal. Algunos otros se han inclinado por la tesis del presupuesto como ley en sentido material, y otros más han negado que el presupuesto sea una ley.

En concreto, el estudio de la naturaleza jurídica del presupuesto se ha centrado en el sentido de si se trata de una ley o de un acto administrativo, es decir, si el presupuesto contiene normas jurídicas de carácter general, o si por el contrario, se está ante una autorización del Poder Legislativo a favor del Poder Ejecutivo para que éste pueda legalmente recibir percepciones y realizar gastos.

No debemos olvidar que el presupuesto surgió como una de las garantías más importantes de la soberanía popular frente al Gobierno. Esta motivación política del pueblo soberano en su afán de frenar el poder del fisco, causó más revuelo en la evolución del Derecho Constitucional Presupuestario. Está dinámica no se contentó con la competencia del parlamento para la aprobación del presupuesto, sino que, también reclamo junto con ese derecho, la atribución del parlamento para decidir la clase de ingresos y egresos que el Ejecutivo debía de realizar.

La doctrina extranjera ha discutido mucho con relación a si el presupuesto tiene el carácter de acto legislativo, tanto en su aspecto formal y material.

Bajo la influencia ejercida por el pensamiento jurídico francés, concretamente Duguit y Jéze, una gran mayoría de autores se han inclinado por considerar al presupuesto como: ley formal, al que se concibe además como un acto de previsión y autorización. Es decir, se considera al presupuesto como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo.

Esta tendencia tiene sus antecedentes en los juristas alemanes Laband y Jellinek, quienes niegan al poder legislativo el derecho absoluto e ilimitado de votar el presupuesto, por no concebir una negativa total a dotar al Ejecutivo de los elementos necesarios para la

atención de las necesidades, lo que según dicen ellos podría conducir a la disolución del Estado, de aquí el fundamento para elaborar una teoría que permita excluir las facultades soberanas del parlamento.

La corriente doctrinal que señala al presupuesto como ley formal tiene su antecedente en la clasificación de las leyes según su contenido y no conforme al órgano del cual emanan, señalan que la ley de presupuesto no contiene norma jurídica alguna, revistiendo externamente la apariencia de la ley, pero según ellos internamente es un acto administrativo.

Respecto a ello Mayer señala:

“La expresión acto administrativo no es empleada por los autores en sentido técnico porque ellos no piensan en un acto administrativo verdadero: la utilizan simplemente, para dar a entender que la ley de presupuesto no constituye una regla de derecho”. (55)

Gran parte de la discusión en la doctrina extranjera se ha dado con motivo de que el acto de presupuesto comprende no sólo los egresos (caso México), sino también los ingresos.

Duguit, citado por Giuliani Fonrouge, sostiene:

“El presupuesto tan pronto es una ley propiamente dicha, con significación jurídica, tan pronto una mera operación administrativa; estiman de que no puede considerarse como un acto unitario sino separando la parte correspondiente a gastos de la referente a recursos. En lo que respecta a gastos, el presupuesto nunca es una ley sino un acto administrativo, en el cual el Parlamento desempeña la función de “agente administrativo”; y en cuanto a los recursos, allí donde no exista la regla de la anualidad de los impuestos, no es ley en sentido material por no crear derechos ni obligaciones, y en lo referente a otro tipo de ingresos (patrimoniales o de dominio) es una mera operación administrativa; pero, en cambio, si los tributos son anuales, el presupuesto en este aspecto adquiere carácter de ley material, por generar obligaciones fiscales de contenido jurídico para los contribuyentes.” (56)

(55) MAYER. Citado por GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Op. cit.*, p. 171 y 172.

(56) *Ibidem*, p. 173.

Duguit por un lado habla del presupuesto (recursos y gastos) como una ley propiamente dicha, con significación jurídica, es decir una ley en sentido estricto, pero por otra parte lo considera al mismo tiempo una operación administrativa, aunque también considera al presupuesto como un acto carente de unidad, separando los gastos de los recursos; por otro lado, si al referirse al presupuesto únicamente se refiere a los ingresos, cae en contradicción ya que, lo considera como una ley, pero atendiendo a la anualidad de los impuestos, señala que, los recursos que no se atengan a este principio, no son una ley en sentido material por no crear derechos y obligaciones, pero dice que, si los tributos son anuales entonces adquieren el carácter de ley material, no es posible que las obligaciones y derechos estén supeditados al tiempo.

Por su parte Jéze, citado por Giuliani Fonrouge, sostiene que:

“El presupuesto nunca es una ley propiamente dicha, ni tiene carácter unitario. No se trata de un acto jurídico simple, sino de una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y gastos.” (57)

En este caso no considera al presupuesto como una ley formal y materialmente legislativa, pero tampoco lo conceptualiza como un acto materialmente administrativo, asimismo señala que el presupuesto no es de carácter unitario, pero, sin embargo, agrega que son una mezcla de actos jurídicos (ingresos y egresos) reunidos en un solo documento. Es decir, concibe al presupuesto como un documento único, aunque para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y gastos, pero interrelacionados ambos.

Así el presupuesto se considera dividido entre el plan financiero o estados de previsión elaborado por el Ejecutivo, por una parte, y el texto aprobatorio de aquél que sería la ley.

Los autores nacionales son muy sobrios cuando analizan la naturaleza jurídica del presupuesto.

(57) *Ibidem*, p. 174.

Fraga señala que por lo que hace al presupuesto de egresos, es evidente que formalmente constituye un acto legislativo, por tener su origen en uno de los órganos del Poder encargado de dictar leyes, y que ese carácter lo conserva aún admitiendo que es un acto en el cual existe una colaboración forzosa de parte del Ejecutivo, pues en tal hipótesis, el acto de aprobación que es el que le da fuerza legal, es exclusivo de la Cámara de Diputados.

El mismo autor manifiesta que para conocer la naturaleza intrínseca del Presupuesto es necesario conocer a fondo sus efectos jurídicos, que son los siguientes:

“a). El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de fondos públicos (Constitución Federal, artículo 126).

b). El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo. (Constitución Federal, artículo 74, fracción IV).

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

d). A su vez, el presupuesto es la base y la medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene (Artículos 7 y 17 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.” (58)

Fraga expresa que el primero de los efectos jurídicos señalados es la clave para solucionar el problema. Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para que el Ejecutivo ejerza una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que esta regulado por una ley anterior.

Continúa diciendo que por tanto, no puede decirse que la Cámara, por medio del presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que si debe afirmarse que, esta realizando un acto administrativo.

(58) FRAGA, Gabino. *Op. cit.*, p. 334.

No obstante, el mismo Fraga admite que el presupuesto de gastos contiene disposiciones de carácter general para su aplicación, las que sí tendrían el carácter de actos legislativos materiales.

Por su parte Sergio Francisco de la Garza, señala:

“La naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, en el Derecho Mexicano, es la de un acto legislativo, en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material.” (59)

De la Garza y Fraga se sitúan como cultivadores de la teoría francesa del presupuesto, inscribiéndose además en la teoría dualista de la ley, al señalar que la ley de presupuesto no es una real ley porque no da nacimiento a situaciones jurídicas generales y por tratarse de una legislación vinculada a la preexistente, además de señalar la subordinación del Legislativo al Ejecutivo; asimismo se ubican en la teoría del presupuesto como un acto complejo o múltiple.

En contraposición a estas teorías, se encuentra una segunda corriente doctrinal que no acepta el dualismo entre ley formal y ley material y considera al presupuesto como un documento unitario e indivisible, emanado del Poder Legislativo en ejercicio de facultades incuestionables y que, por tanto, lo consideran una ley en el sentido institucional de la palabra, de contenido perfecto y con plenos efectos jurídicos

El autor español Rodríguez Bereijo nos dice:

“No vemos la razón por la cual haya de negarse el carácter de ley material, pues su eficacia sustantiva con respecto a los órganos del Estado y con respecto a los particulares es evidente”; agregando en otra parte que “ha de concluirse forzosamente que el presupuesto es una ley formal y material, o mejor, simplemente ley.” (60)

Observamos como se rechaza la distinción entre acto administrativo y ley formal, señalando que el presupuesto es un acto unitario que no cabe dividir.

(59) DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. cit.*, p. 116.

(60) RODRIGUEZ BEREIJO. Citado por GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Op. cit.*, p. 177.

En una posición similar Sáinz de Bujanda afirma:

“Que la ley presupuestaria es una ley en la plenitud de su sentido: material, porque contiene normas jurídicas que vinculan a la administración y a los particulares, y formal, porque ha de ser aprobada por el órgano al que constitucionalmente corresponde la función legislativa.” (61)

Por su parte algunos autores nacionales señalan lo siguiente:

El Doctor Andrés Serra Rojas nos dice:

“Determinada la competencia formal del Poder Legislativo para expedir la ley de ingresos por el Congreso de la Unión y aprobado el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados del propio Congreso, debemos estimarla en sentido material. En este sentido hemos dicho es una ley, es decir acto regla, creador de situaciones jurídicas generales con los atributos asignados a toda norma jurídica.” (62)

El presupuesto de egresos es una ley, tanto en sentido formal como material, porque en su elaboración se sigue el procedimiento que señalan los preceptos constitucionales para la expedición de toda ley, como la iniciación, la discusión, aprobación, la promulgación y publicación. Además se está frente a un ordenamiento jurídico de carácter general, impersonal y abstracto, por ende, es indudable que el presupuesto de egresos reúne todas las características que se exigen para tener la categoría de ley.

El presupuesto de egresos, en su aspecto jurídico, contiene un conjunto de normas de observancia obligatoria, tanto para los entes públicos como para los gobernados, que se han de observar tanto al momento de la formulación del documento, como en cada uno de los actos de aplicación del mismo.

Para algunos otros, el presupuesto es exclusiva y fundamentalmente una decisión política emanada de la Cámara de Diputados que en nada se asemeja a una ley o a un acto administrativo.

(61) SAINZ DE BUJANDA. *Op. cit.*, p. 415.

(62) SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.*, p. 28

En este caso se confiere a la Cámara de Diputados sólo una función de control político y no una labor propiamente legislativa.

La doctrina nacional sobre este tema, además de ser insuficiente, por no expresar una exposición coherente y a profundidad en todas sus temáticas, es obsoleta, ya que no abunda en los grandes desarrollos teóricos a nivel mundial más actuales.

El presupuesto en sus diferentes vertientes no es una legislación vinculada en el derecho mexicano, y por lo tanto, puede afectar la esfera jurídica no sólo de los órganos del Estado sino de los particulares. Esto implica que la ley que aprueba el presupuesto en México debería tener el carácter de ley, no sólo porque así se considera en el derecho comparado, sino por la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene la aprobación de los presupuestos, resultando obsoleta la actual redacción del artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que denomina al presupuesto de egresos como "decreto" a la aprobación del mismo. Por tanto, es irrisorio e incongruente sostener que sólo la Ley de Ingresos es una ley material y el Presupuesto de Egresos es un acto de autorización o condición.

La concepción dualista de la ley contempla un claro propósito político: el de limitar la acción del Legislativo para modificar y enmendar el presupuesto, y obligarlo por un deber jurídico constitucional a su aprobación pero no a su rechazo, en su caso.

No podemos hablar de la distinta naturaleza del presupuesto, según se trate del presupuesto de ingresos y de gastos, tal y como lo sostuvo erróneamente Duguit, porque el presupuesto es único e inescindible, por lo que el procedimiento de tramitación y de aprobación debe ser el mismo, y no como ocurre en nuestro país.

Los ingresos y los egresos deben estar en el mismo documento formal, no solo por razones lógicas y prácticas que inciden en el mejor entendimiento del presupuesto, sino por cuestiones políticas: para un mejor control y fiscalización.

4.5. Principios de carácter sustancial y formal del presupuesto.

La doctrina ha considerado que los principios que rigen al presupuesto de egresos son de dos tipos: sustanciales y formales, los primeros se refieren al concepto general del presupuesto y, los segundos, se relacionan con su estructura interna. Entre los de tipo

sustancial, incluimos los principios de: a) equilibrio presupuestal y b) anualidad; Entre los de tipo formal los de: a) unidad, b) universalidad y c) especialidad.

A) El equilibrio presupuestario.

A decir de Giuliani Fonrouge este principio constituía un axioma en las finanzas tradicionales, y aún cuando ese concepto también es aceptado por las teorías modernas, la idea de un equilibrio puramente financiero ha sido reemplazada por un equilibrio económico, manifestándose de tal modo una evolución de lo estático a lo dinámico.

La teoría clásica.

Los clásicos no se limitaban a condenar el déficit presupuestario, sino también al superávit de ingresos. En consecuencia, el equilibrio presupuestario exigía la ausencia de todo déficit y de todo superávit.

Ahora bien hay que mencionar que los clásicos no rechazaban el déficit de manera absoluta, sino que en situaciones excepcionales, era un mal tolerable. por lo que había que recurrir al uso del crédito público de manera limitada y concretado a esos casos especiales (de la emisión de moneda ni se hablaba).

Los hacendistas clásicos pensaban que el sobrante presupuestario (superávit) era una grave inconveniencia política, por la tendencia de los parlamentos de usar los recursos para gastos demagógicos, creando cargas permanentes a futuro.

La teoría moderna.

Faya Viesca en su obra Finanzas Públicas citando entre otros doctrinarios a Duverger, Burkhear, Laufenburger, Beveridge y Balleiro; nos señala que estos precursores de la teoría moderna han estudiado la "teoría del déficit sistemático", que de acuerdo a ellos consiste en:

"La necesidad de ejercer en determinadas circunstancias un déficit presupuestario, con objeto de lograr el equilibrio del conjunto de la economía nacional. Esta tesis la fundamentan partiendo de la idea de que los problemas financieros son inseparables de la vida económica y social, toman en consideración que lo importante no estriba en mantener el equilibrio entre gastos e ingresos, sino

fundamentalmente, salvar el equilibrio económico general de la Nación". (63)

Ello no significa que la teoría moderna pretenda innecesariamente mantener permanentemente, un presupuesto deficitario. Esencialmente desea mantener un método activo que permita incidir sobre la economía.

La corriente moderna pretende conseguir el equilibrio económico y no el equilibrio presupuestario, que es la postura clásica.

El principio del equilibrio presupuestal consiste en que los egresos asignados al gobierno federal deben estar en concordancia con los ingresos que percibirá el Estado en un ejercicio determinado, siendo necesario para ello realizar estudios socioeconómicos a fin de determinar lo más exacto 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, no se vaya a gastar más de lo que se perciba o bien que no se gaste menos de lo percibido.

B) El Principio de Anualidad.

El carácter anual del presupuesto se afianzó en virtud de la conquista política del Parlamento, gracias a la cual este órgano legislativo podía controlar al Poder Ejecutivo mediante la aprobación anual de los impuestos.

La práctica constitucional de la anualidad presupuestaria llegó a constituir a partir del siglo XVII una verdad para las finanzas clásicas. La influencia ejercida por los principios liberales de la revolución francesa y la difusión de las instituciones políticas inglesas reforzaron la práctica de la anualidad presupuestaria.

La doctrina moderna de las finanzas acepta este principio clásico, pronunciándose por una sustancial flexibilidad de este principio, que permita su extensión financiera para un período de tiempo mayor - presupuestos cíclicos -. Es decir, que acepta la anualidad como regla pero con la posibilidad de ampliar su cobertura al término de la anualidad constitucional.

(63) FAYA VIESCA, Jacinto. *Op. cit.*, p. 213

En el derecho mexicano, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el principio de anualidad al señalar que: Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo, el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, afirma 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".

Este principio considera que la autorización del ejercicio de los gastos públicos solo tiene vigencia por el período de un año, o ejercicio fiscal, que en nuestro país coincide con el año de calendario: 1º de enero al 31 de diciembre.

Las erogaciones en el presupuesto de egresos deben renovarse anualmente, por lo que el poder público no puede contraer de manera válida compromisos que rebasen el límite anual del presupuesto, ni cubrir compromisos contraídos en ejercicios anteriores.

De la regla de anualidad del presupuesto se desprenden ciertas consecuencias de gran importancia jurídica y práctica.

En primer término, la Cámara de Diputados no puede conceder al Ejecutivo una autorización permanente para hacer erogaciones. La única excepción que puede señalarse a esta primera consecuencia, es la que se consigna en el artículo 75 de la Constitución Federal, según el cual cuando el presupuesto omite señalar retribución a un empleo que está establecido por la ley, debe entenderse por señalada la que hubiera tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. Esta excepción no llega a destruir el principio de anualidad de la autorización presupuestal.

En segundo lugar, y como consecuencia de dicho principio, debe consignarse la consistente en que el poder público no puede validamente contraer compromisos de desembolso de fondos que se extiendan más allá de la vigencia del presupuesto. pues si el presupuesto del año siguiente omite la autorización para el pago respectivo, éste no podrá ejecutarse por la administración ni demandarse por el particular. Sin embargo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su artículo 30, señala: "En casos excepcionales debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto 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”.

La tercer consecuencia se da en el sentido de que, las autorizaciones que comprende el presupuesto no pueden destinarse a cubrir conceptos originados en ejercicios fiscales anteriores o que deban originarse en ejercicios posteriores, con excepción de las partidas relativas a deuda pública.

Es indudable que muchas de las obras gubernamentales no pueden iniciarse y terminarse en un solo ejercicio fiscal, en este caso, el gasto público para un mismo objetivo se prolonga durante varios años.

Falta de aprobación del Presupuesto.

La Constitución Federal establece en su artículo 126, que: "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". La única excepción la establece el artículo 75 constitucional.

Pero ni la Constitución Federal ni la Ley del Presupuesto prevén el caso de que no esté aprobado el presupuesto de egresos para el 1º de enero, por la Cámara de Diputados, en consecuencia debemos concluir que a falta de aprobación del Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo Federal no puede hacer ningún desembolso, salvo quedar amparado por el artículo 75.

C) Principio de Unidad.

“El principio de unidad presupuestaria consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único”. (64)

(64) LAFERRIERE Y WALINE. Citados por GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Op. cit.*, p. 201

Por su parte, Gabino Fraga nos dice:

“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 del orden en el cumplimiento de ellos”. (65)

Como complemento del principio de universalidad en este caso se expresa que por ningún motivo deberá haber de manera simultánea dos o más presupuestos. La bondad de este principio radica en que de esta forma las directrices presupuestarias estarán encaminadas en un mismo sentido, esto es, se excluyen los extraordinarios, los anexos de emergencia, especialidades, etcétera.

El fundamento constitucional de la unidad esta contenido en los artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV, de la Constitución Federal, que aluden a la aprobación del presupuesto,

Sin embargo, este principio tiene una excepción constitucional, consagrada en el artículo 126 de la misma Constitución que dice: “no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”.

D) Principio de Universalidad.

Este principio es conocido también con el nombre de principio “del producto bruto”, exigiendo esencialmente que no haya compensación o confusión entre gastos y recursos, teniendo ambos que ser consignados en el presupuesto por su importe “bruto” sin extraer saldos “netos”.

Expone que todos los gastos públicos deben estar actualizados en el presupuesto de egresos. El precepto legal que lo establece es el artículo 126 constitucional, al cual hemos hecho alusión y que, como se recordará previene que no puede hacerse ningún gasto que no esté autorizado en el presupuesto.

(65) FRAGA, Gabino. *Op. cit.*, p. 330.

Un presupuesto elaborado en forma correcta debe incluir absolutamente todas las previsiones de gastos contemplados por el ente público para un ejercicio fiscal determinado; es decir, todos los gastos que los entes públicos contemplen deben estar contenidos en un solo documento. Lo que aquí interesa es que la universalidad presupuestal se conserve en un solo documento legal.

E) Principio de no afectación de recursos.

Giuliani Fonrouge, nos dice:

“El principio de no afectación tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una “afectación” especial, sino que ingresen a rentas generales; De modo tal que todos los ingresos, sin discriminación entren a un fondo común y sirva para financiar todas las erogaciones”. (66)

En México, como regla general, los ingresos federales se destinan a los gastos generales del Estado, lo que técnicamente viene a significar que la estructura presupuestaria mexicana adopta este principio.

F) Principio de Especialidad.

Este principio también se le conoce como especificación de gastos. Con la vigencia de éste se impone una limitación más a la desbordante libertad del Ejecutivo en la administración de los gastos públicos.

Se otorga al órgano legislativo el privilegio constitucional de aprobar los gastos públicos sujetando al Ejecutivo a la obligación de realizar las erogaciones sancionadas de acuerdo a las especificaciones de gasto previamente detalladas en el documento presupuestario.

(66) GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Op. cit.*, p. 210 y 211.

Este principio prohíbe que el Ejecutivo Federal despliegue una actividad presupuestaria de manera discrecional, impidiéndosele que elija libremente la cantidad de recursos y el destino de los mismos, cosa que no sucede en los recortes al presupuesto de egresos, ya que el Ejecutivo Federal tiene amplia libertad de señalar en que dependencias y entidades se realiza y el monto de los mismos.

Gabino Fraga, nos dice:

“La especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado. La finalidad de esta regla es no solo establecer orden en la administración de los fondos públicos sino también dar las bases para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones”. (67)

En este caso se obliga a detallar las erogaciones, de lo contrario se podría desvirtuar el carácter del presupuesto que es reseñar en partidas los egresos públicos y señalar de manera clara su destino.

Por su parte Ríos Elizondo sostiene:

“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 por menos cantidad, si no requiere hacer la erogación, en cuyo caso procede a hacer las transferencias de partidas que se estimen convenientes, lo cual deberá ser autorizado por la Cámara de Diputados oportunamente, al solicitársele la modificación presupuestal respectiva”. (68)

Por un lado los recursos asignados a una partida se deben utilizar únicamente para esa finalidad y no para otra, y por otro lado, los gastos públicos solo pueden proyectarse y cumplirse hasta el importe de la previsión contenida en el presupuesto.

(67) FRAGA, Gabino. *Op. cit.*, p. 330.

(68) RÍOS ELIZONDO, Roberto. El Presupuesto de Egresos. en: Estudios de Derecho Público Contemporáneo. Editorial UNAM-FCE., México, 1997, p. 291.

El fundamento constitucional de este principio se encuentra en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, que prohíbe las partidas secretas, a excepción de aquellas que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto. Esta prohibición se pronuncia en lo general en contra de la excesiva discrecionalidad del Ejecutivo Federal, sujetando su actividad presupuestaria a exigencias legales.

Además, este artículo establece con absoluta claridad el principio de especificación de gastos al ordenar que la revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto verificar si no hay discrepancias entre las partidas del presupuesto y las cantidades gastadas, es decir, conocer los resultados de la gestión financiera.

El artículo 74, no sólo hace alusión a la exactitud en los gastos hechos, si no que obliga al Ejecutivo Federal a cumplir estrictamente con los criterios señalados en el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, y a cumplir con los objetivos señalados en los programas.

El artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala que el gasto público debe ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales.

La adopción del sistema del presupuesto programático ha debilitado considerablemente este principio. En la propia exposición de motivos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, consigna que una nueva modalidad trascendente que se propone esta ley es la de sentar las bases para que, en el más corto plazo, se liberalice el ejercicio del gasto casi totalmente, con el objetivo central de que los responsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas, cumplir las funciones que les esta encomendadas.

Algunos otros autores señalan otros principios, como el de competencia, que hace referencia a la necesidad de aprobación del presupuesto por el órgano que representa la soberanía nacional; el de claridad que aboga por una estructura metódica efectuada según puntos de vista uniformes; el de publicidad, que exige que las diversas fases de su ejecución se verifiquen en público, de manera que cualquier ciudadano tenga posibilidad de conocer el destino de los recursos públicos; exactitud, que requiere que todos los recursos y gastos sean calculados en su cuantía; anticipación, el presupuesto es una previsión de gastos, por lo que se debe aprobar antes de entrar en vigor; control, la Cuenta Pública debe estar sometida al control del Poder Legislativo.

4.6. Facultades Constitucionales del Ejecutivo Federal para formular la iniciativa del Proyecto de Presupuesto de Egresos, fecha de presentación y contenido del mismo.

Bajo el régimen de la Constitución Federal de 1857, era claro que el Ejecutivo Federal tenía el derecho de iniciar el presupuesto de egresos y que la Cámara de Diputados no podía de motu propio proceder a decretarlo.

El artículo 69 de dicha Constitución 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.

Sobre este tema caben las siguientes consideraciones. Es totalmente consecuente que el derecho de iniciar el Proyecto de Presupuesto de Egresos le asista al Ejecutivo Federal, quien está dotado, en un sistema presidencial como el nuestro y el de otras muchas naciones de los mejores elementos informativos para el ejercicio de esa facultad. Ello no se contrapone a las facultades soberanas que tiene el Poder Legislativo y Judicial de formular sus propios proyectos de presupuestos, que sólo con el fin de que en su conjunto con el del Ejecutivo, guarden unidad, han de ser presentados por el mismo Ejecutivo.

Bajo estas circunstancias y de acuerdo a lo señalado por el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Federal, el monopolio de la presentación del presupuesto corresponde al Presidente de la República, cuando dicho artículo textualmente precisa: “ El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”.

El exclusivo poder de iniciativa del Ejecutivo se explica entre otras causas en virtud de que de acuerdo con los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, la planeación del desarrollo nacional, así como su coordinación e implementación corresponde al Ejecutivo en su totalidad, lo que obviamente tiene claras implicaciones político-constitucionales en las políticas de ingreso y de gasto.

La preparación del Presupuesto es el más claro reflejo de qué es lo que el gobierno pretende realizar en un año de gestión gubernamental y financiera.

La razón por la que la preparación del presupuesto se le otorga constitucionalmente al Poder Ejecutivo, se da en el sentido de que el plan general de gobierno está a cargo del mismo Ejecutivo, dada la íntima vinculación entre la programación gubernamental y el presupuesto, prácticamente es el Presidente de la República el que tiene a su alcance los

medios técnicos, recursos, personal e información para elaborar un adecuado programa presupuestario. Al elaborar el Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto ejerce la atribución política más importante, la facultad constitucional más relevante y trascendente, pues básicamente en este proyecto se definen los fines del Estado.

En México, la Constitución Federal distribuye la competencia constitucional en dos fases políticas esenciales: el Ejecutivo Federal prepara y presenta el presupuesto, y la Cámara de Diputados lo examina y discute, pudiendo en su caso aprobarlo, modificarlo e inclusive desaprobarlo.

La primera razón de peso que hay que tomar en consideración al analizar la preparación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, es de orden político y no económico, pues la Constitución Federal en sus artículos 74 y 131 le están concediendo esta atribución al titular del Poder Ejecutivo. Esta atribución constitucional trae inmerso el elemento político más importante del presupuesto, pues le confiere al Ejecutivo, la preparación del presupuesto, confiándosele no únicamente la ordenación económica y la conformación técnica financiera del presupuesto, sino que primordialmente se le confía la decisión para definir los fines políticos, económicos o sociales que se pretenda alcanzar con el presupuesto.

La preparación del presupuesto se halla a cargo del Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que centraliza las estimaciones y cálculo de las diversas dependencias de la administración pública centralizada y entidades de la administración pública paraestatal.

El artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Federal, determina que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la correspondiente iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de Noviembre de cada año o hasta el 15 de diciembre, cuando inicie su encargo el presidente en ese año, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

La Constitución prevé, además en el párrafo séptimo de la fracción y artículo citado que, sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Despacho, correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Por su parte el artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala: "El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el del

Departamento del Distrito Federal deberán ser presentados oportunamente al Presidente de la República por la Secretaría de Programación y Presupuesto, actualmente Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para ser enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 de Noviembre del año inmediato anterior al que correspondan”.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo al artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal deberá contener:

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 su evaluación 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 para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;

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 inmediata 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. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro; y

IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

4.7. Relaciones del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial en la preparación del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

La programación de actividades, en los Estados modernos, se realiza por cada uno de los Poderes Federales. Así el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial programan su propio gasto, haciéndolo bajo los mismos lineamientos, con el fin de que al unificarse estos programas en un solo presupuesto, no existan discrepancias en lo que corresponde a las reglas y a la técnica presupuestal.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 18, señala un tratamiento diverso en la preparación del presupuesto de los poderes Legislativo y Judicial, al de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Este artículo nos dice: "Los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones de ingreso y de gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente al Presidente de la República para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación".

Aún a pesar de que el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 31 señala que: "El Poder Judicial elaborará su proyecto de presupuesto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la ley". Esto no es correcto ya que, tanto el Poder Legislativo como el Judicial no tienen la obligación de presentar sus respectivos proyectos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino que lo entregarán directamente al Presidente de la República.

Los poderes Legislativo y Judicial, elaboran su programa presupuestal bajo las normas técnicas y jurídicas elaboradas para tal efecto, presentando su programa presupuestal ante el Presidente de la República, quien lo remitirá a la Secretaría de Hacienda para que a su vez ésta los incorpore al proyecto general de presupuesto de egresos.

El artículo 100 de la Constitución Federal, en su último párrafo nos dice: "La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación".

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 11, fracción XVI; 14, fracción XVI; 81, fracción XIII; 186, fracción VI y 191, fracción IX; señalan las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la elaboración y participación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos Federal.

Por su parte, el artículo 77, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

Fracción I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 34 y 36, numeral 1, inciso d) señalan las atribuciones que tiene el Congreso de la Unión, por medio de las dos Cámaras que lo integran, en la elaboración y participación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.8. Participación de las Entidades, la S.H.C.P. y sus órganos, en la elaboración y preparación del Proyecto de Presupuesto de Egresos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la unidad administrativa que tiene a su cargo las tareas fundamentales en materia presupuestaria. En efecto, la Secretaría de Estado mencionada se encuentra facultada conforme al artículo 31. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para:

a) Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, de forma tal que sean compatibles con la disponibilidad que se tengan de recursos, y en atención a las necesidades y políticas de desarrollo nacional.

b) Formular el programa de gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal a la consideración del Presidente de la República.

Asimismo, el artículo 6º., fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala como facultad del Secretario, la de: "Proponer al Ejecutivo Federal el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Estos artículos no facultan al Secretario de Hacienda y Crédito Público para presentar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto, sino que sólo lo autoriza para formular el mismo. Por ende, la comparecencia de dicho servidor público en el órgano legislativo para efecto de presentar el proyecto de presupuesto, es con la calidad de representante del Presidente de la República.

Cabe hacer mención que, como lo dispone el artículo 122, base primera, fracción V, inciso b) de la Constitución Federal, la facultad de presentar la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal corresponde exclusivamente al Jefe del Gobierno del Distrito Federal, para que sea aprobado por la Asamblea Legislativa, por tanto, la Secretaria de Hacienda ya no presenta a la consideración del Presidente de la República el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La formulación del proyecto de presupuesto de egresos es una tarea muy delicada de la Hacienda Pública. Este proyecto de presupuesto se debe elaborar atendiendo a dos importantes realidades:

- 1.- Las necesidades del país, relacionadas en orden prioritario y,
- 2.- Las posibilidades efectivas de obtención de ingresos.

Uno de los aspectos más delicados al momento de la formulación del presupuesto, son los peligros que plantea una valoración excesiva, o bien deficiente, de las necesidades del gasto público. Gastar de más, sin una orientación definida y justificada, como gastar menos, con la consecuente paralización de las actividades, son males para la sociedad y el Estado.

Otro de los grandes problemas de la preparación del presupuesto público mexicano, es que, toda previsión del gasto implica el estudio a conciencia de su financiamiento. El presupuesto no es, por ende, la sola derogación desarticulada del general contexto de las finanzas públicas.

El artículo 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala que, para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos, y los remitirán a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la propia Secretaria.

En caso de que las entidades no formulen su anteproyecto de presupuesto, la Secretaría de Hacienda queda facultada para suplir esa omisión.

Como lo dispone el artículo 7º. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar y presupuestar sus actividades respecto al gasto público.

El artículo 6º. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala: las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la programación y presupuestación de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación, debiendo las proposiciones de programas y presupuestos recibir la aprobación de la Secretaría o Departamento correspondiente.

Bajo esta perspectiva y de acuerdo al artículo 21 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, las entidades en la formulación de sus anteproyectos de presupuestos, deberán sujetarse a:

I. Los lineamientos de gasto que fije la Secretaría.

II. Las políticas de gasto público que establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

III. Las normas y lineamientos que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la conducción de las acciones a realizar durante la formulación de los anteproyectos de presupuesto;

IV. Los lineamientos específicos adicionales que establezcan las entidades coordinadoras de sector a las entidades coordinadas y que deberán ser congruentes con las que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

V. Las demás normas que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, establecen un calendario para programar y elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de cada unidad administrativa bajo lo siguiente:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará, a más tardar el 15 de Marzo de cada año, las normas y lineamientos que deberán observar las entidades en la elaboración de sus programas.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicara a las entidades, a más tardar el 15 de Junio de cada año, las políticas y lineamientos a que deberán sujetarse para la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto de egresos.

- Las entidades coordinadoras de sector, una vez que reciban los anteproyectos de presupuesto de sus entidades coordinadas, procederán a realizar el análisis correspondiente; los integrarán con su propio anteproyecto, considerando las propuestas de asignación de recursos federales derivados de los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y los enviarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar el 20 de Julio de cada año.

Las entidades no coordinadas deberán presentar sus anteproyectos de presupuesto directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 20 de Julio de cada año.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá efectuar las modificaciones que considere necesarias a los anteproyectos de presupuestos, comunicándolos a la entidad coordinadora de sector correspondiente, y en su caso, a las entidades no coordinadas para que realicen los ajustes que procedan.

- Las entidades coordinadoras de sector recibirán de sus entidades coordinadas los anteproyectos de presupuesto ajustados; revisarán que se apegue a la cifra definitiva comunicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; analizarán la congruencia intrasectorial de los mismos y se integrarán con su propio anteproyecto y una exposición de motivos sectorial para ser enviados nuevamente a la Secretaría de Hacienda a más tardar el día 20 de Octubre de cada año.

- Una vez llevadas a cabo todas las demás actividades de integración de los anteproyectos presupuestarios en uno sólo, se enviará al Ejecutivo para que éste lo presente por medio de una iniciativa, a más tardar el 15 de Noviembre, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En cambio los órganos competentes de los poderes Legislativo y Judicial formularán sus respectivos proyectos de presupuestos, enviándolos oportunamente al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con las disposiciones legales, en México, todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, están obligados a elaborar su programación presupuestaria para cada ejercicio fiscal, presentando esta programación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una vez revisadas y analizadas las propuestas presupuestales presentadas por las entidades y dependencias, y hechos los ajustes necesarios, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pondrá en manos del Presidente de la República, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La elaboración del Presupuesto de Egresos constituye un cuidadoso proceso anual que culmina con la presentación de la iniciativa del Ejecutivo Federal

Dada la complejidad que encierra la preparación del presupuesto, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público existen una serie de unidades administrativas que se encargan de realizar esta actividad presupuestaria. El Reglamento Interior de esta Secretaría se encarga de dar la estructura organizacional y funcional de esta importante actividad del gobierno federal.

La Subsecretaría de Egresos tiene las siguientes funciones:

a) Dirigir, coordinar y establecer las acciones que permitan dotar al proceso de programación-presupuestación de los elementos técnicos y metodológicos requeridos para su instrumentación.

b) Dirigir y coordinar el proceso de formulación e instrumentación de la programación anual, sectorial e institucional de los programa-presupuesto de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

En concreto se refiere a apoyar y asesorar a las dependencias y entidades del Gobierno Federal en la formulación de sus anteproyectos presupuestarios, bajo los criterios técnicos que permitan la armonización de las políticas dadas por el Ejecutivo en esta materia.

La Unidad de Inversiones y de Desincorporación de Entidades Paraestatales, tienen las siguientes funciones:

a) Participar con las unidades administrativas de la Subsecretaría de Egresos en las tareas de planeación, programación y presupuestación.

b) Analizar y proponer esquemas de financiamiento para proyectos de inversión, orientando la participación de los sectores público, privado y social, así como evaluar los nuevos proyectos de inversión pública de las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal, para su posible inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

La Unidad de Política y Control Presupuestal, tiene las siguientes funciones:

a) Desarrollar y renovar en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, las políticas, normas y procedimientos para la planeación, programación e integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en criterios de eficiencia, eficacia y calidad de la gestión pública.

b) Coordinar la formulación de las políticas del gasto público, y determinar conjuntamente con las áreas de programación y presupuesto del Sector Público Federal, los niveles de gasto requerido para integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

c) Atender los asuntos que las disposiciones legales que regulan las materias de programación y presupuesto del gasto público federal atribuyan a la Secretaría.

d) Asesorar y apoyar a las dependencias y entidades del Sector Público Federal en todos los aspectos de planeación, programación y presupuesto.

La Unidad de Servicio Civil, tiene la siguiente función:

a) Registrar, analizar, controlar y dictaminar las medidas salariales de carácter general y específico que emita el Ejecutivo Federal aplicadas a las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal y con ello, formular el proyecto de presupuesto de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto de Servicios; Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales; de Salud, Educación y Laboral; y de Energía e Infraestructura; tienen la siguiente función:

a) Dirigir los procesos de planeación para la programación-presupuestación anual en las dependencias y entidades de su competencia respectiva, a fin de proporcionar la información necesaria para la integración del anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.9. Discusión, aprobación, modificación, promulgación y veto al Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Una vez que el Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, esta Cámara deberá discutir primero la iniciativa de Ley de Ingresos remitiéndola posteriormente a la Cámara de Senadores, tal como lo señalan los artículos 72, inciso h, y 74, fracción IV, de la Carta Magna. El conocimiento de la iniciativa de Ley de Ingresos es competencia de ambas Cámaras, dado que el artículo 73, fracción VII, de la Constitución, establece que es facultad del Congreso de la Unión imponer contribuciones para cubrir el presupuesto.

En cambio, la competencia para conocer del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, es exclusiva de la Cámara de Diputados, éste es analizado, discutido y, en su caso, aprobado, modificado o desaprobadado por este órgano legislativo. Este procedimiento incluye las siguientes etapas: comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados para explicar el contenido del proyecto y dar respuesta a las preguntas que le formulen los integrantes del órgano legislativo; turnar a la Comisión de Hacienda el proyecto de presupuesto para su análisis y preparación del proyecto de dictamen; exámen, discusión y aprobación por el pleno de la Cámara de Diputados, con la posibilidad de modificaciones, en su caso, en tribuna; votación del dictamen con minuta; aprobación o reenvío a la Comisión de Hacienda para su reformulación.

Una vez que la Comisión de Hacienda elabora el dictamen correspondiente, éste es discutido por la Cámara de Diputados, procediendo posteriormente a realizar la votación. El procedimiento de discusión y votación es el siguiente: en la sesión programada para analizar el proyecto se lee el dictamen y en su caso el voto particular; el presidente de la Cámara forma una lista de los integrantes que deseen hacer uso de la palabra en contra y otra de los que la pidan a favor. Esta lista se lee integra antes de iniciar la discusión.

Todo proyecto de ley se discute primero en lo general, es decir, en su conjunto, y luego en lo particular cada uno de los artículos. Los miembros de la Cámara hablan alternativamente en contra y en pro, iniciándose la discusión por el primero de los miembros inscritos para hablar en contra.

Si en lo particular sólo se impugnan ciertos artículos, se vota individualmente sobre el resto de los preceptos, dejando para discusión los restantes, antes de cerrarse la discusión en lo general y en lo particular, pueden hablar hasta seis miembros en favor y seis en contra.

El presidente de la Cámara pregunta si el proyecto está totalmente discutido, y si lo está se procede a la votación primero en lo general y luego en lo particular; la votación de

los proyectos de leyes es nominal, es decir, cada diputado indica su nombre y el sentido de su voto.

En gran medida el desarrollo de la democracia de un país se mide por el grado y calidad de intervención del Poder Legislativo, en todos los órdenes de la política nacional. El voto legislativo del presupuesto no escapa a esta dimensión de la política, sin que por ello no se presenten en este ambiente graves fisuras.

El planteamiento político más profundo y trascendente que se ha realizado al estudiar la intervención del Parlamento en la votación del presupuesto, es saber si debe éste aceptar o rechazar en conjunto el presupuesto presentado por el Ejecutivo Federal, o si bien, pueda con su intervención, hacerle modificaciones.

En nuestro país, la Constitución Federal en su artículo 74, fracción IV, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de “examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación”. Esta exclusiva atribución tuvo su origen en 1874, fecha en que se estableció en México el bicammarismo.

Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados entendemos aquellas que se ejercen de manera separada y no sucesiva en cada una de las Cámaras que integran el Congreso Federal; esto es, aquellas que le son propias y que, una vez ejercidas, se agotan en sí mismas. En consecuencia, son exclusivas de la Cámara de Diputados aquellas que tienen asignadas constitucionalmente y en las que no interviene el Senado para su concreción.

Esta facultad que regula la actividad presupuestaria esta encomendada exclusivamente a la Cámara de Diputados, dado que, ahí están reunidos los más directos representantes de la sociedad, y como es indudable que el gasto público se relaciona directamente con la sociedad, y éste se destina a satisfacer las necesidades colectivas, se explica porque estas facultades se encargan exclusivamente a dicha Cámara.

La función de la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos no es propiamente legislativa, sino de control político.

Gran incertidumbre ha creado esta fracción IV del artículo 74 Constitucional, ya que, mientras para algunos autores la Cámara de Diputados no tiene facultades para negar la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos; para otros, el órgano legislativo sí tiene facultades para negarse a aprobar el presupuesto.

En cuanto a esta última situación, si afirmamos que el proyecto de presupuesto puede ser desaprobado por la Cámara de Diputados surge la cuestión del mecanismo o procedimiento constitucional para resolver la controversia entre el órgano legislativo y el Poder Ejecutivo, pues actualmente la Constitución no prevé mecanismo alguno de solución. Esto es, en nuestro país a diferencia del derecho de otras naciones no hay norma constitucional que establezca algún arreglo institucional para el desacuerdo Legislativo contra Ejecutivo.

Ante ello, es necesario que en la Constitución Federal se establezcan mecanismos de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo para resolver las controversias en esta materia.

La aprobación del presupuesto es la puesta en marcha de las más importantes decisiones políticas. La evolución histórica del presupuesto revela cómo a través de este fundamental acto de Gobierno el Ejecutivo queda sujeto al control del Poder Legislativo. La participación parlamentaria en la aprobación del presupuesto ha venido a constituir, uno de los fundamentales principios de la democracia política.

Por otro lado, se cuestiona si la Cámara de Diputados tiene facultades para modificar el proyecto de presupuesto.

Al respecto Jacinto Faya Viesca considera que:

"La fracción IV del artículo 74 constitucional sólo hace mención a las palabras "examinar, discutir y aprobar. ..", omitiendo la de modificar, reformar, negar, u otros similares. Por supuesto que las palabras examinar, discutir y aprobar, no son sinónimos, como tampoco son términos opuestos o complementarios. Se trata de tres vocablos que expresan significados distintos, claramente intelegibles y expresamente diferenciados por sus raíces etimológicas y por la connotación que de ellos da la lengua de la Real Academia Española. Estas tres voces no tienen nada que ver con modificar, reformar o negar. Sería arbitrario decir que estas tres últimas acepciones se derivan de las tres primeras mencionadas. La realidad es que esta fracción constitucional no le da a la Cámara de Diputados ninguna facultad para modificar el presupuesto, como tampoco para negar su aprobación".

Asimismo expresa:

"Concluimos, diciendo, que la Cámara no puede negarse a aprobar el presupuesto, y que tampoco puede hacer modificaciones, y esto por el simple razonamiento de que no está facultada para ello. Lo

más que puede hacer es proponer modificaciones para que el propio Ejecutivo Federal; si lo considera adecuado, los incorpore a su proyecto de presupuesto. pero hasta ahí, y no más". (69)

La norma constitucional no señala con claridad si la Cámara de Diputados puede rechazar el presupuesto o si lo puede modificar. Aunado a ello el artículo 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal fue derogado. Este artículo reconocía la facultad de los diputados para presentar proposiciones para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos y disponía que serían sometidas desde luego a las comisiones respectivas, además de que establecía que el Ejecutivo Federal estaba obligado a proporcionar a los diputados, vía la Secretaría correspondiente, todos los datos estadísticos e información general que pudieran contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto, aunque determinaba con claridad que a ninguna proposición de modificar el proyecto se le daría curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones.

Sin embargo, el actual artículo 22 de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, admite la posibilidad de modificación al proyecto de presupuesto de egresos, al señalar que: "A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal".

Esta correlación es importante ya que una propuesta hecha al presupuesto repercutiría en la Ley de Ingresos de la Federación.

Tanto la Constitución Federal como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, aunque limitan el derecho a los legisladores, brindan la posibilidad de modificar o desaprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Si bien es cierto que puede resultar desde el punto de vista técnico muy peligrosa una excesiva intervención de la Cámara de Diputados en la conformación final del presupuesto, también debemos aceptar que la Constitución Política debe ampliar las facultades de la Cámara en esta materia.

(69) FAYA VIESCA, Jacinto. *Op. cit.*, p. 237

De acuerdo a lo anterior parece pertinente establecer las modificaciones legislativas que fueran necesarias para que dentro de ciertos términos y conforme a ciertos requisitos los diputados tuvieran la oportunidad no sólo de proponer modificaciones al proyecto de presupuesto de egresos, como se previene actualmente, sino de participar en la elaboración de la iniciativa misma, estableciendo mecanismos que permitieran hacer indudable la colaboración de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Se concluye indubitablemente que dentro de nuestro sistema constitucional el Presidente de la República está subordinado a la Cámara de Diputados en lo que respecta a esta trascendental actividad financiera y económica que tiene a su cargo, esto desde luego legalmente, pero en la praxis los integrantes del órgano legislativo no desempeñan las facultades que se les confiere con valor civil y con un espíritu de servicio al pueblo de México, sino que éstos se subordinan al Poder Ejecutivo.

La función legislativa en nuestro país, no se debe reducir a aprobar o autorizar lo que propone el Ejecutivo. Las Cámaras no reciben un acto concluido o definitivo, sino un proyecto de presupuesto a considerar, el Ejecutivo coparticipando en la acción de gobierno, sugiere o propone una ley, y el legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, total o parcialmente, sin existir límites constitucionales a su libre albedrío. Por lo tanto, se trata de una ley normal.

Las razones anteriores nos llevan a concluir que las labores del Legislativo en materia presupuestaria, son actos enteramente legislativos.

La promulgación se realiza mediante un decreto que se expida por el Ejecutivo Federal, el cual contiene el texto aprobado por el Congreso, mismo que debe ser refrendado por el Secretario de Gobernación exclusivamente, ya que se trata de un acto de su competencia.

Los artículos 72 y 89 fracción I de la Constitución Federal, indican que la promulgación es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.

El autor Felipe Tena Ramírez señala que:

"Promulgar (pro vulgare) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad el conocimiento de una ley... Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y ordena a sus agentes que la hagan cumplir..., en esa virtud la ley se hace ejecutable, adquiere valor

imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la del Ejecutivo “. (70)

En la promulgación el Ejecutivo certifica la autenticidad de la ley, de manera que nadie pueda negar u objetar su existencia ni legalidad con que se formó, al mismo tiempo dispone su publicación, que es el medio de que se vale el poder público para dar a conocer el contenido de la ley, ya que es de explorado derecho que una ley para ser obedecida tiene que ser publicada debidamente.

Otra situación fundamental que queda por aclarar es la referente al derecho de veto del Ejecutivo Federal sobre el presupuesto.

Jorge Carpizo llega a la conclusión final de que:

"La facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos cuando se reúnen en asamblea única, ni de la Comisión Permanente, porque en ninguno de tales casos se trata de resoluciones del Congreso y ya sabemos que los Poderes Federales no tienen otras facultades que las expresamente recibidas en la Constitución". (71)

Para algunos otros autores, la resolución que emite la Cámara de Diputados sobre el presupuesto, si puede ser vetada por el Ejecutivo.

Acorde a lo establecido por el artículo 72 de la Constitución Federal, el Ejecutivo Federal cuenta con un plazo de diez días para ejercer su derecho de veto. En el caso que nos ocupa, es decir, respecto al Presupuesto de Egresos, lo importante es que dicha facultad debe regularse con claridad.

Es conveniente señalar que el derecho de veto es necesario respecto a algunos proyectos, no así en cuanto al proyecto de presupuesto, ya que éste, es siempre, benéfico o perjudicial, un acto impostergable y la falta de presupuesto determinaría acontecimientos graves.

(70) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 17ª. Edición, México, D.F., 1998, p.461.

(71) *Ibidem*, p. 262 y CARPIZO Mc. GREGOR, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI Editores, México, D.F., 1997. p. 223.

El veto debe considerarse desde la perspectiva constitucional, en su aspecto jurídico como en lo político, y desde la perspectiva de la continuidad de la acción administrativa, en la que sobresalen consideraciones de orden práctico.

Es necesario crear mecanismos de colaboración entre el poder Ejecutivo y Legislativo, ya sea para elaborar juntos el proyecto de presupuesto de egresos, o en caso de modificaciones por parte de los legisladores al mismo, crear consensos para su estudio y análisis por ambos poderes de la federación, de tal forma que el proyecto económico en su conjunto sea viable para el desarrollo del país, y para el beneficio de la sociedad.

CAPITULO V. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL A LOS RECORTES AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN REALIZADOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL.

5.1. Ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es una fase del proceso presupuestario que se inicia una vez aprobado el presupuesto y que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financiero para la obtención de las metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas de mediano y corto plazo.

Esta actividad se identifica con el manejo y aplicación de los recursos económicos que llevan a cabo las diferentes unidades administrativas federales, para dar cumplimiento a los objetivos y metas programados dentro del presupuesto general.

Para Duverger, la ejecución del presupuesto está siempre dominado por tres tipos de consideraciones:

“En primer lugar, consideraciones políticas, que consisten en asegurar el respeto a las prerrogativas del Parlamento en materia financiera, evitando que se rebasen las autorizaciones presupuestarias. En segundo lugar, consideraciones financieras, que estriban en evitar cualquier despilfarro y malversación de los encargados de ejecutar el presupuesto. Finalmente consideraciones administrativas, que radican en asegurar una buena gestión de los servicios públicos”. (72)

(72) DUVERGER, Maurice. Citado por FAYA VIESCA, Jacinto. *Op. cit.*, p. 240.

En nuestro país, la ejecución del presupuesto esta condicionada a una serie de principios constitucionales, legales y administrativos.

Tanto la legislación como la técnica presupuestaria exigen que haya disciplina en el ejercicio del gasto público, es decir que, ninguna dependencia o entidad gubernamental debe hacer gastos que no estén comprendidos en el presupuesto. En México, esta prohibición tiene rango constitucional como lo dispone el artículo 126 de la Carta Magna. La ejecución del presupuesto encuentra su cauce y orientación en esta norma constitucional.

A partir de la implantación del "presupuesto por programas", se pretendió imprimirle flexibilidad al manejo de los recursos, con la finalidad de que las dependencias y entidades de la Administración con base en el presupuesto, estuvieran en posibilidad de analizar su gasto en conceptos y partidas específicas.

Asimismo, el Ejecutivo Federal le ha venido confiriendo una serie de facilidades a los Coordinadores de Sector, en el manejo de sus presupuestos.

Esta visión del manejo del presupuesto representa un radical cambio en la concepción, administración y mecanismos financieros y administrativos del gasto público. Con ello se trata de imprimirle al gasto mayor eficiencia, agilidad, flexibilidad y hacer de él un instrumento básico para el desarrollo del país.

La ejecución del presupuesto tienen como sustrato básico la idea de que la Cámara de Diputados autoriza un límite de gastos, limite al que tendrá que ajustarse el Ejecutivo Federal. Este limite impuesto por la Cámara al ejercicio presupuestario, no significa que sea imprescindible y obligatorio agotar los gastos autorizados.

La ejecución del presupuesto se divide en cuatro grandes fases:

a) El compromiso.

El compromiso para Maurice Duverger, citado por Faya Viesca, 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. (73)

El compromiso significa el acto en virtud del cual el Estado adquiere la calidad de deudor, relativo a un gasto público.

En esta etapa se limita la discrecionalidad presupuestaria, pudiéndose ejercer esta facultad únicamente para los casos en que se decida no agotar los montos autorizados para los programas y partidas presupuestales, en cambio, jamás podrá ejercerse esta facultad discrecional para rebasar los montos autorizados.

En nuestro sistema jurídico las entidades públicas al contraer compromisos deben observar lo siguiente:

1. Que se realicen de acuerdo con los calendarios financieros y metas autorizadas.
2. Que no consideren obligaciones anteriores a la fecha en que se suscriben.
3. Que no consideren obligaciones con cargo a presupuestos de años anteriores.

En México, la Cámara de Diputados, acorde a las facultades que le otorgan los artículos 74 y 126 Constitucionales, y el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, inicia y limita constitucionalmente el compromiso de gasto público.

b) La liquidación.

La liquidación es un procedimiento tendiente a determinar el importe de un determinado gasto, una vez que éste ha sido comprometido. Todo compromiso se traduce en un crédito en contra del Estado, y en consecuencia en una deuda que forzosamente tiene que pagar.

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

(73) *Ibidem*, p. 244.

En épocas actuales esta etapa se complica, dado que, la inflación impacta a la totalidad del gasto público y privado. situación económica en que los proveedores de bienes y servicios del Estado condicionan sus prestaciones al valor adquisitivo de la moneda, en el caso de trabajadores al servicio del Estado solicitan aumentos de emergencia o compensaciones adicionales.

c) El ordenamiento.

Es la autorización formal a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de pagar alguna cantidad determinada.

Esta autorización reviste la forma de un documento escrito que se le denomina "orden de pago", esta se hace contra el presupuesto, disminuyendo la cantidad señalada en el presupuesto a medida que se libran los títulos de pago, desde luego, que las ordenes de pago deberán autorizarse de acuerdo a los montos autorizados por los programas y partidas presupuestales señalados en el presupuesto.

En conclusión esta etapa consiste en suministrar o dar a las entidades públicas los fondos públicos o recursos económicos para hacer frente a sus compromisos.

d) El pago.

El artículo 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, señala: La Tesorería de la Federación realizará los pagos de la Presidencia de la República, de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República.

Los pagos correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial, se efectúan por medio de sus respectivas Tesorerías. La administración de fondos a estas tesorerías es autorizada por la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con el presupuesto aprobado.

Respecto a los organismos públicos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, recibirán y manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de sus propios órganos.

Independientemente del órgano que realice el pago, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad de autorizar la administración de los fondos dados, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

5.1.1. Órganos que intervienen en su ejecución.

En la ejecución del presupuesto de egresos intervienen en algunos casos, el Presidente de la República, cada uno de los Secretarios de Estado por lo que hace al gasto público en sus respectivos ramos, entidades paraestatales; y desde luego la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de los órganos facultados para ello.

La Subsecretaría de Egresos, dentro de sus atribuciones tiene la de dirigir y coordinar el proceso de ejecución de la programación anual, sectorial e institucional de los programas-presupuesto de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

La Unidad de Política y Control Presupuestal, tiene entre sus atribuciones las siguientes:

a) Proponer, en el marco de la planeación nacional del desarrollo, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, los criterios y prioridades de la asignación sectorial y regional del gasto público.

b) Calendarizar la asignación mensual del presupuesto, manteniendo un estricto seguimiento de su ejercicio.

c) Integrar la información relativa al ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.

d) Realizar el seguimiento del ejercicio de las previsiones de gasto autorizadas con cargo al ramo de erogaciones no sectorizables y al de deuda pública.

Las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto de Servicios; Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales; de Salud, Educación y laboral; de Energía e Infraestructura, tienen las siguientes atribuciones:

a) Apoyar la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación en la parte correspondiente a las dependencias y entidades de su competencia, con base en la política de gasto público y de acuerdo al marco jurídico vigente.

b) Asignar las provisiones presupuestarias de gasto corriente y de inversión entre las dependencias y entidades de los sectores a cargo de cada una de las Direcciones Generales referidas, de acuerdo con los criterios, prioridades y rangos establecidos.

c) Aprobar la calendarización de los compromisos programáticos y recursos financieros a cargo de las dependencias y entidades de los sectores de cada una de las Direcciones Generales.

d) Definir, conjuntamente con los coordinadores sectoriales, el sistema de información que asegure los elementos necesarios para el seguimiento del ejercicio de los programas presupuesto de las dependencias y entidades, en congruencia con, las determinaciones y requerimiento de información, que se acuerden con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

e) Llevar a cabo los registros que requiera el seguimiento del ejercicio de los programas presupuesto y verificar el cumplimiento de las metas físicas y financieras.

5.1.2. Servidores Públicos autorizados para ordenar afectaciones o modificaciones al Presupuesto de Egresos.

La Unidad de Política y Control Presupuestal de acuerdo al artículo 62, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le compete: Proponer los ajustes del gasto público durante su ejercicio.

Asimismo compete a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto de Servicios; Agropecuario, Abasto, Desarrollo. Social y Recursos Naturales; de Salud, Educación y Laboral, y de Energía e Infraestructura; lo siguiente:

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

Respecto al Poder Judicial de la Federación, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien señala a las personas encargadas de realizar modificaciones.

Por lo que hace al Poder Legislativo, es la Comisión respectiva, quien realizara las modificaciones al Presupuesto de Egresos.

5.2. Recortes al Presupuesto de Egresos.

Para entrar al estudio y desarrollo de este tema, y de los subsecuentes, es indispensable remitirnos a los acontecimientos que se dieron en el año de 1998, cuando las finanzas públicas en México enfrentaron un contexto adverso provocado por el comportamiento del mercado petrolero mundial. La disminución del precio internacional del petróleo y la disminución en la producción y exportación de este hidrocarburo generó un decremento real en los ingresos del Gobierno Federal, ante esta situación en los meses de enero, marzo y julio; el Presidente de la República giro instrucciones al Secretario de Hacienda para reducir algunas de las partidas consignadas en el Presupuesto de Egresos Federal original, a las que en su momento se les denominó Recortes al Presupuesto de Egresos.

Para el ejercicio fiscal de 1998, el Decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados-con mayoría de diputados de partidos políticos de oposición-, dispuso en el artículo 45 lo siguiente:

Artículo 45. En caso de que disminuyan los ingresos ordinarios previstos en la Ley de Ingresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría podrá:

Fracción I. Reducir el financiamiento, cuando la reducción de los ingresos ordinarios sea hasta por equivalente al 1% de los ingresos tributarios, y

Fracción II. Reducir los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias y entidades, cuando la disminución de los ingresos ordinarios sea mayor al equivalente al 1% de los ingresos tributarios conforme a lo siguiente:

a) Deberá tomarse en cuenta las circunstancias económicas y sociales que priven en el país y, en su caso, la naturaleza y características particulares de operación de las entidades de que se trate, escuchando la opinión de sus órganos de gobierno;

b) Los ajustes y reducciones deberán realizarse en forma selectiva y sin afectar las metas sustantivas del gasto social y de los principales proyectos de inversión optando preferentemente por aquéllos que se encuentren en etapa inicial y tengan menor impacto social y económico, y

c) En el caso de que la contingencia sea de tal magnitud que signifique una reducción de los ingresos ordinarios superior al 10 por ciento, en términos reales, el Ejecutivo Federal procederá de inmediato, a adoptar las medidas a que hubiere lugar y dará cuenta de ello, también de inmediato, a la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

Mediante esta disposición, la Cámara de Diputados autorizó al Poder Ejecutivo a llevar a cabo las reducciones al presupuesto de egresos federal en los rubros que estimara necesarios a su juicio. Ni siquiera se obligó al Presidente de la República a informar a la Cámara de Diputados sobre el monto de la reducción, con excepción de que la disminución de ingresos excediera de diez por ciento de los ingresos fiscales previstos en la ley de ingresos federal, en cuyo caso, el Presidente decidió unilateral y arbitrariamente el monto de los recortes procediendo únicamente a informar de ello al órgano legislativo. Es decir, si la disminución de los ingresos federales era inferior a ochenta y seis mil seiscientos millones de pesos, tomando en consideración que el monto de los ingresos previstos en la ley de ingresos para el ejercicio fiscal de 1998, era de un poco más de ochocientos sesenta y seis mil millones de pesos; el Presidente de la República no tenía la obligación de informar a la Cámara de Diputados sobre la reducción presupuestal, pero, si excedía de esa cantidad tenía la obligación únicamente de informar al órgano legislativo del monto de la reducción, de manera inconcebible e independientemente de si se estaba en los supuestos antes señalados, la Cámara de Diputados no tuvo otra opción más que aceptar las reducciones llevadas a cabo por el Ejecutivo Federal, porque ellos así lo autorizaron en el mencionado Decreto, consecuentemente no estaba, ni estaba facultada la Cámara de Diputados para intervenir en la propuesta de reducción al gasto público.

5.2.1. Concepto.

El diccionario de la lengua española conceptualiza la palabra “recorte”, como la acción y efecto de recortar.

Por su parte el diccionario del español usual en México, hace referencia al concepto “recortar”, en los siguientes términos:

“Hacer más pequeño, reducir o disminuir la cantidad de algo:
recortar el presupuesto, recortar los sueldos “. (74)

(74) Diccionario del español usual en México. El Colegio de México, A.C., primera edición, México, D.F., 1996, p. 763.

Derivado de este concepto y en virtud que la palabra recortar es sinónimo de los vocablos reducir o disminuir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nos da los siguientes conceptos.

“Reducciones Presupuestarias. Son los recursos que se disminuyen a una clave presupuestaria, y que pueden tener un efecto líquido o compensado. Modificación que disminuye la asignación de una clave presupuestaria ya existente “. (75)

Cuando este término se refiere a una “clave presupuestaria”, hace alusión a las partidas asignadas a las dependencias y entidades del Gobierno Federal en el Decreto de Presupuesto de Egresos, y que tienen que modificarse por la disminución en los ingresos federales.

Como consecuencia de estos recortes o reducciones presupuestarias, el Gobierno Federal tendrá que hacer los ajustes necesarios al presupuesto de egresos federal, entendiéndose como ajuste presupuestal lo siguiente:

“ Es el mecanismo a través del cual se modifica la administración pública tanto en su presupuesto como en sus instancias operativas, como resultado de los cambios en la política económica interna y/o en las variables económicas “. (76)

Es prudente aclarar que estos dos conceptos tienen vertientes diferentes, por un lado el recorte o reducción presupuestaria se refiere a la cantidad total a disminuirse en el presupuesto de egresos original, y los ajustes se refieren precisamente a que dependencias o entidades se les va aplicar esas reducciones a efecto de ajustar sus programas, de tal manera que no se perjudique el bienestar social. Sin embargo, es importante recalcar que en ambas etapas debe tener participación el Congreso Federal, por medio de la Cámara de Diputados, para que ésta los apruebe, desapruebe o modifique.

(75) Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal. *Op. cit.*, p. 300.

(76) *Ibidem*, p. 30.

5.2.2. Efectos económicos y sociales.

En buena medida la política de ingresos públicos del gobierno federal, está cimentada en los recursos que obtiene derivados de la actividad petrolera. Las secuelas derivadas de la disminución de ingresos federales obviamente acarrea perjuicios a la población, toda vez que los programas que se tienen previstos para llevarse a cabo necesariamente se ven afectados por este tipo de situaciones. En efecto, para tener una visión clara y objetiva de las consecuencias que originan este tipo de fenómenos se hace indispensable analizar las estadísticas que arrojaron la disminución de ingresos por la baja del precio de petróleo en el año de 1998, para así saber sus efectos económicos y sociales que producen a la sociedad, y las posibles medidas a considerar.

El desplome de los precios internacionales del petróleo, constituye un elemento adicional de incertidumbre en el entorno externo, dada la importancia de este producto tanto en el sector externo como en las cuentas fiscales de un número importante de países. Conviene destacar que, actualmente, en 25 países el petróleo representa al menos el 20 por ciento de los ingresos de exportación y en 14 de ellos la cifra supera el 50 por ciento de dichos ingresos, países entre los que desde luego, se encuentra México.

La reducción de los ingresos presupuestarios del gobierno federal en el año de 1998, se estimó en 36,247.2 millones de pesos, siendo el equivalente al 0.96 punto porcentuales del producto interno bruto. Para compensar la disminución de los ingresos presupuestarios y como se menciona con anterioridad en absoluto apego a lo dispuesto en el Decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, que faculta al Ejecutivo Federal para reducir los montos aprobados en el presupuesto de las dependencias y entidades ante una disminución de ingresos federales; en los meses de enero, marzo y julio de ese año fue necesario reducir el gasto programable del sector público por un total de 29,774.8 millones de pesos, de los cuales 11 mil 360 millones correspondieron al Gobierno Federal, 18 mil 270 millones de pesos a organismos y empresas de control directo presupuestario y 145 millones se ajustaron en los presupuestos del Poder Judicial y del Instituto Federal Electoral, esto de acuerdo a datos señalados en el Cuarto Informe de Gobierno del 1º. De Septiembre de 1998 del Poder Ejecutivo Federal. Cabe aclarar que el ajuste en el gasto fue menor a la disminución de ingresos, ya que el gobierno federal se allegó y dispuso de otros recursos.

El precio promedio de exportación de la mezcla de petróleo crudo mexicano para enero-marzo de 1998 fue inferior 41.7 por ciento al del mismo lapso de 1997, al pasar de 18.44 a 10.75 dólares por barril, ante esto el gobierno mexicano redujo su exportación de petróleo en 100 mil barriles diarios, reduciéndose los ingresos por este concepto en una cantidad estimada de 16 mil 819 millones de pesos, disponiéndose en enero un ajuste al gasto programable del Poder Ejecutivo de 15 mil 275 millones de pesos.

La segunda reducción presupuestaria se realizó en marzo. En este caso la pérdida adicional de ingresos en el sector petrolero se estimó en 12 mil 332 millones de pesos, por lo que el ajuste en las finanzas públicas ascendió a 11 mil 172 millones de pesos. Sin embargo, con el fin de atenuar la reducción del gasto se decidió recuperar inversiones financieras por 2 mil 172 millones de pesos, ajustándose el gasto en 9 mil millones de pesos.

En total la reducción del gasto neto en el periodo enero-marzo fue de 26 mil 979 millones de pesos, de los cuales correspondieron al Poder Ejecutivo el 89.6 por ciento; al Poder Judicial el 0.4 por ciento y las participaciones a estados y municipios el 10 por ciento.

El precio promedio de exportación de la mezcla de petróleo crudo mexicano para enero-junio fué inferior 37.9 por ciento al del mismo lapso de 1997, al pasar de 17.13 a 10.63 dólares por barril.

Dado el continuo deterioro del precio internacional del crudo, el gobierno mexicano, en julio de 1998, tomo la decisión de realizar un tercer ajuste a las finanzas públicas, derivado de una nueva revisión del precio indicativo para el crudo mexicano de 12.50 a 11.50 dólares por barril y de una segunda reducción en las exportaciones de crudo de 100 mil barriles diarios a partir del primero de julio. Lo que implicó una caída en los ingresos públicos por 9 mil 800 millones de pesos, efectuándose un nuevo ajuste al gasto público por 5 mil 500 millones de pesos. De éstos, 2 mil 550 millones correspondieron al presupuesto de Petróleos Mexicanos y el resto a entidades y dependencias del sector público.

El precio promedio de la mezcla mexicana de exportación de petróleo para enero-septiembre fue inferior en 37.2 por ciento al del mismo lapso de 1997, al pasar de 16.75 a 10.52 dólares por barril.

De acuerdo al Cuarto Informe de Gobierno del 1º. de septiembre de 1998, las reducciones y ajustes al gasto público programable afectaron en mayor proporción al presupuesto de PEMEX y la C.F.E., que contribuyeron con cerca del 50 por ciento; así como las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda y Crédito Público, que en su conjunto aportaron casi 15 puntos porcentuales de la disminución del gasto.

En materia de inversión pública la mayor parte del ajuste recayó en proyectos de exploración, evaluación y administración de la infraestructura de servicios generales de Petróleos Mexicanos; en algunas obras civiles de la Comisión Federal de Electricidad, y en varios proyectos de construcción, conservación y mantenimientos de carreteras federales, infraestructura marítima y aeropuertos, cuidando en todo caso afectar en la menor medida posible la consecución de las metas estratégicas de cada sector.

Así, durante 1998, la disminución en el precio internacional del petróleo, implicó una importante reducción en la captación de ingresos del sector público presupuestario, los cuales sumaron 779 mil 792 millones de pesos, que significó una disminución del 8.1 por ciento real con relación al año de 1997.

Los ingresos del Gobierno Federal se ubicaron en 540 mil 185 millones de pesos, nivel inferior en 7.5 por ciento real al año 1997, y que represento el 69.3 por ciento del total de los ingresos públicos de 1998; de este 69.3 por ciento, el 18.3 por ciento que asciende a la cantidad de 142 mil 767 millones de pesos, fueron ingresos no tributarios, que fueron inferiores en 35.7 por ciento real a los registrados en el año de 1997, como resultado de los menos derechos de hidrocarburos pagados por Petróleos Mexicanos, como consecuencia de la contracción del precio internacional del petróleo. Esta situación fue compensada parcialmente con el aumento en la comercialización interna de petrolíferos, como el gas natural, combustóleo, diesel y gasolina.

Los organismos y empresas bajo control directo presupuestario registraron ingresos propios por 239 mil 608 millones de pesos, representando un nivel inferior del 9.5 por ciento real respecto al año de 1997, cantidad que represento el 30.7 por ciento de los ingresos públicos; de estos ingresos, 83 mil 390 millones correspondieron a Petróleos Mexicanos. Esto se explica principalmente por los menores ingresos por ventas de PEMEX, asociados a la caída del precio de exportación de petróleo y a la reducción del volumen de crudo exportado.

Concretamente y de acuerdo al Cuarto Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre de 1998, publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Los ingresos petroleros que comprenden los ingresos propios de PEMEX, los derechos por hidrocarburos pagados por dicha entidad al Gobierno Federal y los ingresos asociados al sector, se ubicaron en 254 mil 139 millones de pesos, representando el 32.6 por ciento del total de los ingresos públicos presupuestarios.

Atendiendo a estas cifras y a pesar que el precio promedio de la canasta mexicana de exportación de petróleo crudo se ubicó en 10.16 dólares por barril en 1998, cifra inferior a la prevista originalmente por el Gobierno Federal, que era de 15.5 dólares por barril, mismo precio que implicó una reducción de 38.3 por ciento respecto al años de 1997, no cabe duda que si en 1998, el 32.6 por ciento de los ingresos públicos presupuestarios provinieron de los ingresos petroleros, su financiamiento se hubiera elevado al 35 ó 40 por ciento, si se hubiese mantenido el precio internacional del petróleo que prevaleció en el año de 1997, que alcanzó un promedio de 17.2 dólares por barril o el que proyectó el Gobierno Federal para 1998. Esto prueba que en buena medida las finanzas públicas y la economía mexicana dependen de lo que se obtenga de los ingresos derivados de la actividad petrolera.

El gasto neto del sector público presupuestario en 1998, ascendió a 823 mil 859 millones, monto inferior en 5.4 por ciento real inferior al del año de 1997.

El gasto primario definido como la totalidad de las erogaciones del sector público menos el costo financiero de la deuda, alcanzó 712 mil 561 millones de pesos.

Durante 1998, las participaciones a entidades federativas y municipios ascendieron a 113 mil 664 millones de pesos, lo que represento un incremento real del 3.7 por ciento respecto a 1997.

El costo financiero del sector público durante 1998, se ubico en 111 mil 298 millones de pesos, esta cifra demuestra una disminución del 3.8 por ciento en su participación del gasto neto presupuestario en relación a 1997.

El gasto programable del Sector Público Federal, que comprende los recursos que se destinan a cumplir y atender las funciones y responsabilidades de los Poderes de la Unión, ascendió durante 1998, a 586 mil millones de pesos, y fue inferior en 2.0 por ciento real al de 1997.

En 1998, el gasto programable ejercido por los Poderes Legislativo y Judicial y por el Instituto Federal Electoral sumó 9 mil 975 millones de pesos, cifra menor en 21.0 por ciento real correspondiente a 1997.

El Poder Legislativo erogó 2 mil 197 millones de pesos, monto que significó una disminución de 1.4 por ciento real con respecto al año anterior.

El gasto del Poder Judicial fue mayor en 5.1 por ciento real con relación al del año anterior, al situarse en 4 mil 667 millones de pesos.

El Instituto Federal Electoral erogó 3 mil 112 millones de pesos, monto inferior en 47.8 por ciento real al reportado en 1997.

En el año de 1998, el gasto programable por la Administración Pública Centralizada, que se conforma por la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, las dependencias administrativas del Ejecutivo Federal y sus órganos desconcentrados, sumó 373 mil 459 millones de pesos, monto 1.8 por ciento superior en términos reales al ejercido en 1997.

El gasto erogado directamente por la Administración Pública Centralizada ascendió a 77 mil 792 millones de pesos, monto inferior en 26.9 por ciento real al registrado en 1997.

La Administración Pública Centralizada otorgó 295 mil 667 millones de pesos por concepto de ayudas, subsidios y transferencias, cifra 13.5 por ciento mayor en términos reales que la otorgada en el año de 1997.

Tratándose de ayudas los recursos asignados a los distintos sectores de la población e instituciones sin fines de lucro, alcanzaron un monto de 3 mil 710 millones de pesos. De estos recursos, el 54.7 por ciento se destinó a pensiones civiles, militares y de gracia y el resto a diversos beneficiarios.

Por lo que hace a los subsidios para apoyar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, se canalizaron subsidios por 31 mil 86 millones de pesos. Por medio de las entidades paraestatales se otorgaron subsidios por 14 mil 890 millones de pesos. A través de los órganos desconcentrados se canalizaron 12 mil 576 millones de pesos. Mediante el gasto descentralizado se asignaron 1 mil 238 millones de pesos. Por último, 2 mil 382 millones de pesos fueron utilizados para otorgar subsidios a través de diversos ramos administrativos del Gobierno Federal.

Respecto a transferencias, las aportaciones de recursos federales para el desempeño de atribuciones que realizan las entidades paraestatales, los órganos administrativos desconcentrados y el gasto descentralizado ascendieron a 260 mil 876 millones de pesos, monto superior en 17.7 por ciento real con respecto a 1997. A los órganos desconcentrados, se destinaron 27 mil 304 millones de pesos. Al gasto descentralizado se asignaron 140 mil 21 millones de pesos, monto superior en 32.1 por ciento real al del año de 1997, de éstos, 112 mil 383 millones de pesos correspondieron a Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33). Los organismos descentralizados ejercieron un monto de 30 mil 623 millones de pesos; de los cuales 7 mil 551 millones de pesos correspondieron a la U.N.A.M. A las entidades paraestatales se otorgaron recursos por 57 mil 544 millones de pesos, de los cuales 36 mil 817 millones le correspondieron al IMSS; 10 mil 72 millones se canalizaron a seguridad social. Para diversos programas gubernamentales se destinaron 5 mil 380 millones de pesos, destacando los recursos canalizados al ramo de Educación Pública, 3 mil 612 millones de pesos.

Durante 1998, el gasto programable de las entidades bajo control directo presupuestario sumó 271 mil 105 millones de pesos, monto inferior en 6.5 por ciento en términos reales al erogado en 1997.

En Ferronales el gasto programable se redujo en 80.4 por ciento real, respecto al de 1997.

El gasto de Conasupo se ubicó en 8 mil 22 millones de pesos, cantidad inferior en 20.1 por ciento a la de 1997.

El gasto programable de Pemex, fue de 72 mil 294 millones de pesos, monto inferior en 5.4 por ciento en términos reales con relación al año de 1997.

El gasto de Capufe presentó un gasto menor en 10.7 por ciento en términos reales respecto a 1997.

Las erogaciones del IMSS ascendieron a 87 mil millones de pesos, monto superior en 12.6 por ciento en términos reales con relación al año de 1997.

En ASA el gasto alcanzó 2 mil 874 millones de pesos, cantidad superior en 45.4 por ciento real con relación al año de 1997.

El gasto de Luz y Fuerza del Centro se ubicó en 8 mil 576 millones, cantidad que representó un aumento real de 13.3 por ciento.

El gasto programable del ISSSTE sumó 25 mil 285 millones de pesos, monto superior en 5.5 por ciento real respecto al año anterior.

La disminución de ingresos federales derivadas entre otras causas por la baja del precio del petróleo en los mercados internacionales genera fuertes presiones a las finanzas públicas, al provocarse una importante reducción en la disponibilidad de recursos para financiar el nivel de gasto aprobado por la Cámara de Diputados y, concomitantemente, para asegurar las metas fiscales previstas que apoyarían la recuperación económica del país.

Esta disminución de ingresos tienen como efecto un deterioro en la política fiscal como en la política monetaria del país, por tanto, deben darse oportunamente los ajustes necesarios al cambio en las condiciones que enfrente la economía, de modo que este fenómeno no incida en el desempeño macroeconómico del país. Para ello es indispensable realizar ajustes a las finanzas del sector público para evitar un deterioro en la postura fiscal, un mayor déficit al proyectado provoca un aumento en la deuda pública y presiona las cuentas externas; por otro lado, un cambio en la política monetaria, tendría como efecto principal mantener certidumbre en el mercado nacional, evitando con ello un aumento en la inflación.

Lo importante de las reducciones presupuestarias es mantener el gasto público en niveles congruentes con su financiamiento, contribuyendo así a preservar la estabilidad de

las variables macroeconómicas y mantener un crecimiento sostenido y perdurable de la actividad económica.

Aún cuando la reducción de los ingresos federales afecta el curso normal de las actividades de la Administración Pública Federal, deben prevalecer las prioridades establecidas en el Presupuesto de Egresos Federal, con objeto de consolidar el papel redistributivo y estratégico del gasto público, protegiendo en todo momento las principales metas previstas en los programas sociales, es decir, no reducir el monto del presupuesto autorizado a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios para el financiamiento de los servicios de educación, salud e infraestructura estatal y municipal; preservar la capacidad del Gobierno Federal para cumplir con las metas sustantivas de los programas de desarrollo rural y agropecuario, seguridad pública, combate a la pobreza extrema, procuración de justicia e inversión en capital humano, que permita incrementar la cobertura de los servicios de salud, educación, vivienda y seguridad social; así como para la defensa de la soberanía y protección de los intereses de México en el exterior.

Es importante que la reducción al gasto público federal que proponga el Ejecutivo Federal, no perjudique a las familias de escasos recursos, priorizando los programas de abasto y asistencia social, tales como el programa de educación, salud y alimentación (Progresá), el programa de tortilla gratuita, el programa de abasto social de leche, programas de entrega de raciones alimenticias a menores de edad preescolar y escolar, programas de entrega de despensas a familias de escasos recursos, programas de apoyo directo al campo (Procampo), programa de alianza para el campo; entre otros.

En materia laboral es importante dar continuidad al programa de empleo temporal, que permitan obtener ingresos a la población, fundamentalmente la del medio rural; al programas de becas de capacitación a los trabajadores; al programa de calidad integral y modernización.

En materia de educación es prioritario dar continuidad a los servicios de educación en todos sus niveles para ampliar la cobertura de este servicio en términos de lo demandado, dar prioridad a la producción de libros de texto gratuitos, entre otros.

En materia de salud, es importante dar continuidad a los servicios afines a esta materia, entre ellos los de guardería, los de atención médica, las de construcciones de mayores espacios de salud, pago de pensiones y jubilaciones; etcétera.

El ejercicio de las erogaciones corrientes constituyen en buena medida una inversión en capital humano, ya que apoya el mejoramiento de los servicios de salud, seguridad social, educación y alimentación. En este sentido, el gasto corriente debe dar prioridad a cubrir salarios del personal federal, en especial los del sector educativo y salud:

el pago de pensiones jubilatorias del personal en retiro; la adquisición de medicamentos y materiales de curación por parte de las instituciones responsables de proporcionar atención médica y hospitalaria; y la adquisición básica para la elaboración de libros de texto gratuitos, entre otros apoyos, muchos de los cuales se destinan preferentemente a los grupos de población que enfrenten condiciones de marginación.

La reducción del presupuesto se debe centrar fundamentalmente en la asignación del gasto corriente, es decir, en no aumentar salarios a los mandos medios y superiores del Ejecutivo Federal, e inclusive proponer su disminución; limitar la creación de nuevas plazas; reducir las estructuras administrativas de las delegaciones estatales de varias Secretarías de Estado; en la asignación de gastos de inversión, entre los que se destacarían el diferimiento parcial de algunas adquisiciones; la postergación de proyectos nuevos de inversión en diversas dependencias y entidades; y la menor inversión de algunos proyectos en marcha.

Así también se podría reducir el rubro de sueldos, dietas y comisiones a los integrantes del Congreso de la Unión y a los del Poder Judicial de la Federación; así como al Instituto Federal Electoral, sobre todo en este último caso, acotar el financiamiento público del que gozan los partidos políticos para el ejercicio de su actividades, financiamientos que al autorizarse son exorbitantes.

La política de gasto público desempeña un papel determinante para cumplir con los objetivos económicos y sociales propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo. Por ello debe asegurarse la correspondencia del nivel de las erogaciones a la disponibilidad de recursos para coadyuvar a la estabilización de los mercados financieros y al abatimiento de la inflación, así como para reafirmar las bases de un crecimiento sostenido y capaz de generar un número mayor de empleos mejor remunerados.

La calidad y cantidad de bienes y servicios que proporciona el sector público depende fundamentalmente de la disponibilidad de ingresos y de la manera en que se usan y administran.

A pesar de que se reduzca el presupuesto de egresos federal originalmente aprobado como resultado de la disminución de los ingresos federales, la orientación del ejercicio de los recursos debe otorgar mayor prioridad al fortalecimiento del gasto de alto impacto social y a la protección de áreas estratégicas de mayor incidencia en el aparato productivo, reduciendo las erogaciones de programas de menor relevancia.

La realidad es que la disminución de ingresos federales merma la capacidad de cumplimiento de los objetivos programados en aspectos importantes para el desarrollo del

país, sobre todo en lo relativo a la expansión y modernización de la infraestructura económica como el de transporte carretero, las comunicaciones, el sector eléctrico, etcétera

Si bien los ajustes necesarios al gasto público deben hacerse en el corto plazo, con objeto de evitar que las condiciones internacionales incidan en el ahorro público, debe reconocerse que la dependencia de los ingresos públicos a la evolución del mercado internacional del precio del petróleo, ha hecho más evidente la necesidad de ampliar las fuentes permanentes de ingresos públicos, con el fin de aislar el gasto público de este tipo de eventos. Por ello el reto actual de la política tributaria es el fortalecimiento de los ingresos públicos, mediante acciones como la modernización permanente del sistema tributario y la simplificación fiscal; que contribuirían a una mayor certidumbre en las condiciones económicas del país.

La política de ingresos públicos se debe proponer primordialmente generar recursos suficientes y permanentes para apoyar el sostenimiento de finanzas públicas sanas, y promover la actividad productiva, el ahorro y la inversión privada.

5.3. Normatividad aplicable para modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Presupuesto de Egresos una vez aprobado, es susceptible de ser reformado, ya sea porque el Ejecutivo Federal lo solicite o porque actos del Poder Legislativo hagan necesaria la reforma.

5.3.1. Procedimiento señalado en el artículo 126 de la Constitución Federal.

El artículo 126 de la Constitución Federal, señala que: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”.

Al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, dice:

“Consecuentemente, en este caso el Ejecutivo Federal necesariamente debe dar cuenta al Congreso de la Unión, para

aprobar, en su caso mediante ley, una reforma al presupuesto de egresos". (77)

Tena Ramírez afirma que:

"Cualquier modificación posterior a dicha propuesta, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tienen que ser obra de las dos Cámaras". (78)

Como se ha reiterado la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados; sin embargo, de acuerdo al artículo en comento se deduce que las modificaciones posteriores que se realicen para autorizar nuevos gastos corresponden a ambas Cámaras por tratarse de una ley ordinaria.

A este respecto el mismo Tena Ramírez dice:

"La incongruencia sólo puede explicarse como un resabio más del unicameralismo, pues la disposición del actual artículo 126, que existía desde 57, estaba justificada entonces, porque si el presupuesto era expedido por el Congreso, su modificación sólo podía realizarse por el mismo órgano, mediante una ley." (79)

Efectivamente este absurdo sólo podía explicarse al recordar como lo señala Tena Ramírez que, el vigente artículo 126 fue aprobado sin tomar en consideración que su antecedente el artículo 119, de la Constitución de 1857, tenía sentido para la realidad unicameral que esa Constitución regulaba, por lo que al trasladarse a la Constitución de 1917; no se tomó en consideración que la Carta Magna Vigente prevé dos Cámaras y no una. De esta forma, el procedimiento de reforma al presupuesto tiene las características completas de una ley, y absurdamente la aprobación del presupuesto como se ha mencionado, para algunos autores parece más un acto administrativo que un acto legislativo.

(77) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo II, décimo segunda edición. Editorial Porrúa y UNAM. México, 1998, p. 807.

(78) TENA RAMÍREZ Felipe. *Op. cit.*, p. 325.

(79) *Idem*, p. 325.

Si la reducción de ingresos federales obliga al gobierno federal a reducir el gasto público, el Presidente de la República debe proponer mediante una iniciativa de ley ante la Cámara de Diputados, el proyecto de reducción y ajuste al presupuesto de egresos, para que este órgano legislativo decida cuales gastos deben suprimirse o reducirse, y en que entidades y dependencias se aplicaría. El Poder Ejecutivo gasta únicamente lo que le autoriza la Cámara de Diputados. No tiene facultad para gastar más de lo autorizado, ni tampoco puede sin la aprobación de dicha Cámara, reducir el gasto público autorizado previamente en el presupuesto de egresos.

La decisión de modificar el presupuesto es incuestionablemente facultad de la Cámara de Diputados, porque si es facultad legislativa de ésta la aprobación, y en su caso, modificación del presupuesto de egresos, de la misma naturaleza debe ser la facultad de modificarlo.

En ninguna parte de la Constitución Federal encontramos la facultad del Presidente de la República para reducir y ajustar el presupuesto de egresos derivado de la disminución de ingresos federales.

En efecto, el artículo 126 constitucional, únicamente se refiere a modificar el presupuesto cuando se trate de un nuevo gasto no previsto en el mismo, siendo en este caso facultad del Congreso Federal su estudio, quizá de que por el hecho de generarse un nuevo gasto, tiene que variar la ley de ingresos federal, a fin de generar los recursos necesarios para cubrir aquél. Sin embargo, este artículo no contempla la posibilidad de modificar el presupuesto cuando los ingresos previstos en la ley de ingresos disminuyan en un año fiscal, y que por motivo de ello tenga que reducirse el gasto público federal, sino que este supuesto contempla el artículo 32 del Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2001.

Para tal efecto, es necesario regular esta situación desde la perspectiva constitucional, a través de una adición al artículo 126, proponiendo que está adición sea en los siguientes términos:

“Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

En caso de que disminuyan los ingresos previstos en la ley de ingresos de la federación, el Presidente de la República presentará una iniciativa de reducción y ajuste al presupuesto de egresos federal, ante la Cámara de Diputados, para ser analizada en un plazo de 15 días, y en su caso, aprobada o modificada”.

Es importante hacer notar que está facultad sería exclusivamente de la Cámara de Diputados, porque es ésta la que en su momento aprueba el proyecto de presupuesto de egresos, y por ende, conoce de la composición del gasto público, sería irrisorio que en esta iniciativa tuviera participación la Cámara de Senadores, ya que ésta al carecer de facultades para conocer el proyecto de presupuesto, desconoce totalmente su composición.

Ahora bien, para que el Congreso de la Unión estuviera facultado para intervenir en la modificación del presupuesto cuando disminuyan los ingresos federales, debería estar facultado para aprobar el proyecto de presupuestos de egresos, cosa que así debería de ser, no se entiende la razón del porque en la aprobación de la ley de ingresos intervienen las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión, y en la aprobación del presupuesto de egresos interviene únicamente la Cámara de Diputados.

La existencia de este artículo 126 da pie a sostener que se rompe con dos de los principios básicos y fundamentales del presupuesto, esto es, con el principio de universalidad y con el de unidad a los que previamente se aludió.

5.3.2. Procedimiento regulado en el artículo 32 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2001.

Artículo 32. En caso de que disminuyan los ingresos a que se refiere el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá realizar lo siguiente:

Fracción I. En caso de que disminuyan los ingresos por exportación de petróleo a que se refieren los numerales 3 a 6, de la fracción IV, del artículo 1º. de la Ley de Ingresos de la Federación, se deberán utilizar los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros en los términos de sus reglas de operación. En caso de que los recursos de dicho fondo se agoten, procederá a realizar los ajustes a que se refiere la fracción II de este artículo, y

Fracción II. Reducir los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas, conforme a lo siguiente:

a). Deberán tomarse en cuenta las circunstancias económicas y sociales que priven en el país y, en su caso, la naturaleza y características particulares de operación de las entidades de que se trate;

b). Los ajustes y reducciones deberán realizarse en forma selectiva, procurando no afectar las metas sustantivas del gasto social y de los principales proyectos de inversión, optando preferentemente por los proyectos nuevos cuya cancelación tenga el menor impacto social y económico, así como los gastos para difusión;

c). En el caso de que la contingencia represente una reducción equivalente de hasta el 5 por ciento de los ingresos a que se refiere la fracción I del artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, el Ejecutivo Federal enviará a la Cámara en los siguientes 15 días hábiles, un informe que contenga el monto de gasto programable a reducir y la composición de dicha reducción por dependencia y entidad, y

d). En el caso de que la contingencia sea de tal magnitud que represente una reducción equivalente a un monto superior al 5 por ciento de los ingresos a que se refiere la fracción I del artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, el Ejecutivo Federal enviará a la Cámara en los siguientes 15 días hábiles, el monto de gasto programable a reducir, y una propuesta de composición de dicha reducción por dependencia y entidad.

La Cámara, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en un plazo de 10 días hábiles, analizará la composición de dicha propuesta, a fin de, en su caso, proponer modificaciones a la composición de la misma, en el marco de las disposiciones aplicables. El Ejecutivo Federal, tomando en consideración la opinión de la Cámara, resolverá lo conducente, informando de ello a la misma. En caso de que la Cámara no emita opinión dentro de dicho plazo, procederá el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal

A diferencia del artículo 45 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, que habla de la disminución de ingresos ordinarios en general, este artículo 32, hace una diferenciación en la disminución de ingresos. Por un lado, en la fracción primera, hace referencia a la disminución de ingresos por exportación de petróleo, que de acuerdo a los numerales 3 a 6, de la fracción IV, del artículo 1º. de las Ley de Ingresos de la Federación, son: Derecho de la extracción del petróleo, derecho extraordinario sobre la extracción del petróleo, derecho adicional sobre la extracción del petróleo y derecho sobre hidrocarburos; que juntos estima el gobierno federal se recaudarán 190,086,800.000.00; como lo indica la propia fracción primera en caso de que estos ingresos petroleros disminuyan se aplicarán los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, pero, si los recursos asignados a este fondo se agotan, se procederá a realizar los ajustes al presupuesto a que hace referencia la fracción II, de este artículo. Por otra parte la fracción segunda, incisos c) y d); se refieren a la disminución de ingresos a que hace alusión la fracción I, artículo 1º. de la Ley de Ingresos de la Federación, es decir, los derivados de pagos de impuestos federales; tratándose del inciso c), éste señala que en caso de que la contingencia represente una reducción de hasta el 5 por ciento de estos ingresos, es decir, una disminución de 33,299,895.000.00, tomando en consideración que el gobierno federal estima recaudar por pago de impuestos 665,997,900.000.00; el Ejecutivo Federal únicamente informará a la Cámara de Diputados del monto del gasto programable a reducir

y la composición de dicha reducción por dependencia y entidad, sin que dicha Cámara, tenga injerencia alguna en esta actividad, por tanto, el Ejecutivo Federal de acuerdo a su perspectiva podrá realizar los ajustes y reducciones al gasto público, que él juzgue conveniente, y en caso que estas reducciones vayan en perjuicio de programas sociales o de alto impacto para la sociedad, sobre todo para la población más marginada, la Cámara de Diputados no podrá hacer absolutamente nada porque ellos así lo están autorizando en este artículo 32. De acuerdo al inciso d), si la contingencia representa una reducción equivalente a un monto superior al 5 por ciento de estos ingresos, es decir, una reducción superior a 33,299,895.000.00; en este caso el Ejecutivo Federal enviará a la Cámara de Diputados, el monto del gasto programable a reducir y una propuesta de composición de dicha reducción por dependencia y entidad; para que la Cámara, analice la propuesta, y en su caso, proponga modificaciones a la composición de la misma, pero en caso de que la Cámara no emita opinión en un plazo de 10 días, procederá el proyecto enviado por el Ejecutivo.

Ante la reducción de los ingresos ordinarios contemplados en el artículo 1º. de la Ley de Ingresos de la Federación, tratése del que se trate, y sea cual sea el porcentaje de la disminución de estos ingresos, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar un proyecto de reducción y ajuste al presupuesto de egresos, a la Cámara de Diputados, para que ésta la apruebe, o en su caso, modifique dicha propuesta, ya sea en período de sesiones ordinarias, como lo dispone el artículo 65 Constitucional; o en sesión extraordinaria, en términos del artículo 67 de la propia constitución, y no únicamente informar a ésta, como lo señala el inciso c) de este artículo; además es una obligación de la Cámara entrar a fondo en el análisis de la propuesta de reducción y ajuste del presupuesto de egresos, ya que de lo contrario, no tendría razón de ser que el Ejecutivo Federal enviará esta reducción, si aquélla no entra a su estudio, como lo señala el último párrafo de este artículo.

Este artículo del Presupuesto de Egresos de la Federación, es inconstitucional, toda vez que la Constitución Federal, señala reformas al presupuesto únicamente en el caso de que algún gasto no se haya contemplado en el presupuesto y se hubiese determinado mediante una ley, posteriormente; no haciendo referencia a reducir el presupuesto de egresos en caso de que disminuyan los ingresos de la federación en un ejercicio fiscal.

Siendo la Cámara de Diputados la única facultada para aprobar, modificar o desaprobar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y dado que estamos ante un acto legislativo; constitucionalmente debe estar facultada también para aprobar o modificar la reducción del gasto público federal, aunque el artículo 72, inciso f) de la Carta Magna, se refiere a proyectos y decretos que se discutan en el Congreso de la Unión, la misma operatividad debe regir para los proyectos y decretos cuya resolución sea exclusiva de alguna de las Cámaras, es decir, que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formulación.

De lo contrario da la impresión que el Presidente de la República tiene la amplia libertad de disminuir el gasto público en los rubros que a su juicio personal él determine,

dejando a un lado a la soberanía popular, lo cual es inédito, ya que, si el Ejecutivo Federal en corresponsabilidad con la Cámara de Diputados son los que determinan el contenido del presupuesto de egresos, ellos mismos son quienes deben intervenir en su disminución.

Como atinadamente lo señala el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, en su libro Derecho Administrativo Mexicano I, el servicio público es uno de los grandes cometidos de la Administración Pública y precisamente la gran inconformidad que existe en los gobernados es que cuando se habla de reducción del gasto público se tiene injerencia directa con los servicios que el gobernado tiene derecho y que contribuye mediante el pago de sus contribuciones.

CONCLUSIONES

1. La actividad financiera tiene un contenido económico, porque tiene que abocarse a la obtención, manejo y aplicación de recursos de esa naturaleza; un contenido político, porque es el Estado el que se encarga de sus tres etapas; un contenido jurídico, porque esta actividad se encuentra sometida al derecho, es decir, está sujeta a una serie de normas jurídicas que regulan su actuación; y, un contenido social, porque las contribuciones y los gastos públicos ejercen una influencia decisiva sobre los grupos sociales que se encuentran dentro del Estado.

2. El derecho financiero tiene una clara autonomía y especialización ya que, el objetivo de este derecho es estudiar el aspecto jurídico de la actividad financiera en sus diversas manifestaciones.

3. El derecho presupuestario comprende el conjunto de normas jurídicas que regulan la percepción de los ingresos públicos y las que se encargan de regular el gasto público.

4. El presupuesto constituye actualmente un poderoso instrumento del Estado para ejercitar su voluntad política para reformar la estructura económica y social. Ahora más que nunca el presupuesto se utiliza como un eficaz medio para garantizar una redistribución socialmente justa de la riqueza.

5. En México a diferencia de otros países cuando hablamos de presupuesto, nos referimos a los gastos públicos, existiendo por separado los ingresos públicos, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos son dos actos que tienen un procedimiento diferente en su creación, y en su caso, aprobación; así como en su mecánica aplicativa, pero ambos se correlacionan dado que contienen normas jurídicas que regulan el anverso y reverso del fenómeno financiero del Estado Mexicano, ante ello ambos documentos deberían estar contenidos en uno solo, y asimismo discutirse y aprobarse en un solo acto legislativo.

La ley de presupuesto debe ser un acto unitario, no un acto complejo, y no debe inducir a error el hecho de que en la Ley del Presupuesto exista al mismo tiempo un articulado y unos estados de previsión de gastos e ingresos, sino por el contrario, sería idónea esta medida, ya que, al disminuirse los ingresos automáticamente se tendría que proponer mediante una iniciativa de ley la disminución del gasto público.

6. A pesar de que el Ejecutivo Federal tiene la facultad para presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, ello no significa que en el ámbito estrictamente constitucional, sea un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional, en virtud de que tanto la iniciativa como el proyecto referidos pueden ser modificados e inclusive desaprobados por el Congreso de la Unión o la Cámara de Diputados, es decir, hay una corresponsabilidad en la creación de estos dos actos legislativos por parte de ambos poderes federales.

7. El Presupuesto de Egresos, es un acto enteramente legislativo por la naturaleza del órgano que lo aprueba, además de que en sus análisis por la Cámara de Diputados, se siguen todos los pasos del proceso legislativo, y además, estamos frente a un ordenamiento jurídico de carácter general, impersonal y abstracto.

8. Desde el punto de vista jurídico-constitucional, el Presupuesto de Egresos es, sin duda, una importante limitación impuesta por la Constitución Federal a la Federación en general y al Poder Ejecutivo en particular, en virtud de que todos los gastos deben estar ajustados a lo previamente autorizado, sin que pueda darse a los fondos públicos un uso distinto de lo permitido en el mismo Presupuesto. La limitación en el gasto público significa para los ciudadanos, la seguridad de que su parte proporcional en las contribuciones fiscales está también delimitada.

9. La reducción o recorte al Presupuesto de Egresos de la Federación debe realizarse mediante una iniciativa que el Ejecutivo Federal envíe a la Cámara de Diputados, para que ésta una vez analizada, la apruebe o haga modificaciones al respecto; y no debe ser un acto discrecional del Presidente de la República, ya que así como existe un proceso para crear leyes o decretos, el mismo proceso se aplica para reformarlos o derogarlos, por lo que no hay justificación alguna para que esta misma mecánica se aplique en la reducción o reforma al gasto público.

10. A pesar de la reducción del Presupuesto de Egresos Federal como resultado de la disminución de ingresos federales, la orientación del ejercicio de los recursos al proponerse está reducción debe otorgar mayor importancia al fortalecimiento del gasto de alto impacto social y a la protección de áreas estratégicas de mayor incidencia en el aparato productivo, reduciendo los gastos de programas de menor relevancia. Las acciones para reducir las erogaciones deben procurar mantener el papel distributivo y estratégico para el desarrollo social del gasto público, afectando lo menos posible los programas dirigidos al

desarrollo social, al combate a la pobreza, entre otras más, minimizando el impacto adverso en la población; asimismo, proteger las erogaciones asociadas al desempeño de las funciones correspondientes al ámbito federal, en especial manteniendo el monto de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios autorizado por la Cámara de Diputados. En cuanto a la inversión pública disminuir el ritmo de ejecución de los programas menos prioritarios.

11. Los cometidos del Estado son una consecuencia de la propia organización social, de su desenvolvimiento político y cultural, así como de los cambios científicos y tecnológicos.

12. El servicio público es aquella acción o efecto de servir al pueblo, proteger sus intereses, satisfacer sus necesidades por medio de las funciones del Estado o la actuación de los particulares, es una creación del Estado el cual atiende a su organización y funcionamiento, con los elementos legales y materiales que le son necesarios.

13. Las formas que reviste el servicio público, son variadas en nuestra legislación; sea en forma centralizada, es decir, atendida directa o indirectamente por la administración pública; o en forma descentralizada en entes públicos que asumen el servicio; o por medio de empresas de participación estatal; y por los particulares en el régimen de concesión. Así, es una acción colectiva que esta a cargo de los sectores público, social y privado, comprometidos todos los seres humanos, y se puede ver en dos vertientes, como prestadores de esa necesidad del pueblo, y como receptores y beneficiarios de la misma.

14. Los modos de prestar los servicios públicos en México deben guiarse por las prescripciones de la Ley Suprema, para seguir impulsando el desarrollo político, social y económico en congruencia con las tradiciones jurídicas más elementales de la organización del Estado Federal Mexicano, para que las áreas estratégicas y prioritarias sigan representando el hilo conductor del modo de ser, de vivir y desarrollarse de la comunidad.