

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

*“ANALISIS JURIDICO DE LA ASIGNACION DE
GASTO PUBLICO VIA LEY DEL CONGRESO DE LA UNION”*

TESIS

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ALEJANDRO PAUL HERNANDEZ NARANJO

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. IGNACIO RAMOS ESPINOSA



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.

Indice

Introducción

Capitulo I
El Gasto Público

Capitulo II
Distribución del Gasto Público en México

Capitulo III
Ejemplo de Leyes que asignan gasto público para determinados sectores

Capitulo IV
Análisis Jurídico de la asignación del Gasto Público vía Ley del Congreso de la Unión

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

Esta tesis se ha preparado con la finalidad de conocer el problema que se presenta en México con la asignación de Gasto Público vía ley del Congreso de la Unión. Tiene como objetivo analizar las obligaciones de gasto derivadas de la legislación existente y plantear soluciones para que el Estado mexicano tenga disposición de los recursos necesarios para impulsar el desarrollo del país.

En el capítulo primero analizaré la evolución jurídica del Gasto Público, su concepto para efecto de este trabajo de investigación, el marco constitucional en el que encuadra, así como el marco legal. También se precisarán los elementos de control del Gasto Público, tanto el interno como el externo.

En el segundo capítulo distinguiré la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, principal instrumento de asignación de Gasto Público. Se describirá el proceso presupuestario mexicano, así como la composición y clasificación del Presupuesto de Egresos.

En el tercer capítulo analizaré algunos ejemplos de leyes ordinarias que asignan gasto público. En este apartado, se examinarán compromisos jurídicos de diversos tipos. Algunos señalan expresamente el nivel de recursos a erogar, otros determinan obligaciones del Gobierno Federal para su atención sin establecer montos específicos. Asimismo, existen erogaciones que se tienen claramente establecidas como prioridades y la tendencia legislativa respectiva.

En el cuarto capítulo analizaré la participación de la Cámara de Senadores en el proceso presupuestario, y en él se harán las conclusiones y propuestas de solución que considero pertinentes.

CAPITULO PRIMERO

EL GASTO PÚBLICO

I. DEFINICIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

EL Gasto Público es el concepto fundamental de esta tesis, para ello es necesario contar con algunas definiciones del mismo. A continuación cito algunas:

“El Gasto Público significa, en contraposición con el ingreso o entrada, toda salida estipulada en la norma presupuestaria. No basta con un concepto netamente contable, no sobra decir que dicho gasto autorizado por el Legislativo tiene como fin que el Gobierno pueda gastar en un objeto determinado; además de que debe tenerse en cuenta que así como no toda entrada en las Cajas del Tesoro es un ingreso, no toda salida de sus fondos es un gasto. Es decir, no basta con contemplar el gasto a efectuarse, estas cantidades de gasto deben ser empleadas para afrontar las obligaciones del Estado o encaminadas a un fin determinado. Por lo que, el Gasto Público, es el empleo de las cantidades consignadas, más que su autorización, con objeto de hacer frente a las atenciones específicas del rubro de salidas del Presupuesto.”¹

“El Gasto Público es un instrumento importante de la política económica. Los gobiernos de los países lo utilizan como un medio de compensación de desigualdades, un impulsor del crecimiento económico y como instrumento para que el gobierno cumpla con los objetivos del Estado. La disponibilidad de recursos determina la

¹ PRIEGO ÁLVAREZ, Freddy, *Introducción al Derecho Presupuestario. Naturaleza Jurídica y Efectos Jurídicos*, Porrúa, México, 2004. p. 241

velocidad con la cual podrán lograrse los proyectos que se plantean los gobiernos de los Estados.”²

“El Gasto Público consiste en la aplicación de los recursos económicos presupuestados, así como en la verificación de sus aplicaciones y la comprobación de los egresos”.³

Las definiciones anteriores son ejemplos de las consideraciones jurídicas sobre el Gasto Público. Tomando como base las definiciones citadas, concluyo:

- 1) Que el Gasto Público debe ser contemplado en una norma de carácter presupuestario.
- 2) Para que una erogación sea considerada Gasto Público, debe ser encaminada a cumplir con un objetivo del gobierno, debe satisfacer las finalidades de la planeación y política económica de un Estado.
- 3) El Gasto Público se encuentra sometido a un estricto control y evaluación de su impacto en la economía del país en que se ejerza.

Mi definición entonces del Gasto Público es “aquella erogación establecida en una norma, encaminada a cumplir acciones de gobierno y, sometido su ejercicio a un estricto control.”

² CHÁVEZ PRESA, Jorge, *Para recobrar la confianza en el Gobierno*, FCE, México, 2004, p. 75

³ MABARAK CERECEDO, *Derecho Financiero Público*, McGraw Hill, 1999, p.37

II. EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO.

En México el Gasto Público ha ido evolucionando de manera concomitante al desarrollo constitucional, económico y social de nuestro país. Al igual que nuestras instituciones, se ha venido fortaleciendo con el paso del tiempo y constituyéndose en uno de los pilares en los que descansa nuestro Estado mexicano. A continuación haré una reseña histórica de la evolución jurídica del Gasto Público.

En 1813 se inauguró el Congreso de Chilpancingo, del cual emanó la Constitución de Apatzingán (Decreto Constitucional para la América Mexicana) de 1814. Pese a que esta Constitución no tuvo vigencia, puede considerarse como un remoto antecedente del derecho presupuestario constitucional mexicano ya que contempló algunas cuestiones como: obligación de los mexicanos para con la patria, consistente en una “pronta disposición a contribuir a los gastos públicos” y la facultad del Congreso para “examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública”.⁴

El segundo Congreso Constituyente mexicano arroja la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, luego de un choque frontal originado por la controversia de la elección entre un sistema centralista, como el imperante en la época colonial, o un sistema Federal, encabezado por un Legislativo bicameral, a imagen y semejanza de nuestros vecinos del norte. Desafortunadamente esta Ley Fundamental no logra una adecuada regulación de las finanzas públicas, a lo más que llega es a conferirle al Congreso General la facultad exclusiva para fijar los gastos y establecer las contribuciones para cubrirlos, arreglar su recaudación y tomar anualmente cuentas al Gobierno. Eso sí,

⁴ PRIEGO ÁLVAREZ, *Ob. Cit.*, p. 19

omite la regla contenida en la Constitución gaditana que exigía la vigencia anual de las contribuciones.⁵

Con el General Santa Anna en el poder y su tendencia a dismantelar todas las reformas llevadas a cabo por el vicepresidente Gómez Farías, hicieron necesaria la instalación de un nuevo Congreso Constituyente. El 4 de enero de 1835 se instaló y como resultado se adoptaron las “Siete leyes constitucionales”. Se trataba de optar por una posición centralista en el gobierno. Dicha Constitución fijaba como obligación de los mexicanos el deber de cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones establecidas por ley⁶. Y, específicamente, establecer la facultad exclusiva del Congreso General para “decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deben cubrirse. Toda contribución cesa con el año, en el hecho no haber sido prorrogada para el siguiente”⁷. Este señalamiento deja al Presupuesto sin el rango de ley pues, “a diferencia de lo sucedido con la vigente Constitución Política Nacional de 1917 en la que no se hace distinción alguno entre el valor, rango, alcance de leyes y decretos, en la Tercera Ley fundamental de 1836, el artículo 43 en su segundo y tercer párrafo rezaba: El primer nombre [ley] corresponde a las que se versen [sic] sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo; El segundo [decreto] corresponde a los que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativos a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.”⁸

Un cuarto Congreso Constituyente mexicano se configuró en 1842. Santa Anna lo hace sustituir por una Junta de Notables que dio lugar a las *Bases Orgánicas* en 1843, mismas que tuvieron un corto período de vigencia, pues con Valentín Gómez Farías se restaura la Constitución Federal de 1824 mediante el *Acta Constitutiva y de Reformas*, de 1847.

⁵ *Ibidem.*, p. 20

⁶ Artículo 3, fracción II, Ley Fundamental Primera, en www.juridicas.unam.mx

⁷ Artículo 44, fracción III, Ley Fundamental Tercera, en www.juridicas.unam.mx

⁸ *Ídem.*

Comonfort convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el séptimo, que originó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Con la invasión francesa se suspendió la vigencia de ésta Constitución, surgieron las “Bases para el Nuevo Imperio” de 1863 y el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano” de 1865, que instauró las bases para la creación del Tribunal de Cuentas, precedente de la actual hacienda mexicana.

Una vez acabada la invasión francesa, Juárez entró de nuevo a la capital, y con el decreto del 20 de agosto de 1867 anuló con efecto retroactivo la legislación del segundo imperio y se restaura la vigencia de la Constitución de 1857. En su artículo 31, fracción VII, impuso la obligación a todo mexicano de “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”⁹. Ya se hacía mención de un Presupuesto de gastos presentado por el Ejecutivo al Congreso para su aprobación, imponiendo las contribuciones necesarias para cubrirlo.

El 13 de noviembre de 1867, con Sebastián Lerdo de Tejada en la Presidencia, tuvo lugar la reintroducción del veto presidencial y el regreso al bicameralismo en el Poder Legislativo.

De 1876 a 1911 México vive de nuevo, como afirma Floris Margadant, “bajo un despotismo ilustrado”¹⁰ en el cual no se registran avances en materia presupuestaria ya que todo lo determinaba el Ejecutivo y el Legislativo se encontraba bajo su sometimiento.

⁹ Constitución Mexicana de 1857, en www.juridicas.unam.mx

¹⁰MARGADANT F., Guillermo., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 18ª ED., Esfinge, México, 2002., p. 186

Tras la caída de Porfirio Díaz, después del triunfo de Carranza y Obregón, se firmó el 5 de febrero la Constitución de 1917, en la que originalmente el artículo 74, en su fracción IV, concentra las disposiciones constitucionales relativas al proceso de aprobación presupuestal. En la redacción de 1917 se estipulaba:

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

IV. Aprobar el proyecto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél.”

No fue sino hasta la Reforma Política de 1977¹¹ cuando esta fracción fue reformada mediante la adición de seis párrafos. El primero de ellos, estableció no sólo la facultad de “aprobar”, sino que adicionó las de “examinar” y “discutir” el ahora “Presupuesto de Egresos de la Federación”, a su vez, se adicionó a la Cámara de Diputados la facultad de “revisar la Cuenta Pública del año anterior.” Por su parte, el segundo párrafo estableció como fecha el 15 de noviembre, en la cual el Presidente de la República debía hacer llegar a la Cámara de Diputados “las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de Presupuesto”; El tercer párrafo se encargó de regular las llamadas “partidas secretas”; en los párrafos cuarto, quinto y sexto se reguló la Cuenta Pública, los plazos para su presentación; el séptimo párrafo estableció las circunstancias bajo las cuales sería posible la ampliación del plazo para la presentación de la iniciativa presidencial.

En 1982¹² se adicionó al segundo párrafo que en el año en que tomara posesión, 1 de diciembre de acuerdo con el artículo 83 constitucional, el Ejecutivo

¹¹ Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación, 6 de Diciembre de 1977

¹² *Idem*, 17 de Noviembre de 1982

podría presentar la iniciativa hasta el 15 de diciembre; en 1987¹³ se eliminó del sexto párrafo la referencia a la Comisión Permanente; en 1993¹⁴, se eliminó el plural de “leyes de ingresos y proyectos de Presupuesto” y se estableció el singular “Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos” en el segundo párrafo; en 1999¹⁵, en el artículo 79 constitucional, se creó la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y, por lo tanto, hubo que ajustar el párrafo sexto del 74 constitucional para suprimir la frase “Contaduría Mayor de Hacienda”.

El 30 de julio de 2004, la Constitución Federal fue reformada en su artículo 74, fracción IV, al cual se adicionó que la Cámara de Diputados además de contar con las facultades para aprobar, examinar y discutir al Presupuesto de Egresos de la Federación, también podría modificar su contenido. Al respecto, es indudable que en dicha reforma se resalta la importancia que tiene la participación de la Cámara de Diputados en lo que atañe a las decisiones del Gasto Público.

De igual forma, se modificaron las fechas para la presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos, estableciéndose el día 8 del mes de septiembre, y obligando a la Cámara de Diputados a aprobarlo a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Se modificó que en el año en que el Ejecutivo tomara posesión en la fecha prevista por el artículo 83, hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.¹⁶

III. MARCO JURÍDICO DEL GASTO PÚBLICO.

A) Fundamentos Constitucionales del Gasto Público.

¹³ *Idem*, 10 de agosto de 1987

¹⁴ *Idem*, 25 de octubre de 1993

¹⁵ *Idem*, 30 de julio de 1999

¹⁶ *Idem*, 30 de julio del 2004

El artículo 74 de la Constitución Federal establece como facultad exclusiva de la Cámara Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El artículo 75¹⁷ señala que “la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo”.

El artículo 13¹⁸ establece que ninguna persona puede gozar de emolumentos que no estén establecidos en la ley.

En el artículo 126¹⁹ se determina que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por una ley posterior.

Por mandamiento expreso del inciso h) del artículo 72²⁰ constitucional, cualquier proyecto que versare sobre un empréstito, es decir, sobre un crédito o financiamiento del Gasto Público que tuviere que hacerse por medio del Poder Legislativo; deberá conocer en primer lugar de ese proyecto la Cámara de Diputados.

La fracción VII del artículo 73²¹ constitucional señala como importante facultad del Congreso General la de aprobar los proyectos de ley que se refieran a

¹⁷ Artículo 75, *Idem.*

¹⁸ Artículo 13, *Idem.*

¹⁹ Artículo 126, *Idem.*

²⁰ Artículo 72, *Idem.*

²¹ Artículo 73, *Idem.*

contribuciones que se destinen a cubrir el Presupuesto de Egresos. Claramente se establece la relación entre las contribuciones y el Presupuesto.

B) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.²²

El principal objetivo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, es asegurar la utilización adecuada de los recursos públicos, y controlar eficientemente su erogación para garantizar el cumplimiento de los fines programados. En su articulado confluyen las decisiones políticas con la operación del gasto, para que éste se programe y ejecute eficientemente. Asimismo se estipula en dicho texto que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde programar, presupuestar, controlar, y evaluar el Gasto Público, y se establece que el Gasto Público Federal abarca las erogaciones tanto por concepto de gasto corriente, inversión física e inversión financiera, como por concepto de pagos de pasivo o deuda pública, y de igual forma las que se relacionan con la responsabilidad patrimonial.

En dicha ley se ordenan que todas las entidades que efectúen Gasto Público Federal cuenten con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades; define lo que es el Presupuesto, establece la estructura y contenido del mismo, señala la forma en que debe formularse, fija las normas de su ejercicio, y señala a los responsables de su ejecución. A su vez dispone que las Secretarías y Departamentos Administrativos deben ordenar y coordinar las actividades de planeación, programación, y evaluación del gasto de las Entidades Paraestatales que queden ubicadas en el sector que coordinen.

En esta ley se establece que la programación del Gasto Público Federal debe basarse en las directrices y planes de desarrollo económico y social; que los

²² *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, en www.cddhcu.gob.mx

presupuestos han de formularse con apoyo en programas que señalen los objetivos, las metas y las unidades responsables de su ejecución; asimismo, que para evitar la suspensión de proyectos por falta de medios, han de especificar la fuente de recursos para su financiamiento.

Como prescribe la ley, el Proyecto de Presupuesto debe ser presentado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre del año inmediato anterior al que corresponda, y toda proposición de aumento o creación de partidas que en la legislatura se haga debe ir acompañada del, a su vez, similar incremento en el ingreso.

En esta ley se determinan las facultades y atribuciones del Ejecutivo Federal para asignar los recursos obtenidos en exceso, y ordena que el Gasto Público Federal se ajuste al monto autorizado por los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de partidas de ampliación automática relativas a las erogaciones cuyo monto no es posible prever.

Señala la ley, que concluida la vigencia del Presupuesto, sólo podrán hacerse pagos con base en él cuando se trate de conceptos devengados en el año correspondiente, siempre y cuando las operaciones que los originaron hubieren sido contabilizadas debida y oportunamente, y la entidad responsable hubiera cumplido con la obligación de informar a la Secretaría de Hacienda antes del último día de febrero²³, el monto y las características de su deuda pública flotante o de su pasivo circulante al fin del año anterior.

Cada una de las dependencias y entidades debe llevar su propia contabilidad y registros auxiliares de acuerdo con las instrucciones que sobre la forma y términos de hacerlo dicte la Secretaría de Hacienda, la cual periódicamente debe examinar el funcionamiento de sus sistemas y

²³Artículo 28, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en www.cddhcu.gob.mx

procedimientos de contabilidad para autorizar, en su caso, su modificación o simplificación.

En todas las dependencias y entidades de la administración pública paraestatal deben establecerse órganos de auditoría interna, mismos que bajo el mando del titular respectivo deben cumplir los programas mínimos de la autoridad citada; excepto cuando, por la naturaleza de sus funciones o por lo reducido de sus operaciones, no se justifique su existencia y así lo acuerde el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda.

Toda la Administración Pública Federal se encuentra obligada a suministrar a la Secretaría de Hacienda, con la periodicidad que la misma determine, toda la información presupuestal, contable, financiera y de cualquier índole que requiera. Consolidada ésta, la Secretaría de Hacienda formula la Cuenta Pública y la somete a la consideración del Presidente de la República para posteriormente presentarla para su revisión a la Cámara de Diputados. Los órganos competentes de ésta, y los de la Cámara de Senadores, y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remiten oportunamente sus estados contables directamente al Presidente de la República, para que éste ordene su incorporación a dicha cuenta.

C) Otras leyes

*Ley General de Deuda Pública.*²⁴

La Ley General de Deuda Pública tiene como objetivo principal obtener el máximo rendimiento de los medios financieros que el sector público Federal consigue a través del crédito interno y externo, así como organizar los

²⁴ *Ley General de Deuda Pública*, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, en www.cddhcu.gob.mx

procedimientos de información con el fin de que permitan determinar en todo momento el estado del endeudamiento nacional.

La Deuda Pública está constituida por las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo tanto del Ejecutivo Federal y sus dependencias, como de los organismos descentralizados; de las empresas de participación estatal mayoritaria, y así mismo de las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas. También está compuesta por las obligaciones a cargo de los fideicomisos en los que el fideicomitente es el gobierno Federal, un organismo descentralizado, una empresa de participación estatal mayoritaria, o alguna institución que preste servicios de banca, crédito, seguros o fianzas.

Los organismos descentralizados, empresas y fideicomisos recién mencionados, pueden contratar financiamientos externos sólo con autorización previa de la Secretaría de Hacienda; por lo que toca a los financiamientos internos, basta con la aprobación de sus órganos de gobierno, que deben informar sobre el particular a la anterior Secretaría. Esta supervisa el manejo de los recursos provenientes de estos financiamientos, y puede coordinarse al respecto con la Secretaría de Estado o el departamento administrativo a cargo del sector que se trate.

El Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo pueden contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las entidades del sector público Federal requieren autorización previa de dicha Secretaría para efectuar tanto negociaciones oficiales como gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales. Para obtener dicha aprobación deben proporcionarle sus programas financieros, tanto anuales como a mediano y a largo plazo, así como la

información adicional que se les solicite para determinar sus necesidades de crédito.

Los financiamientos no deben exceder la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promueva, por lo que los proyectos a cargo de las dependencias del gobierno Federal deben producir los recursos suficientes tanto para la amortización del capital como para el cumplimiento de las obligaciones que dichos financiamientos impliquen.

Tratándose de obligaciones derivadas del financiamiento de los proyectos de infraestructura productiva a largo plazo relacionados con actividades prioritarias, mediante el cual vayan a adquirirse bienes o servicios bajo cualquier modalidad, y cuya fuente de pago vaya a ser el flujo de recursos que el mismo proyecto origine, en ningún caso pueden autorizarse financiamientos que generen obligaciones que a juicio de la Secretaría excedan la capacidad de pago de las entidades que piden la aprobación.

Para efectos de esta ley, sólo se considera como pasivo directo el monto por pagar durante el ejercicio anual en curso y el ejercicio siguiente; el resto del financiamiento se considera como pasivo contingente hasta el pago total del mismo.

Las Secretarías de Estado o departamentos administrativos a cargo de la coordinación de cada sector, deben hacer del conocimiento de la Secretaría de Hacienda los proyectos y programas de actividades que requieran subvención para su realización, indicando claramente los recursos que se proponen utilizar para cubrir las obligaciones de los financiamientos que promueven. Su capacidad de pago se establece en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes.

La Secretaría de Hacienda autorizará en su caso los financiamientos promovidos por las entidades del sector público y, cuando estos provengan del exterior o se concierten en moneda extranjera, tendrá en cuenta la opinión de la Comisión asesora de financiamientos externos. El monto de las partidas que las entidades deben destinar anualmente para satisfacer los compromisos derivados de la contratación de empréstitos deben ser revisados por la Secretaría de Hacienda con el fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En ningún caso se pueden autorizar financiamientos que generen obligaciones que a su juicio excedan la capacidad de pago de las entidades promoventes, las cuales están obligadas a llevar el registro de los créditos en que participen conforme a las reglas que señala la multicitada Secretaría y deben asimismo, dar las facilidades necesarias para que el personal de la misma compruebe la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda.

En respuesta a la iniciativa fundada del Ejecutivo, al Congreso de la Unión compete autorizar el monto del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno Federal así como a las entidades del sector público Federal incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Al aprobar la Ley de Ingresos, el Congreso puede autorizar el ejercicio de montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del Ejecutivo Federal existan circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan, debiendo informar de inmediato a dicha asamblea. Al remitir el proyecto de Ley de Ingresos, y al rendir la Cuenta Pública, el Ejecutivo debe informar al Congreso el estado de la deuda, y así mismo comunicarle trimestralmente los movimientos de la misma.

Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso son la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento del Presupuesto Federal. La deuda neta de las entidades incluidas en dicho documento debe estar relacionada con la calendarización y demás previsiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de

gasto y financiamiento. La Secretaría de Hacienda debe asegurarse de que se incluyan en los Presupuestos de las entidades del sector público las sumas necesarias para satisfacer puntualmente los compromisos derivados de la contratación de financiamientos.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*²⁵

Para evitar la duplicación de funciones y para coadyuvar a que las decisiones gubernamentales produzcan efectivamente los resultados programados, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de la organización tanto de la Administración Pública centralizada: Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; así como de la Administración Pública paraestatal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.

Dicho ordenamiento señala responsabilidades claras y precisas a los encargados de la gestión pública. Con este propósito se establecen las necesidades apremiantes que les corresponde satisfacer, se señalan los objetivos de su acción, y se fijan las metas que deben alcanzar, de modo que resulten inteligibles tanto para los servidores públicos como para la población en general.

La Ley en comento estatuye las atribuciones del Ejecutivo Federal para constituir comisiones intersecretariales, para coordinar acciones con los gobernadores de los estados, y para designar titulares de las distintas dependencias de la administración pública, todas de igual rango por lo que no hay entre ellas preeminencia alguna. Señala las atribuciones de dichas dependencias

²⁵ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976, en www.cddhcu.gob.mx

para formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos respecto de los asuntos de su competencia; la obligación que tienen de expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público; así como la necesidad de que cuenten con unidades de planeación, programación, informática y estadística, recursos humanos y recursos materiales.

La mencionada legislación determina la facultad del Poder Legislativo así como la del Ejecutivo para crear entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio que, reunidas en agrupaciones definidas según su ámbito de competencia, se sitúan dentro de la esfera de acción de las dependencias de la administración pública centralizada, responsables de desempeñar funciones afines a las actividades a cargo de cada uno de esos organismos. A dichas Secretarías y departamentos administrativos encargados de la coordinación de un sector específico les corresponde participar en lo órganos de gobierno de las instituciones paraestatales agrupadas bajo su dirección, conocer su operación y evaluar sus resultados. Asimismo es de su incumbencia organizar los procesos de programación y presupuestación de las mismas.

*Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.*²⁶

Esta ley regula el gasto que en este tipo de operaciones se realice con cargo al Presupuesto Federal tanto en la Federación como en los estados, los municipios o los organismos auxiliares de dichos niveles de gobierno. También reglamenta las funciones relativas a su planeación, presupuestación y ejecución.

Al planear sus adquisiciones, arrendamientos y servicios, las dependencias de la administración pública deben ajustarse tanto a los objetivos y prioridades del plan nacional de desarrollo como a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que les correspondan, así como a las previsiones

²⁶ *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del 2000, en www.cddhcu.gob.mx

contenidas en sus programas anuales de trabajo. Todo lo anterior de acuerdo con los objetivos, metas y previsión de recursos establecidos para ellos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La erogación para la contratación de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, requiere la autorización por escrito del titular de la dependencia de que se trate, así como el dictamen del área respectiva en el sentido de que no cuenta con el personal capacitado o disponible para realizar estas actividades.

Tomando en cuenta tanto sus objetivos y metas a largo, mediano y corto plazo, como las acciones que han de realizarse antes, durante y después de las operaciones a que se refiere esta Ley, las dependencias y entidades formulan sus respectivos Presupuestos y sus programas. Deberán considerar la calendarización física y financiera de los recursos necesarios, las unidades responsables de la ejecución de los proyectos, los programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones que se requieran y, en su caso, aquellos relativos a la adquisición de bienes para su posterior comercialización incluyendo los que han de sujetarse a procesos productivos.

Asimismo deben cerciorarse dichos organismos de que los bienes que necesitan existen en cantidad suficiente, enterarse de los plazos estimados para su suministro y de los avances tecnológicos incorporados en ellos; y en su caso conocer los planos, proyectos y especificaciones. También deben tomar en cuenta los requerimientos de mantenimiento de los bienes muebles a su cargo, y las demás previsiones, de acuerdo con la naturaleza y características de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como las normas aplicables conforme a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, o a falta de éstas, las normas internacionales.

El 31 de marzo de cada año las dependencias y entidades deben remitir a la Secretaría de la Función Pública su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y ponerlo a disposición de los interesados.

En los contratos de adquisiciones, arrendamiento y servicios cuya vigencia rebase un ejercicio presupuestal, las dependencias o entidades deben determinar tanto el Presupuesto total como el relativo a los ejercicios que abarque. En la formulación de los Presupuestos de los ejercicios subsecuentes se consideran los costos que en su momento se encuentren vigentes, y se da prioridad a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

*Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas*²⁷

Las dependencias y entidades de la administración pública Federal, al plantear obra públicas y servicios relacionadas con las mismas, deben ajustarse a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que les correspondan. También deben ceñirse a las previsiones contenidas en sus programas de anuales de trabajo, de acuerdo con sus objetivos y metas, considerando las previsiones de recursos establecidos para ellas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y asimismo a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos.

Sólo pueden celebrarse contratos de servicios relacionados con obras públicas cuando las áreas responsables de su ejecución carezcan cuantitativa o cualitativamente de los elementos, instalaciones y personal para llevarlos a cabo, lo cual debe comprobarse a través del dictamen que para tal efecto emita el titular del área responsable de los trabajos.

²⁷ *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del 2000, en www.cddhcu.gob.mx

Antes de iniciar los trabajos, debe contarse con la expropiación de los inmuebles sobre los cuales va a ejecutarse la obra pública; con la propiedad o derechos de propiedad, incluyendo el derecho de vía; y con los dictámenes, permisos, licencias de bancos de materiales. En las bases de licitación deben precisarse los trámites que corresponde realizar al contratista.

El 31 de marzo de cada año las dependencias y entidades remitirán a la Secretaría de la Función Pública su programa anual de obras públicas y servicios relacionados con las mismas. Cuando su ejecución rebase un ejercicio presupuestal, en la formulación de los Presupuestos de ejercicios subsecuentes, además de considerar los costos que en su momento se encuentren vigentes, deben hacerse las previsiones necesarias tanto respecto a los ajustes en ellos, como la existencia de convenio que asegure la continuidad de los trabajos. La base para solicitar la asignación de cada ejercicio presupuestal es el Presupuesto actualizado, y la asignación presupuestal para cada contrato sirve de base para otorgar, en su caso, el porcentaje pactado como anticipo.

IV. CONTROL Y EVALUACIÓN DEL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO.

El control y la evaluación del ejercicio del Gasto Público tiene como finalidad evaluar el desempeño gubernamental, y a su vez alcanzar mayor rendimiento financiero y consecución de las metas y programas planteados como objetivos finales.

Existen dos tipos de control y evaluación del ejercicio del gasto: uno de carácter interno que tiene que ver con el control administrativo llevado a cabo por todas y cada una de las dependencias; y el otro, el externo, que lo realiza el Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de llevar el control interno de la administración pública a través de unidades de auditoría, que administrativamente dependen de la entidad de la que forman parte, pero que se basan en los lineamientos de dicha Secretaría. El Sistema de Evaluación del Desempeño forma parte de los procedimientos de control, y es el instrumento con el que se evalúa, de manera objetiva y socialmente aceptada, la eficacia y eficiencia de los programas y proyectos que realizan las unidades responsables.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene competencia para controlar, evaluar e inspeccionar el ejercicio del Gasto Público Federal, para verificar el cumplimiento de lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de erogaciones, así como vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores, así como realizar auditorías y evaluaciones.

Con la introducción del Sistema de Evaluación del Desempeño, las entidades y dependencias tienen facultades para celebrar convenios de desempeño que les permitan tener acceso a fondos presupuestales sin necesidad de autorizaciones previas. Las auditorías al desempeño permiten conocer de manera más clara si se están cumpliendo con los objetivos de los programas autorizados y conocer el provecho que la sociedad recibe de los servicios prestados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora cada trimestre el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, para el Congreso de la Unión. Su propósito es informar acerca del desempeño de las principales variables económicas y sobre el cumplimiento de las metas de finanzas públicas, tanto en lo que se refiere al ejercicio del gasto como a la evolución de la recaudación.

El otro medio de control del Gasto Público es aquél que lleva el Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación que es la encargada de la revisión de la Cuenta Pública del gobierno Federal, y tiene atribuciones para verificar la exactitud de los datos presentados; evaluar los procedimientos y operaciones contables, y cotejar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados, así como verificar si las cantidades correspondientes a los ingresos y egresos coinciden con los conceptos y partidas respectivas. Además ejerce el control funcional al evaluar la eficiencia de la actividad en el ámbito económico-financiero de las entidades que realizan erogaciones con cargo al Presupuesto.

CAPITULO SEGUNDO

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

I. EVOLUCIÓN DE LA PRESUPUESTACIÓN EN MÉXICO

Con la aprobación del gasto por parte de órganos de representación, se diferenciaron el patrimonio público del Estado y el patrimonio privado del monarca. Este es uno de los rasgos característicos del concepto de Estado moderno. Los recursos que tenían su origen en tributos debían tener un destino establecido por órganos de representación, incluyendo las asignaciones de la corona.

“El Presupuesto es pues, por antonomasia, una institución jurídica que expresa con nitidez extrema la soberanía política consagrada por la representación popular mediante ley, junto con el derecho de establecer tributos y de distribuir el importe de su resultado entre las necesidades más importantes de la Administración Pública del Estado; que es el atributo más importante del poder político. Por lo que en sentido estricto, el Presupuesto no existe más que en los países sujetos al equilibrio

entre poderes, expresando tal vez como ninguna otra institución de Derecho Público, el carácter de compromiso entre sus distintos poderes que lo integran, en cuanto distribuye competencias de índole financiera. El órgano legislativo, que actúa como el legítimo representante popular, restringe las facultades del Poder Ejecutivo por medio de la Ley de Presupuesto, garantizando así que en la Administración se acate el interés que aquélla persigue; esto es, lograr, con limitaciones legales el control democrático tanto de la actividad económica como de la política del Gobierno pues vía el Presupuesto se especifican los recursos para el desarrollo y consecución de los fines del Estado.”²⁸

En México durante los últimos años se ha aplicado la técnica denominada Presupuesto por Programas (ppp) para formular el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Durante los gobiernos de los presidentes Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo se adoptó la fórmula de Presupuestos por programas en lugar de utilizar la técnica llamada *Presupuesto tradicional*, que se venía utilizando desde 1935.

La técnica del Presupuesto tradicional consistía en relacionar insumos con los responsables de su uso y administración. Para elaborar un Presupuesto de Egresos se calculaba lo necesario para operar con normalidad, basándose en lo utilizado el año anterior. Con esta técnica no se tenía la intención explícita de optimizar, dada una restricción de recursos.

El Presupuesto por Programas trata de relacionar metas con recursos disponibles para aplicar técnicas de optimización. En un Presupuesto por Programas, primero se fijan objetivos y metas a los sectores en que se divide el

²⁸ PRIEGO ALVAREZ, *Ob. Cit.*, p. 129

sistema económico, y después se asignan los recursos para cumplirlas, considerando las restricciones financieras. Esta técnica de prioridad en la asignación de recursos a lo que el gobierno quiere lograr, más que a los insumos que va a adquirir.

Uno de los principales motivos de la adopción del *ppp* en México, fue dar orden al crecimiento del Gasto Público en la llamada “administración de la abundancia” de finales de los años setenta y principios de los ochenta. Sin embargo, la concepción del *ppp* en términos de abundancia no reconoce restricciones significativas. El *ppp* que se aplicó en México, además de presentar las erogaciones señalando ejecutores e insumos, herencia del Presupuesto tradicional, presentó también el Gasto Público desglosado en funciones y programas *sui generis*, Según se estableció en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada a finales de 1976, el Ejecutivo tenía que presentar el PEF con base en programas que incluyeran objetivos y metas. El mismo *ppp* demandó entonces un sistema de planeación que facilitara la coordinación de esfuerzos y guiara en el diseño de programas y en la fijación de objetivos y metas desde una perspectiva nacional e integral. Con la instauración del Sistema Nacional de Planeación Democrática en 1985, el *ppp* quedó consolidado en México técnica y jurídicamente.²⁹

En México se ha utilizado la técnica denominada Presupuesto por Programas (*ppp*), para formular el PEF desde hace más de 20 años. Conocer el funcionamiento del (*ppp*) y las causas de su aplicación es fundamental para poner en contexto los motivos que impulsaron las reformas al proceso presupuestario en el año de 1996.³⁰

La antigua forma de presupuestación no permitía determinar la eficiencia de la gestión presupuestal, porque se basaba en un proceso empírico, mecánico y

²⁹ CHÁVEZ PRESA, *Ob. Cit.*, p. 135

³⁰ *Idem*

unitario que asignaba recursos atendiendo únicamente al objeto específico del gasto, e impedía localizar las duplicaciones de funciones y erogaciones. Asimismo, establecer únicamente una verificación legal y financiera que no incluía el control de avances ni la evaluación de resultados, sólo permitía fincar responsabilidad respecto al mal manejo de los recursos autorizados y no así respecto al rendimiento programático de dichos recursos.

El Presupuesto Tradicional consistía sobre todo en relacionar insumos con los responsables de su uso y administración. Para elaborar un Presupuesto de Egresos se calculaba lo necesario para operar con normalidad, como sueldos y salarios, papelería y útiles, mobiliario y equipo, vehículos, entre otros, basándose en lo utilizado el año anterior. Con esta técnica no se tenía la intención explícita de optimizar dada una restricción de recursos ni mucho menos de medir el impacto programático de ellos.

Con el fin de que todos los gastos de la administración pública se encuadraran en un solo documento, tanto para controlarlos mejor, como para apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Estado y garantizar el cumplimiento de las mismas, a partir de 1965 se incluyeron en el Presupuesto Federal los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, porque sólo integrados en un documento único todos los gastos, pueden conocerse con exactitud tanto la magnitud de éstos y la utilidad que se deriva de cada uno de los proyectos con los que se relacionan, como la proporción que del Producto Interno Bruto representa el gasto del gobierno. Además, esa presentación permite percibir con certeza si el Presupuesto está equilibrado o no, dificulta la ocultación de gastos y facilita el control que el Poder Legislativo ejerce sobre el Gasto Público.

En 1974 se inició una etapa de transición que se llamó de “orientación programática”, la cual condujo a que en diciembre de 1976 se abrogara la Ley

Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1935 y se expidiera la que está en vigor, la cual implantó en la administración Federal el Presupuesto por programas, mismo que a manera de prueba venía utilizándose desde 1959 en la Secretaría de Obras Públicas, en la Secretaría de Agricultura y Ganadería y en la Universidad Nacional Autónoma de México.³¹

Durante los gobiernos de los Presidentes Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo se adoptó el Presupuesto por programas para formular el PEF en lugar de la técnica denominada *Presupuesto tradicional*, que había sido utilizado desde 1935. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en vigor desde 1977, racionalizó la gestión pública al implantar la presupuestación por programas fundados en costos, de acuerdo a los objetivos y metas de cada entidad gubernamental, en los que debe señalarse a los responsables de su ejecución.³²Dichos programas son elaborados por las propias entidades tomando en cuenta tanto la situación pretendida para el futuro, como los recursos y las acciones necesarias para llegar a ella.

El espíritu del Presupuesto por programas era relacionar metas con recursos disponibles para aplicar técnicas de optimización. En un *ppp* primero se fijan objetivos y metas a los sectores en que se divide el sistema económico, y después, se asignan los recursos para cumplirlas, considerando las restricciones financieras. A diferencia del sistema tradicional, el *ppp* da prioridad en la asignación de recursos a lo que el gobierno quiere lograr, en vez de los insumos que se van a adquirir.

“El fundamento del proceso de selección de los planes y programas más eficaces para alcanzar los fines de la política gubernamental es el empleo metódico del análisis económico

³¹ SEDAS ORTEGA, Cecilia, *Legislación en materia de Presupuesto, ejercicio y control del Gasto Público local*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1994, p. 47

³² Artículo 13, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en www.cddhcu.gob.mx

para decidir entre las diferentes opciones del Gasto Público, y es la comparación entre el costo y el beneficio, o entre el costo y la eficiencia el procedimiento más efectivo para hacerlo.”³³

Otro cambio efectuado al Presupuesto por programas es la introducción de *indicadores de desempeño* para conocer el efecto en la sociedad de los programas, los productos y los servicios públicos. En suma, la técnica del *ppp* todavía se utiliza, aunque con modificaciones, porque pretende dar un uso transparente al dinero de los contribuyentes al tener el gobierno que explicar con claridad y detalle a los representantes populares los objetivos y los resultados por alcanzar.

La aplicación del *ppp* no dio todos los resultados que se pretendía, por varias razones. Primera, se concentro más en cuantificar los procesos que los resultados. Segunda, la carencia de un método de costos impidió relacionar las metas con los recursos, es decir, dado un monto de recursos, la determinación de metas era empírica en algunos casos o con base en lo efectuado el año previo; esto es, los costos promedio históricos a los cuales se añadía la inflación. Y tercera, faltó una metodología que estableciera lineamientos para diseñar los programas y proyectos. De hecho, los “programas” del *ppp* eran más bien actividades que describían las atribuciones de las dependencias, los cuales no tenían relación alguna con los programas sectoriales ni con el Plan Nacional de Desarrollo.³⁴

Cuando declinó el auge petrolero, la expansión fiscal de la época provocó un fuerte desequilibrio en las finanzas públicas aunado a un grave endeudamiento, lo que ocasionó severos ajustes a las mismas. La política fiscal utilizó, entre otras medidas, la contención del gasto como medio para reducir los balances primario y

³³SEDAS ORTEGA, *Ob. Cit.*, p. 52

³⁴CHÁVEZ PRESA, *Ob. Cit.*, p. 137

económico deficitarios para contener la inflación y dar estabilidad al tipo de cambio.

A partir de entonces la prioridad del proceso presupuestario ha sido ajustar el nivel de gasto al nivel de ingresos.

Las crisis económicas demostraron que los recortes al gasto por sí mismos no resuelven las causas de su expansión. Esta se origina sobre todo en la inercia presupuestaria y en la ausencia de una efectiva rendición de cuentas; por ello la reducción sólo es temporal. También sacaron a la luz, que en la urgencia económica los ajustes se concentran en la inversión pública, lo que deprime el crecimiento económico. Los recortes afectan la provisión de bienes y prestación de servicios públicos que a su vez deterioran la imagen que tienen los contribuyentes del gobierno, e incentivan la evasión. Generando un círculo de menos ingresos, más ajuste al gasto, mayor deterioro de los servicios públicos, y en consecuencia, mayor desconfianza y mayor evasión.³⁵

Las crisis económicas nos enseñaron que el proceso presupuestario no debe concentrarse en el control del nivel de gasto como fin último, sino en maximizar los resultados dada la disponibilidad de ingresos. Y además, que si el Gasto Público no puede financiarse con los ingresos actuales, será necesario fortalecer las fuentes permanentes de recaudación e incrementar la productividad de dicho gasto.

En los años recientes las reformas estructurales a la economía se concentraron en el ámbito macroeconómico. Las crisis económicas de la historia reciente no dieron oportunidad al desarrollo de una reforma paralela tan necesaria como las emprendidas, pero en el ámbito macroeconómico, es decir, una reforma cuyo propósito fuera aumentar la productividad del gobierno, y con ello, minimizar las consecuencias de los ajustes al gasto en el empleo y en la provisión de bienes

³⁵ *Ibidem*, p. 79

y servicios públicos. Aumentar la productividad del gasto sólo se logra si se perfecciona su asignación jerarquizando los programas y los proyectos para otorgar prioridad a los de mayor rentabilidad social o económica, y evaluar la provisión de algunos bienes por parte del sector público Federal, para permitir mayor participación privada en su producción, distribución, o almacenamiento dejando al gobierno la responsabilidad de regular y supervisar dicha provisión.

Hoy en día la técnica del *ppp* en su formato y alcance original, está en desuso en la mayoría de los países de la OCDE y en América Latina. En la mayoría de los casos se simplificó para hacerlo accesible a los representantes populares y no sólo a los especialistas, lo que ha permitido a los legisladores formar juicios adecuados y emitir opiniones acerca de las propuestas de gasto con base en las demandas que recogen de sus electores y en su disposición a contribuir fiscalmente por ellas.

Los legisladores, ejecutores y autoridades presupuestarias no estaban satisfechos con lo alcanzado. La queja común era que en la formulación del Presupuesto no se consideraban las demandas ciudadanas, que el gasto se ejercía con discrecionalidad y que no había una efectiva rendición de cuentas. Estos reclamos se intensificaron con la pluralidad y las competencias políticas que sobrevinieron en 1997, cuando ningún partido político pudo alcanzar la mayoría simple en la Cámara de Diputados, circunstancia que obligó a que las autoridades presupuestarias aceleraran la revisión de los procesos de formulación e integración del PEF.

El resultado fue una reforma al proceso presupuestario, la cual se inició en 1996 y concluyó su primera etapa en 1998. La reforma introdujo dos innovaciones que son los pilares para orientar las etapas del proceso hacia la

obtención de resultados: la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).³⁶

Esta reforma se enfocó en las instituciones que regulan el proceso presupuestario con el objeto de introducir incentivos que incidan en el desempeño de la administración pública e incrementar la transparencia en la asignación del gasto y en su ejercicio, base para incrementar la confianza de la población en el gobierno.

La reforma al proceso presupuestario de 1996 tuvo el propósito de elevar la eficacia y la eficiencia del uso del Gasto Público Federal. Por eficacia debe entenderse que la aplicación del Gasto Público logre los objetivos determinados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales; la eficiencia se refiere a disminuir el costo de transacción del gobierno a la vez que se aumenta la calidad y la cantidad de los bienes y servicios que ofrece.

II. NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

En este punto a desarrollar de la tesis, sustentaré la naturaleza jurídica del Presupuesto, debido a que se ha cuestionado si este instituto contiene normas jurídicas, si tiene la naturaleza de una ley o si sólo se trata de un acto administrativo revestido con el manto del legislativo. Partiendo de estos supuestos, analizaremos cada una de las posturas para después arribar a una propia.

El constante cuestionamiento acerca de la naturaleza jurídica del Presupuesto tiene su origen en Alemania durante el transcurso del siglo XIX.

³⁶ *Ibidem*, p. 165

“No es hasta 1863 cuando el canciller Bismarck emite su discurso frente al Parlamento prusiano con el propósito de buscar su consentimiento, consistente en que fuesen aprobados los gastos referentes a la reforma militar que llevaba como fin los preparativos de la guerra contra Austria. Momento en que como nunca antes toma fuerza el tópico sobre la naturaleza jurídica del instituto presupuestario, dado que en la misma intervención se buscaba reducirla las facultades del Parlamento en materia de Presupuestos remarcando la necesidad de garantizar los servicios públicos, toda vez que era esta misma necesidad la que superaba cualquier controversia de carácter jurídico o político. Argumentaba, además, que el voto parlamentario en materia presupuestaria nunca había tenido el valor de Ley, pues el hecho de que el artículo 99 de aquella Constitución exigiera que todos los ingresos y gastos debieran estar contenidos anualmente en el Presupuesto, se traducía en que éste debía ser establecido mediante Ley, y referente a ello, lo único que aquella Carta Magna decía, era sobre la necesidad de que en su elaboración confluyeran anualmente, dadas las particularidades de la signatura, la Corona, la Cámara Alta y la Cámara Baja”.³⁷

El Parlamento negó la autorización, Bismarck continuó gobernando sin Presupuesto, y es entonces cuando se inicia la crítica doctrinal sobre la naturaleza jurídica de la institución del Presupuesto. El anterior suceso, cuestionó si la forma de la ley coincide necesariamente con su naturaleza, y es así como se abre el camino para la discusión y distinción en la doctrina alemana entre la ley formal y la ley material.

A) El Presupuesto como ley formal.

³⁷ PRIEGO ÁLVAREZ, *Ob. Cit.*, p. 149

La doctrina germánica llegó a considerar la actividad financiera como una potestad más de la Administración, equiparándola con la de la policía, por lo que aun cuando se exigía que dicha actividad estuviera ajustada a la legalidad, dicha sujeción siempre quedaba en un nivel inferior de importancia con respecto a la función que el Estado debe cumplir en relación con las fianzas públicas. La exigencia de legalidad presupuestaria se convierte en un tipo de autorización para la ejecución de la potestad financiera, lo que aunado a la concepción de que el principio de división de poderes obligaba a determinar que los actos emanados del legislativo, así como los emanados por los órganos de la Administración era denominados por ese simple hecho, actos administrativos, llega a provocar que al ser el Presupuesto elaborado por el gobierno su sola aprobación por el parlamento no le restaba el carácter de un acto elaborado por aquél, adquiriendo, por lo tanto, naturaleza administrativa.³⁸

La idea del Presupuesto como acto administrativo en donde el Poder Legislativo solamente convalida o autoriza una decisión tomada por el Ejecutivo proviene de la obra de Laband de 1871, que posteriormente fue seguida por la doctrina francesa de principios de siglo principalmente por Dügit y Jeze, y que llegó a México a través de autores como Gabino Fraga, Ríos Elizondo, Sergio Francisco de la Garza, Javier Osornio, Miguel Acosta Romero y Andrés Serra Rojas.³⁹

Esta postura considera al Presupuesto como una ley únicamente por su forma, no por su contenido. El hecho de que exista una exigencia constitucional referente a que el Presupuesto debe ser aprobado mediante ley, no quiere decir otra cosa más que el Presupuesto debía ser fijado de la misma forma que una ley,

³⁸ *Ibidem.*, p.148

³⁹ MIJANGOS BORJA, María de la Luz, *Naturaleza Jurídica del Presupuesto y la Acción de Inconstitucionalidad 4/98*, en Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Enero-Junio 2000, número 2, p. 23

pero nada dice el mismo cuerpo legal sobre los efectos jurídicos que le corresponden a nuestra institución.

Mijangos Borja, tomando en consideración los argumentos esgrimidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en la acción de inconstitucionalidad 4/98, señala que en nuestro sistema jurídico hay conformidad en que el Presupuesto emanado del Poder Legislativo no contiene una norma de carácter general, en virtud de que, sí bien es cierto el Presupuesto de Egresos formalmente es un acto legislativo especial, también lo es que materialmente es un acto administrativo. Se puede afirmar que el Presupuesto como acto materialmente administrativo es la autorización que hace la Cámara de Diputados al Presidente de la República para que ejerza el Gasto Público y no una disposición general en los términos de leyes, porque es un acto que no está dirigido a la población, sino a las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y a los órganos Legislativo y Judicial que intervienen en su ejercicio, con lo cual es perfectamente entendible que el Presupuesto no constituye una ley o norma de carácter general.⁴⁰ Además y de conformidad con lo anterior, el artículo 70 de la Constitución señala que sólo las resoluciones del Congreso tendrán carácter de ley y no existe disposición constitucional alguna que confiera tal carácter a las resoluciones de una sola de sus Cámaras.

Para quienes sustentan la doctrina del Presupuesto como ley formal, como es el caso de Gabino Fraga, Ríos Elizondo, Sergio Francisco de la Garza, Javier Osornio, Miguel Acosta Romero y Andrés Serra Rojas, éste no cumple con el sentido material dado que carece de una regla de Derecho y no contiene una regla general aplicable a un número indeterminado de casos. Así mismo, la temporalidad del Presupuesto, su anualidad, rompe con el principio de generalidad, pues dentro de la misma norma no se encuentra disposición alguna

⁴⁰ *Ibidem.*, 114

para el caso en que no se llegase a aprobar, al contrario de las reglas generales, las cuales se prolongan en el tiempo hasta que otras las deroguen.

Uno de los argumentos que se esgrimen para fortalecer el carácter exclusivamente formal del Presupuesto es el caso de la administración de los ingresos y los gastos sin ley de Presupuesto. Como la Constitución no hace mención al supuesto de no aprobación del Presupuesto antes de dar comienzo el año fiscal; situación en que el Gobierno se encuentra, mientras se llega a su aprobación, en la necesidad de dirigir la administración sin Ley de Presupuesto.

“En este caso particular, se deben, por vía de deducción científica, aplicar los principios generales del Derecho, puesto que la idea elaborada desde la perspectiva del Derecho Público versa en que únicamente en virtud de la Ley Presupuestaria es como el Gobierno puede efectuar los gastos y percibir los ingresos; es un hecho absurdo que tendría como consecuencia equivalente la desorganización y posterior disolución del Estado. A pesar de que el Presupuesto sea establecido desde un punto de vista formal como una Ley, no contiene regla jurídica, orden o prohibición alguna, en otras palabras, no es más que el plan de gestión financiera del Imperio”.⁴¹

Siguiendo lo anterior, aceptando que el Presupuesto no es sólo el acto que prevé los gastos y los ingresos del Estado para un año determinado, se afirma, que el presupuesto es también el acto que autoriza el pago de esos gastos y la recaudación de esos ingresos. Su aprobación por parte del Legislativo tiene por objeto poner en funcionamiento las leyes preexistentes, el Presupuesto no hace

⁴¹ LABAND, Paul, *El Derecho Presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, p.119 y ss., en *Ob.Cit.*, PRIEGO ÁLVAREZ, p. 154

más que asegurar la ejecución de dichas leyes preexistentes; por lo que puede deducirse que no es una ley, sino pura y llanamente un acto administrativo.

Las leyes son producto de un acto legislativo, mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales; son aquellas que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales, cuyos elementos principales son la abstracción y la impersonalidad. Es por ello, que la ley se refiere a un número mayor indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. En cambio, un acto administrativo va dirigido a personas que pueden ser determinadas, al referirse a la creación de situaciones jurídicamente concretas. La ley tiene el carácter de permanencia, en tanto que las situaciones jurídicas concretas son temporales, pues se extinguen por el cumplimiento de las obligaciones que imponen.⁴²El Presupuesto de Egresos, al ser el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un período de tiempo determinado, acoge la naturaleza jurídica de un acto administrativo, puesto que va dirigido a situaciones jurídicas particulares.

La doctrina del Presupuesto como ley formal sólo otorga importancia a la aprobación de éste por el Poder Legislativo, porque de esta manera se comparte responsabilidad en el ejercicio financiero del gasto. Es decir, en caso de no ser aprobado por el Legislativo, el Ejecutivo estaría aislado en el ejercicio del mismo, y cualquier error sería únicamente su responsabilidad; es por eso que, siguiendo el principio de división de poderes, los que sostienen esta teoría, concluyen que sin la aprobación del Legislativo se estaría dejando sin responsabilidad a uno de los poderes, y además, se obraría en detrimento de las funciones de control que ejercería el Legislativo sobre el Ejecutivo. Así pues, derivado de la naturaleza de ley sólo en sentido formal, se distingue un efecto material y otro formal del Presupuesto: El efecto material consiste en el descargo del Gobierno de toda

⁴² MIJANGOS BORJA, *Ob. Cit.*, p. 116

responsabilidad ante las Cámaras Legislativas, siempre que en su gestión administrativa haya actuado de acuerdo con los artículos del Presupuesto. El efecto formal es el mismo de las demás leyes; consiste en que el Presupuesto no puede ser modificado o derogado más que por la vía legislativa y, así, el Ejecutivo no puede por su sola voluntad modificar, restringir, o someter a condición la autorización que le han dado.

Es por ello que la aprobación del Presupuesto por el Poder Legislativo no es suficiente para considerarlo como una ley, debido a que no se está manifestando la esencia de la función legislativa, sino un derecho de vigilancia y control financiero del gasto, misma que tiene naturaleza ejecutiva, pero que por razones históricas y políticas ha sido encargada al legislador. Consecuente con su naturaleza, el Presupuesto no puede derogar ni modificar las leyes creadoras de ingresos y gastos, ni desconocer o extinguir los derechos subjetivos de los particulares que tengan su base jurídica en una norma preexistente. Ni tampoco puede innovar el ordenamiento jurídico, introduciendo normas jurídicas nuevas. El Presupuesto sólo constituye un medio de integración jurídica de las leyes preexistentes que hacen posible su ejecución. El Presupuesto que entra en el ámbito de una función ejecutiva atribuida a las Cámaras, y el cual carece de eficacia legislativa, esto es, del carácter real de ley, no puede ser innovativo.

El Presupuesto en sí, no contiene ninguna norma jurídica general ni confiere al Gobierno ningún poder o derecho que no posea ya con base a las leyes vigentes, como podemos observar en la definición que del Presupuesto de Egresos hace la SHCP “el documento jurídico, contable y de política económica aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el Gasto Público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal”. Los ingresos que el gobierno está obligado a recaudar y los gastos que

puede efectuarse se derivan de las leyes materiales preexistentes, de carácter permanente, que crean los derechos y las obligaciones del Estado con los particulares; el Presupuesto es una simple actuación del ordenamiento jurídico preexistente, constituye un típico acto de autorización al Gobierno para el ejercicio de poderes que ya posee, pero que es preciso que cada año le sean reconocidos; por razones políticas y constitucionales debe ser emanado por las Cámaras Legislativas, pero sustancialmente es un acto propio del Poder Ejecutivo. El Presupuesto carece de una formación general para el futuro, es una ley limitada en el tiempo, característica de un acto administrativo y no de una ley, cuya vocación es siempre a permanecer en el tiempo.

Los doctrinarios, antes mencionados, llegan a la conclusión de que sí bien, el Gobierno no puede actuar sin un Presupuesto de Egresos, si la vida del Estado no puede llevarse a cabo sin un plan financiero; es cierto que ese Presupuesto es elaborado por el Gobierno, y que aún sin su aprobación por parte del Legislativo, el Poder Ejecutivo puede llevarlo a cabo, puede ejercerlo puesto que es un acto administrativo de necesaria aplicación.

En la Doctrina Mexicana, refiriéndose a nuestro sistema normativo, encontramos a diferentes autores, antes mencionados, que sostienen la tesis del Presupuesto como ley formal. Por ejemplo, De la Garza quien expresa:

“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”⁴³.

El maestro Gabino Fraga sostiene que:

⁴³ DE LA GARZA, Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 18ª ed., 3ª reimpresión, Porrúa, México, 2000, p. 129-130

“es evidente que formalmente el Presupuesto constituye un acto legislativo, por tener su origen en uno de los órganos del Poder encargado de dictar las leyes”, que constituye, además, una autorización indispensable para la inversión de los fondos públicos; para el que una autorización “no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior”, por lo que la Cámara no puede por medio del Presupuesto dar nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, “en tanto que sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo”.⁴⁴

En el mismo tenor, Faya Viesca señala:

“De acuerdo con la evolución del Derecho Constitucional del siglo XIX y del propio siglo XX, la naturaleza jurídica del Presupuesto dista mucho de ser una ley en sentido material, y ni siquiera un acto administrativo. Lo mismo se aplica para la particular evolución de la institución presupuestaria en México. El Presupuesto, en principio de cuentas, no contempla ninguna norma jurídica, ni tampoco constituye una actividad gestora para poder connotarlo como acto administrativo. Es el Presupuesto, exclusiva y fundamentalmente, una decisión política emanada de la manifestación de la soberanía del Estado. En el siglo XIX, y en el siglo XX con sustanciales modificaciones, esta decisión política le ha correspondido al Parlamento o Poder Legislativo,

⁴⁴ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 13^a ed., Porrúa, México, 1969, p. 351 y ss.

autorizando al Poder Ejecutivo la ejecución financiera de los ingresos y gastos. En México, la aprobación del Presupuesto corresponde por mandato constitucional a la Cámara de Diputados, órgano representativo de la soberanía popular. El Presupuesto en México es esencialmente una decisión política, pero en nada se asemeja a una ley o a un acto administrativo. Como decisión política de máximo rango, necesariamente tienen que elaborarse con una absoluta rigurosidad técnica y Constitucional, pues su acabado cumplimiento involucra una pluralidad de órganos estatales y exige la más estricta escrupulosidad financiera.”⁴⁵

Podemos concluir, de acuerdo con lo expuesto anteriormente, que quienes consideran al Presupuesto como ley formal, lo definen como el acto que autoriza el pago de los gastos que tiene que realizar necesariamente el Estado. El Presupuesto, en el entendido del deber de ser autorizarlo por parte del Poder Legislativo el cual sólo ejerce facultades de control y vigilancia, no hace más que asegurar la ejecución de leyes preexistentes, por lo tanto, el Presupuesto no es una ley sino un acto administrativo.

B) El Presupuesto como ley material

Existe la otra postura, la de la ley material, para la cual lo que determina el carácter general de una norma no es su denominación, sino el contenido material de la misma.

Duverger sostiene que:

⁴⁵ FAYA VIESCA., *Finanzas Públicas*, 4ª ed., Porrúa, México, 1998, p.180

“para el Estado el Presupuesto además de ser un acto de previsión y autorización de ingresos y egresos es un acto jurídico creador de derechos y obligaciones. Afirma también que la última palabra en materia presupuestaria la tiene el Parlamento, al ser éste el que le otorga la fuerza de ley dado que se lleva a cabo tanto su discusión como su aprobación acorde al procedimiento legislativo general. De esta forma, la autorización del Legislativo en este rubro debe tenerse como un medio para limitar la libertad de acción económica del Gobierno, y no la de los propios miembros del Congreso que dan vida a nuestro instituto al no aprobar o rechazar el proyecto en bloque, sino discutiéndolo y enmendándolo con sus naturales limitaciones por cuestión de la materia financiera.”⁴⁶

En esta postura, de la ley material, el Presupuesto tiene el carácter de una ley perfecta, esto es, tanto en el sentido formal como en el sentido material, ya que es fuente de obligaciones y facultades tanto para el Poder Ejecutivo como para el Legislativo y el Judicial. En el Presupuesto se autoriza a la Administración para la realización de los gastos, siempre sujetos a las limitantes establecidas en dicha norma; cuando no se contempla determinado gasto, la administración no se encuentra facultada para realizarlo; en el Presupuesto es dónde se fundamenta la actividad financiera del Estado por un ciclo anual, que tiene efectos en los particulares.

El español Rodríguez Bereijo le resta importancia a la teoría dualista de la ley, pues no considera apropiado separar un segmento de otro del Presupuesto, como son su articulado y los estados de previsión. Con lo que debe atribuírsele el carácter de ley formal o material, o simplemente de ley. Considera que el Presupuesto no consiste únicamente en una mera relación contable de las

⁴⁶ DUVERGER, Mauricio, *Instituciones Financieras*, Bosch, Barcelona, 1968, p. 180, en PRIEGO ÁLVAREZ, *Ob. Cit.*, p. 177

cantidades que el Estado prevé que se realizarán por concepto de ingresos y gastos en un período de tiempo determinado, sino que, sobre todo, el Presupuesto constituye la *expresión jurídica* de las obligaciones y de los derechos, de las potestades y deberes que competen a la Administración en materia de ingresos y gastos públicos. El Presupuesto es, pues, una norma jurídica o, si se quiere, mejor un *conjunto de normas jurídicas* como medio de dar efectividad y relevancia jurídicas a la planificación de la actividad financiera del Estado para un período de tiempo determinado.⁴⁷

El problema de la naturaleza jurídica, nos dice el español, no es un problema de índole exclusivamente jurídica, sino política:

“si el Presupuesto es un acto del Poder Ejecutivo (del Gobierno) en el cual el Parlamento interviene únicamente para ejercer una función de control político y jurídico, o si, por el contrario, el Presupuesto es un acto del Poder Legislativo y no sólo de mero control.”⁴⁸

En cuanto al argumento de la generalidad, y que una característica de la ley es su tendencia a consagrarse en el tiempo de forma indefinida:

“la fracción II del artículo 105 constitucional se refiere no a leyes, sino a normas generales, pues puede haber perfectamente normas generales limitadas en el tiempo. Por ejemplo, el artículo 29 constitucional que habla de la suspensión de garantías, dice que el presidente de la República, puede acordarla previa conformidad con los titulares de las Secretarías de Estado y con la aprobación del Congreso, y que su atribución consistirá en

⁴⁷ RODRIGUEZ BEREIJO, Arturo, *Introducción al Derecho Presupuestario*, Tecnos, Madrid, 1970, p. 39

⁴⁸ *Ibidem*, p. 42

suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se sustraiga a determinado individuo. Este ejemplo demuestra que nuestro derecho reconoce normas que son limitadas en el tiempo.”⁴⁹

“El Presupuesto de Egresos es también una norma general, porque limitada a un año está regulando las relaciones entre organismos públicos y, como tal, es susceptible de la acción de nulidad o de inconstitucionalidad en confrontación con los preceptos de la Constitución general. Es por eso, que no es cierto que sea estrictamente necesario que la norma tenga aplicación indefinida, sin distinción de persona, para cumplir con el carácter de general.”⁵⁰

El Presupuesto del Estado es un acto unitario, en el que los ingresos y gastos y la ley de aprobación forman un único acto legislativo. Si el Presupuesto de Egresos, en cuanto regula los poderes atribuidos a la administración financiera en materia de gastos, tiene un claro contenido jurídico que afecta tanto a la propia administración como a los particulares acreedores o deudores, lleva a concluir que sus normas no pueden ser sino normas jurídicas.

C) La naturaleza jurídica.

El Presupuesto de Egresos es una ley, y el argumento que lo considera como acto administrativo debido a la intervención de una sola de sus Cámaras no

⁴⁹ MIJANGOS BORJA, *Ob. Cit.*, p.120

⁵⁰ GONGORA PIMENTEL, Genaro, *¿Procede la acción de inconstitucionalidad en contra del Presupuesto de Egresos? (A propósito de la naturaleza jurídica del presupuesto)*, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Número 7, 1999, México.

encuentra sustento en la Carta Magna de nuestro país, ya que del artículo 72 de la Constitución Federal, así como de su correlación con el artículo 70, se deduce que las Cámaras sí pueden emitir leyes o decretos actuando en ejercicio de sus facultades exclusivas. De igual manera, en el caso del ejercicio de otra facultad exclusiva, en la aprobación de tratados internacionales no interviene el Congreso de la Unión, sino sólo la Cámara de Senadores lo que no influye en su jerarquía, la cual incluso en términos de lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es superior a la de las leyes.⁵¹ El primer párrafo del artículo citado nos dice:

“Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.”⁵²

La Constitución Federal prevé un procedimiento legislativo específico que incluye la iniciativa, discusión, examen, en su caso modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; por lo tanto, para su elaboración se sigue todo el *iter* legislativo que tendría cualquier proyecto.

En relación con el argumento que sostiene que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto administrativo del Gobierno Federal y, por tanto, que las modificaciones al mismo únicamente se pueden hacer con la anuencia del Poder Ejecutivo, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro Góngora Pimentel en su voto particular consideró que “dicha interpretación desvirtúa la naturaleza y el procedimiento integral de formación del Presupuesto. Ello, porque la facultad exclusiva encomendada a la Cámara de

⁵¹Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999, p. 46

⁵² Artículo 72, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en www.cddhcu.gob.mx

Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos no va en contra de su fuerza de ley sino que, en todo caso, reafirma su naturaleza de ser una ley con características singulares, en tanto se sujeta al principio constitucional de anualidad. El Presupuesto de Egresos no puede ser estimado como un simple acto administrativo, ni únicamente como una ley en el aspecto formal, sino como una ley completa con características y singularidades que la identifican, en cuya aprobación la Cámara de Diputados ejerce su función legislativa plena, la cual se confirma con la facultad que tiene para realizar modificaciones a la iniciativa el Presupuesto de Egresos.”

Y no conforme con eso, expresa que “lo importante de las ideas que sustentaron a la reforma constitucional de 2004, es que señalan la importancia que tiene la participación de la Cámara de Diputados en lo relativo a la distribución del Gasto Público. Por ello, resulta contradictorio que aún cuando la reforma en comento tuvo por objeto ampliar las facultades de la Cámara de Diputados en materia de Presupuesto, en el presente asunto se haya dado la razón al Poder Ejecutivo para restringir y limitar las facultades concedidas a la Cámara de Diputados en lo relativo a la modificación del contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación.”⁵³

La singularidad del Presupuesto de Egresos de la Federación como ley, se concreta en el supuesto del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, por virtud del cual debe realizarse la aprobación anual del Gasto Público. Lo importante en estos tiempos consiste en limitar el contenido normativo de la ley, así como la obligación de cumplir con el mandato constitucional que implica la aprobación del Gasto Público anual.

⁵³ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004, promovida por el Presidente de la República Mexicana contra la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Voto Particular Ministro David Genaro Góngora Pimentel, 17 de mayo de 2005

El Presupuesto de Egresos es una ley con características singulares, ello puede derivarse de los principios constitucionales que rigen tanto su aprobación como su vigencia. La Constitución ha reservado facultades expresas a la Cámara de Diputados, (también ha reservado facultades exclusivas a la Cámara de Senadores) para que ésta realice un procedimiento legislativo específico para su aprobación. En cuanto al período de vigencia, se contempla en nuestra Carta Magna que desde el envío del proyecto hasta su aprobación se tiene un período más corto que el de las leyes ordinarias, sin detrimento de la naturaleza de ley que tiene el Presupuesto. Otra característica de la ley es su obligatoriedad, y el Presupuesto es el plan financiero correspondiente a un período anual que debe ejecutar el Poder Ejecutivo una vez aprobado de manera obligatoria. El Presupuesto de Egresos de la Federación es una ley específica y que rige en un tiempo determinado, y rige para ella, en caso de contradicción de leyes, el principio en el cual la especialidad prevalece ante la generalidad.

Conforme a lo anterior, debe decirse que el Presupuesto de Egresos es una ley con un procedimiento legislativo más estricto debido al período de vigencia de la norma, y cuya iniciativa es competencia del Poder Ejecutivo, y su aprobación del Legislativo, concretamente de la Cámara de Diputados en ejercicio de una facultad exclusiva concedida por la Constitución Federal.

El Ministro Góngora señala con exactitud que “en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos diversos artículos que reconocen al Presupuesto su carácter de ley. Tal situación se muestra a continuación:

1) Los artículos 13 y 75 de la Constitución Federal, establecen lo siguiente:

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede

tener fuero, ni gozar de emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo”.

Los preceptos anteriores, establecen un principio de reserva de ley respecto de los emolumentos o retribuciones que sean compensación de servicios públicos los cuales deberán de estar fijadas por ley. Esta reserva de ley fijada por el artículo 13 no tendría razón de ser si el Presupuesto de Egresos no tuviera tal naturaleza. Asimismo, el segundo precepto señala que sólo en el caso de que el Presupuesto no hubiere establecido la remuneración de un empleo, entonces, se atenderá al contenido del Presupuesto anterior o en la ley que se estableció el empleo. Por lo anterior tenemos que, conjuntando el contenido de este precepto con el de artículo 13, que en caso de que se deje de señalar la retribución de un empleo, primero se deberá atender al contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio fiscal anterior como ley especial y, sólo en caso de que o se tenga tal dato, se estará sujeto a lo dispuesto en otros ordenamientos legales.

3) En el artículo 126 de la Constitución Federal se establece lo siguiente:

“Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.”

Este precepto tiene como antecedente el artículo 118 del Proyecto de la Constitución de 1857, en el que se estableció que no podría hacerse ningún pago por el tesoro Federal si no estaba establecido por la ley. Lo anterior fue discutido en 1856, y Guillermo Prieto sostuvo que por “ley” debía entenderse que se trataba del Presupuesto. Después de la discusión, el 12 de noviembre de ese mismo año, se decidió redactar el artículo en los siguientes términos: “Ningún pago podrá hacerse por el tesoro Federal si no está autorizado por el Presupuesto o por alguna ley posterior”.

De lo anterior, deducimos que el artículo 126 de la Constitución Federal, en ningún momento considera al Presupuesto como un acto administrativo, toda vez que lo ubica en un plano jerárquico de igualdad con la ley. Al respecto es menester recordar que dicho precepto proviene de la Constitución de 1857 en donde sólo existía la Cámara de Diputados y en donde todos los actos del Congreso tenían la naturaleza de ley, sin que exista algún elemento histórico que permita concluir que la reforma de 1874 tuvo como objeto disminuir el rango jerárquico al Presupuesto de Egresos, sometiéndolo a la ley.”⁵⁴

El Presupuesto de Egresos se integra por un articulado que tiene consideraciones de tipo económico. En ellas se contienen los mandatos que obligatoriamente tiene que cumplir la Administración. El hecho de que el Ejecutivo sea el encargado de realizar el Proyecto, no reviste a éste de una naturaleza administrativa, pues de acuerdo con nuestra Constitución el Poder Legislativo, en facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, tiene derecho a modificarlo, cosa que no podría hacerse si se tratase de un acto administrativo concretamente. Por lo cual el Presupuesto de Egresos adquiere un rango de ley, y al igual que en todas las normas jurídicas, influyen en su creación y procedimiento otras con las que se encuentra relacionada.

⁵⁴*Idem*

El Presupuesto debe tipificarse como una ley que regula el Gasto Público del Estado por su naturaleza, la cual, como ha sido detallada, crea relaciones jurídicas obligatorias para la administración respecto al pago de obras y servicios públicos, así como de todo aquello que necesite una autorización presupuestaria. “De igual forma, mientras que la Ley de Ingresos en su articulado especial o mínimo indispensable contiene una mera previsión de los ingresos, la Ley de Presupuesto respecto de los gastos retiene y conserva el valor de una autorización cuantitativa, cualitativa y temporal”.⁵⁵

El artículo 70⁵⁶ de la Constitución Federal indica que “toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.” En la publicación que se hace del Presupuesto de Egresos se le da a éste el carácter de Decreto. Ya sea Decreto o ya sea ley, el trato es indistinto; lo relevante es que se considera un acto del Poder Legislativo, una función de la Cámara de Diputados representando al Congreso, y por ende, al poder legislador.

El Presupuesto de Egresos es una ley, tanto en sentido formal, como en sentido material, ya que la Constitución Federal establece que el mismo tiene reserva de ley. El artículo 13 y el 75 constitucionales, de manera conjunta, establecen un principio de reserva de ley respecto a los emolumentos o retribuciones que sean compensación de servicios públicos.

Por lo anterior, es pertinente reconocer al Presupuesto de Egresos de la Federación la naturaleza jurídica de ley, con la salvedad que ello implica. Ya que no existe razón para que en su elaboración no se encuentre integrada la Cámara de Senadores, que cuenta ya con las misma representatividad popular que la

⁵⁵*Idem*

⁵⁶ Artículo 70, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en www.cddhcu.gob.mx

Cámara de Diputados, pues son elegidos de la misma forma; y además, reconocer constitucionalmente la facultad de veto que habría que otorgarle expresamente al Poder Ejecutivo en materia presupuestaria, con todas las adecuaciones constitucionales y legales para que sea un verdadero mecanismo de equilibrio entre los poderes, y se puedan dar de manera eficaz los pesos y contrapesos entre unos y otros en aras de mantener vigente los principios rectores del Estado de Derecho y del sistema democrático de gobierno.

III. EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO.

A) Procedimiento de integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, tiene la facultad exclusiva de iniciativa en materia presupuestal. El instrumento jurídico es el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo la fecha límite para presentarlo a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre y el 15 de diciembre cuando inicia el mandato.

La etapa de programación empieza cuando la SHCP indica a las dependencias y entidades involucradas los lineamientos para la elaboración de los programas que se incluirán en el Presupuesto a elaborar. La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y los lineamientos para la programación y el Presupuesto que emite anualmente la SHCP regulan la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación⁵⁷. Las etapas de elaboración e integración del proyecto son:

a) *Concertación de estructuras programáticas*

⁵⁷ CHÁVEZ PRESA, *Ob. Cit.*, p. 110

La concertación es aquella que permite especificar los programas, proyectos y actividades a realizar en el año, con la finalidad de cumplir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas. Es en esta etapa donde las dependencias y las entidades paraestatales enlistan sus objetivos, acciones a realizar y objetivos por cumplir relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo y con el programa o programas sectoriales bajo su responsabilidad. La SHCP indicará a las dependencias y entidades involucradas los lineamientos para la elaboración de los programas que han de incluirse en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

b) Programa Operativo Anual (POA)

El Programa Operativo Anual es aquél que realizan cada una de las dependencias y entidades de la administración pública Federal que incluyen las estructuras programáticas, los requerimientos de recursos y las metas anuales. Estos programas son enviados a la SHCP, y es ella quien analiza que las actividades que se pretendan realizar tomen en cuenta la disponibilidad de recursos.

c) Presupuesto preliminar

Es un cálculo financiero del gasto total que se necesitará en un año. Contiene los requerimientos necesarios para la operación del sector público Federal que no se interrumpa, y se utiliza como referencia para estimar el gasto que habrá de realizarse el año siguiente. El Presupuesto preliminar se calcula con base en el Presupuesto actual, se le restan los gastos que ya no se erogarán el siguiente año y se le suman los compromisos que habrán de adquirirse para el año siguiente.

d) Referencias nominales de gasto

Las referencias nominales son las metas fiscales del año. Las metas son el resultado de los escenarios macroeconómicos esperados, que contienen supuestos acerca de la inflación, el tipo de cambio, las tasas de interés, e crecimiento económico y la balanza de la cuenta corriente. El marco macroeconómico se presenta anualmente en el documento denominado “Criterios Generales de Política Económica”.

e) Techos definitivos de gasto

Estimadas las referencias nominales, a cada entidad y dependencia paraestatal se asigna un “tope” presupuestal o un “techo” de gasto. El techo presupuestal es el instrumento que delimita las dimensiones del plan de gasto general. Debe tener congruencia con los objetivos de política económica a fin de mantener un crecimiento sostenido y de reducir la inflación.

El tope presupuestal debe considerarse al calcular las proyecciones de las variables macroeconómicas, tanto de las políticas de impuestos, precios y tarifas, como de la de gasto.

Con este límite las dependencias y las entidades paraestatales formulan los proyectos de Presupuestos que junto con el proyecto de los otros dos poderes y de los organismos constitucionales autónomos, sean integrados al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

B) Procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Poder Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la Cámara la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 8 de septiembre y 15 de diciembre cuando inicia el mandato, y debe comparecer el Secretario de Despacho.

En la Cámara de Diputados el análisis del documento y del Proyecto de Decreto Aprobatorio comienza en la Comisión de Programación, Presupuestación y Cuenta Pública. Ésta, después de discutirlo al interior de la Cámara y con funcionarios de las dependencias, prepara y presenta al Pleno un dictamen. Este dictamen incorpora las modificaciones efectuadas, y posteriormente el dictamen se debate y se vota en el Pleno.

La Cámara de Diputados, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, aprobará el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre.

Cuando el Poder Ejecutivo Federal inicie su encargo hará llegar a la Cámara la Iniciativa del Presupuesto a más tardar el 15 de diciembre.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Iniciativa del Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados, y debe comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a informar las razones que lo motiven.

Una vez aprobado el proyecto de Presupuesto, la SHCP calendariza el Gasto Público de acuerdo con el flujo esperado de los ingresos y con los egresos aprobados.

IV. COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

La organización de la información del Gasto Público proporciona una visión detallada de los efectos económicos y sociales de la gestión gubernamental. Para entender la composición del Presupuesto de Egresos de la Federación, se han creado clasificaciones que permiten facilitar su formulación, contabilización y la ejecución misma. El sistema de clasificación debe ser capaz de coordinar los planes y programas de desarrollo social con el Presupuesto, sin olvidar que de acuerdo a la clasificación adoptada es posible distinguir la información que ya ha sido obtenida y la información que puede ser facilitada. Las clasificaciones presupuestarias permiten presentar el anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación con formalidades de carácter económico, administrativo, funcional y por programas, de lo cual surge a su vez un sistema de contabilidad gubernamental.

A) Clasificación económica del Gasto Público.

La clasificación económica es aquella que permite conocer el efecto del Gasto Público en la actividad económica del país. Las cuentas deben revelar información respecto a los conceptos de gasto corriente, gasto de capital y servicio de la deuda. Esta perspectiva “presenta el Gasto Público en factores o insumos que adquiere o contrata el sector público Federal para operar normalmente”.⁵⁸

Conforme al artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que es la ley reglamentaria del Presupuesto de Egresos de la Federación, el Gasto Público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y pago de pasivo o deuda pública.

⁵⁸ CHÁVEZ PRESA, Jorge, *Ob. Cit.*, p.121

Gasto Corriente es el importe de las erogaciones del sector público que se consumen en el desarrollo propio de las funciones administrativas y en la prestación de servicios que realiza, además de las transferencias de consumo que efectúa a otros sectores. Por este motivo, a este tipo de gastos se les conoce como gastos de administración.⁵⁹ Son las erogaciones destinadas a obtener insumos para la operación normal, como sueldos, salarios, mobiliario o electricidad de una dependencia o entidad.

Gasto Capital son las erogaciones que se hacen para comprar activos físicos, ampliar los existentes o contratar obra pública, se refiere tanto al monto de la inversión financiera como física. La inversión financiera está integrada por las erogaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el Gobierno Federal efectúa con fines de fomento y regulación crediticia y monetaria, como la compra de bonos o acciones del mercado de valores.

Inversión física son las erogaciones que se destinan a los siguientes capítulos: planta, equipo y construcciones (incluye la adquisición de materiales de construcción), maquinaria, muebles e inmuebles y otros bienes que se capitalizan.

Servicio de deuda o deuda pública está constituido por las erogaciones que se destinan a cubrir los empréstitos o cualquier tipo de financiamientos, internos y externos, celebrados sobre el crédito de la nación. La deuda se ocupa para amortizar los compromisos financieros del país.

La clasificación económica permite conocer en qué medida, en qué proporción las erogaciones del Presupuesto se utilizan para cubrir las operaciones corrientes del gobierno, cuáles se utilizan para incrementar bienes de capital, y por último, conocer qué parte se asigna para cubrir la deuda pública; todo ello permite al gobierno obtener información confiable sobre qué tanto influye el Gasto Público en los factores de la producción.

⁵⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis, *Elementos de Derecho Administrativo*, Limusa, México, 2002, p. 39

B) Clasificación administrativa del Gasto Público.

Esta clasificación organiza al gasto por dependencias. Es de carácter institucional, y permite al ejecutor del gasto conocer de manera previa quién va a efectuar la erogación y sobre quién va a recaer dicha ejecución. Saca a la luz quien es el responsable de cada gasto, de cada programa, agrupando a las dependencias en ramos administrativos y en ramos generales. Esta clasificación permite conocer cuanto gasta cada dependencia del Estado y como se encuentra organizado administrativamente el mismo.

C) Clasificación funcional del Gasto Público.

La función es el conjunto de actividades establecido por la administración pública, con el propósito de cumplir en su jurisdicción con la obligación gubernamental de satisfacer determinadas necesidades.⁶⁰ Entonces, la clasificación funcional permite conocer el tipo de responsabilidades que el marco jurídico del Gasto Público, concretamente el Presupuesto de Egresos de la Federación, asigna al sector público Federal. La perspectiva funcional permite evaluar el desempeño gubernamental al revelarse los recursos asignados. Se encarga de dar una idea precisa de las actividades del gobierno y sus prioridades.

Esta clasificación representa la agregación máxima de las actividades de la administración pública, concentrándolas en seis grupos: administración gubernamental, política y planeación económica, fomento y regulación, asistencia social, infraestructura y producción. Al proporcionar información sobre la naturaleza de los servicios y sobre la porción de los fondos públicos destinados a cada uno de ellos, facilita una mejor distribución de los recursos, un apoyo más

⁶⁰ ARRIAGA CONCHAS, Enrique, *Finanzas Públicas de México*, 2ª. Ed., México, Instituto Politécnico Nacional, 2001, p. 67

equitativo a los diferentes sectores, y una mayor coordinación entre las varias actividades gubernamentales. Esta catalogación simplifica la metodización de las varias actividades de gobierno, hace posible el impulso armónico a los distintos sectores económicos, y facilita la evaluación del sistema empleado para asignar recursos.⁶¹

D) Clasificación por programas del Gasto Público.

La clasificación por programas es aquella que identifica lo que va a erogarse en cada dependencia y los resultados que obtendrá dentro de cada sector de la actividad del Gobierno. Por eso el Presupuesto debe contener detalladamente todos los programas tanto de inversión como de operación que se propone desarrollar. De esta forma se permite al gobierno hacer la cuantificación de las metas programadas y los costos correspondientes a cada una de ellas.

Con esta clasificación se identifican en cada programa las operaciones concretas que van a efectuarse como un conjunto de proyectos, lo que implica la existencia previa de un índice clasificador conforme al cual se registra por medio de claves numéricas y nombres, el costo calculado para cada programa, subprograma y proyecto.⁶²

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.⁶³

⁶¹ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, Programación y Presupuestación*, México, UNAM, 2003, p.138

⁶² *Ibidem*, p.141

⁶³ DE LA GARZA, *Ob. Cit.*, p. 154

CAPITULO TERCERO

LEYES QUE ASIGNAN GASTO PUBLICO PARA DETERMINADOS SECTORES

I. LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

A) Nueva Ley Desarrollo Rural Sustentable (Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 2001).

Promulgación

La nueva ley fue promulgada por el Presidente Vicente Fox Quesada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001.

Objetivo

Tiene como objetivo promover el Desarrollo Rural Sustentable, y es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de observancia general en toda la República.

Órganos de Gobierno

La ley crea para la coordinación del Desarrollo Rural la Comisión Intersecretaríal⁶⁴, integrada por los titulares de las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal:

- a) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuyo titular la presidirá;

⁶⁴ *Ibidem*, Artículo 21

- b) Secretaría de Economía;
- c) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- d) Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- e) Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- f) Secretaría de Salud;
- g) Secretaría de Desarrollo Social;
- h) Secretaría de la Reforma Agraria;
- i) Secretaría de Educación Pública;

Facultades de los Órganos Principales

La Comisión Intersecretarial tiene, entre otras facultades:

- Proponer al Ejecutivo Federal las políticas y criterios para la formulación de programas y acciones de las dependencias y entidades del sector público
- Evaluar periódicamente los programas relacionados con el desarrollo rural sustentable.
- Someter a la aprobación del Ejecutivo Federal nuevos programas de fomento agropecuario y de desarrollo rural sustentable para ser incluidos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente.

Participación de los tres órdenes de gobierno

El Gobierno Federal se encargará de hacer acuerdos con los particulares y con los otros órdenes de gobierno y quedará establecida en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales y especiales aplicables los compromisos de gasto que propondrá en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.⁶⁵

La temporalidad de las acciones que lleven a cabo los distintos órdenes de gobierno, quedarán establecidos en los programas regionales y sectoriales, y de manera complementaria participarán en ellos los gobiernos de las entidades federativas.

Asignación de Gasto Público en Ley

El Ejecutivo Federal establecerá las previsiones presupuestarias necesarias para la instrumentación del Programa Especial Concurrente, para lo cual la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, formulará el Presupuesto correspondiente, el cual contemplará al menos la vigencia temporal de los Programas Sectoriales relacionados con las materias de esta Ley. Las previsiones presupuestales anuales para la ejecución del Programa Especial Concurrente serán integradas a los Proyectos de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.⁶⁶

Manifestación presupuestaria

⁶⁵ *Ibidem*, Artículo 6.

⁶⁶ *Ibidem*, Artículo 16.

El Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable, en el marco de la Federalización, promoverá en todas las entidades federativas la investigación y desarrollo tecnológico, los que podrán operar con esquemas de organización análogos. Para lo anterior, el Programa Especial Concurrente incluirá en el Presupuesto de Egresos las previsiones necesarias para el cumplimiento de los propósitos del sistema, incluido un fondo para el apoyo a la investigación.

Programas

La Ley prevé⁶⁷ la creación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, aprobado por el Presidente de la República dentro de los seis meses posteriores a la expedición del Plan Nacional de Desarrollo. El Ejecutivo Federal establecerá las previsiones presupuestarias necesarias para la instrumentación del Programa Especial Concurrente, para lo cual la Comisión Intersecretaríal, con la participación del Consejo Mexicano, formulará el Presupuesto correspondiente, el cual contemplará al menos la vigencia temporal de los Programas Sectoriales relacionados con las materias de esta Ley.

Las previsiones presupuestales anuales para la ejecución del Programa Especial Concurrente serán integradas a los Proyectos de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Gobierno Federal apoyará y promoverá la Constitución, operación y consolidación de las organizaciones del sector social y privado que participen en las actividades económicas, proyectos productivos y de desarrollo social del medio

⁶⁷ *Idem.*

rural, para lo cual incluirá las previsiones presupuestarias específicas correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁶⁸

B) Análisis jurídico de la nueva ley.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable contiene prescripciones que inciden directamente en el Gasto Público de México, su diseño y lineamientos hacen necesario el análisis de los distintos aspectos que abarca.

Órganos de Gobierno

La Comisión Intersecretaríal, que como ya se mencionó está integrada por los titulares de distintas Secretarías y tiene una gran cantidad de facultades, entre las que destaca la capacidad de proponer al Ejecutivo Federal las políticas y lineamientos de los programas relacionados con el Desarrollo Rural Sustentable, será ella quien proponga al Presidente de la República el Presupuesto necesario para cubrir los programas incluidos en la Ley, así como otros nuevos, mismo Presupuesto que deberá estar comprendido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se crea el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable como instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. Este Consejo se integrará con los miembros de la Comisión Intersecretaríal previstos en el artículo 21 de esta Ley, representantes, debidamente acreditados, de las organizaciones nacionales del sector social y privado y tiene, entre otras posibilidades, la capacidad de proponer la creación de nuevos programas, ya sean sectoriales, regionales o especiales, y a su vez, el Consejo es el que , junto con la

⁶⁸*Ibidem* , Artículo 148.

Comisión Intersecretaríal, propone el Presupuesto para cubrir los programas comprendidos en la Ley.

Aspectos Programáticos

La Ley prevé que los principales órganos que ella misma crea sean los encargados de la formulación, coordinación y ejecución de los programas sectoriales, regionales y especiales que se contemplen.

En esta Ley puede notarse la incidencia programática en el Gasto Público de los tres órdenes de gobierno, afectando el ámbito Federal de manera directa y al ámbito local de forma complementaria. Es decir, en los programas sectoriales se coordinará y dará congruencia a los programas institucionales de desarrollo rural sustentable a cargo de los distintos órdenes de gobierno; en este caso, el Ejecutivo Federal, coordinándose tanto con las entidades federativas como con los municipios, a través de las dependencias correspondientes, tiene la obligación por ley de hacer las provisiones necesarias para financiar y asignar recursos presupuestales que cumplan con los programas, objetivos y acciones en la materia, durante el periodo de vigencia de los mismos.

Participación de los tres órdenes de Gobierno

La Ley de Desarrollo Rural sustentable sujeta los apoyos económicos que proporcionen los tres órdenes de gobierno a los criterios de generalidad y protección a que se refiere el artículo 28 constitucional, así como a los compromisos de gasto contraídos por el Estado Mexicano en la suscripción de convenios y tratados internacionales.

Los programas que formula la Secretaría de Agricultura y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, así como los acordados entre éste y

los demás órdenes de gobierno que concurren para lograr el desarrollo rural, definirán esquemas y programas que estarán previstos dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Aspecto Presupuestarios

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable será aprobado por el Presidente de la República dentro de los seis meses posteriores a la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se difundirá ampliamente entre la población rural del país.

Para el cumplimiento cabal del programa anteriormente mencionado, la ley obliga al Ejecutivo Federal a establecer las previsiones presupuestarias necesarias para su instrumentación, para lo cual la Comisión Intersecretaríal, con la participación del Consejo Mexicano, formulará el Presupuesto correspondiente, el cual contemplará al menos la vigencia temporal de los Programas Sectoriales relacionados con las materias de esta Ley. Las previsiones presupuestales anuales para la ejecución del Programa Especial Concurrente serán integradas a los Proyectos de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Aspecto trascendente de la nueva ley publicada el 7 de septiembre 2001

Asignación Gasto Público vía ley

El artículo 16 de la Ley en comento obliga al Ejecutivo Federal a hacer las previsiones presupuestarias necesarias para cubrir el Programa Especial Concurrente, mismo programa que necesitará una previsión presupuestaria contemplada en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para tener contemplada como mínimo una cobertura anual.

Lo que puede traducirse como la obligación para el Presidente de la República y toda la Administración Pública Federal de ser congruentes con los objetivos, las metas y las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales correlacionados y el Programa Especial Concurrente, definidos para corto y mediano plazo. Es decir, en dichos proyectos e instrumentos, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se tomará en cuenta la necesidad de coordinar las acciones de las distintas dependencias y entidades Federales para impulsar el desarrollo rural sustentable.

Puede concluirse que en términos reales el Ejecutivo Federal se encuentra obligado por una ley a contemplar, para el funcionamiento de la Administración Pública Federal y todo aquello que atañe a la presupuestación de la Federación, un porcentaje de gasto, no definido, para cubrir el Programa Especial Concurrente y todos aquellos que apruebe la Comisión Intersecretaríal apoyándose en el Consejo Mexicano. Es decir, que el margen de maniobra para la programación y presupuestación al momento de elaborar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se verá disminuido por tener la obligación de comprender el gasto determinado, hasta antes de elaborar el proyecto de egresos, para el sector rural, en el caso concreto, en aquellas instancias que permita impulsar su desarrollo sustentable.

II. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

- A)** Decreto por el que se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación (Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2003).

Como en las leyes anteriores, en este apartado sólo se hará una descripción de los aspectos que en la Ley resaltan en el tema de Gasto Público.

Promulgación

La Ley General de Educación, fue reformada en su artículo 25 el 4 de enero del 2005, misma fecha de promulgación y publicación por parte del Presidente Vicente Fox Quesada.

Objetivo

Su objetivo es regular la educación que imparten el Estado- Federación, entidades federativas y municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Su observancia es general y sus disposiciones de orden público.

Asignación de Gasto Público en la Ley

El artículo 25 de la Ley prevé que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y Gasto Público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado- Federación, entidades federativas y municipios, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a **8% del Producto Interno Bruto del país, destinando de ese monto, al menos el 1% del Producto Interno Bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico de las Instituciones de Educación Superior Públicas.** En la asignación del Presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar

la continuidad y concatenación entre los mismos, con el fin de que la población logre el máximo nivel de estudios posible.

Los recursos Federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen con fines distintos, se acatará lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

B) Análisis jurídico de la reforma.

La Ley General de Educación contiene prescripciones que inciden directamente en el Gasto Público de México. Su diseño y lineamientos hacen necesario el análisis de los distintos aspectos que abarca.

Participación de los tres órdenes de Gobierno

El artículo 25 habla del financiamiento de la educación por parte del Estado-Federación, fijando un porcentaje de gasto el cual no podrá ser menor al ocho por ciento del Producto Interno Bruto. Se menciona un monto anual, que de acuerdo a las disposiciones de ingresos, harán de manera concurrente tanto la Federación como las entidades federativas y los municipios. Es importante que no se pierda de vista el señalamiento de la participación concurrente en el financiamiento anual, puesto que el mismo debe ser plasmado en el Presupuesto

de Egresos de la Federación, y si tomamos en cuenta que es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo su elaboración, entonces la obligación de señalar ese gasto recae exclusivamente en la Federación.

Aspectos presupuestarios

Los aspectos presupuestarios que contiene la Ley hacen clara referencia al Gasto Público, pues se señala explícitamente la obligación de gasto para el Estado-Federación en el sector de educación en un porcentaje no menor al **ocho por ciento del Producto Interno Bruto del país, de ese monto, el 1% debe destinarse a investigación y desarrollo tecnológico en las instituciones públicas de educación superior.**

Lo cual puede leerse como la obligación impuesta, tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo; al primero al elaborar el Anteproyecto de Egresos de la Federación, y al segundo discutir, modificar o aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, de integrar dicho porcentaje de gasto en el Presupuesto. Esto es, el Presidente de la República, al momento de elaborar el anteproyecto de Egresos de la Federación, tiene un margen menor, pues existe, por ley, la obligación de gasto en el sector educativo de un porcentaje fijo.

Obligación de gasto

Es necesario señalar que si bien esta ley, en su artículo 25 considera un porcentaje mínimo de gasto en el sector no limita la participación del sector público, privado y social; Es decir el Estado mexicano se encuentra obligado por ley a alcanzar este gasto como mínimo, pero puede ser mayor, y en él pueden intervenir no sólo el sector público, también el sector privado y social; aunque, claro está, éstos no de forma obligatoria.

De igual manera, la Ley es puntual al precisar que los recursos Federales recibidos para el gasto en educación por parte de cada entidad federativa tienen el carácter de intransferibles, esto es, deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

Si el gasto se desviara de su fin, o si no se efectuara para lo que fue asignado, se incurre por parte de quien incumpla dicha obligación en responsabilidad administrativa, civil, penal y toda aquella aplicable. Luego entonces, es una obligación de gasto estricta, pues su no aplicación tiene consecuencias graves para quien la incumple.

De esta Ley puede señalarse que el Ejecutivo, pero de igual forma la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá contemplar, de acuerdo al artículo anteriormente citado, una asignación de gasto no menor al 8% del PIB en actividades educativas.

III. LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

A) Nueva Ley General de Desarrollo Social (Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 2004).

En ésta ley, se asigna directamente Gasto Público al sector social. Analizaremos la forma en que se hace y en que se gasta o en que debe gastarse lo que dicha ley prevé.

Promulgación

La nueva Ley General de Desarrollo Social fue promulgada por el Presidente Vicente Fox Quesada el 20 de enero del 2004. Es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Objetivo

Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social.

Órganos de Gobierno

La Ley crea la Comisión Intersecretaríal de Desarrollo Social que será el órgano encargado de la coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal a fin de garantizar el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social.

En la misma se da existencia al Consejo Nacional de Evaluación, el cual es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Su objeto es normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Facultades de los órganos principales:

La Comisión Intersecretaríal tiene, entre otras facultades, las de:

- Recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las Políticas de Desarrollo Social y Económica;
- Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales;
- Recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios; y
- Revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de desarrollo social y proponer, en su caso, modificaciones.

El Consejo Nacional de Evaluación tiene como facultad:

- Realizar los estudios de medición de la pobreza, para efectos de determinar las zonas de atención prioritaria, las cuales tendrán que publicarse en el Diario Oficial de la Federación junto con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asignación de Gasto Público en la Ley

La Ley prescribe que el Presupuesto Federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el

crecimiento del Producto Interno Bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.

En el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, se establecerán las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos.

De acuerdo con la Ley, el Ejecutivo Federal podrá establecer y administrar un Fondo de Contingencia Social como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos, el cual deberá ser contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se encontrará determinado el monto y las reglas mínimas a las que quedará sujeta su distribución y aplicación, incluyendo las previsiones correspondientes para garantizar que los recursos del fondo sean utilizados en el ejercicio fiscal.

Manifestación presupuestaria

En este caso, la ley señala que el gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Además, es inconcusa al subrayar que el mismo gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del Producto Interno Bruto.

B) Análisis jurídico de la nueva Ley.

Órganos de Gobierno

La Comisión Intersecretaríal será presidida por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, además de integrarse por las siguientes otras:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría Hacienda y Crédito
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura,
- Secretaría de Ganadería,
- Secretaría de Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de la Función Pública;
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria y,
- Secretaría de Turismo

Una de las principales funciones de la Comisión Intersecretaríal es:

- Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La anterior facultad debe entenderse como la integración de una partida específica destinada al sector del gasto social planeada a nivel Intersecretaríal, cuya obligación de proposición se encuentra contemplada en una ley.

Aspectos Programáticos

Por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, el Ejecutivo coordina, formula y ejecuta el Programa Nacional de Desarrollo Social y otros, creados de acuerdo con el Sistema Nacional de Desarrollo Social, vinculados todos ellos a la política nacional de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo.

En el aspecto programático, podemos resaltar que se encuentra muy ligado al aspecto presupuestario, ya que el principal programa y los otros que se constituyan conforme a la Ley son considerados de interés público y no pueden sufrir reducciones que no sean sólo aquellas que excepcionalmente apruebe la Cámara de Diputados.

Aspectos presupuestarios

La Ley de Desarrollo Social no señala un monto fijo de Gasto Público, es decir, no señala un porcentaje; va más allá, puesto que señala un monto regularizable de Gasto Público, es decir, se señala que el gasto social no podrá ser reducido al destinado el año anterior, además, tendrá que ajustarse al incremento del Producto Interno Bruto contemplado en los Criterios Generales de Política Económica que acompaña el Poder Ejecutivo en la presentación del anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados.

El artículo 22 de la Ley pone un candado al gasto social, al indicar que las partidas presupuestales específicas destinadas a cubrir los programas de desarrollo social no podrán destinarse a fines distintos, es decir, no serán objeto de adecuaciones presupuestarias, pues se encuentran protegidas por esta Ley.

Cuando señalaba que la Ley iba más allá en cuanto a la asignación de gasto para determinado sector, nos referíamos al artículo 23, en cuya fracción primera se señala que el gasto social *per cápita* no podrá ser menor que al del año

anterior. Esto representa un volumen de gasto considerable, debido a la dinámica poblacional, pues no tan sólo deben contemplarse los egresos *per cápita* del año anterior, si no los egresos *per cápita* nuevos, productos de la tasa de natalidad del país.

Para las entidades federativas así como para los municipios, la Ley establece sólo una obligación de complementariedad en el gasto social; la Ley va dirigida principalmente al gobierno Federal, como principal impulsor y coordinador del desarrollo social, debido a ello es el Ejecutivo Federal quien debe sufragar mayores volúmenes de gasto en los tres niveles de organización del Estado, restringiendo así su capacidad de maniobra al momento de elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, pues habrá que considerar el gasto social que tendrá que asignarse previamente para obtener una panorámica de la disposición presupuestaria.

IV. LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA ⁶⁹

- A) Decreto por el que se adiciona el artículo 9 Bis de la Ley de Ciencia y Tecnología (Diario Oficial de la Federación del 1 de septiembre de 2004).

Como en las leyes anteriores, en este apartado sólo se hará una descripción de los aspectos que en la ley resaltan en el tema de Gasto Público.

Promulgación

La Ley de Ciencia y Tecnología fue promulgada por el Presidente Vicente Fox Quesada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de

⁶⁹ Ley de Ciencia y Tecnología, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio del 2002

2002. Es ley reglamentaria de la fracción V del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Objetivo

La ley tiene por objeto regular los apoyos que el Gobierno Federal está obligado a otorgar para impulsar, fortalecer y desarrollar la investigación científica y tecnológica en general en el país⁷⁰; regular la aplicación de recursos autogenerados por los centros públicos de investigación científica y los que aporten terceras personas, para la creación de fondos de investigación y desarrollo tecnológico.

Órganos de Gobierno

Como órgano de política y coordinación, la Ley crea el Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico⁷¹ integrado por el Presidente de la República así como de las distintas Secretarías de Estado, el Director General del CONACyT , y el Coordinador General del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Facultades de los órganos principales:

- Establecer políticas nacionales para el avance científico y la innovación tecnológica que apoyen el desarrollo nacional;⁷²
- Aprobar el programa especial de ciencia y tecnología;

⁷⁰Artículo 1, Ley de Ciencia y Tecnología, en www.cddhcu.gob.mx

⁷¹ Artículo 5, *Idem*

⁷² Artículo 6, *Idem*.

- Definir los lineamientos programáticos y presupuestales que deberán tomar en cuenta las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para realizar actividades y apoyar la investigación científica y el desarrollo tecnológico;
- Aprobar el proyecto de Presupuesto consolidado de ciencia y tecnología que será incluido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- Emitir anualmente un informe general acerca del estado que guarda la ciencia y la tecnología en México,

Se crean los centros públicos de investigación, cuyos órganos de gobierno tiene facultades para:

- Aprobar la distribución del Presupuesto anual definitivo de la entidad y el programa de inversiones, de acuerdo con el monto total autorizado de su Presupuesto;
- Aprobar, sin que se requiera autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las adecuaciones presupuestarias a sus programas que no impliquen la afectación de su monto total autorizado, recursos de inversión, proyectos financiados con crédito externo, ni el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidas;
- Autorizar las erogaciones necesarias para el cumplimiento de su objeto, sin sujetarse a los criterios de racionalidad, establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁷³

⁷³Artículo 56, *Idem*.

Participación de los tres órdenes de Gobierno

El Ejecutivo Federal y el Gobierno de cada Entidad Federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y Gasto Público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la investigación científica y desarrollo tecnológico.

Asignación de Gasto Público en la Ley

El monto anual que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios destinen a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al 1% del Producto Interno Bruto del país mediante los apoyos, mecanismos e instrumentos previstos en la presente Ley.⁷⁴

Manifestación presupuestaria

La Ley señala instrumentos por medio de los cuales el Gobierno Federal apoya la investigación científica, entre los que se encuentran los recursos Federales que se otorguen, dentro del Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, a las instituciones de educación superior públicas y que conforme a sus programas y normas internas, se destinen a la realización de actividades de investigación científica o tecnológica.⁷⁵

Programas

⁷⁴ Artículo 9 Bis, *Idem*

⁷⁵ Artículo 13, *Idem*

Se cuenta con el Programa de Ciencia y Tecnología, que es considerado un programa especial y su integración, aprobación, ejecución y evaluación se realizará en los términos de lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Planeación y por esta Ley.

Para la ejecución anual del Programa de Ciencia y Tecnología, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formularán sus anteproyectos de programa y Presupuesto para realizar actividades y apoyar la investigación científica y tecnológica, tomando en cuenta las prioridades y los criterios para la asignación del gasto en ciencia y tecnología que apruebe el Consejo General, en los que se determinarán las áreas estratégicas y programas prioritarios de atención y apoyo presupuestal especial, lo que incluirá las nuevas plazas para investigadores y la nueva infraestructura para la ciencia y la tecnología.

B) Análisis jurídico de la reforma.

La Ley de Ciencia y Tecnología contiene prescripciones que inciden directamente en el Gasto Público de México, su diseño y lineamientos hacen necesario el análisis de los distintos aspectos que abarca.

Órganos de Gobierno

La Ley prevé, entre otros órganos, la creación del Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, como órgano de política y coordinación, cuyos miembros permanentes son:

- I. El Presidente de la República, quien lo presidirá;

- II. El titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- III. El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- IV. El titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- V. El titular de la Secretaría de Energía;
- VI. El titular de la Secretaría de Economía;
- VII. El titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- VIII. El titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- IX. El titular de la Secretaría de Educación Pública;
- X. El titular de la Secretaría de Salud;
- XI. El Director General del CONACyT en su carácter de Secretario Ejecutivo del propio Consejo General, y
- XII. El Coordinador General del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Los Centros Públicos de Investigación son aquellas entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que de acuerdo con su instrumento de creación tengan como objeto predominante realizar actividades de

investigación científica y tecnológica. Tienen que ser reconocidas como tales por CONACyT y la dependencia coordinadora del sector. La Ley contempla para ellos asignación de recursos y la administración de aquellos que produzcan.

Aspectos Programáticos

La ley prevé que sea el Consejo General el que defina los lineamientos programáticos y presupuestales que deberán tomar en cuenta las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para realizar actividades y apoyar la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Derivado de ello es el Consejo el cual aprueba el Programa de Ciencia y Tecnología, de observancia obligatoria para las dependencias y entidades participantes.

El Programa de Ciencia y Tecnología se considera un programa especial y su integración, aprobación, ejecución y evaluación se realizará en los términos de lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Planeación y por esta Ley.

Para la ejecución anual del Programa de Ciencia y Tecnología, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formularán sus anteproyectos de programa y Presupuesto para realizar actividades y apoyar la investigación científica y tecnológica, tomando en cuenta las prioridades y los criterios para la asignación del gasto en ciencia y tecnología que apruebe el Consejo General, en los que se determinarán las áreas estratégicas y programas prioritarios de atención y apoyo presupuestal especial, lo que incluirá las nuevas plazas para investigadores y la nueva infraestructura para la ciencia y la tecnología.

Con base en lo anterior, el CONACyT y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consolidarán la información programática y presupuestal de dichos

anteproyectos para su revisión y análisis integral y de congruencia global para su presentación y aprobación por el Consejo General. En el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se consignará el Presupuesto consolidado destinado a ciencia y tecnología que apruebe el Consejo General.

Participación de los tres órdenes de Gobierno

El artículo 9 Bis señala la participación concurrente de los tres órdenes de gobierno, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios para el financiamiento de la investigación científica y tecnológica con un monto anual que no podrá ser menor al **1% del Producto Interno Bruto**⁷⁶ del país. Luego entonces, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se hará, en cumplimiento con la Ley, la adecuación presupuestaria necesaria para cubrir este monto, contando con la participación de las Entidades Federativas y de los Municipios, ya que la ley obliga a los tres niveles de gobierno.

De igual forma la Ley contempla la creación de fondos para apoyo a la investigación provenientes de recursos de las Entidades Federativas y de los Municipios, aparte del Presupuesto autorizado del CONACyT. Los recursos de origen Federal que se destinen a esos fondos serán aplicables y no tendrán el carácter de regularizables. Lo que no incide en que por ley se destinen recursos a esos fondos.

Aspectos presupuestarios

⁷⁶ El Producto Interno Bruto es la suma monetaria de los bienes y servicios de demanda final producidos internamente en un país.

Los aspectos presupuestarios que contiene la Ley hacen clara referencia al Gasto Público, a partir de las facultades que tienen sus órganos de gobierno y de funcionamiento, hasta las asignaciones directas de Gasto Público donde se implica a los tres niveles de gobierno.

Sobre esa base puede observarse que el Consejo General tiene facultades para aprobar el proyecto de Presupuesto consolidado de ciencia y tecnología que será incluido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Y es atribución del Director General del CONACyT formular y presentar el anteproyecto de Presupuesto consolidado de ciencia y tecnología, que contendrá la propuesta de áreas y programas estratégicos y las prioridades y criterios de Gasto Público Federal en estas materias.

La Ley de Ciencia y Tecnología obliga al Ejecutivo Federal y al Gobierno de cada Entidad Federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y Gasto Público correspondientes que resulten aplicables, a concurrir al financiamiento de la investigación científica y desarrollo tecnológico.

Se señala un monto anual para los tres niveles de gobierno el cual no puede ser menor al 1% del Producto Interno Bruto del país. El gasto nacional se hará mediante apoyos, mecanismos e instrumentos contemplados en la ley.

Una de las formas en que el gobierno Federal contribuye al Gasto Nacional previsto en la ley en comento, es mediante el otorgamiento de recursos Federales dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación a las instituciones de educación superior públicas y que, conforme a sus programas y normas internas, destinen para la realización de actividades de investigación científica o tecnológica.

Así pues, los Centros Públicos de Investigación tienen facultades para aprobar la distribución del Presupuesto anual definitivo de la entidad y el programa de inversiones, de acuerdo con el monto total autorizado de su Presupuesto; y no sólo eso, también pueden aprobar, sin que se requiera autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las adecuaciones presupuestarias a sus programas que no impliquen la afectación de su monto total autorizado, ni los recursos de inversión, ni los proyectos financiados con crédito externo, ni el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidas; así como autorizar las erogaciones necesarias para el cumplimiento de su objeto, sin sujetarse a los criterios de racionalidad, establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con la ley mencionada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará las adecuaciones necesarias a la estructura programática y al sistema de información de Gasto Público, así como para la Constitución de un ramo general específico en esta materia para identificar y dar seguimiento al Presupuesto integral de la Administración Pública Federal en investigación científica y desarrollo tecnológico.

Este ordenamiento obliga al Estado Mexicano a contemplar un incremento gradual anual, a fin de alcanzar en el año 2006 recursos equivalentes al uno por ciento del Producto Interno Bruto. Es decir, atendiendo al criterio de subsidiariedad, los tres niveles de gobierno: Federal, estatal y municipal, se verán obligados a hacer las adecuaciones presupuestarias tanto en sus ingresos como en sus egresos para alcanzar dicha meta. Lo que quiere decir que si la presupuestación es anual, los tres niveles de gobierno tendrán que restringir su gasto, o dicho de otra manera, tendrán que contemplar de manera obligatoria la asignación de gasto para este sector, disminuyendo considerablemente el margen de maniobra del Poder Ejecutivo tanto Federal como local.

Obligación de gasto

Es necesario señalar que si bien esta Ley, en su artículo 9 Bis, considera un porcentaje mínimo de gasto en el sector (1% del PIB), no limita la participación del sector público, privado y social. Es decir, el Estado mexicano se encuentra obligado por ley a alcanzar este gasto como mínimo.

La ley de Ciencia y Tecnología tiene como principio fomentar la inversión en el desarrollo científico y tecnológico, y para ello invita el sector privado y social, tanto nacional como internacional, a su aportación, ya sea generando, ejecutando o difundiendo proyectos de investigación o por la creación de fondos destinados para ello.

Aspecto trascendente de la reforma del 1 de septiembre 2004:

Asignación Gasto Público vía ley

Me permito citar el artículo 9 Bis de la ley de Ciencia y Tecnología, mismo que fue incluido a partir del decreto con fecha 1° de septiembre de 2004:

“Artículo 9 Bis.- El Ejecutivo Federal y el Gobierno de cada Entidad Federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y Gasto Público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la investigación científica y desarrollo tecnológico. El monto anual que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios-destinen a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al 1% del Producto Interno Bruto del país mediante los apoyos, mecanismos e instrumentos previstos en la presente Ley”.

El artículo 9 Bis, como puede observarse, obliga tanto al Ejecutivo Federal como a los titulares de gobierno de las entidades federativas a adecuar sus disposiciones de ingresos y de Gasto Público, en forma concurrente, para el financiamiento de la investigación científica y tecnológica.

Se obliga al Estado-Federación⁷⁷, al país, a México, a gastar en las actividades de investigación científica no menos del 1% del Producto Interno Bruto. Es decir, cuando el Consejo General apruebe el proyecto de Presupuesto consolidado de ciencia y tecnología y se lo presente al Presidente de la República por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, este no deberá ser menor al monto señalado, por lo tanto, en el proyecto Presupuesto de Egresos de la Federación se debe contemplar para su elaboración un 1% que está previamente asignado.

En la misma tesitura, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá contemplar, de acuerdo al artículo anteriormente citado, una asignación de gasto no menor al 1% del PIB en actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico.

V. TENDENCIA LEGISLATIVA.

La actual tendencia legislativa en materia de Gasto Público es seguir decretando montos de gasto que vinculen jurídicamente al Estado Mexicano con base en disposiciones de las leyes federales.

⁷⁷Aquél compuesto de Territorio, Población y Gobierno encargado del bien común de una comunidad política.

Por ello, en este apartado, analizaré algunos ejemplos de Proyectos de Ley y también reformas pendientes de aprobarse pero que continúan con la ya mencionada tendencia legislativa de obligar por medio de ley ordinaria a efectuar Gasto Público.

- A)** Proyectos de Ley o Decreto que se encuentran pendientes de dictamen en el Congreso de la Unión y que asignan porcentajes fijos de Gasto Público para determinados sectores.

Estos son algunos ejemplos de la tendencia legislativa que se encuentran actualmente en algún procedimiento del *iter legislativo* pendientes de su aprobación por una u otra cámara.

- i. Proyecto de Ley que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección y Violencia Contra las Mujeres y Niñas.

La iniciativa en cuestión fue aprobada el 28 de abril del 2005 en la Cámara de Senadores, actualmente se encuentra en estudio en la Cámara de Diputados.

Esta iniciativa crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas.

La iniciativa establece una partida presupuestaria en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de implementar el sistema.

- ii. Proyecto de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional

La iniciativa de la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional fue presentada en la Cámara de Diputados el 11 de Noviembre del 2005. Se encuentra actualmente pendiente de dictamen.

En esta iniciativa se constituye el Sistema Nacional de Planeación para la Soberanía y la Seguridad Agroalimentaria de la Nación y nutricional para la población infantil. En ella se crea el Programa Estratégico Nacional para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional; los Planes Nacionales de Desarrollo deberán tener un capítulo de seguridad y soberanía agroalimentaria de la nación y nutricional de la población.

La iniciativa incorpora al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación los recursos que proponga SAGARPA para los programas PROCAMPO, INGRESO OBJETIVO y COMERCIALIZA; prevé que en el proyecto de Presupuesto se incorporen los montos “suficientes” para cumplir los objetivos de los programas.

La ley contempla la creación del “Consejo Nacional para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional” -órgano consultivo que contaría con un Comité Técnico- y de la “Comisión Intersecretarial para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional”.

B) Tendencia legislativa actual.

El Congreso de la Unión continúa con la misma tendencia legislativa de elaborar proyectos de leyes o reformas a las mismas en las cuales se asignen montos de gasto para diversos sectores.

Tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores se encuentran en discusión dictámenes de diversas iniciativas de ley en las cuales se obliga al titular del Poder Ejecutivo y a la Cámara de Diputados a contemplar en el diseño presupuestal compromisos de Gasto, determinados a través de leyes federales.

Para ejemplificar, lo anterior, a continuación un cuadro de leyes que asignan determinado monto de gasto público para distintos sectores:

| LEY | ASPECTO PROGRAMÁTICO | ASPECTO PRESUPUESTAL | ÓRGANOS DE GOBIERNO | MONTO ASIGNADO |
|-------------------------------------|--|--|---|--|
| Ley de Desarrollo Rural Sustentable | Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable | Previsiones presupuestales anuales para cubrir el Programa Especial Concurrente | Comisión Intersecretarial Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable | Aquel aprobado por el Consejo Mexicano el cual tendrá como mínimo provisiones presupuestales necesarias para cubrir anualmente el Programa Especial del Sector |
| Ley General de Educación | No se apoya en un Programa para realizar los aspectos presupuestales | Obligación de gasto para el Estado-Federación de manera directa en la ley en un porcentaje mínimo del Producto Interno Bruto | La Ley no contempla la creación de estructuras gubernamentales que incidan en el Gasto Público asignado al Sector | 8% del PIB como mínimo destinado al Sector Educativo, con el 1% destinado a la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico. |
| Ley Desarrollo Social | Programa Nacional de Desarrollo Social | Monto regularizable que no puede ser inferior al del año fiscal anterior. Con la previsión de crecimiento proporcional al del Producto Interno Bruto prevista en los Criterios General de Política Económica | Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social Consejo Nacional de Evaluación | No podrá ser menor al del año anterior, el gasto deberá incrementar en la proporción que el PIB prevista en los Criterios de Generales de Política Económica. |
| Ley de Ciencia y Tecnología | Programa de Ciencia y Tecnología | El Gobierno Federal mediante el PEF otorga apoyo a las actividades de investigación científica. | Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico | Gasto Nacional no podrá ser menor al 1% del PIB destinado a la Ciencia y Tecnología. |

| LEY | ASPECTO PROGRAMÁTICO | ASPECTO PRESUPUESTAL | ÓRGANOS DE GOBIERNO | MONTO ASIGNADO |
|---------------------------------------|--|--|---|---|
| Ley de Energía para el Campo | Programa de Energía para el Campo | E Poder Ejecutivo incluirá dentro del PEF las provisiones necesarias para atender la operación del Programa. | La ley no contempla la creación de estructuras de gobierno. | Previsiones de gasto necesarias para cubrir el Programa de Energía para el Campo |
| Ley de Capitalización del PROCAMPO | Programa de Apoyos Directos al Campo | La Cámara de Diputados proveerá de partidas y disponibilidades presupuestales para el PROCAMPO | La ley no contempla la creación de estructuras de gobierno. | Previsiones de gasto vía PEF necesarias para cubrir el Programa de Apoyos Directos al Campo |
| Ley de Seguridad Nacional | Programa para la Seguridad Nacional | Se asigna presupuesto vía PEF para el Consejo de Seguridad Nacional | Consejo de Seguridad Nacional | Previsiones de Gasto para el Presupuesto del Consejo de Seguridad Nacional |
| Ley del Instituto Nacional de Mujeres | Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres | Vía PEF se asignan partidas y provisiones necesarias para sufragar los gastos derivados de su operación. | Instituto Nacional de las Mujeres | Previsiones de Gasto para la operación del Instituto Nacional de las Mujeres |

CAPITULO CUARTO

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA ASIGNACIÓN DEL GASTO PÚBLICO VÍA LEY DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

I. ALCANCES DE LA FACULTAD EXCLUSIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS PARA APROBAR ANUALMENTE EL GASTO PÚBLICO.

Con las reformas de 1874 a la Constitución de 1857, mediante las cuales se reestableció el Senado y consecuentemente el bicameralismo, se hizo necesario determinar las facultades que correspondían a cada una de las Cámaras y al Congreso en sí. El artículo 72 de la reforma contenía las facultades del Congreso de la Unión, y se dividió en dos apartados en los que se establecieron las facultades exclusivas de cada cámara. Con el fin de equilibrar las facultades de ambas cámaras, se decidió otorgar a la Cámara de Diputados las facultades que afectan al individuo como tal, por ser sus representantes a los que les corresponde velar por los intereses del pueblo; por su parte, al Senado se le atribuyeron de manera exclusiva las facultades relacionadas con el interés de la Federación. De esta forma se confirió a la Cámara de Senadores la facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales.

Desde entonces, el Presupuesto es aprobado exclusivamente por la Cámara de Diputados; el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo manifiesta, y señala como facultad de los diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar

el día 8 del mes de septiembre y la Cámara de Diputados tiene el deber de aprobarlo a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Cuando el Ejecutivo Federal inicie su encargo, hará llegar ambas iniciativas el día 15 del mes de diciembre. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de ambas iniciativas cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente.⁷⁸

De lo anterior puede derivarse que corresponde al Ejecutivo el diseño y orientación del ejercicio del Gasto Público, todo ello en función de su plan de gobierno que se vale de la anualidad del Presupuesto de Egresos de la Federación para llevar a cabo sus programas. También puede decirse que el Ejecutivo no va solo en esta facultad, pues existe una corresponsabilidad entre el Presidente de la República y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Esto es así ya que no es el Presidente de la República una especie de secretario técnico especializado en la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y al terminar de elaborarlo cesa su función. No, el Ejecutivo interviene no tan sólo en la elaboración, interviene en todo el ciclo presupuestario, pues es él quién además de elaborar el Presupuesto debe hacer el ejercicio de los recursos e incluso la integración de la Cuenta Pública. Y tampoco la Cámara de Diputados es un órgano técnico que exclusivamente se dedique a aprobar aquél proyecto que reciba por parte del Ejecutivo Federal. La Constitución ha otorgado a esta parte del Poder Legislativo facultades para intervenir en el diseño del Gasto Público del Estado Mexicano.

La discusión y aprobación del Presupuesto ha venido siendo cada vez más compleja, sobre todo si tomamos en cuenta que antes de 1997, año en que el partido hegemónico perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, la aprobación

⁷⁸ Decreto de reforma al Artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004, en www.cdddhcu.gob.mx

del Presupuesto era solamente un acto protocolario o un trámite burocrático más a cumplir dentro del proceso legislativo.⁷⁹

Es por ello que los alcances de la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el Gasto Público han venido siendo cada vez más determinantes en la orientación del Gasto Público. Si bien es cierto que antes existía una relación asimétrica entre este órgano Legislativo y el Ejecutivo, pues como hemos indicado, el peso mayoritario que había tenido el partido oficial no permitía conocer los verdaderos alcances de la Cámara en materia presupuestal. Se vino a clarificar todavía más con la reforma que otorga a este parte del Legislativo la facultad de “modificar” el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.⁸⁰

Aun falta un largo trecho por recorrer, pues en la medida en que la Cámara de Diputados vaya ejerciendo las facultades constitucionales, más complicado resultará el proceso de aprobación del Presupuesto ejemplo de ello es la Controversia Constitucional que se suscitó entre uno y otro poder de la unión con la modificación que sufrió el proyecto de Presupuesto de Egresos del año 2004.

Pues bien, el alcance de la Cámara de Diputados en materia de Gasto Público va más allá de la sola aprobación del mismo, sobre todo si se piensa en la aprobación del Presupuesto sin sufrir éste ninguna modificación. El Gasto Público se encuentra ahora supeditado tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, teniendo el segundo amplias facultades para reorientarlo, así como el Ejecutivo para interponer los medios adecuados para defender su proyecto de Presupuesto.

⁷⁹ GUTIERREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso, VALADÉS, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. EL caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. UNAM, 2001, p.154

⁸⁰ Decreto de reforma al Artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004, en www.cddhcu.gob.mx

II. LA PARTICIPACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES EN LA APROBACIÓN ANUAL DEL GASTO PÚBLICO.

La Cámara de Senadores, al menos en el diseño presupuestal, no tiene participación en la aprobación anual del Gasto Público. Esto es, en el proceso de aprobación presupuestaria exclusivamente participa la Cámara de Diputados del Congreso de la unión, dejando al margen a la Cámara de Senadores en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, todo ello por mandato constitucional.

La Cámara de Senadores es participe en las políticas de Gasto Público al intervenir en la aprobación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. También actúa en las políticas de Gasto Público cuando participa en la aprobación de leyes que marcan parámetros para el ejercicio del mismo, es decir, aquellas leyes federales que tienen el carácter de orientar el modelo de gasto.

Pareciese no existir justificación para la exclusividad que la Constitución otorga a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos. La importancia de dicho documento y su evidente calidad de instrumento legislativo nos indica que debería ser atribución de ambas Cámaras del Congreso, sobre todo si tomamos en cuenta que la Ley de Ingresos debe ser aprobada por las dos.

El argumento que se ha dado a favor de este procedimiento es que el control del Gasto Público de la administración pública corresponde a la Cámara directamente vinculada con la representación popular. Sin embargo, esto era parcialmente cierto hasta hace poco, en aquellos tiempos en que los senadores eran elegidos por las legislaturas de sus estados, pero hoy en día son electos de la misma forma en que lo son los diputados. Es decir, los senadores han pasado a ser tan legítimos representantes populares como los diputados, sobre todo si se atiende a la forma en que son electos: por voto directo, libre y secreto. Se ha

argumentado que siendo la Cámara de Diputados una asamblea integrada por los representantes populares debe tener en exclusiva la responsabilidad de vigilar y aprobar los gastos del Gobierno Federal, de cuyo monto dependerán los impuestos que deberán establecerse para obtener el dinero suficiente para realizar los gastos autorizados, pero como bien se ha dicho antes, esto era cierto hasta hace poco, pues los senadores pueden considerarse así mismos como una asamblea integrada también por representantes populares.

Además, si se considera que el Presupuesto es una de las leyes financieras más importantes de la Federación, pocas cosas interesan más a las entidades federativas, que están representados en el Senado, que el monto total del Gasto Público anual del Gobierno Federal, ya que dicho gasto deberá efectuarse con los impuestos que deberán pagar los ciudadanos de las entidades federales. No tan sólo eso, si tomamos en cuenta que la Ley de Ingresos⁸¹, mecanismo normativo dónde se indica la forma de cómo se obtendrán los ingresos necesarios para cubrir el Presupuesto, es aprobada por ambas cámaras, pareciese lógico que existiera una corresponsabilidad entre los ingresos y los egresos, máxime que los unos dependen de los otros.

Se ha dicho que exigir la aprobación por ambas Cámaras del Congreso significaría complicar el proceso de aprobación, ante la posibilidad de discrepancias entre ambas, por la integración partidaria de las mismas. Dada la estrecha vinculación existente entre la política fiscal y la política de gasto, resulta insuficiente en los albores del siglo XXI que la aprobación del programa financiero de gobierno se fraccione en dos competencias para aprobar los gastos y los ingresos respectivamente. Pero si se tiene en cuenta que la aprobación por ambas Cámaras traería consigo un examen más exhaustivo y detallado de los egresos, y que el examen y discusión se vería forzado a ser más especializado, y por ende,

⁸¹ Ley de Ingresos de la Federación 2005, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 2004.

a que tal vez ambas Cámaras contaran con órganos especializados en sus comisiones respectivas, tendríamos como consecuencia un Presupuesto más consolidado y un proceso presupuestario más consistente.

Con un Presupuesto de Egresos aprobado por las dos cámaras se lograría al mismo tiempo el control del Gasto Público por todos los integrantes del Poder Legislativo y, como consecuencia, mayor cohesión y correspondencia entre ingresos y egresos, incluso podría pensarse en la unidad tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, ha quedado claro que hasta el momento la Cámara de Senadores no tiene participación directa en el proceso presupuestario. Pero los Senadores sí cuentan con una participación, podría decirse “indirecta”, en la asignación de Gasto Público. La Cámara de Senadores interviene en el diseño del Gasto Público por medio de las leyes que se aprueban en el Congreso de la Unión.

De acuerdo con el artículo 72 constitucional⁸², todo proyecto de ley o decreto que no sea facultad exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas. Pues bien, atendiendo a este principio, toda ley que apruebe el Congreso de la Unión debe discutirse tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, incluso aquellas leyes que asignan gasto para determinado sector, por ejemplo la Ley de Ciencia y Tecnología la cual destina 1% del Producto Interno Bruto del País a dicho sector, misma que fue aprobada con la participación de ambas Cámaras.

Por lo tanto, puedo afirmar que la Cámara de Senadores no participa directamente en el proceso presupuestario. Ahora bien, la Cámara de Senadores

⁸² Artículo 72, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en www.cddhcu.gob.mx

si participa de forma indirecta en la asignación de Gasto Público de forma genérica. El vehículo utilizado por los senadores para participar en el diseño y orientación del Gasto Público ha sido la ley. Si bien esto lo hacen con la participación de la Cámara de Diputados, no le resta importancia a su participación, sobre todo si se tiene en cuenta que se necesita la aprobación de ambas para que las leyes entren en vigor.

En el mismo tenor, los Senadores tienen una participación constitucionalmente asignada, pues el artículo 126 de la Constitución Política señala que “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.”⁸³ Esto quiere decir que los Senadores si pueden determinar pagos no contemplados en primera instancia dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, por medio de una ley que determine los mismos, es decir, la Constitución considera necesario otorgar facultades a los Senadores para determinar Gasto Público en forma posterior al proceso presupuestario señalado en el artículo 74 constitucional.

Puedo concluir que la Cámara de Senadores no tiene prevista constitucionalmente participación en el proceso presupuestario señalado en el artículo 74, fracción IV de la Constitución, pero si tiene participación y así lo señala el artículo 126 en una etapa posterior al proceso presupuestario y únicamente para efectuar pagos no contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

III. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO.

Los representantes del Poder Legislativo utilizan la ley para intervenir en

⁸³Artículo 126, *Ídem*.

los procesos de planificación a largo plazo, vinculando el gasto autorizado y las políticas de gasto por medio de normas que asignan Gasto Público de manera directa.

La potestad de establecer compromisos de gasto a través de la legislación ordinaria permite a los órganos de representación participar indirectamente en la definición de políticas públicas y de gasto. De esta forma los representantes se responsabilizan directamente, al aprobar el Presupuesto, e indirectamente, en la asignación de gasto vía ley, de las decisiones presupuestales de su país.

En los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el artículo 73⁸⁴ de la Constitución Federal no es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de Gasto Público. El Congreso de la Unión fue excluido por el Poder Constituyente en el proceso de designación de Gasto Público, delegando esta facultad en el Poder Ejecutivo y en una de las cámaras, la de Diputados. Lo cual quiere decir que ambas Cámaras por si mismas no pueden designar Gasto Público vía ley sin dar a conocer al Ejecutivo de la Unión el proyecto para que éste emita sus observaciones correspondientes, o ejerza lo que se conoce como el derecho al “veto” constitucional.

Puntualizando, el Congreso de la Unión, integrado por ambas Cámaras, constitucionalmente está excluido del proceso de asignación de Gasto Público, pero lo ha hecho utilizando el vehículo de la ley ordinaria, esto es, llevando el *iter* legislativo previsto por el artículo 72 constitucional, en el cual participan ambas cámaras y a su vez el Ejecutivo en el denominado *veto* constitucional en caso de tener observaciones.

En materia de Gasto Público tenemos una corresponsabilidad entre los

⁸⁴ Artículo 73, *Ídem*.

Poderes de la Unión. De acuerdo con el artículo 74 fracción IV corresponde exclusivamente al Ejecutivo de la Unión el derecho de iniciativa respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a la Cámara de Diputados, también de forma exclusiva, su estudio, discusión, modificación y aprobación. Ahora bien, el Congreso de la Unión, en el proceso presupuestario se encuentra representado por una sola de sus cámaras, la de Diputados, la cual interviene directamente en la aprobación del Gasto Público de la Federación, sobre todo, a partir de la reforma del 30 de julio de 2004 en que se otorga la facultad de modificación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Finalmente, si bien no está establecida la participación del Congreso de la Unión, es un hecho su intervención indirecta en la definición de la política de Gasto Público, comprometiéndolo desde leyes ordinarias que obligan a contemplar montos de gasto para determinados sectores, interviniendo de esta manera en el proceso presupuestario en sus fases iniciales, tal como lo analizaremos en los siguientes apartados.

IV. LA LEY COMO INSTRUMENTO PARA ASIGNAR GASTO PÚBLICO.

La Ley, aquella que cumple el proceso de creación ordinario previsto constitucionalmente, en el caso mexicano establecido en el artículo 72 constitucional, tiene en general el objetivo de pertenecer por tiempo indefinido hasta que siguiendo el mismo procedimiento de creación venga su abrogación o sustitución.

Como se he mencionado con anterioridad, el Poder Constituyente definió como facultad exclusiva la preparación y aprobación del Gasto Público por parte del Presidente de la República y la Cámara de Diputados. También se ha mencionado que el Congreso de la Unión no posee facultades para intervenir en dicho proceso presupuestario.

Sin embargo, el Congreso de la Unión, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, han intervenido indirectamente en la dirección del Gasto Público del Estado Mexicano, el vehículo utilizado ha sido la ley de carácter ordinario. Esto es, los Diputados y Senadores han aprobado leyes que obligan tanto al Poder Ejecutivo como a la Cámara de Diputados, en uso de facultades exclusivas, a hacer provisiones de gasto para sectores específicos y en forma anterior a la elaboración del Presupuesto. Estas leyes de carácter ordinario tienen efectos directos en el Gasto Público.

A) Efectos en el proceso presupuestario.

El efecto de las leyes ordinarias que asignan Gasto Público es notable en el proceso presupuestario. Al momento en que el Ejecutivo tiene que elaborar su Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra obligado por leyes federales a prever diversas asignaciones de gasto específicas; de igual forma, la Cámara de Diputados al examinar, discutir, modificar y aprobar el proyecto enviado por el Ejecutivo debe prever las diversas asignaciones de gasto específicas contempladas en las leyes federales.

Esto puede traducirse en que el Ejecutivo al elaborar su Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación tiene previamente la obligación de observar los porcentajes y fórmulas de las disposiciones legales aplicables que asignen Gasto Público para que en su elaboración del proyecto no incurra en una omisión de carácter legal.

De igual forma la Cámara de Diputados tiene que dar seguimiento a las asignaciones de monto de Gasto Público determinadas con base en las

disposiciones de las leyes federales, esto es, en su examen, discusión, modificación y aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Presidente de la República no pueden los representantes del legislativo omitir señalar las asignaciones de gasto prevista en las leyes.

Las leyes obligan al Estado a contener partidas y provisiones necesarias en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el cumplimiento de diversos objetivos, afectando al proceso presupuestario de forma sustancial, pues en la elaboración por parte del Poder Ejecutivo se encuentra con un margen cada vez menor para la aplicación, acorde a su programa de gobierno, del Gasto Público que constitucionalmente está facultado para trazar.

B) Impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación de las leyes que asignan gasto público es sustantivo. El proceso presupuestario se ve mermado al reducirse el margen de maniobra que puede tener el Poder Ejecutivo. Las leyes que asignan Gasto Público a sectores específicos reducen la capacidad para definir las políticas de gobierno a implementar y, si la tendencia legislativa sigue igual, el Presidente de la República afrontará el problema de tener un margen mínimo de participación en la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación e incluso podría llegarse al extremo de tener un Presupuesto previamente comprometido en gasto, lo que haría en definitiva nugatorio todo el proceso presupuestario.

Las asignaciones de Gasto Público a través de leyes de carácter ordinario tienen dos variantes: La primera es aquella ley que asigna un porcentaje determinado de Gasto Público para un sector específico; la otra, es aquella ley que asigna parámetros de Gasto Público o la forma en como determinar este también para determinados sectores. Tenemos entonces que existen leyes que al

asignar Gasto Público a determinados sectores, ya sea por medio de porcentajes o por medio de parámetros para determinarlo, impactan en forma negativa el proceso presupuestario, pues trastocan las políticas de diseño del Gasto Público que, constitucionalmente, corresponden exclusivamente al titular del Poder Ejecutivo y a la Cámara de Diputados como representante del Poder Legislativo.

V. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

En este apartado pretendo plantear la problemática a nivel constitucional de la asignación de Gasto Público utilizando el Congreso de la Unión la vía legislativa para hacerlo y, si de esta forma se pueden tener o no problemas de constitucionalidad.

Es decir, lo primero que he de resolver es si el Congreso de la Unión, esto es, el Poder Legislativo a través de sus dos Cámaras, puede legislar en materia de Gasto Público. Segundo, esclarecer si en caso de estar facultado no existe alguna invasión de competencias por parte del Poder Legislativo para con el Ejecutivo y la Cámara de Diputados en el proceso presupuestario.

El Congreso de la Unión, entiéndase a través de sus dos cámaras de representantes, se encuentra constitucionalmente facultado para intervenir directamente en el Gasto Público por medio de la vía que señala el artículo 126 Constitucional. En él se indica que no podrá realizarse pago alguno que no se establezca en el Presupuesto, a no ser que se haga a través de **una ley** posterior. Lo cual quiere decir que el Congreso de la Unión si puede asignar Gasto Público a través de una ley y, constitucionalmente, está facultado para hacerlo, con la salvedad de ser exclusivamente para determinar pagos que no se encuentren comprendidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores podrán enviar iniciativas de leyes con el objetivo de permitir la realización de pagos no establecidos en el Presupuesto de Egresos, pero única y exclusivamente para ello. El Congreso de la Unión no se encuentra respaldado en la Carta Magna para legislar en materia de Gasto Público. El Congreso legisla en materia presupuestal, a través de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, también puede hacerlo por medio de leyes que contengan indicadores, parámetros o sirvan de orientación para el Gasto Público. Pero en el momento en que el Congreso legisla no sobre el Presupuesto sino en la forma en que debe asignarse este, es entonces cuando se excede en facultades debido a que constitucionalmente no las tiene.

Respecto al segundo punto, el cual radica en que si al momento de legislar el Congreso de la Unión en materia de Gasto Público invade o no facultades exclusivas tanto del Presidente de la República como de la Cámara de Diputados, considero que si existe una invasión a dichas competencias.

De acuerdo con el artículo 74, fracción IV, constitucional, el Ejecutivo Federal es el encargado de hacer llegar a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De lo anterior es importante resaltar dos elementos que tienen repercusión directa en el Gasto Público. La primera es que el Poder Constituyente estableció una **facultad exclusiva**, otorgada en este caso al Ejecutivo Federal, la cual consiste en tener la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación. Si por facultad “exclusiva” se entiende que ningún otro órgano puede tener la iniciativa en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, significa entonces que quedan excluidas tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados.

El segundo elemento a resaltar tiene que ver directamente con el contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación, que para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se define como:

“El documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a **iniciativa del Presidente de la República**, en el cual se **consigna el Gasto Público**, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.”⁸⁵

Ahora bien, uniendo los dos elementos anteriores tenemos que el Presupuesto de Egresos de la Federación es el acto legislativo en el que se consigna Gasto Público para un ejercicio fiscal. Entonces si el Presupuesto de Egresos es el acto legislativo donde se consigna Gasto Público tenemos que el Presidente de la República tiene la facultad **exclusiva de enviar la iniciativa de ley donde se consigne Gasto Público para un ejercicio fiscal**. Esto es, si el Presupuesto de Egresos de la Federación es exclusivamente la “ley” donde se consigna Gasto Público y únicamente al Presidente de la República le compete enviar la iniciativa en esta materia, podemos sin temor a equivocarnos que es el Ejecutivo Federal el único facultado para enviar iniciativas de ley en las que se consigne Gasto Público.

Luego entonces, si el Presupuesto de Egresos de la Federación es el único donde deben consignarse Gasto Público y la facultad de iniciativa de este es del titular del Ejecutivo de la Unión, ningún otro órgano, llámese Cámara de Diputados o de Senadores, tiene constitucionalmente facultad de iniciativa en

⁸⁵ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Glosario de los términos más usuales de la Administración Pública Federal*, México, Distrito Federal, 2001, p.274

materia de Gasto Público, pues es sólo a través del Presupuesto de Egresos de la Federación donde debe consignarse.

En la misma tesitura, el Artículo 74, fracción IV, de la Constitución establece que es la Cámara de Diputados la que se encargará del examen, discusión, modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Entonces, la Cámara de Diputados, sólo a iniciativa del Presidente de la República, es la única encargada de aprobar Gasto Público vía Presupuesto de Egresos de la Federación.

Luego entonces, la Cámara de Diputados aprueba Gasto Público cuando viene a iniciativa del Presidente de la República vía Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de manera constitucional. Pero, la Cámara de Diputados actúa inconstitucionalmente cuando aprueba Gasto Público para sectores específicos por medio de una ley ordinaria, en la cual interviene la Cámara de Senadores, pues esta no está facultada para asignar Gasto Público y, cuando lo hace, invade facultades exclusivas.

Cuando la Cámara de Diputados o de Senadores envía iniciativas de ley o de reforma que asignen Gasto Público lo hacen invadiendo la facultad exclusiva de iniciativa que tiene en esta materia el titular del Ejecutivo Federal. Y al examinar, discutir, modificar y aprobar leyes que asignen Gasto Público se está invadiendo la facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados de hacerlo, pues es ella quien a iniciativa del Presidente de la República quien aprueba el Gasto Público Federal.

Por lo anterior, puedo concluir que si hay una conculcación a las facultades constitucionales otorgadas por el Constituyente al Presidente de la República y a la Cámara de Diputados en materia presupuestaria.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el artículo 74, fracción IV constitucional, es el único facultado para tener iniciativa en materia de Gasto Público vía Presupuesto de Egresos de la Federación. Acorde también con el numeral citado, la Cámara de Diputados es la única facultada constitucionalmente para examinar, discutir, modificar y aprobar el Gasto Público vía Presupuesto de Egresos de la Federación. La excepción a esta regla la marca el artículo 126 constitucional que faculta a cualquiera de las cámaras a tener iniciativa **exclusivamente** para hacer pagos no contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación por medio de una ley.

SEGUNDA.- El Congreso de la Unión se excede en sus facultades e invade las del Presidente de la República y de la Cámara de Diputados al utilizar la ley para asignar Gasto Público. Con leyes, que siguen el procedimiento ordinario prescrito por el artículo 72 constitucional, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores invaden la facultad exclusiva de iniciativa que corresponde al titular del Poder Ejecutivo de la Unión. De igual forma, se invaden facultades exclusivas de la Cámara de Diputados al examinar, discutir, modificar y aprobar leyes que consignan Gasto Público, siendo ésta materia competencia única de los diputados.

TERCERA.- El Ejecutivo Federal, al elaborar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se encuentra con la problemática de asumir compromisos de gasto previamente establecidos en una ley de carácter ordinario, lo que le impide tener margen para realizar las asignaciones de Gasto Público que constitucionalmente le corresponden. Las obligaciones derivadas de la legislación existente han estrechado el margen para ajustar el gasto. El hecho de asignar montos de Gasto Público genera que el gobierno en turno, si está de acuerdo deje inmóvil la legislación vigente, pero en caso contrario, obligará al gobierno a iniciar

reformas legislativas que permitan reflejar sus planes y programas, provocando la inestabilidad del orden jurídico del país e inseguridad en la ciudadanía, así como falta de credibilidad en el sistema legal. Ya no se pueden hacer importantes reasignaciones ni lograr significativos ahorros sin desatender funciones prioritarias. Diversas responsabilidades y actividades públicas requieren de mayores recursos con el fin de responder a los requerimientos del desarrollo y para atender a las demandas de la sociedad de manera adecuada. No es posible hacerlo con una restricción en el manejo del Gasto Público.

CUARTA.- Cuando el Congreso de la Unión adopta medidas de gobierno a través de disposiciones legales, se introducen en el orden jurídico mexicano obstáculos para lograr un Presupuesto de Egresos consolidado que refleje el ejercicio democrático de corresponsabilidad entre el representante del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República, y en este caso, actuando por facultad exclusiva, el representante del Poder Legislativo, la Cámara de Diputados. El sistema normativo se vuelve casuístico al asignar en un nivel jerárquico superior, en este caso las leyes federales, montos de Gasto Público a determinados sectores, rompiendo con la flexibilidad presupuestaria que debe tener un país y que está prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

QUINTA.- En nuestro país los márgenes de discrecionalidad se encuentran reducidos en el mismo proceso presupuestario, pero no debe confundirse este margen de discrecionalidad con la libertad necesaria con la que debe contar el gobierno en materia presupuestaria. En el caso de México, para sólo señalar un ejemplo, según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **el 53% del gasto neto total está ligado a disposiciones jurídicas que establecen compromisos cuantitativos definidos; por otro lado, se estima que el 34% representa un conjunto de erogaciones para cumplir con diversas disposiciones legales. Así pues, podemos decir que alrededor del**

87% del gasto está previamente comprometido.⁸⁶ Lo anterior no es más que el reflejo de que los compromisos de gasto de inversión establecidos por ley reducen considerablemente el margen de libertad en materia presupuestaria con los que debe contar el gobierno para llevar a cabo sus planes y programas, mismos que se plasman de manera anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación. De continuar la misma tendencia legislativa, que asigna Gasto Público para determinados sectores, se haría nugatoria la facultad del Poder Ejecutivo de iniciativa en materia de Gasto Público, pues se llegaría al absurdo de tener un Presupuesto de Egresos de la Federación comprometido previamente en su totalidad por medio de leyes ordinarias.

VII. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

PRIMERA.- Las leyes ordinarias deben contener disposiciones que orienten, que fijen los criterios a seguir en el diseño del Gasto Público, pero no deben reducir la capacidad decisoria del Poder Ejecutivo. La legislación no debe usarse para generar presiones de gasto incidiendo de manera directa en el diseño constitucional, vulnerando al mismo. Imponer a los órganos de representación, en este caso, al Ejecutivo, límites para la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación contribuye al debilitamiento democrático de su figura y, por ende, al debilitamiento de la Administración Pública.

SEGUNDA.- La política de gobierno debe verse reflejada en sus proyectos presupuestales. No propongo de ninguna forma que el legislativo deje de tener participación en las decisiones de Gasto Público, pero si considero conveniente que su participación se vea limitada a orientar, conforme a la política

⁸⁶ SUBSECRETARÍA DE EGRESOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *El presupuesto de Egresos de la Federación, 1995-2000*, en GUTIÉRREZ, Gerónimo, LUJAMBIO, Alonso, VALADÉS, Diego, *Ob. Cit.*, p. 37

llevada por el legislador, los proyectos presupuestales, no así definirlos, sobre todo de manera *a priori*.

TERCERA.- La asignación de Gasto Público debe hacerse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación única y exclusivamente. El Gasto Público a través de legislación provoca que sus lineamientos programáticos sean vinculantes, y estos programas por ende raramente corresponden a todo un período de gobierno. Los presupuestos en cambio son previsiones de gasto adoptadas para períodos anuales. La anualidad de los Presupuestos asegura la participación permanente de los representantes en las definiciones de Gasto Público. Aprobar una ley que asigne gasto es asumir compromisos de largo plazo en materia presupuestal, contrariando notablemente la temporalidad de los presupuestos, ya que estos pueden o no guiar en todo el periodo de gobierno al Ejecutivo. Tanto el Presidente de la República como la Cámara de Diputados deben contar siempre con márgenes de maniobra para cambiar, para dar giros a la política de gastos, aumentar unos rubros, disminuir otros; sin embargo, las asignaciones de gasto no permiten esto, de ahí la importancia de no generar leyes que disminuyan el margen de maniobra en materia presupuestal.

CUARTA.- La facultad de establecer compromisos de gasto a través de legislación ordinaria debe ser omitida, ya que no permite a los gobiernos tener la libertad necesaria en la materia presupuestal, misma que le es inherente por ser el responsable directo de las decisiones presupuestarias. Idealmente un presupuesto público refleja las prioridades, las aspiraciones y las metas de un gobierno; son el sustento de las políticas públicas que se han de diseñar para hacer frente a las problemáticas de una sociedad. Eso justifica que el representante de la Administración Pública, el titular del Poder Ejecutivo Federal, sea quien diseñe la política de Gasto Público de manera exclusiva, sin incidencias de carácter legislativo.

QUINTA.- Los representantes del Congreso de la Unión deben abstenerse de asumir compromisos de Gasto Público vía ley, el momento adecuado para hacerlo es a través de la Cámara de Diputados en el marco del procedimiento señalado por el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTA.- Considero necesaria una reforma al artículo 74, fracción IV, de nuestra Constitución Federal, para que la Cámara de Senadores tenga una participación directa en el proceso presupuestario y de esta forma se logre un Presupuesto más consolidado. En el proceso presupuestario debe haber cada vez más actores involucrados, para que se gaste mejor y estemos mejor representados. Hasta ahora las decisiones de gasto se encuentran fragmentadas, pues quienes participan en los ingresos no lo hacen en el diseño de los egresos, rompiendo con el equilibrio presupuestal.

OBRAS CONSULTADAS

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, 3ª Ed., Porrúa, México, 2001
- 2.- ARRIAGA CONCHAS, Enrique, *Finanzas Públicas de México*, 2ª Ed., Instituto Politécnico Nacional , México, 2001
- 3.-CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, Programación y Presupuestación*, UNAM, México, 2003
- 4.- CHAVEZ PRESA, Jorge, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, FCE, México, 2000
- 5.- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Porrúa, México, 1996
- 6.- DE LA GARZA, Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 18ª ed., 3a reimpresión, Porrúa, México, 2000
- 7.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis, Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Limusa, México, 2002
- 8.- FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 5ª Ed.,Porrúa, México, 2000
- 9.- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 38ªEd., Porrúa, México, 1998

- 10.- LUJAMBIO, Alonso, GUTIERREZ, Gerónimo, VALADÉZ, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. UNAM, México, 2001
- 11.- MABARAK CERECEDO, *Derecho Financiero Público*, McGraw Hill, 1999
- 12.- MARGADANT S., Guillermo., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 18ª Ed., Esfinge, México, 2002
- 13.- MARTINEZ LAGO, Miguel Ángel, *Manuel de Derecho Presupuestario*, Ed. Colex, Madrid, 1992
- 14.- MORA DONATTO, Cecilia (Coordinadora), *Relaciones ente gobierno y congreso*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 2002
- 15.- ORRANTIA ARELLANO, Fernando A., *Las Facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, Porrúa, México, 2001
- 16.- PRIEGO ALVAREZ, Freddy, *Introducción al Derecho Presupuestario, naturaleza y efectos jurídicos*, Porrúa, México, 2004
- 17.- RODRIGUEZ BEREIJO, Alvaro, *Introducción al Derecho Presupuestario*, Tecnos, Madrid, 1970
- 18.- SEDAS ORTEGA, Cecilia, *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1994
- 19.- VALLES VIVES, Francisco, *El control externo del Gasto Público. Configuración y garantía constitucional*, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

20.- VAZQUEZ ARROYO, Francisco, *Presupuesto por programas para el sector público de México*, UNAM, México, 1991

HEMEROGRAFIA

1.- GONGORA PIMENTEL, Genaro, *¿Procede la acción de inconstitucionalidad en contra del Presupuesto de Egresos? (A propósito de la naturaleza jurídica del presupuesto)*, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Número 7, 1999, México.

2.- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, *Naturaleza Jurídica del Presupuesto*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Enero-Junio 2000, Número 2, México.

LEGISLACIÓN

1.- CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

2.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

3.- Ley de Ciencia y Tecnología

4.- Ley de Desarrollo Rural Sustentable

5.- Ley de Desarrollo Social

6.- Ley de Ingresos de la Federación 2005

7.- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

8.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

9.- Ley General de Desarrollo Social.

10.- Ley General de Deuda Pública

11.- Ley General de Educación

12.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

DECRETO

1.- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005

JURISPRUDENCIA

1.- CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 109/2004, promovida por el Presidente de la República Mexicana contra la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Voto Particular Ministro David Genaro Góngora Pimentel, 17 de mayo de 2005

2.- Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999

DICCIONARIOS

1.- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO

2.- SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Glosario de los términos más usuales de la Administración Pública Federal*, México, Distrito Federal, 2001

INTERNET

1.- www.cddhcu.gob.mx

2.- www.juridicas.unam.mx