

## CAPÍTULO II.

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

#### 2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Al surgir la vida en colectividad, es necesario también satisfacer las necesidades que ésta demanda, son gastos que se deben ir cubriendo por los mismos miembros de la colectividad y es como surgen a la vida jurídica las finanzas públicas.

Entre los años 1010 y 926 a.C., el Rey Salomón de Israel, establece el pago de impuestos, ya que surge la necesidad de pagar los gastos del palacio, que antes de esto habían sido subsidiados por los dominios personales del soberano.<sup>1</sup> Aquí podemos observar ya el destino que tienen los impuestos que se pagan, aunque no existía una autoridad que lo supervisara.

Los primeros grandes imperios del Medio Oriente fueron gobernados por déspotas, cuyo poder se deriva de los dioses, incluso ellos se aclamaban como tales. El Nuevo Imperio de Egipto se confunde las finanzas públicas con las privadas del monarca. A menudo el rey se arrogaba un dominio eminente sobre la tierra y cobraba parte de cada cosecha, como renta o impuesto predial; de este modo en el Nuevo Imperio de Egipto, todo terreno cultivado que no perteneciera a los templos, debía al faraón un 20 por ciento de la cosecha. Otro tipo de terrenos se entregaba como feudos a altos funcionarios y militares, en lugar de salario.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> FLORIS MARGADANT, Guillermo. *Panorama de la Historia Universal del derecho*. 6ª ed., Ed. Porrúa, México, D.F., 1998, p. 37.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 38, 39.

En Esparta, ciudad antigua de Grecia, los Éforos, eran quienes administraban el tesoro, que estaba integrado por los tributos que daban los Hilotas, pero el destino de los estos tributos no es muy claro.<sup>3</sup> En Atenas, quien tenía el control del Erario era la Bulé o boule o Consejo de los Cuatrocientos, pero el destino de este era para cubrir necesidades públicas, aunque, tampoco se tienen datos precisos.<sup>4</sup>

En Roma, los cónsules delegan sus funciones a altos magistrados, a los *quaestores* eran quienes administraban el Erario. Pero hay que tener presente que durante la diarquía, la Administración Financiera del Imperio Romano estaba repartida en un erario administrado por el Senado, y el fisco administrado por el Emperador, los dos con fuentes separadas de ingresos. También la administración de las provincias estaban distribuidas entre estos dos centros de poder: las provincias pacíficas fueron administradas por el Senado, mientras que las inquietas, por el Emperador.<sup>5</sup>

Se cree que las provisiones presupuestarias, ya propiamente, nacen de la Carta Magna, que los nobles ingleses hicieron firmar y promulgar al Rey Juan sin Tierra en 1215. Originalmente la autorización se refirió solamente a un aspecto parcial de lo que hoy comprende un presupuesto (recursos), posteriormente se agregó el capítulo de gastos, porque pronto se arribó a la conclusión de que el problema no se limitaba sólo a las exacciones<sup>6</sup> del soberano, sino más bien a los despilfarros en que incurra la Corte. Las autorizaciones presupuestarias comprendieron los capítulos de gastos y recursos, con lo que se asentaron los recursos y las bases de

---

<sup>3</sup> FLORIS MARGADANT, Guillermo. *Ob.cit.*, nota 1, p. 40

<sup>4</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XXIII, Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1986, p. 47

<sup>5</sup> FLORIS MARGADANT, Guillermo. *Ob. Cit.*, nota 1, p. 92, 99.

<sup>6</sup> *Exacción* significa cobro ilegal y violento

esta institución universal que poco a poco se ha ido incorporando a las prácticas políticas de todos los Estados.<sup>7</sup>

La tesorería del Estado medieval era manejada por el máximo jerarca y no tenía obligación de rendir cuentas al pueblo sobre el manejo de los fondos del Estado, ya que además, sus súbditos carecían de derechos ante el monarca. Los intentos de establecer la revisión de la cuenta del gasto público en las leyes fueron rechazados.<sup>8</sup> El Poder Real era considerado propietario feudal de los impuestos, pudiendo disponer de ellos a su entera voluntad sin tener que rendir cuentas, justificándose con el argumento de que tenía la obligación de guardar el secreto de la caja del Estado.

El Presupuesto es una institución que aparece en los tiempos modernos, coincidiendo en la época constitucional. En el periodo que los alemanes llaman del ordenamiento social gentilicio, el patrimonio del rey es el que atiende a todos los gastos necesarios para el cumplimiento de los deberes del rey, que reconcentra en sus manos todos los poderes; y los gastos que exigían el servicio militar y la administración de justicia, los cuales eran sometidos individualmente por cada ciudadano que solicitada aquél o pedía ésta. En Francia y en España, los reyes debieron obtener el consentimiento de sus vasallos para establecer los impuestos y que las Cortes reclamaron la vigilancia en el empleo de las rentas que los reyes sometieron a órganos establecidos por ellos mismos.<sup>9</sup> En Inglaterra aparece ya la idea del presupuesto en el siglo XVII; y en Francia la Asamblea Constituyente de 1789 estableció ciertos principios que si no contienen toda la teoría del presupuesto, formulan algunas de sus leyes esenciales; pero no se decretaron ni formaron verdaderos presupuestos, presentándose a lo sumo programas

---

<sup>7</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba, ob.cit.,* nota 4, p. 49.

<sup>8</sup> *Idem,* p. 51

<sup>9</sup> *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americano.* Tomo XLVII, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, España, p. 298

financieros irregularmente presentados y más irregularmente seguidos, propuestos por los ministros a la autoridad real, para ilustrar a ésta, pero sin limitar el ejercicio de sus prerrogativas soberanas en la materia.<sup>10</sup> Sólo cuando, de acuerdo a Stein, los gobiernos, conmovidos por la revolución francesa y por las guerras y las conquistas napoleónicas, debieron recurrir al pueblo para procurarse los medios con que sostener la lucha por la libertad e independencia nacional y el aumento de los gastos públicos, hizo indispensable calcular de año en año las entradas y las salidas en el Tesoro, buscando su equilibrio, llegó a ser principio fundamental que los representantes de la nación tuviesen el derecho de aprobar y regular los ingresos y gastos del Estado mediante una ley especial, comenzándose a contraponer a determinados gastos ocurrentes en todos los presupuestos, determinados ingresos.<sup>11</sup>

La Revolución Francesa se generó por causas financieras basadas en déficits presupuestales que fueron el motivo de la convocación de los Estados Generales.<sup>12</sup> Esos déficits fueron el mal crónico de la monarquía y principal causa de la Revolución, fue considerablemente agravado por la Independencia de Estados Unidos de América en 1776, en la cual los franceses tuvieron participación política; a partir de ese momento el equilibrio de las finanzas de la monarquía quedó definitivamente comprometido.

La obra financiera de la Revolución Francesa es el fiel reflejo de las ideas políticas que *empezaron* a manifestarse desde los últimos años de la monarquía de Luis XIV con Montesquieu, para continuar con Voltaire, Rousseau y con los enciclopedistas.

---

<sup>10</sup> *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americano. Ob.cit.*, nota 9, p. 300

<sup>11</sup> *Idem.*, p. 302

<sup>12</sup> *Idem.*, p. 307

En el siglo XIX los estudios financieros se ven poco desarrollados, debido a la influencia que hay de Adam Smith y de David Ricardo.<sup>13</sup>

En el siglo XIX se considera al Estado como una forma de cooperación social más elevada destinada a realizar algo más completo que la protección de los derechos privados y que de acuerdo como cita Flores Zavala<sup>14</sup> a Francisco Nitti, el cual señala que las causas de transformación de este siglo son:

- a) Constitucionalismo de los Estados;
- b) La acción de los Parlamentos, cuya historia se remonta a Francia en el siglo XVIII y a Inglaterra en el siglo XVII;
- c) Procesos de industrialización del primer tercio del siglo citado, y la formación de organismos obreros y su organización con fuerza para ejercer sus derechos;
- d) Partidos liberales en contra del cobro de impuestos al consumo y sobre todo de partidos socialistas.

Además de lo anterior se necesita agregar los gastos para cubrir las necesidades que requiere el Estado, derivados de la organización de las nuevas atribuciones que se le asignan en el campo económico, como por el crecimiento de las deudas públicas derivadas de las causas enumeradas y de las guerras constantes que se suscitan.<sup>15</sup> Todo esto ha sido la causa de que el Estado se vea en la necesidad de exigir a los particulares el pago de los impuestos o empréstitos, para a llegarse de dinero y esto da pie a la existencia de las Finanzas Públicas, como una ciencia económica autónoma.

---

<sup>13</sup> *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americano. Ob.cit, nota 9, p. 307*

<sup>14</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, 27ª ed., Ed. Porrúa, México, D.F., 1986, p. 8, 9.

<sup>15</sup> *Ídem*, p. 10

Luis Felipe Canudas Orezza, citado por Faya Viesca<sup>16</sup>, sostiene que los primeros en establecer las atribuciones a los pueblos de participar en las decisiones del gasto público, fueron los Estados de la democracia constitucional. El Poder Legislativo tiene la facultad de revisar el gasto público y de aprobar el ejercicio presupuestario, otorgando así plena validez a la actividad financiera del Ejecutivo.

## **2.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO**

Se cree que hace unos 20,000 ó 15,000 años a.C. existieron pobladores en nuestro país; y que hace 10,000 años a.C. existían factores que eran propicios para el cultivo de la tierra.

Durante los primeros 1,000 años d.C. surgen las primeras ciudades y, grandes y diversas civilizaciones. La que tuvo mayor esplendor fue: la Azteca.

### **2.2.1. AZTECAS**

Según Carrasco Iriarte<sup>17</sup>, entre los antiguos mexicanos, la forma política de la organización económica estaba caracterizada por:

- A) Una economía controlada, hasta cierto punto, por un organismo político;
- B) El desarrollo de un sistema tributario;
- C) La existencia de tierras públicas;
- D) Grandes obras públicas organizadas por el Estado (una forma de cómo se utilizaba el tributo que recaudaban)
- E) La creación de almacenes estatales con lo que se reunía un tributo;
- F) Mercaderes profesionales, rutas de comercio y mercados especializados.

---

<sup>16</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. *Finanzas Públicas*, 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1998, p. 252

Pero las tierras comunales (calpulli o altepetlalli) se destinaban una parte al pago de los tributos al Estado; otra parte a solventar los gastos del gobierno interno; otra para la manutención del representante estatal y otra era destinada al sostenimiento de las familias de los calpullis. Tanto en las tierras del calpulli como en las de administración estatal, había parcelas destinadas al pago de los funcionarios o al sostenimiento de instituciones, los servicios y productos se entregaban directamente a los beneficiarios. Como comenta Zorita, que los pagos que recibía el *tlatoani* (supremo dador de tierra e intermediario entre los seres humanos y los dioses) eran destinados al sostenimiento del Estado.<sup>18</sup>

También existía el tributo en trabajo, el cual era destinado a realizar obras públicas, labores agrícolas y trabajos domésticos. Pero todos los demás tributos que se obtenía en especie, el Estado recaudaba el pago por los mismos, lo administraba y lo distribuía entre las “dependencias” gubernamentales de aquella época: el ejército, iglesia, tribunales, escuela y otras. Además cada institución u organismo tenía sus propios medios para obtener sus recursos.<sup>19</sup>

Existían fiestas del mes, en las cuales se debía entregar al templo tamales (llamados *huauquiz tamalli* o *chalchiu tamalli*) y la gran parte de esa forma de tributo era destinada a la alimentación de las tropas y a la gran multitud de gente que partía a la conquista de nuevos señoríos; una parte de este tributo provenía de la población tenochca y otra de los pueblos por donde pasaba el ejército.<sup>20</sup> Los líderes de los barrios se encargaban de organizar la recolección, ordenar y despachar grandes cantidades de cacao, maíz y frijol molidos, chile y pepitas para el ejército que salía de Tenochtitlán.

---

<sup>17</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal Constitucional*, Oxford University Express, 4 a ed., México, 2000, p. 130

<sup>18</sup> RODRÍGUEZ SHADOW, María. *El Estado Azteca*, 2ª ed., Universidad Autónoma del estado de México, Edo. de México, 1998, p. 52.

<sup>19</sup> *Ídem.*, p. 54 y 59.

<sup>20</sup> *Ídem.*, p. 78

También otra fuente de riqueza para el Estado Tenochca fueron los “impuestos” sobre las actividades mercantiles, sometiendo a su control los asuntos relacionados con operaciones comerciales, imponiendo casetas de vigilancia donde se cobraban aranceles por los productos que entraban a la ciudad y se destinaba para los gastos de los Señores del clero.<sup>21</sup>

### 2.2.2. VIRREINATO

Las iniciadoras de los descubrimientos en el siglo XV y XVI fueron Portugal, en África; España, en América, que lo hacían en nombre de la Corona Española. Cristóbal Colón descubrió América en 1492.<sup>22</sup>

La base del sostenimiento del sistema colonial era los impuestos mismos, que eran fuentes de riqueza indiana y fueron manejados por los miembros de la Corona, los cuales eran utilizados a cubrir los gastos de la administración local, pero existían tributos de los indios de corregimiento, el quinto y el diezmo de los metales preciosos, el almojarifazgo sobre las mercancías del comercio marítimo, las condenaciones pecuniarias de justicia los cuales fueron transformados en oro y plata y enviados por embarcaciones a España (viejo mundo).<sup>23</sup> Por explicar algunos de los impuestos o rentas reales, también conocidas con ese nombre, el *almojarifazgo* <sup>24</sup> el cual se pagaba al Rey para que éste asegurara los mares en que solían navegar, traficar y negociar los vasallos. Básicamente el Rey es el que imponía los impuestos y era él quien se quedaba con ellos.

---

<sup>21</sup> RODRÍGUEZ SHADOW, María. *Ob.cit*, nota 18, p. 80

<sup>22</sup> ROSSELL, Cecilia. *Cartascuentas, la Real Hacienda en Nueva España: 1557*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1ª ed., México, 1984, p. 115

<sup>23</sup> *Idem*, p. 156

<sup>24</sup> *Almojarifazgo*: : ingreso de origen árabe, gravaba con un tanto por ciento de su valor a todas las mercancías que constituyeran el tráfico mercantil colonial.



Se implementaron organismos, que fueron las Instituciones Coloniales, dentro de las cuales, la institución colonial original fue la Hacienda Indiana. La “Administración por Mayor” de ésta, se encontraba constituida por el propio soberano, el Consejo de Indias, la Casa de Contratación y, en su tiempo, el Consejo de Hacienda, junto con el Virrey en las Indias, representante directo del Monarca. Y la “Administración por Menor” se encargaba de una serie de funcionarios que dependían de los Oficiales Reales de Hacienda.<sup>25</sup>

La Administración Financiera de las Indias estaba formada por la Junta Superior de la Real Hacienda, presidida por el Virrey, nombrado Superintendente de la Hacienda por el Rey y por un Fiscal y por el Decano de los Jueces de la Real Audiencia (supremo órgano de justicia).<sup>26</sup>

Otra de las Instituciones Coloniales fue la Real Hacienda o Hacienda de Castilla, que tuvo intervención de forma indirecta en asuntos económicos y de administración financiera de las Indias, cuyos principales agentes eran los Oficiales Reales de Hacienda, los cuales eran nombrados por el Rey. Las funciones de su cargo era de recaudación, de registro y de cuidado del tesoro real; estos oficiales eran el Tesorero, el Contador, el Factor y el Veedor.<sup>27</sup>

De la Caja Real<sup>28</sup> estaban encargados el Tesorero, el Contador y el Factor, pero a quien incumbía directamente era al Tesorero y tenía que vivir donde estuviera la caja. De esta manera se evitaba la libre disposición de los fondos reales, siendo los responsables directos de abrirla los Oficiales Reales. Dentro de la caja se debía de depositar un libro encuadernado e intitulado “libro común”, en

---

<sup>25</sup> ROSSELL, Cecilia. *Ob cit.*, nota 22, p. 160

<sup>26</sup> *Ídem.*, p. 170

<sup>27</sup> *Ídem.*, p. 11 a la 21

<sup>28</sup> La Caja Real era un mueble con la forma de un cofre o arcón grande hecho de gruesas maderas, barreteadas de hierro por los cantos, esquinas y fondo; de suerte tal que la Real Hacienda estuviera segura.

donde se asentaban todas las partidas de los ingresos que entraba a dicha caja, especificando de donde provenía cada una y de todo lo que se sacara de la misma, poniendo una razón del para qué se sacaba. Las partidas debían ir firmadas por los Oficiales Reales. Los funcionarios del fisco que tenían el real erario a su cargo, estaban obligados a llevar libros *particulares* y *generales*, donde asentaban todos los movimientos de obtención de ingreso y de la forma en que se iban a gastar. Entre los libros más importantes estaba el “*libro borrador*”, en el cual se asentaba cada cosa que entrara o saliera de la caja, sin ningún orden específico, sino como se iban sucediendo los acontecimientos de cualquier género que fueran; de la información de estos libros se formaban los libros particulares, que le tocaba llevar a cada uno de los Oficiales Reales, también llamados libros de “cargo y data”, se llamaba así porque las cuentas de “cargo” significan agregar las partidas o cantidades que resultan contra un sujeto, que debe de dar salida, satisfacción o descargo, es la acción de anotarlas; en cambio, la “data” son las partidas que se ponen en las cuentas, para descargo de lo que se ha recibido, es decir, es la anotación de lo que entra y sale de la caja. La forma de llevar los libros de la Hacienda Real se regían por disposiciones de Felipe II, siguiendo un estilo de contaduría general. Los libros deberían estar encuadernados, formándose de pliegos de papel agujerado, numerado por letras, cada uno de ellos, poniendo la razón de cuántas hojas tuviera. Los asuntos que se inscriben en dichos pliegos eran descritos por letras, asentándose al por menor las cantidades de cada uno de ellos y que debían ponerse por letras en las partidas y por sumas en los márgenes.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> ROSSELL, Cecilia. *Ob. cit.*, nota 22, p. 85 a la 118

## 2.3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

### 2.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA (1812)

En 1535, después de la caída del Imperio Azteca (1521), la forma de gobierno de la Nueva España se instituyó con la designación del Primer Virrey Español, Antonio de Mendoza. El Virreinato duró de 1535 a 1821, con un total de 61 virreyes.

En el artículo 8 de la CPME<sup>30</sup>, nos señala que “todo español está obligado a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos públicos”.

Entre las facultades de las Cortes están:

“Artículo 131. -Las Facultades de las Cortes son:

Primera: Proponer y decretar las leyes e interpretarlas y derogarlas en caso necesario...

...Duodécima: Fijar los gastos de la Administración Pública...

...Decimasexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos...”

Los Secretarios del Despacho formarán los Presupuestos Anuales de los Gastos de la Administración Pública, que se estime deban hacerse por su respectivo ramo, rendirán cuentas de los que se hubieren hecho (art. 227).

Las Cortes establecerán o confirmarán anualmente las contribuciones, las cuales se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno. (art.339). Para que las Cortes puedan fijar los

gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás secretarios del Despacho el respectivo a su ramo (art. 341).

Habrá una tesorería general para toda la Nación, a la que tocará disponer de todos los productos de cualquiera renta destinada al servicio del Estado (art. 345). Habrá en cada provincia una tesorería, en la que entrarán todos los caudales que en ella se recauden para el erario público. Estas tesorerías estarán en correspondencia con la general, a cuya disposición tendrán todos sus fondos (art. 346).

### **2.3.2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA (1814)**

Al analizar y estudiar este documento, con relación a la materia que nos ocupa, podemos señalar lo siguiente:

Este Decreto, que se convirtió en Constitución, establece que como obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesidades lo exijan.

Las atribuciones del Supremo Congreso son exclusivas para éste, entre las cuales están:

- Arreglar los Gastos del Gobierno.
- Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos;
- Establecer el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del estado; y en los casos de necesidad,

---

<sup>30</sup> Los demás artículos que se señalen en este apartado serán relacionados con la Constitución Política de la

tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación (art. 113); así como también,

- Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública (art. 114).

### **2.3.3. REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO (1822)**

En este Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano establece lo siguiente:

“Todo habitante del Imperio debe contribuir en razón de sus proporciones, a cubrir las urgencias del Estado” (art. Art.15).

El Poder Legislativo reside en la Junta Nacional Instituyente, cuyas bases orgánicas, entre otras cosas establece lo siguiente, con relación al tema en estudio: “...Con toda brevedad mayor posible a organizar el plan de la Hacienda Pública, a fin de que haya el caudal necesario para su ejecución con los gastos nacionales, y cubrir el considerable actual deficiente, poniéndose de acuerdo con el Poder Ejecutivo” (art. 25).

Entre las obligaciones del Emperador están, entre otras: “...Decimoséptimo: decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos públicos...” (art. 30).

Habrá cuatro ministros, los cuales formarán los presupuestos, de gastos, que acordará la Junta y le rendirán cuenta de los que hicieron (art. 33).

Era obligación de los Intendentes enviar al Gobierno Supremo en el principio de cada mes un estado del ingreso y egreso de las cajas de su provincia, para que

se publique en la Gaceta del propio Gobierno, como va la situación económica (art. 86).

#### **2.3.4. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN (1824)**

Según el art. 13 establece: “Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos, que entre otras cosas, son:

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

IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo...

XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la República y designar garantías para cubrirlas;

XII. Para reconocer la deuda pública de la Nación y señalar medios de consolidarla...”

El Supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale (art. 15). Entre las atribuciones que le corresponden, según el art. 16, son: “... III. Cuidar de la recaudación y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes...”.

El Poder Legislativo de cada Estado residirá en un Congreso (art. 21). El Congreso de cada Estado remitirá anualmente al General de la Federación nota circunstanciada y comprensiva: de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, de los ramos de industria, agricultura, mercantil y fabril, indicando sus progresos o decadencia con las causas que lo producen; de los nuevos ramos que pueden plantearse, con los medios de alcanzarlo; y de su respectiva población (art. 32).

### **2.3.5. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1824)**

Son facultades exclusivas del Congreso General, las siguientes, con relación a nuestro estudio: “...VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno...; X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla...”

Entre las atribuciones del Presidentes, que se relacionan con nuestro tema, según el art. 110 son: "I. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General; ...V. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes...”

### **2.3.6. BASES CONSTITUCIONALES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO CONSTITUYENTE (1835)**

En su artículo 14 de estas Bases Constitucionales establece que: “Una ley sistematizará las Hacienda Pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de Revisión de Cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo”.

### **2.3.7. LEYES CONSTITUCIONALES (1836)**

Se promulgan el 30 de diciembre de 1836, son la tercera a la séptima ley de las Siete Leyes.

Nos señala que el ejercicio del Poder Legislativo, se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras (art. 1 de la Tercera Ley). En las sesiones del Congreso General se abrirán en 1 de Enero y en 1 de Julio de cada año. Las del Primer periodo se podrán cerrar en 31 de marzo, y las del segundo periodo de sesiones, será el examen y aprobación del Presupuesto del año siguiente y de la cuenta del ministerio de Hacienda respectiva al año penúltimo

(art. 14 de la Tercera Ley. También en este documento, en su artículo 44 de la Tercera Ley, establece las facultades exclusivas del Congreso General, de las cuales, las que tienen relación con nuestro estudio son:

“I. Dictar leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia;

...III. 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 de no haber sido prorrogada para el siguiente;

IV. Examinar y aprobar cada año la Cuenta General de Inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el ministerio de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria;

...VI. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, y designar garantías para cubrirlas; VII. Reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarla...”

Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro ministros: uno de lo interior, otro de relaciones exteriores, otro de hacienda y otro de guerra y marina (art. 28 de la Cuarta Ley). A cada ministro le corresponde, según el artículo 31 de la Cuarta Ley, lo siguiente: “I. El despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el Presidente de la República; ...III. Presentar a ambas Cámaras una memoria especificativa del Estado en que se hallen los diversos ramos de la Administración Pública respectivos a su ministerio. Esta memoria la presentará el Secretario de Hacienda en Julio en cada año y los otros tres en Enero”.

### **2.3.8. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1843)**

En su artículo 14, establece “la obligación de todo mexicano a contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación”.



Nos señala en su artículo 25 que el Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. El Congreso tendrá dos periodos únicos de sesiones en el año: cada uno durará tres meses. El primero empieza el 1 de enero y el segundo el 1 de julio (art. 47). En este segundo periodo de sesiones se destinará exclusivamente al examen y aprobación de los presupuestos del año siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y al examen de la cuenta del año anterior que presente el Ministerio (art. 49).

Las facultades del Congreso se establecen en el artículo 66, entre las que se encuentran relacionadas con nuestro tema son las siguientes: “I. Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia, II. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que debe cubrirse; III. Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior; IV. Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los Departamentos...”.

El artículo 66 en sus fracciones II y III, señala que el Congreso tenía la facultad de decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deben cubrirse, así como examinar y aprobar cada año la Cuenta General que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior.

El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denominará Presidente de la República. Entre las obligaciones del Presidente están las siguientes, de acuerdo al artículo 86: “...XIV. Cuidar la recaudación e inversión

de las rentas generales, distribuyéndolas del modo y en la forma que dispongan las leyes...”.

El Ministerio es el despacho de todos los negocios del Gobierno que estará a cargo de cuatro ministros que se denominarán: el de relaciones exteriores, gobernación, policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; de hacienda, y de guerra y marina (art. 93). Y entre las obligaciones de cada uno de los ministros, se encuentran; “ Art. 95. I. Acordar con el Presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo; II. Presentar anualmente a las cámaras antes del 15 de Enero una memoria especificativa del estado en que se hallen los ramos de la Administración Pública correspondientes a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes. El ministerio de Hacienda la presentará el 8 de julio y con ella la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente y la iniciativa de las contribuciones con que deben cubrirse”.

### **2.3.9. BASES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA REPÚBLICA HASTA LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN (1847)**

Y en su artículo 8 señala que lo que le corresponde al Gobierno Supremo de la Nación es el de formar un presupuesto exacto de los gastos de la Nación, que se examinará en junta de Ministros, el cual servirá de regla para todos los que han de erogarse, sin que pueda hacerse ninguno que no esté comprendido en él o que se decrete con las mismas formalidades.

### **2.3.10. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857)**

En esta Constitución se establece que es obligación de todo mexicano, de acuerdo al art. 31 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos<sup>31</sup>: “...II. Contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

También nos señala en su art. 33: “ Los extranjeros... tiene la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país...”. Los extranjeros reciben al igual que los nacionales la protección del Poder Público para sus personas y sus bienes, sería indebido que no contribuyan a los gastos que demanda dicha protección.

El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 50). Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea, que se denominará Congreso de la Unión (art. 51). El Congreso de la Unión tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero, comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; y el segundo, improrrogable, comenzará el 1 de abril y terminará el último de mayo (art. 62).

En el segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los Presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo (art. 68). El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de Presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una comisión

---

<sup>31</sup> A partir de este momento cuando se señale algún artículo, sólo de este apartado, estará relacionado con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, sin que sea necesario citar dicho documento en adelante.

compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá la obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo (art. 69). Aquí se observa que existe el bicameralismo en el Poder Legislativo y ambas cámaras deben examinar la cuenta anual que se les presente. Sostiene Tena Ramírez<sup>32</sup> que depositar en una sola cámara las facultades de aprobación del presupuesto y el examen de la cuenta anual, hace que la Cámara pueda hacer sospechosa o culpable la conducta del gobierno, al retardar o negar su aprobación a la cuenta anual.

El Congreso tiene la facultad, de acuerdo al art. 72, lo siguiente: “... VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo; VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional...”

Y en el Título VI de Previsiones Generales señala (art. 119) lo siguiente: “Ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior”.

Se afirma que durante el régimen constitucional instituido por la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias, el Decreto que aprueba la cuenta pública del Erario Federal no constituye una ley y el examen de esa cuenta pública es una revisión formalmente legislativa entre los ingresos obtenidos por la Nación en un ejercicio fiscal y los egresos realizados durante el propio ejercicio, sin que implique el decreto de aprobación de dicha cuenta.

---

<sup>32</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 9ªed., México, D.F., 1968,

### 2.3.11. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917)

La Constitución ha experimentado múltiples modificaciones a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país; entre ellas son particularmente importantes las referidas al tema relativo a los Antecedentes Constitucionales del Presupuesto de Egresos de la Federación, que es el tema que nos ocupa, en los siguientes párrafos describiremos las reformas hechas al art. 74, en su fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que tiene su fundamento constitucional nuestro estudio.

Originalmente el mencionado artículo, se establece en la Constitución del 5 de febrero de 1917, de la siguiente manera:

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

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

En otras reformas, como las del 20 de agosto de 1928, 6 de julio de 1971 y la del 8 de octubre de 1974, hecha a tal artículo, la mencionada fracción queda igual.

Pero la reforma del *6 de diciembre de 1977*, dicha fracción sufre una notable modificación, la cual se describe como sigue:

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

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

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

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

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

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

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

El 17 de noviembre de 1982, solamente se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 de la Carta Magna, el cual dispone ahora lo siguiente:

“El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o el 15 de diciembre cuando se inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos”. En lo concerniente a su segundo párrafo se establecen plazos en específico, cuestión que no se tomaba en cuenta.

En la reforma hecha el 17 de marzo de 1987, en el párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 constitucional, cuando señala que la Cuenta Pública será presentada a la Comisión Permanente del Congreso, se reforma para ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

En la reforma del día 25 de octubre de 1993, se omite del primer párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, la expresión del “Departamento del Distrito Federal”.

En la Reforma de fecha 30 de julio de 1999, se abroga el párrafo quinto de la fracción IV del artículo 74 constitucional, que a la letra decía:

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

Y que en dicha reforma se establece lo siguiente:

“ Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o

no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley”.

Quedando actualmente la fracción IV del artículo 74 Constitucional como sigue:

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

... IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

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 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre, cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

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

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera



exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada, a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven; ...”

Otro precepto constitucional que tiene relación al tema que estudiamos es el artículo 75, el cual señala actualmente lo siguiente:

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

En México el sistema tradicional de presupuesto es una enumeración de las cantidades que se autoriza gastar a las diversas autoridades, ordenadas por objetos de gasto y la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya vigencia fue de 1935 a 1976, contenía una clasificación presupuestaria por ramos de actividades, ya que se consideraba como un instrumento administrativo y contable y entre las preocupaciones que se tenían era en el control del gasto para cada entidad autorizada, sin preocuparse del destino que tengan.<sup>33</sup> En 1954,

---

<sup>33</sup> CARRASCO IRIARTE, Hugo. *ob. cit*, nota 17, p. 165

cuando el Subsecretario de Hacienda, Rafael Mancera, propone al presupuesto como un instrumento de la economía general y como mecanismo de redistribución del ingreso y señala la importancia que tienen los presupuestos programáticos, estableciendo una clasificación funcional, además de la clasificación por ramos.

En diciembre de 1976 se deroga la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos y se expide la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que significa el establecimiento del presupuesto por programas.<sup>34</sup>

Para comprobar que los gastos autorizados en el Presupuesto de Egresos se ajustaron se debe presentar ante el Congreso de la Unión, por parte del Ejecutivo Federal, la Cuenta Anual. El examen de ésta es atribución del Congreso, de acuerdo a la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional, con la cual es necesario que quien la revise sea experto en materia contable, lo que le corresponde a la Auditoría Superior de la Federación. Se debe presentar primero ante la Cámara de Diputados, antes de que la revisen las Cámaras. En la revisión de las cantidades de la cuenta pública se debe de verificar si están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, además de comprender el examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos, con la fijación de las responsabilidades consiguientes en el caso de que no se comprobara debidamente la erogación de dichos gastos, según el artículo 65 de nuestra Carta Magna.<sup>35</sup>

La revisión de la Cuenta Pública tiene que realizarse conforme al presupuesto ejercido, con lo cual debe de analizarse el gasto en su conjunto y el cumplimiento de los objetivos de los programas que se encuentran en el presupuesto.<sup>36</sup> El proyecto de presupuesto no podrá presentarse si no se desglosa en programas específicos por cada área de actividad de las instituciones del

---

<sup>34</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. Ed. Porrúa, 11ª ed., Tomo IV, México, 1998, p. 675

<sup>35</sup> *Ibidem*

Gobierno Federal. Por lo anterior, en el artículo 74 constitucional señala la existencia de una cuenta programática y de una programación financiera, que antes en el presupuesto tradicional no existía. La Cuenta Pública comprende la totalidad de los gastos públicos de los tres poderes, excepto de entidades de la Administración Pública Paraestatal que no estén comprendidos en el presupuesto.

---

<sup>36</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano, ob.cit.*, nota 34, p. 679