

CAPÍTULO III.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

3.1. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Primero que nada debemos definir lo que se entiende por *Actividad*, de acuerdo a la Enciclopedia Universal Ilustrada³⁷, es la facultad humana de obrar sobre los agentes de la naturaleza para aplicarlos a la obra de producción y en un sentido más extenso, a todo lo que pueda concurrir a satisfacer las necesidades del hombre.

Ahora seguiremos por definir a la actividad del Estado, la cual se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar (jurídicas, materiales y técnicas), que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal como local y municipal.³⁸ Las *actividades jurídicas* del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley; *las actividades materiales* son simples desplazamientos de la voluntad; y *las actividades técnicas* son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos, prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada, actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar.³⁹

Según nos comenta Serra Rojas⁴⁰, al citar a Luis Izaga, el cual define a la Actividad del Estado como lo que debe de hacer el Estado, como el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que debe de alcanzar.

³⁷ Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo-Americano, ob.cit., nota 10, p. 540

³⁸ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I, décima tercera edición, Ed. Porrúa, México, D.F., 1985, p 17.

³⁹ *Idem.*, p 17.

⁴⁰ *Idem.*, p. 20.

Es todo aquello que el Estado está obligado a hacer, a través de sus diversos órganos, para satisfacer las necesidades que se demandan en una sociedad.

Es necesario comentar que al darnos una idea de lo que se entiende por Actividad del Estado, ahora iniciemos el estudio para entender mejor lo que significa la Actividad Financiera del Estado. Partiremos con la definición de la palabra finanzas, según Hipólito Rossy⁴¹, en su libro de Instituciones de Derecho Financiero, nos señala que viene del francés *finances* y ésta de la palabra latina *finatio*, de la raíz *finis* que significa acabar, poner término mediante pago o simplemente una prestación pecuniaria. En su origen financiar es pagar y su sentido se ha extendido a la manera de obtener dinero y a su empleo o utilización. La palabra *financiero*⁴², que se refiere a la *Hacienda Pública*, es la actividad del Estado consistente en determinar el costo de las necesidades estatales y las generales de los habitantes de un país, la determinación de los medios dinerarios para atenderlas y su forma de obtención, su administración y la realización dineraria de aquellas necesidades.

La actividad financiera constituye una rama importante de la actividad económica del país, que se concreta en la obtención de recursos para efectuar gastos públicos con el fin de satisfacer necesidades colectivas.⁴³

Como nos señala Gianini, en su libro *Instituciones de Derecho Tributario*, citado por De la Garza⁴⁴, la actividad primordial del Estado moderno es la *actividad*

⁴¹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Tomo II, décima cuarta edición, Ed. Porrúa, México, D.F., 1988, p.9

⁴² *Enciclopedia Jurídica Omeba, ob.cit.*, nota 4, p.70

⁴³ SERRA ROJAS, Andrés.*ob. cit.*, nota 41, p.10.

⁴⁴ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, décima tercera edición, Ed. Porrúa, México, D.F., 1985, p 5.

financiera que consiste en administrar el patrimonio, determinar y recaudar los tributos, para poder conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas. Esta actividad se distingue de las demás al no constituir un fin en sí misma, es decir, que no satisface directamente a una necesidad de una colectividad, sino que cumple una función instrumental de fundamental importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las demás actividades.

Otro concepto de esta actividad, es la que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines, según Jesús Ortega, en sus Apuntes de Derecho Fiscal.⁴⁵

El objeto de la actividad financiera se traduce en una serie de entradas y salidas de dinero en las cajas de los organismos públicos. Las entradas de dinero son los ingresos públicos, que no son otra cosa sino transferencias monetarias, de carácter coactivo, voluntario, realizadas a favor de los organismos públicos. Gracias a estas transferencias, las entidades públicas disponen de los medios de pago necesarios para realizar las funciones que les han sido encomendadas por el ordenamiento jurídico. Como consecuencia de la ejecución de estas mismas funciones son las salidas de dinero de las cajas públicas y que se traducen en los gastos públicos.⁴⁶

Según Ingrassia, autor italiano, en su libro *Diritto Finanziario*, citado por Guiliani Fonrouge⁴⁷, explica que la actividad financiera es una serie de manifestaciones fundamentales como lo son los ingresos, los gastos y la

⁴⁵ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *ob. cit.*, nota 44

⁴⁶ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Lecciones de Derecho Financiero*, décima edición, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, España, 1993, p. 119

⁴⁷ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Derecho Financiero*. Vol.I. 4ª ed., Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1987, p. 4

conservación de los bienes o gestión de los dineros públicos. La materia sobre la cual se desarrolla es económica, que corresponde a un sujeto político, que es el Estado y a un objeto de la misma índole.

De acuerdo a De la Garza⁴⁸, esta actividad tiene tres momentos fundamentales:

a) el de la obtención de ingresos, que se obtienen por el Estado a través de Institutos de Derecho privado, como la explotación de su patrimonio (renta de inmuebles) como por medio de institutos de Derecho Público (contribuciones);

b) la gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente; y

c) la realización de un conjunto de erogaciones para llevar a cabo las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el Estado moderno se ha echado a costas.

La justificación de esta actividad, es por lo siguiente: el Estado se justifica al considerarse como propietario de un conjunto de riquezas, cuyo origen es la aportación que hacen los miembros del propio Estado, no en forma voluntaria, sino en forma obligatoria, haciendo uso de su autoridad y exigiendo por sí mismo, el pago de las cantidades que el mismo Estado ha establecido como créditos a cargo de los miembros que lo componen, debido a que el Estado necesita la riqueza para poder lograr los fines y hacer ejercer las atribuciones que se le han asignado.⁴⁹ En otras palabras, la actividad financiera del Estado nace porque éste está obligado a satisfacer las necesidades de la sociedad, considerándolas como gastos, y que las

⁴⁸ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *ob. cit.*, nota 44, p. 5, 6

⁴⁹ *Idem.*, p. 7

satisface a través de las contribuciones que pagan los integrantes de la sociedad, como una obligación de estos a contribuir al gasto público.

3.1.1. TEORÍAS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

Como toda persona necesita de ingresos para satisfacer sus necesidades, a éstas el Estado las llama *gastos* y a todo esto se le denomina *Actividad Financiera* y se apoyan en tres teorías: teorías económicas, teorías políticas y teorías sociológicas.

3.1.1.1. TEORÍAS ECONÓMICAS

La presencia de la Escuela Clásica Inglesa, donde encontramos a Adam Smith en su “Tratado de la Riqueza de las Naciones”, a David Ricardo con sus “Principios de Economía Política y Tributación”, a J.R. McCulloch y a James Mill, entre otros, que afirmaban que la acción del Estado es un *consumo improductivo*, porque al presionar a los particulares con el pago y cumplimiento de sus obligaciones tributarias, le quita una parte de su renta que podría ser utilizada en otras cosas.⁵⁰

Antonio de Viti de Marco⁵¹, en su libro de Teoría del Estado Cooperativo, señala que guarda relación con una sociedad cooperativa de producción y consumo, considerando al Estado como un factor de la producción y que tiene derecho a una parte de la riqueza creada con su aportación, como si fuera un socio de una sociedad. Luigi Einaudi no concuerda con las ideas de De Viti De Marco, ya que según él, el Estado influye en la producción, pero no es un factor de tal.

Otro teórico economista es Gustavo del Vecchio⁵², sostiene en su teoría que la ciencia de las finanzas es la aplicación de la teoría económica a los hechos financieros, cuando la teoría económica se adopte tal cual en la actualidad, en

⁵⁰ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *ob. cit.*, nota 47, p. 5

⁵¹ *Ídem.*, p. 7

⁵² *Ídem.*, p. 7

otras palabras, la ciencia de las finanzas es la misma teoría económica y que tiene ciertos caracteres como que es una teoría dinámica y no estática; una teoría de probabilidades y no categóricas; que es fragmentaria. También nos comenta que las finanzas se basan en tres principios fundamentales:

1. Principio de los gastos fijos o de los costos unitarios decrecientes;
2. Principio de la uniformidad y
3. Principio de la igualdad.

Giuliani Fonrouge afirma que las teorías económicas no fueron lo suficientemente sólidas para la actividad financiera del Estado.

3.1.1.2. TEORÍAS SOCIOLÓGICAS

Uno de los iniciadores de esta teoría es Vilfredo Pareto⁵³ en su “Tratado de sociología general”, quien señala un elemento regulador de la Actividad Financiera que es el principio social. Es una reacción de la teoría económica. En toda sociedad intervienen ciertos elementos, como lo son: los elementos de la naturaleza, la acción ejercida sobre la sociedad por otras y como último elemento son los internos, como la raza, conocimientos e intereses predominantes en la sociedad, etc.

La necesidad pública es aquella que es manifestada por los integrantes de una sociedad y que debe ser satisfecha por el Estado, para el cual esa necesidad se convierte en gasto público.

3.1.1.3. TEORÍAS POLÍTICAS

Uno de los principales teóricos de esta teoría es Griziotti⁵⁴, maestro de Pavia, que sostiene que es necesario incluir el elemento político en las finanzas, con lo cual el sujeto de la actividad financiera será el Estado, los medios o procedimientos que son prestaciones obligatorias y coactivas y los fines

⁵³ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *ob. cit.*, nota 47, p. 7

⁵⁴ *Ídem.*, p. 9

perseguidos; por lo anterior se debe de aceptar que la Actividad Financiera del Estado es necesaria y esencialmente *política*.

En conclusión, la actividad financiera se ve influida por tres factores económicos, sociológicos y políticos; los cuales se deben de tomar siempre en cuenta en conjunto

3.1.2. DISCIPLINAS RELACIONADAS CON LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Estas ciencias auxilian al estudio de los aspectos importantes que nacen entre las relaciones y la búsqueda de los fines del Estado. Entre las ramas que auxilian a la Actividad Financiera a llevar a cabo sus objetivos son las siguientes:

- Ciencia de las Finanzas Públicas
- Derecho Financiero
- Economía Financiera
- Política Financiera

3.2. FINANZAS PÚBLICAS

Como cita Giuliani⁵⁵ al referirse a Baleeiro, quien afirma que “es la disciplina que, por la investigación de los hechos, procura explicar los fenómenos vinculados a la obtención y erogación de dinero necesario para el funcionamiento de los servicios a cargo del Estado o de otras personas de Derecho Público, así como los demás efectos derivados de esa actividad gubernativa, responde a ‘lo que es’ y ‘por qué es’ ”.

⁵⁵ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob.cit.*, nota 47, p. 9

Víctor Urquidi⁵⁶ no señala que “es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario al gasto público, al endeudamiento externo e interno del Estado, a sus operaciones y a la situación financiera de las entidades, de los organismos autónomos o paraestatales, por medio de los cuales se determina el monto y la distribución de la inversión y el consumo público como componentes del Gasto Nacional y se influye directamente o indirectamente en el monto o la composición del ahorro, la inversión y el consumo privado”.

Urquidi menciona que las Finanzas Públicas tienen tres momentos:

Captación. Obtención de ingresos o captación de recursos y se conoce con el nombre de POLÍTICA FISCAL o RECAUDACIÓN o POLÍTICA DE INGRESOS.

Administración. Gestión

Erogación. Llamada POLÍTICA DE EGRESOS o POLÍTICA DE GASTOS.

Como sostiene Flores Zavala⁵⁷ al referirse a Francisco Nitti, quien afirma que “esta ciencia tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas”.

3.3. DERECHO FINANCIERO

Myrbach Rheinfeld⁵⁸, precursor de éste, lo define como “las normas del derecho público positivo que tienen por objeto la reglamentación de las finanzas de las colectividades públicas”.

⁵⁶ MENA PORRAS, Gustavo Mario (Catedrático de la Universidad de las Américas-Puebla), Apuntes de la Clase de Política Fiscal, Cholula, Puebla, México, Otoño 2002.

⁵⁷ FLORES ZAVALA, Ernesto. *ob .cit.* nota 14, p. 10

⁵⁸ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *ob .cit.*, nota 47, p.31

Sainz de Bujanda⁵⁹ lo define como “el derecho de la actividad financiera, acción del Estado y demás entes públicos que se dirige a obtener los ingresos necesarios para poder realizar los gastos que sirven al sostenimiento de los servicios públicos, entendidos en su más amplio sentido”. También hace referencia a su relación con el Derecho Público Interno que organiza los recursos de la Hacienda del Estado y de las entidades públicas, territoriales e institucionales, a su vez regula los procedimientos para obtener los ingresos y la distribución de los gastos y pagos que tales sujetos destinan al cumplimiento de sus fines.

Giuliani Fonrouge⁶⁰ sostiene que “el Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus diferentes aspectos: órganos que la ejercen, medios en que se exterioriza y contenido de las relaciones que origina”.

Podemos mencionar que el Derecho Financiero es una rama del Derecho Público. Los elementos que lo componen son el ingreso y el gasto público, que sirven para lograr los fines públicos del Estado.

Las ramas del Derecho Financiero son:

- Derecho Presupuestario.
- Derecho Tributario
- Derecho Financiero Patrimonial
- Derecho de la Deuda Pública

El Derecho Financiero guarda una estrecha relación con la Economía Política y con las Ciencias de las Finanzas. Con el Derecho Administrativo, porque el sujeto de ambas es el mismo (el Estado), aunque no hay que olvidar que por mucho

⁵⁹ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *ob. cit.*, nota 46, p.1.

⁶⁰ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *ob. cit.*, nota 47, p. 33

tiempo se tuvo la idea de que el Derecho Financiero era parte del Derecho Administrativo, cuestión que en la actualidad no es cierta. Con el Derecho Constitucional, es importante la relación que guarda, por la función en cada rama del Poder Público en la Actividad Financiera. En el ámbito internacional, con relación al Derecho Internacional, cobra gran importancia por el desarrollo de las comunicaciones y al incrementarse las relaciones comerciales entre Estados. Con el Derecho Penal, al violar o incumplir alguna norma tributaria y no querer contribuir al gasto público siendo ésta una obligación.

3.4. POLÍTICA HACENDARIA

En ella se estudian y analizan los ingresos y los gastos que tiene el Estado. Tiene como objetivo armonizar el manejo de las finanzas del sector público con las necesidades financieras del desarrollo económico y con las vinculadas a las de los sectores privado y social.⁶¹ Trata temas relacionados con la creación de condiciones financieras propicias a la reconstitución de los procesos de ahorro e inversión, a mejorar la productividad de los sectores estratégicos de la economía y a un reparto social más justo de los frutos del desarrollo.

Entre los objetivos que se propone cubrir la Política Hacendaria⁶² son:

- Contribuir en el área de su competencia;
- Consolidar la economía y la inversión;
- Combatir el proceso inflacionario;
- Fortalecer el sistema financiero;
- Sanear las finanzas públicas;
- Multiplicar las fuentes de empleo y redistribuir más equitativamente el ingreso.

⁶¹ IBARRA MUNOZ, David. *Política Financiera y Hacendaria*. 1ª ed., Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1980, p.

⁶² *Idem.*, p. 25, 153

3.5. FISCO, ERARIO Y HACIENDA PÚBLICA

3.5.1. FISCO

La palabra *Fisco* viene del vocablo latino *fiscus*, de acuerdo a los que nos dice Rossy, que significa canasta de mimbre, en la cual se guardaban el dinero en la Época Romana y se hizo extensiva a toda bolsa donde se guardaba el dinero. Era el tesoro del soberano (rey o emperador), es decir, el Tesoro o Patrimonio Privado del Rey.⁶⁵

De acuerdo con lo que ha dicho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, significa “la parte de la Hacienda Pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos, siendo autoridades fiscales las que intervienen en la cuestión por mandato legal, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que no son autoridades fiscales, pues aun cuando tengan la facultad de resolución en materia de Hacienda, carecen de esa actividad, que es la característica de las autoridades fiscales, viniendo a ser el carácter de autoridad hacendaria el género y de autoridad fiscal de la especie”.

3.5.2. ERARIO

Es el Tesoro Público o del Estado (Escriche). Flores Zavala⁶⁶ define a este como el Estado considerado como titular de la Hacienda Pública y con el derecho a exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo.

Es necesario aclarar que tanto el término Fisco y Erario, en la actualidad son sinónimos.

⁶⁵ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *ob. cit.*, nota 44, p. 10

3.5.3. HACIENDA PÚBLICA

Flores Zavala⁶³ define a ésta como “el conjunto de bienes que una entidad pública (Federación, Estados o Municipios) posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo.

La palabra *Hacienda* tiene su origen del latín *facera*, que deriva del árabe *ckásena*, que significa cámara del tesoro, de acuerdo con Hipólito Rossy⁶⁴. En conclusión es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento de una comunidad. El adjetivo de Pública significa, según Rossy, toda la vida económica de los entes públicos y en sentido estricto hace mención a los ingresos pertenecientes y gastos de las entidades públicas.

En conclusión, es el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y su distribución entre los grupos sociales.

3.6. DERECHO PRESUPUESTARIO

Es una de las ramas del Derecho Financiero. Estudia la Hacienda Pública. El Presupuesto forma parte medular de éste, pero no implica que sea todo lo que comprenda, ya que además lo componen la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás leyes reguladoras.

Podemos definirlo, como lo hace García de León⁶⁷, de la forma siguiente: “es el derecho que organiza los recursos de los entes públicos y sus obligaciones económicas en cuanto asignación de dichos recursos y las funciones públicas y

⁶⁶ FLORES ZAVALA, Ernesto. *ob .cit.* nota 14, p. 20

⁶³ *Idem.*, p. 20

⁶⁴ *Idem.*, p. 71

⁶⁷ GARCÍA DE LA MORA, Leonardo y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel. *Derecho Financiero y Tributario*, JM Bosch Editor, Barcelona, España, 1999, p.23

procedimientos de gestión y control, en general, de la Hacienda Pública. El Presupuesto representa, por excelencia, el nexo de unión fundamental entre ingresos y gastos públicos; en él aparece sintetizada la actividad financiera”.

3.7. NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Podemos afirmar que el Presupuesto de Egresos de la Federación es formalmente un acto legislativo, pero materialmente administrativo.⁶⁷ Las facultades formalmente son aquellas que las realiza determinado sujeto, en este caso es el Poder Legislativo, responde a la pregunta de quien lo realiza. En cambio, las facultades materialmente son aquellas que dependen de la materia, sustancia o contenido del acto que realiza, que en éste son administrativas. En conclusión, lo lleva a cabo el Poder Legislativo, pero realizando actividades administrativas, es decir, sé auto administra.

Según Gabino Fraga⁶⁹, los efectos que produce el Presupuesto de Egresos de la Federación son:

- El Presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (art. 126 constitucional);
- El Presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo (art. 74-IV constitucional);
- El Presupuesto produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos;
- El Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene (art. 7 y 17 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).

⁶⁷ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 40ª ed., Ed. Porrúa, México, D.F., 2000, p. 333

3.8. CONCEPTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

La palabra *Presupuesto* es el participio pasado del verbo presuponer, suponer antes o por anticipado alguna cosa. Se refiere siempre a los gastos e ingresos que tiene un ente, en un periodo determinado para sostener su vida, es decir, significa suponer previamente una cosa antes de tratar de otra. Es el cálculo anticipado de los gastos y de los ingresos.⁶⁹ La aplicación de esta palabra es a los cálculos que se hacen al objeto de poner con relación a los gastos proyectados y los ingresos presumidos, para regular los unos por los otros y realizar, en un periodo determinado, un beneficio o ahorro o, al menos, que no resulte una pérdida. En la mayor parte de los países europeos el presupuesto se designa, de origen inglés, con la palabra *budget*, la cual deriva del antiguo francés *bougette*, que significa saquillo o bolso, por alusión a la cartera de cuero en que el canciller del Echiquier guardaba los documentos destinados a justificar ante el Parlamento las peticiones de subsidios, y era el saco de escudos de la nación, del cual tomaba la Corona lo necesario para los gastos del Estado.⁷⁰

Tanto la Ley de Ingresos de la Federación, como el Presupuesto de Egresos de la Federación son considerados como instrumentos que dispone el Estado para influir de manera directa en la economía nacional.

Como toda unidad económica necesita programar sus actividades con un Plan, en el cual se van a presentar las distintas necesidades a cubrir. Ese plan es el Presupuesto o Programa o Plan Financiero.

⁶⁹ FRAGA, Gabino. *Ob.cit.*, nota 67, p. 334

⁶⁹ *Enciclopedia Universal Ilustrada*, *ob.cit.*, nota 10, p 300

⁷⁰ *Ídem.*, p. 301

Bujanda⁷¹ afirma que el Presupuesto del Estado “es la ley mediante la cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un periodo de tiempo determinado, en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos”

En el Presupuesto del Estado se debe de hacer destacar dos aspectos importantes:

1.) Relativo a los ingresos, el Presupuesto es un acto de previsión o cálculo contable, que espera recaudar mediante la aplicación de las leyes que regulan su sistema tributario;

2.) Con relación a los Gastos Públicos, el Presupuesto produce efectos jurídicos como: autorizar a la Administración a realizar el gasto público; limitar las cantidades a gastar hasta un determinado monto y fijar el destino, empleo o utilización de los créditos aprobados por el Presupuesto.

Como nos comenta José Ayala Espino⁷², quien define al presupuesto como “el documento jurídico financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública, efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyecto de producción de bienes y prestación de servicios, a sí como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos durante una año determinado”.

Al referirnos al concepto del Presupuesto de Egresos, que es el documento mediante el cual se asignan los fondos federales a los programas por realizarse en

⁷¹ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *ob. cit.*, nota 46, p. 455, 456.

⁷² AYALA ESPINO, José. *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, D.F., 1999, p. 1

un determinado tiempo, que en México es de un año. Es un instrumento eficaz para la programación de actividades y se relaciona con la planeación económica.

3.9. PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Existen ciertos Principios en los cuales se debe basar el Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales expresaremos a continuación:

3.9.1. PRINCIPIO DE ANUALIDAD

Como toda ley o norma nace sin un periodo de vigencia predeterminado, pero existen normas cuyo periodo de vigencia está determinado de alguna manera, debido a ciertos hechos, situaciones o circunstancias que están sujetas al tiempo, como lo es el Presupuesto de Egresos de la Federación, que están vigentes por un periodo de tiempo concreto.

Este se origina en Inglaterra, en la que el Rey podía imponer contribuciones cada año a sus súbditos. Laufenburger y Duverger⁷³ afirman que el presupuesto de egresos es de carácter anual debido a que, en el siglo XVII, era político, ya que el Parlamento llegaba a controlar al Poder Ejecutivo mediante la aprobación anual de los impuestos y al principio se veía esto, como una conquista que se logró para frenar el poder del Gobierno. Era un periodo de desconfianza entre el ejecutivo y el legislativo cuando se crea este principio. Se convirtió en una manera eficaz de conocer, vigilar y limitar la acción general del gobierno. Fue una herencia de Inglaterra y de la Revolución Francesa, pero poco a poco se fue adoptando universalmente este principio.

El plazo de un año se escoge porque es un plazo que corresponde a una medida de tiempo que social e internacionalmente es aceptado; porque es el tiempo que debe de transcurrir entre la apertura y el cierre de una empresa o ente económico; porque es un tiempo prudente que se le da al Ejecutivo, para que

determine el monto total de las obligaciones que debe de satisfacer el Estado con cargo al presupuesto; porque un plazo mayor sería inconveniente, debido a que se dividiría entre previsiones y resultados y se tendría que acudir a factores externos al Presupuesto de Egresos para satisfacer las necesidades que vayan surgiendo; porque si fuera un plazo menor, impediría cualquier planteamiento ⁷⁴

Pero por tradición, es la existencia de este principio, ya que hay excepciones en los que debe de aprobarse un presupuesto multianual, según Stourm, en Alemania se practica esta clase de presupuesto, aunque en México éste no está contemplado en la Carta Magna.

Existen corrientes que nos señalan que se debe de adoptar el principio de anualidad, pero con cierta flexibilidad para que se pueda extender a más de un año, se trata de incorporar un principio financiero más operante y funcional con la realidad y no el violar una regla o principio consagrado en las constituciones que lo contemplen y esto permitiría tener una seguridad en cuanto a la culminación de programas, que muchas veces se ven truncados.

Como nos comenta Faya Viesca⁷⁵, una de las aportaciones de doctrinarias es la existencia de “leyes de programa” que son independientes del presupuesto y su contenido es un plan o programa que se realice a largo plazo, previendo su financiación en cada uno de los ejercicios afectados. Estas leyes las prevé la Constitución Francesa.

En México, el año fiscal empieza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre. Encuentra su fundamento constitucional en la fracción IV del artículo 74.

⁷³ FAYA VIESCA, Jacinto. *Ob.cit.*, nota 16, p. 193

⁷⁴ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *ob. cit*, nota 46, p. 485

3.9.1.3.9.2. PRINCIPIO DE UNIDAD

Consiste en hacer un solo presupuesto en un solo documento, es decir, la reunión y agrupación de todos los gastos en un solo documento llamado Presupuesto de Egresos.

Este es un *principio doctrinal*, ya que en ninguna constitución se tomaba en cuenta. En España se dispone que los presupuestos generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público; en cambio, en Inglaterra e Irlanda se expone en documentos separados los ingresos y los gastos y se necesita de leyes diferentes para su aprobación.⁷⁶

Existen ventajas de incluir este principio en el Presupuesto de Egresos, las cuales son, de acuerdo a Laferriere, Waline y Duverger⁷⁷:

- Permite apreciar fácilmente si el presupuesto está equilibrado;
- Dificulta la realización de maniobras, como la simulación de economías o la ocultación de gastos en las cuentas especiales;
- Hace posible conocer la magnitud efectiva del presupuesto y la porción de renta afectada por las erogaciones;
- Evita complicaciones y oscuridades;
- Facilita el control legislativo, que se veía fraccionado con las cuentas fraccionadas y posibilita la comparación del grado de utilidad de los gastos al enunciarlos en forma integral.

3.9.1.3.9.3. PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

Consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados en el Presupuesto. Su fundamento constitucional es el artículo 126 que señala: “no podrá hacerse pago alguno que esté en el presupuesto o en ley posterior”.

⁷⁵ FAYA VIESCA, Jacinto. *ob. cit.*, nota 16, p. 194

⁷⁶ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob.cit.*, nota 47, p. 200

Es también conocido como “Principio del Producto Bruto”, de acuerdo a Giuliani Fonrouge⁷⁷ comenta que en él no hay compensación o confusión entre los gastos y los recursos y que se deben expresar en el Presupuesto de manera bruta, sin saldos netos.

Existen autores que apoyan la idea de reemplazar este principio por procedimientos que permitan apreciar el costo y la utilidad de los servicios públicos.

3.9.1.3.9.4. PRINCIPIO DE NO AFECTACIÓN DE RECURSOS

Su objeto es que determinados recursos no se utilicen para un determinado gasto, sino entren para un gasto común. No existe un destino específico de los recursos. Su fundamento legal se encuentra en el artículo 1 del Código Fiscal de la Federación, que señala: “Sólo mediante ley podrá afectarse un ingreso federal”.

Su finalidad es que todos los ingresos que se recauden se destinen a los gastos generales y que no sean para gastos especiales. Aunque Duverger y Trotabas⁷⁹, reconocen que por las necesidades económicas y sociales se afecten determinados recursos para destinarlos a los gastos especiales.

Un caso típico en México son las cuotas obrero-patronales del IMSS que se destinan a gastos especiales de la propia institución.

3.9.1.3.9.5. PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD O SEPARACIÓN DE GASTOS

Consiste en que las autorizaciones fiscales no deben darse de manera global, sino en partidas específicas. Debe existir congruencia entre lo que se aprueba por la Cámara de Diputados y lo que realmente se gasta.

⁷⁷ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob.cit.*, nota 47, p. 201

⁷⁸ *Idem.*, p. 209.

Surge en Francia en el siglo XIX, con el nombre de *spécialité des crédits* (especificación del gasto) y con este se posibilitaba ordenar y controlar en mayor medida los gastos públicos. Se le otorga al Ejecutivo la obligación de realizar erogaciones que estén especificadas previamente en el presupuesto, prohibiéndole al Ejecutivo hacer uso de facultades discrecionales sobre el presupuesto, como destinar libremente la cantidad de recursos que él quiera.⁸⁰

En el art.74, en su fracción IV, de nuestra Carta Magna prohíbe las partidas secretas, excepto las que se consideren necesarias con ese carácter en el presupuesto. En este artículo se establece este principio, al ordenar que la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han seguido los criterios que se manifiestan en el Presupuesto y el cumplimiento de los programas. Este artículo en cuestión, exige al Ejecutivo: el detalle de la gestión financiera; la exactitud y justificación de las erogaciones; adecuación y congruencia entre la gestión financiera; los criterios de gestión señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos de los programas del presupuesto.

Laufenburger y Ardant⁸¹ afirman que es difícil que el presupuesto sea orientador de la economía de un país, ya sea por su plan o programa de acción, si es que el estado no cuenta con los medios adecuados para instrumentar las rápidas medidas que exigen las situaciones económicas que se vayan presentado. En Francia⁸², con la reforma que tuvo su constitución se autorizó dos categorías de créditos: “créditos globales” destinados a hacer frente a una serie de gastos eventuales o de carácter accidental y para erogaciones cuya distribución por partidas no sea susceptible de fijarse en el presupuesto y los “créditos

⁷⁹ FAYA VIESCA, Jacinto. *ob. cit.*, nota 29, p.197

⁸⁰ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *ob. cit.*, nota 47, p. 212

⁸¹ FAYA VIESCA, Jacinto. *ob. cit.*, nota 16, p. 200

provisionales” destinados a cubrir erogaciones sin una dotación presupuestaria exacta, ya sean que se vayan a comprometer por actos ajenos a la administración o para satisfacer las necesidades cuyo monto se haya determinado en el presupuesto. Según Faya Viesca⁸³, sostiene que este principio no podría aplicarse a economías poco desarrolladas, ya que lo que provocaría sería la corrupción en el manejo de los fondos públicos y un deficiente destino del gasto.

3.9.1.3.9.6. PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTAL

Implica que al preparar el presupuesto, deberá considerarse que tanto los ingresos como los gastos sean iguales. No tienen principio o fundamento constitucional. No está prohibido el déficit, pero en teorías antiguas estaba prohibido.

Para Giuliani Fonrouge⁸⁴, este principio “constituía un axioma (principio o sentencia tan clara que no necesita explicación) en las finanzas tradicionales, y aun cuando ese concepto también es aceptado por las teorías modernas, la idea de un equilibrio puramente financiero (de cifras o contable) ha sido reemplazada por un equilibrio económico, manifestándose de tal modo una evolución de lo estático hacia lo dinámico”.

Ríos Elizondo⁸⁵ afirma que “es un principio de exactitud y se aplica en la preparación y sanción del presupuesto y exige que tanto los gastos como los ingresos dados en cifras, se calculen mediante estudios socioeconómicos que permitan llegar aproximadamente a cifras reales, en cuanto a lo que habrá de recaudarse en el ejercicio de que se trate y lo que se gastará en el mismo periodo”.

⁸² FAYA VIESCA, Jacinto. *ob. cit.*, nota 16, p. 200

⁸³ *Ibidem*

⁸⁴ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *ob. cit.*, nota 47, p. 182

⁸⁵ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *ob. cit.*, nota 44, p. 122

Existen teorías relacionadas con este principio, las cuales son:

Teoría Clásica. Sostiene que el presupuesto no debe contener déficit o superávit, aunque el déficit no es aceptado sólo en ocasiones o situaciones excepcionales y en el cual había que recurrir al crédito público.⁸⁶ En cambio, las objeciones sobre el superávit se relacionaban con el aspecto político, ya que se consideraba que los legisladores podían incurrir en gastos excesivos y convertirse, a largo tiempo, en un déficit, pero actualmente se cree que este trae consigo una disminución del poder adquisitivo.

Teoría Moderna. Los precursores de ésta son Duverge, Einaudi, Grizzioti, Hansen, Larner, Keynes y Beveridge⁸⁷, lo cuales sostienen que “el empréstito es menos oneroso que el impuesto extraordinario, que determina el aumento de la riqueza como ‘multiplicador de inversiones’, que incrementa la renta nacional en un ritmo superior al aumento de la deuda pública, que de nada sirve un equilibrio presupuestario si un país padece un desequilibrio económico y se considera que en ocasiones excepcionales es conveniente un presupuesto desequilibrado”.

En México, Rafael Mancera Ortíz⁸⁸ señala que este principio debe sustituirse por el de la *Teoría del Equilibrio de la Economía Nacional*, que es mejor adaptada a las funciones del Estado Moderno. Considera que tanto el déficit como el superávit es un desequilibrio constante del presupuesto en un mismo sentido. También nos comenta que los déficit en los organismos descentralizados, en las empresas de participación estatal y entidades independientes del Gobierno, causan fenómenos inflacionarios.

⁸⁶ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob.cit.*, nota 44, p. 122

⁸⁷ *Idem.*, p.123

⁸⁸ *Idem.*, p.124

Es necesario comentar que las 5 consecuencias de un Déficit Fiscal son las siguientes⁸⁹:

1. *Aumenta la Inflación.* Cuando existe mayor gasto público por encima de la inflación, la demanda de bienes y servicios aumenta. La producción interna se mantiene en corto plazo. Los precios aumentan por la presión de precios, se genera inflación. El gasto de más del Gobierno genera inflación.
2. *Aumentan Tasas de Interés.* Cuando existe mayor necesidad de Financiamiento, aumenta la demanda de financiamiento que en dinero son las Tasas de Interés. Aumenta la demanda de recursos de mercado de precios, generando que se compita con el sector privado y que presione las tasas de interés.
3. *Deteriora la Cuenta Corriente.* Cuando existe mayor demanda interna que de la cantidad de bienes producidos.

Mayor demanda interna → Aumenta → Revierte Flujos de → Provoca una Crisis
 Cantidad de bienes Importaciones Capital en la Balanza de Pagos
 producidos

4. *Presiona que el Tipo de cambio real se aprecie.*

q= Tipo de cambio real

e= Tipo de cambio nominal

pⁱ = Precio Internacional

pⁿ = Precio Nacional

Fórmula del Tipo de Cambio.- $q = \frac{e \cdot p^i}{p}$

5. *Deuda Pública Aumenta.* Por estar pidiendo financiamiento

3.10. MARCO JURÍDICO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA

⁸⁹ MENA PORRAS, Gustavo Mario. *ob.cit*, nota 56

FEDERACIÓN

Las leyes que se relacionan con el Presupuesto de Egresos de la Federación son las siguientes:

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal → previene que cada entidad debe llevar su propia contabilidad de acuerdo con los catálogos de cuentas y demás instrucciones aprobados por la Secretaría correspondiente y ésta consolidará las contabilidades parciales y será la responsable de formular la cuenta anual de la Hacienda Pública para su presentación a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en términos del artículo 74 constitucional. El propósito de esta ley, es que vaya acompañada de una información integral y oportuna que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza la Cámara de Diputados.

- Reglamento de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación
- Clasificador por objeto del Gasto Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

En otras leyes relacionadas, entre las cuales se encuentran:

- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Planeación
- Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley General de Deuda Pública
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles

- Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Entre los reglamentos, encontramos:

- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público

- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas

- Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación

- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

- Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal

- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Entre los Acuerdos, encontramos:

- Lineamientos del Sistema Integral de Información de Ingresos y Gastos Públicos para el Ejercicio Fiscal correspondiente

- Lineamientos del SIAFF

- Requisitos mínimos para seleccionar Instituciones Académicas y de Inversión u Organismos Especializados, para la evaluación de resultado de los programas sujetos a reglas de operación

- Normas y lineamientos para la aplicación de recursos presupuestales en materia de Comunicación Social del año que corresponda

- Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento

- Comisión Intersecretarial de Desincorporación

Entre los Oficios Circulares, encontramos los siguientes:

- Oficio-circular que establece el mecanismo para fijar el monto de la renta que se aplicará durante el año que corresponda

- Lineamientos de Arrendamiento de Bienes Inmuebles

- Manejo de disponibilidades financieras

Otras disposiciones:

- Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)

- Reglas de Desincorporación de Entidades

- Reglas de Estabilización de Ingresos Petroleros

Dentro de todas estas leyes relacionadas con el Presupuesto de Egresos de la Federación, vienen en algunas a contemplar la elaboración y ejecución de planes y a elaborar y ejecutar el Presupuesto de Egresos con base en los programas. Con este marco jurídico que posibilita la planeación y con planes elaborados por el Ejecutivo Federal, como el Plan General de Desarrollo, sería muy conveniente estudiar la posibilidad de elaborar y poner en vigencia algunas “leyes de programa” que aseguren la ejecución financiera de los planes del Ejecutivo. Dichas leyes son las que hablábamos en el apartado 2.9.1 de este capítulo.

3.11. CONTENIDO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

El Gobierno destina recursos a la provisión y/o producción de bienes y servicios públicos que generalmente el mercado no provee, a través del Gasto Público, como salud pública, servicios de asistencia social, educación pública gratuita en todos los niveles, investigación científica y tecnológica, servicios colectivos (alcantarillado y drenaje, agua potable y transporte público), infraestructura básica (carreteras, telecomunicaciones, electricidad), etc.

3.11.1. GASTO PÚBLICO

3.11.1.1. CONCEPTO DEL GASTO PÚBLICO

Para Gabino Fraga⁹⁰ estos gastos se destinan a satisfacer las necesidades colectivas por parte del Estado, sin incluir aquellos que se destinen a la satisfacción de necesidades individuales.

Giuliani Fonrouge⁹¹ está de acuerdo con Fraga y sostiene que las erogaciones también las puede hacer un ente privado, como uno público, con la condición de distinguirlo del gasto privado y que este ente esté dotado de la facultad de mandar, ordenar, establecer obligaciones a los habitantes y que sea una facultad delegada por el Estado. Afirmando que el Gasto Público “es toda

⁹⁰ FRAGA, Gabino. *Ob. cit.*, nota 68, p 330

⁹¹ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *ob. cit.*, nota 47, p.221

erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económicos-sociales”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que el Gasto Público es el que se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación y su concepto material va en relación con el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, a través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto de algún organismo descentralizado. Según sostiene este Tribunal que se da formalmente el concepto de estos, cuando en el Presupuesto de Egresos está prescrita la partida.

El Gasto público comprende las erogaciones por gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pago de pasivo o deuda pública y se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social, los cuales se explicaran en el apartado 2.13 de este capítulo.

3.11.1.2. CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

La Clasificación del Gasto Programable se puede ver de tres tipos⁹²:

- Administrativa
- Económica
- Funcional

En la CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA va en función de los Dependencias de la Administración Pública. Se clasifica por ramos y es conforme a lo siguiente:

-Ramos Autónomos (Del Ramo 1 al 37). Se refiere a los Poderes y Organismos Autónomos, v.gr.:

Poder Legislativo	Ramo 01
Poder Judicial	Ramo 03
IFE	Ramo 22

⁹² MENA PORRAS, Gustavo Mario, *ob.cit.*, nota 56

CDH Ramo 35

-Ramos Administrativos. Dependencias del Poder Ejecutivo (Ramo 02). Incluye Tribunales Agrarios, Fiscales y Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo.

-Ramos Generales. V.gr.:

Aportaciones de Seguridad Social Ramo 19

Provisiones Salariales y Económicas Ramo 23

Deuda Pública Ramo 24

Participaciones Ramo 28

Fondo de Aportaciones Ramo 33

- Entidades de Control presupuestario Directo. V.gr.:

Lotería Nacional para la Asistencia Pública

CAPUFE

IMSS

ISSSTE

CFE

PEMEX

Ésta es la que se utiliza en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La CLASIFICACIÓN ECONÓMICA va en función de las Adquisiciones de Bienes y Servicios del Gobierno. Es de la forma en que gasta, responde a la pregunta ¿cómo gasta el Estado?

Esta clasificación se divide a su vez en dos:

- *Gasto Corriente*. Cumplir con la operación de distintos programas.

Se subdivide para su estudio en Capítulos de Gasto, como sigue:

CAPÍTULO DE GASTO

1000 Servicios Personales

2000	Materiales y Suministros
3000	Servicios Generales
4000	Subsidio y Transferencia

El Capítulo de Servicios Personales se lleva casi la mitad del Gasto Corriente, entre sueldos, ISR, prima vacacional, aguinaldo. En este capítulo se paga, entre otros, a maestros, ejército, marina, policías, médicos del IMSS e ISSSTE.

En el Capítulo de Materiales y Suministros es lo relacionado con los instrumentos para trabajar, gastos de oficina.

En el Capítulo de Servicios Generales se refiere al pago de la luz, teléfono, asesorías, insumos.

En el Capítulo de Subsidio y Transferencias es lo que se otorgan a los Gobiernos Estatales o la Transferencia que se hace al DIF, PEMEX, CFE, como ejemplos.

- *Gasto De Capital o Inversión.* Se subdivide en:

CAPÍTULO DE GASTO

5000	Bienes Muebles e Inmuebles (computadoras, sillas)
6000	Obra Pública (obras de puentes, escuelas, presas)

En la CLASIFICACIÓN FUNCIONAL va en función a lo que hace el Gobierno y se divide en tres:

1. Gestión Gubernamental.- Va con relación a la función que realiza.

Y puede ser Legislación, Impartición de Justicia, Gobernabilidad, Procuración de Justicia, Soberanía (Sria. De Defensa, Marina, Relaciones Exteriores), Cuidado del Medio Ambiente, organización de los procesos electorales.

1.2. Desarrollo Social.- Abarca lo que es Educación, Salud, Laborales, Abasto y Asistencia Social, Desarrollo Regional y Urbano

1.3. Funciones Productivas.- Relacionado con el Desarrollo Agropecuario, Energía, Comunicaciones y Transportes

Es una forma de clasificar las actividades del Estado.

3.11.2. RECURSOS DEL ESTADO

Como lo afirma Giuliani Fonrouge⁹³, “son los ingresos que obtiene el Estado preferentemente en dinero, para la obtención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico-social”.

Tenemos diversas clasificaciones que se hacen de ellos, aunque realmente no nos ocuparemos de estos en nuestro trabajo, es necesario conocer completamente el contenido del Presupuesto de Egresos.

3.12. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

La iniciativa del presupuesto de Egresos es exclusiva del Poder Ejecutivo, en ella se expresan los gastos que se realizarán durante un año, contados a partir del 1° de enero de cada año, se expresan en él las actividades, las obras y los servicios públicos que correspondan al Poder Legislativo, al Poder Judicial, al Presidente de la República, a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos, a la Procuraduría General de la República, a los organismos descentralizados, empresas

⁹³ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Ob.cit.*, nota 47, p. 242

de participación estatal mayoritaria y fideicomiso que se determine incluir en dicho presupuesto.

El Presupuesto de Egresos debe de tener un vínculo con el Plan General de Desarrollo y con los demás programas que se propongan o estén establecidos.⁹⁴

El proyecto de presupuesto debe de presentarse a más tardar el 15 de noviembre de cada año o el 15 de diciembre, cuando haya cambio de quien preside el Poder Ejecutivo. Cada vez que se entregue el proyecto debe de comparecer el Secretario del Despacho correspondiente, para dar cuenta de los gastos que le corresponden.

La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público señala que cada dependencia que deba hacer su anteproyecto de presupuesto debe contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público. Los anteproyectos deben estar elaborados con base en los programas respectivos y el proyecto que presenta la Cámara de Diputados debe estar también formulado con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y fundados en costos.

Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal están a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a la que deben de remitirse los anteproyectos que formulen las diversas entidades que han de quedar comprendidas en el presupuesto, excepto las del Poder Judicial que formulará su respectivo proyecto de presupuesto, la razón de esto es para tener mayor autonomía independencia entre los poderes.

⁹⁴ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob.cit*, nota 44, p. 124

Como se mencionó la formulación del presupuesto es a cargo del Poder Ejecutivo a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en una etapa de planeación que se llama programación-presupuestación, la cual está integrada por las actividades de planeación y programación del gasto, la determinación de ingresos para el próximo año hasta la formulación propiamente dicha del proyecto de presupuesto de egresos.

La programación del gasto público federal se basa en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formula el Ejecutivo Federal. Esas directrices que se expresan en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Criterios Generales de Política Económica, cuyo objetivo es facilitar el examen e interpretación del presupuesto.⁹⁵

Lo que se hace, primero que nada, al elaborar el Presupuesto de Egresos, es preparar el Programa Operativo Anual Macroeconómico, que es el antecedente de los Criterios Generales de Política Económica y que se deben de complementar con los lineamientos de gasto que las dependencias deberán observar durante la formulación de su Programa Operativo Anual. Se le asigna a cada dependencia un preproyecto financiero. La SHCP elabora una estimación de los requerimientos mínimos con los cuales pueden operar adecuadamente las dependencias, fundando su análisis en el presupuesto del ejercicio fiscal anterior y en las previsiones sobre la evolución futura del entorno económico. Después de que cada dependencia elabora su Programa Operativo Anual Institucional, se procede a preparar sus proyectos de presupuesto.⁹⁶

Si las entidades coordinadas tienen todos los anteproyectos, si prepara, entonces, el anteproyecto sectorial integrado y la exposición de motivos del

⁹⁵ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Ob.cit*, nota 44, p. 125

⁹⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Diccionario Jurídico de Derecho Administrativo*, Ed. Harla, vol. 3, México, 1996, 193

sector a la Unidad de Política Presupuestal (forma parte de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP) entre las funciones de esta Unidad se encuentran las siguientes:

I. Expedir las normas y metodologías a que deberá sujetarse la programación, la presupuestación anual y ejercicio del gasto público, en los niveles sectorial, institucional y regional, considerando las propuestas de las áreas administrativas competentes y las políticas de gasto público;

II. Proponer, en el marco de la planeación nacional del desarrollo, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, los criterios y prioridades para la asignación sectorial y regional del gasto público y proponer los ajustes correspondientes durante su ejercicio;

III. Consolidar los programas presupuestos sectoriales e institucionales y compatibilizar los niveles de gasto global con los requerimientos presupuestales de los sectores, a efecto de integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

IV. Normar la calendarización de los anteproyectos de programas presupuestos sectoriales e integrar los calendarios del ejercicio global real y financiero, considerando la capacidad de ejercicio y la disponibilidad de fondos;

V. Integrar la información relativa al ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación;

VI. Integrar el presupuesto del ramo de provisiones salariales y económicas, así como registrar y hacer el seguimiento del ejercicio de las previsiones de gasto autorizadas con cargo a dicho ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

VII. Establecer los lineamientos y políticas generales para el ejercicio de la función de fideicomitente único de la administración pública centralizada; así como diseñar y proponer, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización presupuestaria a nivel sectorial, regional e institucional, y

VIII. Resolver los asuntos que las disposiciones legales que regulan las materias de programación, presupuestación y ejercicio del gasto público federal atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario y no estén asignadas expresamente a otra unidad administrativa de la misma.

Los órganos competentes de la Cámara de Diputados y de la de Senadores del Congreso de la Unión, al igual que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones de ingreso y del gasto público federal, formulan sus respectivos proyecto de presupuesto y los envían al Presidente de la República para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cuando la SHCP cuenta con los presupuestos sectoriales, procede a realizar la integración final y elabora la exposición de motivos e iniciativa del decreto del proyecto de presupuesto de egresos.

Los documentos que, de acuerdo al artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, debe de contener el Presupuesto de Egresos de la Federación son:

1. Descripción de los programas, los cuales deben de contener sus objetivos, metas y unidades descriptivas (Presupuesto Programable)
2. Explicaciones y comentarios de los principales programas
3. Estimación de los Ingresos y propuesta de Gasto del Ejercicio Fiscal que se propone
4. Ingresos y Gastos reales del último ejercicio fiscal
5. Estimación de los Ingresos y Gastos del Ejercicio Fiscal en curso
6. Situación de la Deuda Pública del ejercicio fiscal que cerró, del presente y del próximo

7. Estimación de la Tesorería de la Federación de los tres ejercicios (el que cerró, el presente y el próximo)
8. Comentarios de las condiciones económicas y financieras actuales y del futuro. Este documento se llama *Criterios Generales de Política Económica* y conociendo estos criterios generales se puede estimar el Presupuesto. Aquí viene el tipo de cambio.

Existen reglas que se establecen en el Presupuesto de Egresos, dependiendo de las situaciones que surjan, como por ejemplo, el artículo 19 del Decreto de Presupuesto establece reglas cuando existan recursos adicionales al artículo 1° de la Ley de Ingresos de la Federación, las cuales son las siguientes:

1.-) Los excedentes que haya de las Aportaciones de Seguridad Social destinarse al IMSS;

2.-) Si hay más ingresos de Entidades Paraestatales se destinarán a las Entidades Paraestatales que lo generen;

3.-) Excedentes en el Rubro de Productos, en enajenación de Bienes Inmuebles, se pueden destinar al Fondo de Desincorporación de Entidades, a mejorar el Balance Económico, a disminuir el déficit o hasta un 80% a inversiones de las Dependencias que generaron el ingreso.

4.-) En el caso de aprovechamientos, las que lo generen, también se les pueden regresar a éstas, cuando haya excedentes;

5.-) Los excedentes que generen la Marina, el Estado Mayor Presidencial y la Defensa Nacional, también se les regresarán a éstas, pero aquí se incluirán los derechos, los productos y los aprovechamientos y en los demás casos no se incluirán;

6.-) Los excedentes de todos los demás impuestos (IVA, ISR, etc.) se aplican una vez descontando el incremento en participaciones.

7.-) Los Fondos de Participaciones van con relación al Fondo Federal Participable, deben someterse a la Bolsa General para que puedan sumarse a los

municipios. Una vez descontado, de lo que quede, un 33% deben sumarse a la Bolsa General y se va al Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros, es donde se van los recursos adicionales; otro 33% debe ir destinado a reducir el déficit fiscal; otro 33% debe ir destinado a impulsar programas y obras de infraestructura en el Sur-Sureste y obras de agua potable y alcantarillado en las regiones de mayor rezago. Estos recursos no podrán destinarse al Gasto Corriente.

Ahora enunciaremos las reglas que se aplican cuando los ingresos disminuyen con relación al gasto, que en el artículo 21 del Decreto del Presupuesto de Egreso establece lo siguiente:

1- Si es por Exportaciones de Petróleo, se deben compensar con el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. Si llega al límite de este Fondo pasamos al siguiente punto;

2- Si disminuyen los ingresos distintos a los que se generan por la exportación del Petróleo, se deben de compensar de la siguiente forma:

- a) Ajuste o Recorte a las Dependencias y Entidades en forma selectiva, reduciendo primero los montos que se generan por ahorros económicos presupuestales (dinero que no gastan las dependencias). Deben no afectarse las metas en Gasto Social o Desarrollo Social. Cancelar los proyectos que tengan menor impacto social.
- b) Si la reducción de los ingresos equivale hasta el 5% de los que se refiere la fracción I, del artículo 1 de la Ley de Ingresos, el Ejecutivo debe mandar a la Cámara dentro de los 15 días siguientes, un informe que contenga el monto y la composición por Dependencia y Entidad. La Cámara no aprueba nada.
- c) Si la reducción equivale a más del 5% (fracción I, artículo 1 Ley de Ingresos de la Federación), también manda el informe, sobre el monto y composición, pero en este caso la Cámara de Diputados

tienen 15 días para analizarlo, revisarlo y en su caso, proponer modificaciones. Se regresan al Ejecutivo, quien debe tomar en consideración la opinión de la Cámara y resolver lo conducente, excepto en el caso de Ingresos del Petróleo. No está obligado cumplir lo que le dice.

Cada año el Decreto del Presupuesto de Egresos se establece el monto de las adquisiciones, a través de la Ley de Adquisiciones y la Ley General de Obra Pública, éstas se van a dicho decreto, en su artículo 50 y 43, respectivamente.

3.13. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Es importante aclarar, que en México primero se aprueba la Ley de Ingresos y después el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Duverger⁹⁷ afirma que el aprobar el presupuesto es una prerrogativa esencial de las asambleas en un régimen democrático, que en gran medida la salud y desarrollo de la democracia de un país se mide por el grado y calidad de intervención del Poder Legislativo, en todos los órdenes y latitudes de la política nacional.

La ley orgánica del presupuesto establece algunas restricciones a las que debe de someterse la Cámara de Diputados, como lo son que a ninguna proposición para modificar los proyectos del Ejecutivo se dará curso una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones; que a toda proposición de aumento o creación de partidas en el presupuesto deberá agregarse la correspondiente iniciativa en materia de ingresos para evitar el desequilibrio presupuestal.

⁹⁷ FAYA VIESCA, Jacinto. *ob. cit.*, nota 16, p. 207

La iniciativa del presupuesto es exclusiva del Poder Ejecutivo y que ni la discusión y aprobación pueden llevarse a cabo sobre otros lineamientos que los que el mismo Ejecutivo ha planteado, consecuencia que implica un problema de carácter constitucional sobre si la ley secundaria puede restringir en esa forma la actuación de los miembros de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados recibe el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo turna para su análisis y comentarios a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público. La Ley Orgánica de la Cámara de Diputados señala las facultades de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en su artículo 55, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 55.- A la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública le corresponde conocer de los asuntos siguientes:

- I. Los que se relacionen con la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado;
- II. Lo referente a la aprobación de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado correspondiente al año inmediato anterior, debiendo presentar el dictamen respectivo al Pleno del Congreso en los plazos que determinen las disposiciones aplicables;
- III. Recibir de la Contaduría Mayor de Hacienda informes sobre el ejercicio del gasto de la administración pública centralizada y paraestatal;
- IV. Vigilar que los Ayuntamientos presenten en tiempo y forma sus cuentas públicas ante la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión, y ;
- V. Los demás análogos que, a juicio del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, le sean turnados”.

Mientras que las funciones de la Comisión de Hacienda y Crédito Público son las siguientes:

Las comisiones estudian y analizan el presupuesto y emiten un dictamen con sus conclusiones, los cuales deben estar firmados por los integrantes de éstas. El dicho dictamen se incluye en la orden del día de los asuntos en cartera para la primera lectura en sesión del Pleno de la Cámara de Diputados, después se sigue con la votación. El Presupuesto queda definitivamente aprobado cuando la votación alcance la mayoría absoluta de la Cámara.

La Cámara de Diputados no tiene la facultad constitucional de modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, esto es de gran importancia política y financiera, ya que al analizar y al estudiar la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, donde se señala que “examinar, discutir y aprobar...” omitiendo la facultad de modificar, cambiar, negar u otras; es decir, no se le da a la Cámara de Diputados la facultad de modificar o negar la aprobación del presupuesto correspondiente. Es necesario una reforma a la Constitución, en el aspecto de ampliar las facultades de los Diputados con relación a este tema. En conclusión, la Cámara de Diputados no puede negarse a aprobar el presupuesto y tampoco puede hacerle modificaciones, y esto por el simple hecho de que no está facultado para ello. Lo más que puede hacer es *proponer* modificaciones para que el propio Ejecutivo Federal, si lo considera adecuado, las incorpore a su proyecto de presupuesto, pero hasta ahí.

En el caso de que la Cámara pudiera hacer modificaciones al presupuesto, el Presidente de la República estaría constitucionalmente obligado a promulgar y publicar el Decreto aprobatorio, pues la Constitución no le otorga a éste el derecho de veto. La facultad de vetar no existe con relación a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras ni de las dos, cuando se reúnan en asamblea única, porque en ninguno de tales casos se trata de resoluciones del Congreso. Los Poderes Federales no tienen otras facultades que las expresamente

recibidas de la Constitución, de acuerdo a lo que señala Tena Ramírez⁹⁸. El inciso b) del artículo 72 de la Constitución señala que “se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen. Se refiere al proceso legislativo, en el que intervienen ambas Cámaras; pero tratándose del Presupuesto de Egresos, sólo interviene la Cámara de Diputados, puesto que es facultad exclusiva de esta Cámara examinar y aprobar dicho documento. Podemos concluir que el Presidente no puede vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Presupuesto una vez que se aprueba, es susceptible de ser reformado por dos razones: porque el Ejecutivo lo solicite o por la intervención del Poder Legislativo.

Tena Ramírez⁹⁹ sostiene que alguna modificación posterior a la aprobación del presupuesto, por algún nuevo gasto, debe ser obra de las dos cámaras. En el artículo 126 de nuestra ley suprema señala que “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”. La intervención de las dos Cámaras de los pagos no incluidos en el presupuesto ya aprobado, cuando señala que dichos pagos deben estar determinados en ley posterior, podemos deducir que toda ley es producto del Congreso de la Unión y nunca de un sola cámara. Es importante recalcar que la aprobación de los gastos de todo un año debe incumbir a las dos cámaras y no sólo a una de ellas, como en la actualidad se establece; y que en cambio, la aprobación de gastos posteriores a la aprobación del presupuesto corresponda, ahora sí, a las dos cámaras, aspecto que es de importancia secundaria con relación a la aprobación del proyecto de presupuesto, que tiene una mayor relevancia. Esta incongruencia data del

⁹⁸ FAYA VIESCA, Jacinto. *ob. cit.*, nota 16, p.208

⁹⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Ob.cit.*, nota 32, p 355

unicamarismo que existía en 1857 y que se justificaba en la Constitución de dicho año, pero no en la actual y vigente.

3.14. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Las Directrices Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales de la SHCP, son las instancias encargadas de remitir a las dependencias sus presupuestos sectoriales e institucionales una vez que ha sido aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados.

Las tres directrices generales sectoriales son:

- Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales;
- Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral;
- Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura.

Y entre las funciones que realizan son las siguientes:

- I. Ser el conducto para la atención de todos los asuntos de programación de mediano plazo y anual, así como del programa presupuesto de las dependencias y entidades que correspondan a sus respectivos sectores;
- II. Asesorar y apoyar, conjuntamente con la Unidad de Política Presupuestal, a las dependencias y entidades en la formulación, instrumentación, control y evaluación de sus programas y presupuestos;
- III. Proponer alternativas de gasto corriente y de inversión a nivel de sector, subsector y entidad, para apoyar la definición de los montos globales de gasto público y la determinación de los niveles presupuestales y su distribución, a que deberán sujetarse las dependencias y entidades en la formulación de sus programas presupuesto;

IV. Promover el establecimiento de compromisos específicos en términos de programas, proyectos, acciones, metas y resultados por parte de las dependencias y entidades, en relación con los programas de mediano plazo y anuales, y verificar su inclusión en los programas presupuesto respectivos;

V. Analizar y dictaminar, conjuntamente con la Unidad de Política Presupuestal, la formulación y actualización de los programas de mediano plazo y anuales de las dependencias y entidades, verificando su congruencia con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, así como las provisiones de recursos;

VI. Acordar con las dependencias coordinadoras de sector, la apertura programática, los programas, subprogramas y proyectos estratégicos y prioritarios de las mismas, así como las unidades de medida correspondientes;

VII. Comunicar a las dependencias coordinadoras de sector, la normatividad, metodología, parámetros macroeconómicos y niveles presupuestales;

VIII. Formular los anteproyectos de programas presupuesto de las dependencias y entidades que no hayan sido presentados por los coordinadores de sector en las fechas previstas, informando de tales hechos a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

IX. Analizar los anteproyectos de programa presupuesto de los sectores de su competencia, verificando su congruencia con los objetivos, prioridades y estrategia del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados, así como el cumplimiento y observancia de las normas, metodología y niveles presupuestales autorizados, para su posterior integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

X. Revisar y autorizar los calendarios del ejercicio de los programas presupuesto autorizados, verificando su capacidad de ejecución y su compatibilidad con las prioridades de la planeación, la programación anual del gasto y las disponibilidades de recursos;

XI. Emitir autorizaciones especiales de inversión a las dependencias y entidades, sujetas a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados, con objeto de garantizar la continuidad de las obras prioritarias, y autorizar los programas de inversión definitivos, una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Definir, conjuntamente con los coordinadores sectoriales, el sistema de información que asegure los elementos necesarios para el seguimiento del ejercicio de los programas presupuesto de las dependencias y entidades, en congruencia con las determinaciones y requerimientos de información, que para tal efecto, se acuerden con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

XIII. Llevar a cabo los registros que requiera el seguimiento del ejercicio de los programas presupuesto y, verificar el cumplimiento de las metas físicas y financieras, así como de la normatividad establecida;

XIV. Evaluar los resultados del ejercicio de los programas presupuesto de las dependencias y entidades en función de los objetivos y metas de la política de gasto público y los programas de mediano plazo y anuales;

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

XVI. Generar y validar la información que se requiera para la integración del informe de gobierno, de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, del informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, de los informes trimestrales que se envían a la Cámara de Diputados, así como de otros informes que realice la Secretaría, y

XVII. Resolver los asuntos que las disposiciones legales aplicables a las materias de programación, presupuestación y ejercicio del gasto público federal atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades

indelegables del Secretario y no sean de la competencia de otra unidad administrativa de la misma.

Las dependencias al recibir los lineamientos para la calendarización del Presupuesto, tienen cinco días hábiles para enviar sus propuestas de calendario a la Dirección General de Política Presupuestal de la SHCP.

Durante los veinte días siguientes a la aprobación del presupuesto, la Dirección General de Política Presupuestal, a través de las Direcciones Generales Sectoriales, comunica a las dependencias los calendarios definitivos de gasto aprobados.

La Dirección General de Política Presupuestal, al tomar en cuenta los calendarios y subcalendarios, informa a la Tesorería de la Federación (TESOFE) para que proceda a la apertura de las líneas y sublíneas de crédito globales por dependencia.

La TESOFE considera los importes mensuales brutos autorizados en los calendarios de gasto y distribuye en las líneas de créditos los recursos presupuestales autorizados a las dependencias para su ejercicio.

Sólo se tramitan las solicitudes de traspaso de recursos de líneas y sublíneas de crédito globales que cuentan con la autorización de la Dirección General de Política Presupuestal.

En la ejecución del Presupuesto de Egresos intervienen:

Presidente de la República

Cada uno de los Secretarios de Estado con relación al gasto público de sus respectivos ramos

Secretario de Hacienda y Crédito Público. Antes era la Secretaria de Programación y Presupuesto, pero esta dependencia desaparece y sus funciones las adquiere la SHCP.

Subsecretario del Presupuesto

Dirección General de Pagos

Delegados Regionales de la Subsecretaria de Egresos

Tesorería de la Federación

Organismos subalternos y auxiliares para la realización de los pagos

Dirección General de Crédito Público (perteneciente a la Subsecretaria de Hacienda y Crédito Público)

Dirección General de Planeación Hacendaria (perteneciente a la Subsecretaria de Hacienda y Crédito Público)

Jefe de la Unidad de Política Presupuestaria

Jefe de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública

Dirección General de Programación y Presupuesto Social

Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales

Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral

Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura.

La ley señala un procedimiento complicado para ejecutar cada erogación del presupuesto, en el cual intervienen autoridades de diversa naturaleza, esto es para tener un control y evitar desembolsos indebidos. El pago se ordena por el Jefe del Poder o dependencia considerados en cada ramo del presupuesto; se le autoriza por la SHCP, siempre que la orden esté documentada de acuerdo con la ley y el reglamento, que el funcionario que le ha ordenado sea el competente y que el

pago no sea violatorio de las disposiciones presupuestales o sobre el manejo de los fondos públicos en vigor. Si existe alguna irregularidad, se suspende la orden de pago hasta que se aclaren las cosas. Pero si no existe ninguna anomalía, se expide la orden de pago y se autoriza el pago, que debe efectuarse en las oficinas pagadoras, que dependen de la Tesorería de la Federación.

3.15. CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Del Control del Gasto se encarga la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, a partir del 1° de enero del 2003, que era la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Las funciones de control se pueden dividir en dos¹⁰⁰:

- En función del tiempo, que a su vez en:
 - *a priori* → si la función de control se hace previo o durante el ejercicio de los recursos;
 - *a posteriori* → si la función de control se hace después de que se ejerzan los recursos.
- En función del órgano, el control que se realiza en:
 - administrativo → quien realiza este control es una dependencia centralizada
 - legislativo

La Secretaría de la Función Pública realiza un control administrativo y a priori. En cambio, la Auditoría Superior de la Federación realiza un control legislativo y a posteriori.

Las funciones de la *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo*, lo que hoy es *Secretaría de la Función Pública*, son las siguientes:

- Auditoriar al Gobierno y establecer la normatividad de dichas auditorías;

- Establecer la normatividad y las políticas sin procesos de modernización administrativa, mejoras continuas, desarrollo económico;
- Recepción y análisis de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos;
- Imponer sanciones administrativas, llegando hasta la inhabilitación;
- Presentar denuncias ante las autoridades competentes.

La *Auditoria Superior de la Federación* es un organismo técnico auxiliar dependiente de la Cámara de Diputados que se encarga fundamentalmente de la revisión de la Cuenta Pública. Su fundamento constitucional está en el artículo 79 de nuestra Constitución. Antes se le llamaba Contaduría Mayor de Hacienda.

La Cuenta Pública es el informe que presenta el Ejecutivo sobre los ingresos y los gastos del Gobierno Federal y su congruencia contra el Presupuesto aprobado, también se le puede definir como el documento que expone de manera exhaustiva la gestión financiera del sector público en un año determinado y permite aprobar si las dependencias y entidades se sujetaron a los lineamientos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Auditoria Superior de la Federación tiene poco más de 1,450 personas laborando y lo que hacen con la Cuenta Pública es lo siguiente:

- ✓ Primero que nada, revisan si las cantidades correspondientes a ingresos y egresos corresponden a los conceptos y partidas;
- ✓ Si los programas y ejecución se ajustan a los términos de ley;
- ✓ La eficiencia en el desempeño de los programas con base en los indicadores que se hubieren aprobado;
- ✓ Si la gestión financiera cumple con todas las leyes, v.gr.: la Ley de Adquisiciones, la ley de Obra Pública;

¹⁰⁰ MENA PORRAS, Gustavo. *Ob. Cit.*, nota 56

✓ Si la recaudación, administración y la aplicación de recursos, contratos y convenios realizados se ajustan a la legalidad.

La entrega de la Cuenta Pública la hace el Ejecutivo, en los primeros diez días del mes de junio. Éste se la entrega a la Cámara de Diputados y se la entrega a la Comisión de Vigilancia y ésta a la Auditoría Superior de la Federación y ésta la revisa y se tardan para revisar aproximadamente un año. Y lo que entregan es el Estado de Resultados y lo presenta a la Cámara de Diputados, ésta realiza observaciones de tipo administrativo.

Las observaciones que se comunican a las entidades, son necesarias que se justifiquen en un plazo de treinta días, para que comprueben sus egresos y cómo solventarán estos.

Las auditorías que realizan son al azar y no auditan todo el presupuesto y es a petición de la Cámara de Diputados.

En el Estado o Informe de Resultados, se ve qué revisó y cuáles son las observaciones. Tanto el Informe de Gobierno como el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo dan cuenta de la utilización de los fondos públicos y el incumplimiento de metas programáticas. Una vez que se emite este informe, la Cámara de Diputados aprueban o desaprueban estos gastos. En el caso de que no se aprobaran, entraría en responsabilidad el Presidente de la República.

La finalidad de esta Auditoría es proteger a los servidores políticos.

La Auditoría Superior de la Federación tiene las siguientes facultades para ejercer la Cuenta Pública:

1. Establecer los criterios de las auditorías;

2. Establecer todas las normas, procedimientos, métodos, sistemas de la contabilidad;
3. Evaluar el cumplimiento final de los programas y de las metas finales de los programas;
4. Fiscalizar los subsidios que se entregan a las Entidades Paraestatales, como a los Estados y Municipios (como el Fondo de Desastres Naturales);
5. Determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado;
6. Fincar responsabilidades administrativas, en su caso, presentar denuncias penales.

3.16. PLANIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Como afirma Sánchez Agesta¹⁰¹, que la planificación es “una decisión global sobre el desarrollo del orden económico y social, que ha sido ponderada racionalmente, sobre un acopio de información y un cálculo de posibilidades alternativas”. La planificación es la organización política de una mayor eficiencia, racionalidad y eficacia en el gobierno y en la administración.

López Rodo¹⁰² sostiene que la planificación y la programación constituyen un modo de ser del Estado en su unidad que afecta a toda la vida de éste, a su estructura y procedimientos, a su organización, a su personal, a sus técnicas de acción. La planificación es una tarea que le compete al Gobierno, a la Administración, pero siempre satisfaciendo los intereses colectivos.

La planificación es compatible con la libertad, el Estado de Derecho y la democracia.

¹⁰¹ FAYA VIESCA, Jacinto. *ob. cit.*, nota 16, p. 321

En México, la Constitución Política no hace mención a las tareas de planificación, pero sí lo hace en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la formulación a cargo del Ejecutivo Federal de los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social. En la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se establece la programación del gasto público federal que deberá basarse en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal. Las prácticas de planificación constituyen uno de los logros más importantes y trascendentales de la función del Estado.

Existen Planes Globales de Desarrollo que derivan de una concepción de desarrollo integral; no se refiere a una sola actividad ni a un ámbito específico del gobierno, sino que persiguen integrar todos los aspectos de la vida social, en tanto que todos se interrelacionan, se contemplan y condicionan recíprocamente.¹⁰³

Todo plan es un modelo de acción dirigido al futuro, que trata de prever los cambios y variaciones, pretendiendo alcanzar de la forma más racional, eficaz y posible, una serie de fines de acuerdo a un estricto marco de prioridades.¹⁰⁴ El Plan tiene como fundamentos básicos a la razón y a la realidad. Todo lo que tenga interés para la comunidad es susceptible de ser planificado.

Todo plan prevé y analiza los cambios que pueden surgir en el futuro. Actuar sin un plan, es comprometer gravemente los intereses presentes de la colectividad y jugar en desventaja en el futuro.¹⁰⁵ Sólo con un plan es posible ordenar las tareas administrativas, armonizar los distintos proyectos de inversión, optimizar el gasto y canalizar la totalidad de las acciones públicas para el logro de las grandes prioridades nacionales.

¹⁰² FAYA VIESCA, Jacinto. *ob. cit.*, nota 16, p. 322

¹⁰³ *Ibidem*

¹⁰⁴ *Ídem.*, p. 323

Los presupuestos públicos, de forma tradicional, establecían los montos del gasto público que le corresponderán a cada dependencia, pero no van más allá. No le imponía a la Administración un rumbo ni fijaba metas ni mucho menos delineaba lo que en el futuro se pretendía para la Nación. Pero a partir de la entrada en vigor de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el presupuesto se convierte en un verdadero instrumento de la administración y de la política económica.¹⁰⁶ En esta ley se expresa que la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, ordenando que los presupuestos se formulen siguiendo con los objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. La ley lo sitúa desde la perspectiva de la formulación de planes. La reforma que se introdujo al presupuesto en México, fue la sustitución del presupuesto tradicional por un nuevo presupuesto formulado con base en las directrices y en los planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal¹⁰⁷.

Los Planes de Desarrollo deben ser ejecutados por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien asume la coordinación del Sistema Nacional de Planeación.

La planificación del presupuesto, de acuerdo con los que dice Faya Viesca¹⁰⁸, debe enfrentarse a lo siguiente:

- La inaplazable y necesaria incorporación a la Constitución Política de un capítulo económico que precisa y defina la naturaleza, contenido y alcance del sistema de economía y planificación;

- La implementación de los instrumentos y mecanismos necesarios que va a adoptar el Gobierno Federal, a fin de controlar la adecuación o

¹⁰⁵ FAYA VIESCA, Jacinto. *ob. cit.*, nota 16, p. 223

¹⁰⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Ob.cit.*, nota 96, p. 195

¹⁰⁷ AYALA ESPINO, José. *ob. cit.*, nota 72, p. 9

contradicción de las políticas individuales de las dependencias y entidades, con las políticas generales y los objetivos estratégicos del Gobierno en su conjunto;

- Incluir, de preferencia en la Constitución Política, o en la legislación secundaria, el derecho y la forma de participación de los ciudadanos y de los grupos sociales en los procesos de decisión de los planes;

- Revisar y reformar las bases políticas y dogmáticas-jurídicas de nuestro Derecho Administrativo, concebido para el funcionamiento de un estado no interventor y capitalista y que constituye un obstáculo para el nuevo Estado Social de Derecho en desarrollo;

- Crear la metodología del presupuesto por programas, con el fin de asegurar el óptimo funcionamiento de la programación y de la operación del presupuesto;

- Enmarcar legalmente las nuevas relaciones jurídicas nacidas por la relación de los gobernados con los planes;

- Responsabilidades del Estado ante los cambios de un plan aprobado formalmente por ley, y en consecuencia, de cumplimiento obligatorio;

- Incorporación en las Constituciones locales y en las leyes secundarias de los Planes Locales;

- Creación de mecanismos necesarios y reformas obligadas a las leyes a fin de que los Ejecutivos Locales participen en los planes federales, dentro de su jurisdicción local;

- Reformas a las leyes y la creación de los mecanismos necesarios con la finalidad de que los municipios formulen y ejecuten planes en sus municipios;

- Marco de relación entre los Gobiernos Municipales y los Gobiernos de los Estados en los procesos de la formulación y ejecución de planes estatales y municipales;

¹⁰⁸ FAYA VIESCA, Jacinto. *ob. cit.*, nota 16, p. 332, 333

- Relación de los gobiernos municipales y la federación en la formulación y ejecución de planes federales, dado que siempre tendrán una ubicación espacial municipal.

3.17. EVALUACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Es la última etapa del proceso presupuestario. Es el conjunto de actividades que permiten valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del plan, los programas y presupuesto público, en un año. Su objeto es determinar los recursos que se ejercieron conforme a lo autorizado, si las metas y objetivos se cumplieron de acuerdo a lo programado, es decir, la evaluación debe de indicar si se justifican o no los resultados del ejercicio presupuestario¹⁰⁹. Se lleva a cabo después de la fase de aplicación del gasto en periodos del ejercicio que así se determine. Esta actividad parte del análisis del gasto para un periodo pasado y suele realizarse a través de medidas, marcas de referencias o indicadores de desempeño presupuestario. El espacio de tiempo que abarca la evaluación, es una vez que se efectúa el ejercicio del gasto, es decir después que ha pasado un año fiscal.

Los instrumentos de evaluación son:

- Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo;
- Informe de Gobierno;
- La Cuenta Pública.

3.18. CRONOLOGÍA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

El 15 de marzo de cada año la SHCP indicará a las dependencias y entidades involucradas, los lineamientos para la elaboración de los programas por incluirse en el Presupuesto a elaborar. En cada dependencia y entidad habrá una unidad encargada de programar.

¹⁰⁹ AYALA ESPINO, José. *ob. cit.* Nota 72, p. 10

El 15 de junio la propia SHCP señalará las políticas a seguir en los anteproyectos de Presupuesto.

El 20 de julio, las entidades y dependencias enviarán a la SHCP sus anteproyectos de Presupuesto.

El 20 de octubre los proyectos definitivos serán nuevamente enviados a la SHCP en los que se habrán recogido los ajustes requeridos por la SHCP.

El 15 de noviembre el Secretario de Hacienda y Crédito Público comparecerá ante la Cámara de Diputados para presentar, por su conducto, la Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta fecha puede ser el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando el Ejecutivo Federal inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional (1° de diciembre de cada seis años).

Una vez presentada la iniciativa, ésta será discutida y, en su caso, aprobada en la Cámara de Diputados, para ello se seguirá el mismo procedimiento para su elaboración que cualquier otra ley.

El último paso será la promulgación, que como Decreto se haga del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del Ejecutivo.