

308909

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

S/
Ley

FACULTAD DE DERECHO

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



EFFECTOS JURIDICOS DEL PRESUPUESTO DE
EGRESOS DE LA FEDERACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CESAR SALINAS MARTINEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. FRANCISCO XAVIER MANZANERO ESCUTIA

MEXICO, D. F.

272901

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias a Dios y a mis Padres
por darme la oportunidad de vivir.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
<u>CAPITULO PRIMERO.</u>	
<u>ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO.....</u>	10
I.- Antiguo Régimen	10
II.- Mediterráneo Oriental	12
III.- Grecia	13
IV.- Roma	14
V.- Alta Edad Media	18
VI.- Baja Edad Media	24
VII.- El Estado Nacional	25
VIII.- Las Indias	34
IX.- México	40
<u>CAPITULO SEGUNDO.</u>	
<u>DEFINICIONES</u>	47
CONCEPTO DE GASTO PUBLICO.	
I.- Definición legal	47
II.- Concepto jurisprudencial	48
III.- Concepto doctrinal	51
CONCEPTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION	57
I.- Definición legal	57
II.- Concepto doctrinal	60
<u>CAPITULO TERCERO.</u>	
<u>MARCO LEGAL QUE RIGE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.....</u>	73
I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	74

II.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	84
III.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto Público Federal	85
IV.- Presupuesto de Egresos de la Federación Para el ejercicio fiscal de 1999	87
V.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	89
VI.- Ley de Planeación	92
VII.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	97
VIII.- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	98
IX.- Ley Federal de Entidades Paraestatales	105
X.- Ley General de Deuda Pública	109
XI.- Ley General de Bienes Nacionales	113
XII.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	115
XIII.- Acuerdo por el que se crea con carácter Permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento para el despacho de los asuntos en materia de gasto público y su funcionamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto (sic) y de Hacienda y Crédito Público	116
XIV.- Acuerdo que establece el sistema integral De Administración Financiera Federal	119

CAPITULO CUARTO.

PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PRESUPUESTO

DE EGRESOS 120

I.- Principio de Universalidad	121
II.- Principio de Unidad	124
III.- Principio de Especialidad	127
IV.- Principio de Anualidad	133

CAPITULO QUINTO.

EFFECTOS JURIDICOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

138

I.- Concepto de autorización presupuestaria en su sentido jurídico	138
II.- Presupuesto de Egresos y las obligaciones Del Estado	142
III.- Obligaciones del Estado anteriores y posteriores a la autorización presupuestaria	146
IV.- Artículo 126 Constitucional	152
V.- Efectos jurídicos de la autorización presupuestaria	163
A).- Objeto de la autorización presupuestaria	163
a).- Consignación de una partida presupuestal	167
b).- Autorización del presupuesto	167
c).- Disposición del gasto	173
d).- Reconocimiento y liquidación del gasto...	173
e).- Pago	174
B).- Deber de la Administración Pública de gastar los créditos concedidos	174
C).- Relación entre el Presupuesto de Egresos y la Planeación Nacional	181
D).- Autorización presupuestaria como límite Jurídico a la Administración Pública	182
E).- Medios de control presupuestario	184
a).- medios de control legislativos	187
b).- Medios de control administrativo de autocontrol	191

F).- Efectos de la autorización presupuestaria
Sobre la situación jurídica de los
particulares192

CAPITULO SEXTO.

CONCLUSIONES.....197

BIBLIOGRAFIA.....204

INTRODUCCION

Para el análisis de toda institución jurídica es necesario partir de las fuentes que le dan origen, por ello es imprescindible el estudio de las mismas, para comprender la formación y alcance de la institución que estudiamos.

Partiendo de la idea de que la historia está formada por los documentos, el derecho hay que buscarlo en aquellos documentos históricos que hablan o se refieren a él. Todos estos documentos reciben el nombre de fuentes históricas del derecho, necesarias para conocer el texto de la ley, siendo en nuestro sistema jurídico mexicano el Diario Oficial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación y los diarios o gacetas que publican los estados en materia local.

Existen además fuentes materiales o reales, que siguiendo el pensamiento de Miguel Villoro Toranzo¹, se pueden reducir a dos, una que es conocida por medio de la razón y que llama ideales de justicia y las de circunstancias históricas, que son el conjunto de particularidades a que se halla sometido el hombre por su condición corpórea, situado en un tiempo y en un espacio determinados.

Por último y siendo desde mi punto de vista las más importantes, por las características de nuestro sistema jurídico, tenemos las fuentes formales que son la ley, la jurisprudencia, la doctrina, la costumbre y los tratados internacionales, las que se definen como "las formas obligadas y predeterminadas que ineludiblemente deben revestir los preceptos de conducta exterior, para imponerse socialmente, en virtud de la potencia coercitiva del derecho."²

Ahora bien, siendo éstas últimas las más importantes fuentes del derecho, mi estudio se desarrollará desde el punto de vista de la ley, de la

¹ Miguel Villoro Toranzo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa S.A., México 1980, pág. 156.

doctrina y de la jurisprudencia, haciendo una breve referencia a la evolución histórica universal del desarrollo de la institución que analizo, que determina, como lo afirma el doctrinario Villoro Toranzo, sus particularidades de tiempo y espacio.

Así, el presente trabajo se dedica al análisis de una de las instituciones del Estado Mexicano más importantes dentro del ámbito de su propia existencia, como lo es el **Presupuesto de Egresos de la Federación**, cuya importancia deriva del papel económico, contable y jurídico que representa en la vida de nuestro país, formando parte de las áreas más importantes de la estructura de la actividad estatal, a saber: obtención de ingresos, gestión y manejo o administración de recursos propios y obtenidos, y erogaciones o aplicación de los mismos. Los tres grandes rubros enunciados son de enorme complejidad y vinculación estrecha e inmediata, no obstante pueden ser objeto de estudio por separado y en esa virtud me propongo analizar sólo lo que hace a las erogaciones del Estado.

En concierto con lo anterior, en donde quedan delimitadas las tres grandes áreas de la

² Bonnecase, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Cajica, Ciudad

estructura de la actividad financiera del Estado, Ernesto Flores Zavala afirma que el Derecho de las Finanzas Públicas se divide "según la materia que integra su contenido en: Tributario, Bienes del Estado, Empréstitos, Organización de Oficinas de la Hacienda Pública, etc."³, es decir básicamente en Derecho Tributario, Derecho Patrimonial del Estado y Derecho Presupuestario, este último del interés de este estudio, representado "por todas aquellas normas jurídicas relativas a la preparación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de ingresos y de egresos, y a las normas sobre rendición de cuentas y sobre responsabilidad de los funcionarios públicos por los daños que causen al Estado".⁴

Las normas que integran esta rama del Derecho de las Finanzas Públicas contienen en esencia principios de Derecho Constitucional y Administrativo, plasmados en la Carta Magna y en la legislación secundaria. Constitucionalmente pueden citarse los preceptuados en los artículos 31 fracción IV, 73 fracciones VII, VIII y XXIX, 74 fracción IV, 75, 93 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De la legislación secundaria la ley

de Puebla Méx. 1944, pág. 131.

³ Ernesto Flores Zavala, Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa S.A., México 1974, pág. 11.

⁴ Sergio Francisco De la Garza, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa S.A., México 1985, pág.15.

Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, entre otras, de aplicación en el procedimiento de elaboración, aprobación, ejecución y fiscalización del **Presupuesto de Egresos de la Federación**.

En suma y en principio, las disposiciones antes mencionadas constituyen el cuerpo del Derecho Presupuestario que regula los egresos del Estado conocidos en la doctrina financiera como gasto público, que no es sino "la erogación que realiza el Estado en cumplimiento de su actividad, que siempre es de interés general y se realiza conforme a las disposiciones legales".⁵ El gasto público federal en México se calcula para un ejercicio fiscal anual y se propone para su aprobación a la Cámara de Diputados en lo que se llama el **Presupuesto de Egresos de la Federación**, ambos conceptos, tanto el de gasto público, como el de Presupuesto de Egresos son materia de un estudio especial en este trabajo.

Como mencioné, el presupuesto del Estado, forma parte esencial en la vida del mismo, siendo necesario distinguir entre diversos puntos de vista:

Desde el punto de vista económico, el presupuesto en sentido general, expresa la condición financiera del Estado en un período de tiempo determinado, desde el punto de vista contable expresa el desarrollo del sistema de las cuentas públicas y la aptitud de las cosas que maneja el Estado para reducir las a cuenta o cálculo.

El aspecto político del **Presupuesto de Egresos de la Federación** resulta indiscutible si se atiende a la naturaleza política del Estado y en forma especial a las relaciones tributarias, pues "el deber de pagar impuestos, o la potestad de establecerlos, figuran entre los vínculos más tangibles entre el súbdito y el soberano, o entre el ciudadano y la sociedad. La lucha para eliminar la arbitrariedad de la imposición fue uno de los primeros objetivos del gobierno constitucional."⁶

Por cuanto al aspecto sociológico resulta su importancia de las repercusiones sociales que se derivan de la actividad financiera, en virtud de la cual se influye sobre los grupos de una sociedad. Estos efectos

⁶ Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Dirección General de Publicaciones de la UNAM, México 1973, pág. 265.

deben ser tomados en cuenta e inclusive prevenirlos para lograr los objetivos del Estado.⁷

Por último, desde el punto de vista jurídico, son las normas jurídicas las que organizan y determinan el funcionamiento de esta institución financiera, y siguiendo a Sainz de Bujanda,⁸ "el presupuesto será una institución jurídica cuando su contenido no puede ser arbitrariamente fijado por la administración, es decir, cuando exista un núcleo de normas fundamentales que determinen el cómo, el cuándo y el por qué de los gastos y de los ingresos públicos". Continúa el citado autor, "las dificultades que el jurista habrá de resolver para la elaboración del nuevo derecho presupuestario serán, sin duda inmensas. Pero la dificultad de una tarea no justifica nunca el darle la espalda. La inhibición del jurista ante los problemas de su tiempo trae consigo problemas mucho más graves que aquellos que por pereza o indiferencia dejan de abordarse en el momento oportuno." Por otro lado, y para entender mejor el valor jurídico de las instituciones

⁶ Richard A. Musgrave, Teorías de la Hacienda Pública, Editorial Aguilar S.A., Madrid 1969, pág. 63.

⁷ Héctor Morales Mendoza, Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo XXXVI, Enero-Junio 1986, No. 145, 146 y 147.

⁸ Citado por Eusebio González García, en su obra "Introducción al Derecho Presupuestario", pág.14.

financieras públicas, vale el comentario de Gabino Fraga, quien expresa que "de manera general la actividad del Estado está constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas que conforme a la legislación positiva debe de ejecutar para la realización de sus fines".⁹

De esta forma el valor jurídico del **Presupuesto de Egresos de la Federación** es innegable, pues como actividad administrativa se encuentra sometida al derecho positivo, y es precisamente la intención de este estudio la de realizar una breve introducción a sus efectos jurídicos, tema que en la doctrina mexicana se le dedica muy poco espacio, ya que por las circunstancias actuales del país, se da mayor relevancia a la cuestión económica-política-contable del mismo.

Por lo anterior y por las transformaciones políticas que ha experimentado nuestro país, los cambios derivados de las elecciones de 1997, la discusión del **Presupuesto de Egresos de la Federación** para el ejercicio de 1998, es que nace la inquietud del estudio de esta institución tan relevante en la consecución del fin de

⁹ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México 1998, pág. 3.

cualquier Estado, el bien y bienestar de quienes lo conforman.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO.

El estudio del concepto de presupuesto va ligado al del Estado Liberal, aunque sin duda existen antecedentes que denotan una organización en el numerario de cada pueblo, ciudad, colonia o región, anteriores a la formación del Estado Moderno¹⁰, por ello sin duda fueron numerosas las regulaciones que se dictaron antiguamente, respecto del régimen financiero de los ingresos y egresos públicos.

El presupuesto, que a primera vista parece una invención simple y clara, se ha ido formando muy lentamente, y su aparición es tardía en la mayoría de los países:

I.- **ANTIGUO REGIMEN.** Eusebio González García¹¹, en su obra Introducción al Derecho Presupuestario, cita a Leroy Beaulieu quien afirma que el presupuesto en el Antiguo Régimen eran simples esbozos,

¹⁰ Eusebio González García, Introducción al Derecho Presupuestario, Editorial de Derecho Financiero, pág. 75.

¹¹ Idem. pág. 77.

carecían de fuerza obligatoria, no contenían cuadros inflexibles de ingresos y gastos, los ejercicios financieros se entremezclaban unos con otros, no había un límite que señalara el fin de una gestión y el comienzo de las siguientes, la rendición de cuentas asunto interminable, el control político inexistente y el técnico a todas luces escaso.¹²

La descripción expuesta se ajusta mal a la idea de un plan jurídico, es decir, a la existencia de una administración financiera según la ley, incluso cuando la administración del Antiguo Régimen se basaba en una incipiente división de poderes (en el sentido de reparto de atribuciones y de competencias), no por ello dejaba de ser gestión directa del pueblo, de unos pocos o del rey, según cual fuere el órgano que ostentase en aquel determinado momento la supremacía. Lo que importa destacar es que, quien fuera el titular de la soberanía financiera, los caudales públicos se administraban como algo propio del gobernante, constituyendo un accesorio del poder político. Falta en una palabra ese antagonismo individuo - Estado,

¹² Idem. pág. 76, Eusebio González García cita a Leroy Beaulieu.

punto de partida en la formación del moderno derecho presupuestario.¹³

Cabe destacar, pues, ese elemento del presupuesto que imperaba en el Antiguo Régimen, que era el considerar como propiedad del gobernante el erario público, consideración que evolucionó, hasta considerar el Presupuesto del estado como el eje central de su Administración Pública, presupuesto que se deriva de la plenitud de imperio del Estado, de su unidad de mando y de su eficaz ejecución sobre los gobernados.

II.- MEDITERRANEO ORIENTAL. No pueden considerarse "presupuesto" las relaciones de ingresos y de gastos que los gestores de las Haciendas Egipcia y Babilónica utilizaban a modo de guía en su administración. Hablar de Derecho Presupuestario o de la íntima relación política y económica que media entre ingresos y gastos públicos refiriéndose a aquella época, está fuera de todo lugar. Sin embargo, ello no significa desconocer el estimable grado de perfección conseguido por estos pueblos en el desarrollo de prácticas contables, sobre todo el Egipto Tolemaico y Persia bajo Darío, que son los dos momentos de

¹³ Moffa, Evolución Histórica del Control de las Finanzas Públicas, Archivo

máxima centralización y auge burocrático a que llegaron las antiguas civilizaciones del mediterráneo Oriental.¹⁴

III.- GRECIA. Jenofonte en su Economía, vendría a poner de relieve en tan lejana época la necesidad de un plan en el que constasen "los ingresos previsibles en la ciudad de Atenas, capaces de potenciar su economía, liberándola así de la dependencia de tributos extranjeros".¹⁵

Aristóteles por su parte, afirmaba que "quien quisiera administrar la Hacienda, debe conocer cuáles y cuántos son los ingresos del Estado, al objeto de poderlos aumentar si no fueran suficientes para cubrir los fines previstos, debe conocer también todos los gastos, para eliminar los superfluos y reducir los que sean excesivos".¹⁶

A pesar de lo anterior, y en opinión de algunos autores como Boeckh, Grecia no conoció un

financiero, 1950.

¹⁴ Eusebio González García op. cit supra., cita a E. Cavaignac y su obra Population et Capital Dans le Monde Méditerranéen Antique, Librería Istra, 1923, cap. I a IV.

¹⁵ Eusebio González García, op. cit. supra. pág 78, cita la Opinión de Boeckh, Cavaignac y de Ciccotti.

¹⁶ Aristóteles, Retórica, I, 4.

Presupuesto en su sentido jurídico, puesto que se basaban en un plan de entradas y cuentas parciales ligadas a la realización de particulares servicios públicos, es decir, existían cajas públicas especiales afectas cada una de ellas a la satisfacción de necesidades concretas. Una razón por la que no se puede hablar propiamente de un Presupuesto en Grecia, fue porque no puede existir tal, en donde una Administración pública puede gastar más de lo establecido en el presupuesto.¹⁷

IV.- ROMA. Propiamente no se puede hablar de la existencia de un presupuesto en Roma. El aumento constante de las necesidades y de los ingresos del estado, la importancia cada día mayor adquirida por el censo de bienes y personas, el desarrollo del ordenamiento financiero y, en general, el progresivo alejamiento de los cónsules de la Administración, debido a las crecientes acciones bélicas, llevaron a la creación de la "censura", institución de importancia capital en la evolución posterior de la Hacienda romana. Poco a poco fue tomando cuerpo la idea de un "aerarium populi" colocado bajo la dirección del Senado, administrado por los Cónsules y cuya ejecución corría a cargo de los gestores. Con la aparición de los censores, la

¹⁷González García, op. cit. supra. pág. 79.

función de los Cónsules quedó reducida en el ámbito de la Hacienda a la facultad de emitir órdenes de pago. En consecuencia, quedaron claramente deslindadas las funciones de ordenación y ejecución de pagos, así como las cuentas de la Administración y gestión públicas. De todo esto se derivó que los cónsules y los censores, al no tener contacto directo con el dinero, no estuvieran obligados a rendir cuentas ante el Senado, sino únicamente cuál había sido el uso que se le había dado a ese dinero. Por el contrario los gestores eran los obligados a rendir cuentas ante el Senado, pues eran ellos los encargados de la ejecución del "aerarium populi".

En consecuencia, puede hablarse de un derecho del Senado a autorizar la percepción de los impuestos, incluso de un control legislativo ejercido por el mismo órgano, tanto sobre los ingresos como sobre los gastos, pero no puede hablarse propiamente de un Presupuesto con su significación jurídica actual, puesto que en Roma no existía un documento como tal, completo y unitario, que contemplara los gastos y los ingresos del Estado, no se tenía una idea exacta del total de los gastos públicos, y tampoco existía una limitación inmediata de los Cónsules durante su desempeño.

Posteriormente, el progresivo desarrollo de la burocracia, la exclusión del senado en la esfera administrativa, y la concentración del poder en manos de los Emperadores, son los tres acontecimientos que presidieron la marcha de Roma hasta el año 455. Los Emperadores deseosos de hacerse cargo de las riendas del imperio y poseyendo los medios necesarios para afrontar por sí solos todos los gastos públicos, nadie osó oponerse a sus pretensiones, de manera que la administración financiera pasó a ser imperial poco a poco.

Con Vespasiano, administración del Estado y administración del Emperador, son una misma cosa.

De aquí a la personificación del Fisco por los jurisconsultos, sólo hay un paso y semejante ampliación del concepto va a significar la identificación del Fisco, como sujeto jurídico del patrimonio del Emperador, y como administración financiera del Estado referida al Emperador.¹⁸

¹⁸ González García, op. cit. supra, pág. 85 cita a Ulpiano: Digesto 43, 8, 3, 4.

Con esto el "a rationibus" paso de encargado de la administración de la corte y de los gastos imperiales a un verdadero Ministro de Hacienda, siendo substituido en sus funciones por el "a patrimonio", que era un funcionario subordinado a él. El "a rationibus" centralizaba en sus manos todas las rentas y peticiones de gasto, tanto de la Corte como del Estado; consecuentemente él llevaba a cabo el oportuno reparto, siendo esta la función principal del "a rationibus": repartir las rentas del Estado entre las diversas necesidades.

Con la continuidad que dio el Estado Visigodo al Bajo Imperio, la organización de la Hacienda en el Estado Hispano - Godo, sólo fue una adaptación del sistema financiero del Bajo Imperio a las nuevas circunstancias históricas, unificado o simplificado en sus detalles. Faltos de una verdadera organización financiera, los visigodos mantuvieron el sistema romano, recaudaron los impuestos que pagaban los provinciales, dejaron de exigir algunos tribunos originando con ello su desaparición, y alteraron la naturaleza de otros. Pero en el Estado visigodo, tampoco hubo presupuesto, porque la Hacienda Visigoda sólo representa, dentro de la historia financiera, el paso de la Hacienda Imperial Romana a una Hacienda Autónoma, en la que

las relaciones individuo-Estado, son muy difíciles de precisar.

No podía surgir una institución presupuestaria en su actual significación jurídica, allí en donde no existía una verdadera organización financiera, innecesaria de otra parte al considerar el escaso desarrollo del concepto "servicio público" y la forma especial en que estos solían ser cubiertos: los recursos por lo general, se procuraban donde quiera que apareciesen las necesidades, satisfechas éstas, perdían aquellos su razón de ser¹⁹, que en todos los casos eran cubiertos por quienes habrían de ser sus beneficiarios.

V.- LA ALTA EDAD MEDIA. El conjunto de circunstancias que habían definido la vida del Bajo Imperio Romano unido a las costumbres propias de los pueblos invasores, como la sujeción al jefe, la propiedad indivisa y la producción para el consumo, van a dar lugar a un fenómeno polisocial nuevo conocido con el nombre de Feudalismo.

¹⁹ Idem. pág 85.

El feudalismo se caracteriza por la ruralización de la vida económica y por el fraccionamiento de la actividad pública, con su consecuencia: la descentralización administrativa, por lo que es difícil concebir una idea de presupuesto.

Bajo el feudalismo no es el Estado el que se encuentra por encima de los súbditos, es el Señor en persona quien se encuentra en presencia de ellos y que marca una supremacía sobre el territorio y sobre los propios súbditos, pero dicha supremacía no es la manifestación de una plenitud de poder como los actuales derechos del Estado, sino que los derechos del Señor se van adquiriendo uno tras otro y por títulos distintos. Algunos autores han definido al feudalismo como la "sistematización jurídica del particularismo".

En la Alta Edad Media no se conoció una organización administrativa propiamente dicha asentada sobre normas estables: falta un verdadero sistema impositivo, la publicidad es desconocida, la conexión entre los ingresos y los gastos públicos era inexistente, no hay limitación de tiempo en cuanto a la gestión, no hay ningún tipo de relación con los contribuyentes, no hay control.

Ya durante el siglo XII, cuando las necesidades financieras de los Monarcas y la fuerza económica de las ciudades libres hicieron posible la incorporación de sus representantes en las Curias regias, la vida ciudadana adquiere un nuevo matiz, aumenta el número de Municipios Libres, la industria y el comercio comienzan a desarrollarse con bastante éxito, consecuentemente, los cambios, la importancia del dinero y el papel de la burguesía experimentaron un crecimiento extraordinario.²⁰

El papel que desempeñan los burgueses va a ascender hasta cimas políticas insospechadas, todo al amparo de la Monarquía. En efecto, cuando al elemento de gastos ordinarios del monarca se añadieron los enormes gastos producidos por las frecuentes guerras, el patrimonio privado del Rey no resultó suficiente para hacerles frente, por lo que la Monarquía se vió obligada a dirigirse a aquellas clases en situación económica desahogada, y que al mismo tiempo estaban deseosas de hacer a un lado el sistema feudal, tan poco propicio para las grandes transacciones comerciales.

Todo esto llevó al Rey a solicitar de sus súbditos prestaciones extraordinarias y a resolver, de otra parte, las peticiones que se le hacían con respecto a la protección. Es interesante observar que desde el momento en que las arcas regias comienzan a nutrirse con las prestaciones de la burguesía, el estado de la economía nacional adquiere una importancia primordial para la Monarquía.²¹

La entrada del Estado llano en la Curia Regia transformó la naturaleza de esta asamblea, cuyas funciones eran en un principio las propias del Consejo. Es decir, la relación contractual de tipo privado que mantenía el Monarca con los principales de su reino sin perder su carácter consensual, pasa a serlo de derecho público desde el momento en que los monarcas solicitaron el servicio a los representantes de las ciudades reunidos en Cortes. Así pues, desde el nacimiento de las Cortes, la representación de la sociedad estamental tuvo participación directa en la aprobación de impuestos con cierta preponderancia del estado llano, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XIII. Sin embargo, este triunfo de la

²⁰ Henry Pirenne, Historia de Europa desde la Invasión hasta el Siglo XVI, Fondo de Cultura Económica, México 1996, pág. 65.

²¹ *Idem.* pág. 67.

idea de limitación del poder real, no significa afirmar la existencia de lo que habría de ser más tarde principios básicos de la vida presupuestaria: obligado destino de las sumas votadas a las necesidades para las cuales fueron solicitadas; imposibilidad de recaudar más allá de la cuantía aprobada por las cortes; y control posterior de las operaciones de ingreso y pago realizadas.²²

El consentimiento del impuesto se presenta como un derecho de los súbditos opuesto a la facultad de los monarcas de acudir constantemente a ellos en demanda de recursos, pero desde el punto de vista del súbdito es fundamentalmente un derecho de defensa, una garantía y una seguridad contra la arbitrariedad y abusos de los Reyes. Los súbditos convocados para dar su consentimiento a un nuevo pedido, no solían entrar en consideraciones acerca de la mayor o menor utilidad del gasto, sintiéndose en consecuencia obligados a no facilitar las sumas solicitadas.²³

Pocas veces se entró en averiguaciones sobre si el gasto público podrá ser realizado de modo más económico, o sobre si había necesidades más apremiantes. Las Asambleas Estamentales de la época centraron

²² González García. op. cit. supra. Pág. 93.

su intervención en el consentimiento del pedido y en cuestiones relacionadas con la moneda; el Rey no era considerado como representante de la Nación y al votar los subsidios demandados, más que consideraciones de carácter general, se tenían en cuenta los propios intereses. Gradualmente las funciones financieras de las Cortes se van ampliando, quedando perfectamente definidas la duración del tributo y su distribución, y nacerán las dos condiciones que sancionan y concretan definitivamente el derecho al consentimiento del impuesto (periódico examen preventivo de los ingresos y de los egresos y su posterior control), pero en el momento en que nos ocupa la injerencia de tales órganos quedaba circunscrita al mero consentimiento por lo que refiere a los ingresos y al examen de hechos consumados por lo que se refiere a los gastos"²⁴. Por esta razón, Eusebio González García, considera que no se puede hablar propiamente de un verdadero presupuesto en estas circunstancias²⁵, opinión que comparto, pero dejando claro que es un antecedente importante del principio de temporalidad y control del presupuesto.

²³ Idem. pág. 96.

²⁴ Idem. pág. 98.

²⁵ Idem pág. 98.

En consecuencia, y como se ha mencionado, la administración financiera permaneció en su conjunto al margen de cualquier tipo de control popular tal y como se entiende éste hoy. La intervención de los representantes de los estados se limitó a tutelar sus propios intereses sobre a los posibles excesos de los Reyes. La Hacienda, en claro proceso de evolución hacia nuevas formas tributarias, continuó, sin embargo, siendo en buena parte patrimonial. Las relaciones del Rey con sus súbditos continuaron con un carácter contractual, hasta que no se definió el concepto unitario del Estado Moderno. Las circunstancias que caracterizaron este lapso de tiempo hicieron imposible el surgimiento de un presupuesto, sin embargo, son valiosos antecedentes sobre la administración de los ingresos y los gastos en distintas regiones, aunque no con los principios presupuestarios que actualmente conocemos, como es obvio, pero si con un sentido de administrar sus propias necesidades.

VI.- BAJA EDAD MEDIA. Las razones que contribuyeron a crear autonomías locales frente a la autoridad suprema, promovieron también el desarrollo de la Hacienda en los Municipios Italianos libres de la Baja Edad

Media²⁶, siendo estos municipios los más representativos de la Hacienda de la época, puesto que en las ciudades más florecientes italianas se dejó ver una buena y ordenada administración, plasmada en planes financieros, que a todas luces son un innegable progreso, ya que se formaban con cierta regularidad, venían aprobadas por la suprema autoridad del Estado, y en su ejecución los gobernantes debían afrontar las responsabilidades a que su acción diera lugar. Sin embargo, Eusebio González García, citando a Vitanglio afirma que no todos los gastos quedaban comprendidos en aquel tipo de documentos y, sobre todo, porque los criterios en los que se inspiraba aquella administración financiera continuaba siendo en buena medida de carácter patrimonial.²⁷ Estos planes financieros italianos de la Baja Edad Media, son antecedentes del Presupuesto, aunque claramente se nota la ausencia, en los mencionados planes, de un criterio de unidad, principio característico del concepto jurídico de presupuesto que actualmente conocemos.

VII.- EL ESTADO NACIONAL. Por otra parte, la tarea principal de la Monarquía era consolidar el territorio adquirido, unificarlo en un Estado primero territorial y después nacional, venciendo las tendencias

²⁶ Sieveking, Historia Económica Universal, Madrid 1941, pág. 104 y 105.

particularistas contrarias a la unificación, para ello era necesario hacerse llegar regularmente y en abundancia de recursos para sustentar el Tesoro Público, y lo lograron a través de medidas coactivas, ejercitando su imperio.

Tanto en Inglaterra como en el continente Europeo, fueron abolidas las prestaciones personales y sustituidas por un sistema de tributos, que resultaba escaso ante el creciente desarrollo del Estado. De aquí derivó la necesidad de formar planes financieros que sirviesen de guía en su acción al Gobierno y estados de previsión en los que se incluían la recaudación y pagos llevados a cabo por los agentes de la Administración. Pero mientras en Inglaterra a través de esos documentos y después de un siglo se llega a una concepción moderna de Presupuesto; en el continente, se llega a un notable desarrollo contable y a la distinción entre patrimonio e ingresos de la Corona y patrimonio de ingresos del Estado, lo cual constituye la base del derecho presupuestario.²⁸

En Francia, la Ordenanza de Carlos VII por la que se impuso a recaudadores y cajeros la obligación de redactar al comienzo de cada año un extracto de

²⁷ González García, op. cit. supra, pág. 105.

las cantidades cobradas y pagadas durante el año precedente, es otro antecedente del Presupuesto, aunque algunos autores han considerado dichos informes como un verdadero Presupuesto, mientras otros los consideran simples cuentas particulares e independientes en sus partidas y poco aptas para ofrecer una idea de la situación global de la Hacienda.²⁸

En Inglaterra los "Financial Statements" de 1411 y 1421 de Enrique IV, iban destinados al conocimiento más completo de las verdaderas necesidades de la Corona. La idea de revisar las cuentas públicas, los ingleses empezaron a cultivarla, al solicitar los Comunes de Enrique IV el derecho de revisar las cuentas del Estado, con la finalidad de frenar las peticiones de subsidios cerciorándose de su mayor o menor necesidad. En Inglaterra empieza a tomar cuerpo la idea de que si el Parlamento establecía las contribuciones para cubrir cada necesidad concreta, se aseguraría su convocatoria frecuente. De esta forma, la historia financiera del siglo XV inglés es un lento caminar hacia la práctica de examinar los gasto al mismo tiempo que se consienten los impuestos.

²⁸ Idem. pág. 107.

²⁹ González García, op cit. supra, pág. 109.cita a Vitagliano.

A partir de 1665, y sobre todo de las leyes de julio y marzo de 1689, el gobierno del Rey se vio obligado a presentar cada año al Parlamento, estimaciones concretas acerca de los gastos a realizar, y como era condición inexcusable para la correspondiente concesión de recursos el que las sumas otorgadas se empleasen precisamente para los fines solicitados, se impuso como práctica, el examen de las cuentas del Estado y la exigencia de responsabilidades a aquellos funcionarios culpables de negligencia o malversación en el manejo de los caudales públicos.

En España, las "Escrituras del Millón" de 1688, proyectaban una vinculación directa de determinadas categorías de ingresos a determinadas categorías de gastos, e incluso se podría hablar de un presupuesto parcial, pero no hubo causas legales de control.³⁰ Pero en la acepción actual de presupuesto, requiere que sea total, es decir, debe ser universal.

Todos los documentos antes mencionados, forman parte del antecedente del Presupuesto,

³⁰ González García, op. cit. supra. pág. 109.

aunque no sean propiamente eso.³¹ Constituyen prueba del interés que tenían los gobernantes del Estado por la Hacienda y del decidido propósito que tenían de introducir en ella aquellos perfeccionamientos contables que facilitasen el conocimiento de los gastos e ingresos del Estado, con el propósito de reducir aquellos y aumentar éstos.³²

Tanto España como en Francia, los documentos financieros mencionados tienen un carácter estrictamente administrativo, no significando vínculo alguno para los gestores de los caudales públicos. En la mayor parte de los países estaban en vigor el sistema de cajas especiales, contabilizándose los ingresos y los gastos por sus valores netos, es decir, estamos en la fase de la estadística y de los perfeccionamientos contables, pero en el Continente Europeo no se conoce un presupuesto en el sentido propiamente jurídico del término.³³

En 1787, era principio constitucional de la Monarquía Francesa el que los impuestos fueran consentidos por aquellos que debían soportar su carga. Un año después, el Parlamento desterrado en Troyes, sentó

³¹ Idem. pág 110.

³² Idem. pág 110.

³³ Idem. pág. 113.

nuevamente el principio que culminó con la creación del artículo 14 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano.³⁴

En la parte orgánica de dicho primer texto constitucional europeo, se recogían todas las disposiciones en torno a las cuales iba a girar el nuevo Derecho Presupuestario: consentimiento del impuesto, examen periódico de las cuentas del estado y exigencia de responsabilidades. Desde este momento en verdad podemos decir que el moderno Derecho Presupuestario se ha abierto paso en el continente.³⁵

En Francia en el año de 1807 se impuso la reforma de la contabilidad en base a los nuevos principios, la creación del Nuevo Tribunal de Cuentas y la aprobación del primer presupuesto. La ley del 25 de marzo de 1817, la Ordenanza del 2 de noviembre de 1827 y la Ley del 29 de enero de 1831, son los pasos obligados hasta llegar al reglamento del 31 de mayo de 1862, que significó la definitiva derrota de la reacción absolutista, quedando para

³⁴ Jellinek, La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Madrid 1908.

³⁵ González García, op. cit. supra. Pág. 118, el autor cita a Leroy-Beaulieu.

siempre consagrados los principios de autorización anual del gasto y gestión de los caudales públicos por el gobierno.

La evolución de la legislación financiera dio lugar a un sistema lógico y completo de normas, al que en Inglaterra se llegó en los primeros años del siglo XVIII y en Europa a lo largo del siglo XIX, es decir, a medida en que se fue asentando el constitucionalismo en los distintos países. A partir de este momento, el régimen político de los Estados europeos quedó inspirado en principios similares, desapareciendo las profundas diferencias, que durante los siglos XVII y XVIII habían separado al continente de Inglaterra.³⁶

Sin duda la evolución europea sobre finanzas públicas, sirven de base para entender la formación del concepto jurídico actual de presupuesto. Como hemos visto, en un inicio se carecía de la idea de plan jurídico considerándose los caudales públicos como algo propio del gobernante, constituyendo el erario como un accesorio del poder político, siendo nulo el antagonismo individuo-Estado. Asimismo, no es propio hablar durante esa época de un derecho presupuestario puesto que no existía una

organización financiera, no existía un verdadero concepto de servicio público, ya que las necesidades se cubrían según fueran apareciendo, sin hacer menos el desarrollo contable que se alcanzó, e incluso el control ejercido por el Senado en Roma. Así, al avanzar la historia y en la Alta Edad Media, no se conoció organización administrativa sustentada en bases estables, la administración financiera quedó al margen de cualquier tipo de control popular, además se carecía de un sistema impositivo, no existía conexión entre ingresos y gastos, todo esto como consecuencia del carácter patrimonial predominante que tenían las fuentes de ingresos, sin embargo constituye valioso antecedente del presupuesto ya que se entrevé una cierta administración con el sentido de satisfacer sus propias necesidades. Posteriormente nació la práctica de consentir los impuestos, es decir, examinar primero y después autorizar los gastos públicos. Hubo un desarrollo de las prácticas contables, lo que originó un mejor control de la administración financiera del Estado por parte de los órganos representativos, una vez llegados a un sistema de gobierno más representativo. Así, el documento jurídico y contable en el que se enumeran los ingresos y gastos del Estado en su cuantía por el período se le llama presupuesto, el cual adquiere fuerza de ley por la aprobación

³⁶González García, op. cit. supra. Pág. 119.

del Parlamento inglés. Con el derecho del Parlamento de aprobar el presupuesto, se ejerce el concurso de la representación nacional al gobierno para la política y la economía del Estado. El origen del Parlamento inglés revela que la causa de su convocatoria fue el voto de subsidios de que se valió para mantener y extender sus poderes al pasar la Hacienda del estado patrimonial de la monarquía absoluta, al estado representativo. Bajo el reinado de Carlos II, el principio de asignar por ley los ingresos para gastos determinados, fue formalmente establecido como una de las condiciones en que el Parlamento estaba dispuesto a conceder dinero para las necesidades del Estado. Por su parte, en el continente la Monarquía resistió más a esta pretensión de la Nación, pero fue lograda después de la revolución.³⁷

Quando la intervención de los órganos de representación se hicieron presentes en la Hacienda, se pasó del simple consentimiento del impuesto, al de dictar las normas en virtud de las cuales iba a desarrollarse la total actividad financiera del Estado, pudiendo afirmar que desde entonces había nacido el Derecho Presupuestario, que no consciente o rechaza, sino que ordena y regula.

³⁷ Benvenuto Griziotti, Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda,

VIII.- LAS INDIAS. La hacienda de Indias constituía el nervio y músculo de la monarquía, visión válida para todos los tiempos, incluso el Virrey Amat en su "Memoria de Gobierno" afirmaba que "el manejo de los reales haberes es el alma y el ser que constituye la mejor armonía del Reino".³⁸ Dadas las características de la colonización española en América, es natural que el volumen de los gastos que pesaba sobre el Real Erario fue muy elevado.³⁹ Ismael Sánchez Bella cita a Haring quien calcula que los gastos absorbían en el siglo XVI la mitad de los ingresos, cuantía que aumenta con el tiempo hasta alcanzar en el siglo XVIII una proporción de ochenta por ciento.⁴⁰ La administración y gobierno de las indias requería una nutrida red de funcionarios. En virtud de la organización eclesiástica, la Corona debía señalar estipendio a los obispos y curas. Había que abonar la soldada a las tropas que había que tener en pie de guerra para garantizar la seguridad de los colonos. Había junto a esos gastos normales de la Hacienda, una serie crecida de gastos extraordinarios que

Editorial Reus, Madrid 1958, páginas 538 y 539.

³⁸ Ismael Sánchez Bella, La Organización Financiera de las Indias siglo XVI, Escuela Libre de Derecho, Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1996, pág. 4.

³⁹ Idem pág. 250.

pesaban sobre los bienes reales: mercedes, ayudas económicas para la creación y mantenimiento de iglesias y hospitales, obras de defensa contra los corsarios, las costosas libranzas que se mandaban pagar desde Castilla, etc. Puede comprenderse la importancia que dentro del cuadro de actividades de los oficiales reales tenían las operaciones de pago.⁴¹

El mismo autor cita las leyes recogidas en el Título XXVIII Libro VIII de la Recopilación, y destaca el interés de la Corona por establecer garantías que salvaguarden sus intereses de posibles abusos, siendo el criterio mantenido, como línea general de conducta, el no permitir que sean realizados gastos para los cuales no exista autorización real expresa.

Si bien este principio se quiebra en alguna excepcional ocasión, la prohibición tiende a afianzarse con el tiempo e incluso se le acompaña de otras medidas que salvaguarden su aplicación y eficacia, tales como de pedir a los oficiales reales una relación de libranzas realizadas por los virreyes y gobernadores en el momento en que estos eran residenciados, no tomar en cuenta en el

⁴⁰ Ismael Sánchez Bella cita a Haring y su obra "Los Libros Mayores de los Tesoros Reales de Hispanoamérica en la Primera Mitad del Siglo XVI, pág. 14."

momento de rendirlas, las cantidades gastadas por los oficiales reales de la administración del Fisco sin autorización y hacerlos responsables si pagaron libranzas sin existir orden expresa que lo permita, teniendo que satisfacer con sus personas y bienes, así como con lo de sus fiadores.⁴² De lo que se puede deducir un importante antecedente de la limitación y medios de control que tienen los funcionarios encargados del manejo de los recursos públicos.

Toda esta serie de garantías que establece la legislación fue impuesta con el deseo de cortar los abusos que los mismos preámbulos que las leyes señalan. Pero se alcanza claramente el entorpecimiento y la imposibilidad de su situación práctica dada la distancia, en numerosas ocasiones, levantamiento de los indios, ataque de piratas, etc., consultar y esperar la contestación era imposible por la urgencia de remedio en esa y en otras situaciones análogas. Estas necesidades obligaron a la Corona establecer excepciones: sólo se podrán realizar gastos sin cédula especial, cuando así se dispusiera en "acuerdo" de oidores y oficiales reales, es decir en acuerdo general. Se entiende que ha de ser gasto inexcusable, y ha de limitarse únicamente a lo que sea forzoso para aquella necesidad. En el

⁴²Sánchez Bella Ismael, op. cit. supra. Pág. 251.

siglo XVII se concreta más todavía en el acuerdo de que no puede concedérsele al Virrey, gobernador o capitán general un poder general para gastar lo que le pareciere, sino que ha de señalársele una cantidad fija con especificación de lo que ha de gastarse y en que, y de lo así acordado, debe enviarse relación al Consejo de Indias Unicamente cuando por la urgencia de la necesidad no hubiere tiempo de reunir el acuerdo, podrá disponer la autoridad gubernativa del territorio, pero se le señala la obligación de dar acuerdo de lo realizado.⁴³

Una característica de los gastos de la Hacienda Indiana, es que estos suelen realizarse con los fondos procedentes de un ingreso determinado.⁴⁴ Así, por ejemplo, los de administración de justicia y en general los salarios de los miembros de la audiencia, son abonados por los ingresos procedentes de penas de Cámara. Las mercedes, se pagan de tributos y lo mismo el salario de los corregidores, a los misionarios se les paga con los diezmos recaudados en el territorio y hasta que se empieza a recaudar dicho ingreso, de lo procedente de tributos. En general existía el criterio de conservar para los envíos al Rey, lo

⁴² Idem pág. 252.

⁴³ Idem pág. 252.

⁴⁴ Idem pág. 255.

procedente del "quinto" de los metales preciosos y se verificaban los gastos con lo procedente de otras fuentes de ingresos. Las consignaciones y pagas de la tropa deben hacerse siempre en Reales y en general, todas las libranzas que se hicieran sobre las cajas.⁴⁵

Lo anterior va conformando los antecedentes de lo que hoy conocemos como principios de especialidad y equilibrio y la necesidad de rendir cuentas por el órgano encargado de la ejecución de los gastos públicos.

La Corona mostró un gran interés en la formación de un completo sistema legal de garantías que debía asegurar el perfecto funcionamiento de la Hacienda indiana mediante la doble función de control de la actuación de los funcionarios del Fisco y el castigo de las transgresiones que se originarán.

Las medidas legales de garantía son muy numerosas, y puede decirse que la base del sistema administrativo constituye, por sí sola, una sólida garantía. Tiene también gran importancia la fiscalización directa de

⁴⁵ Idem pág. 255.

las principales operaciones del Fisco por miembros de las audiencias, tan temida en Indias. Una medida legal de garantía era la rendición de cuentas, la cual no constituye una novedad respecto a la práctica normal en el sistema castellano y desde el primer momento se lleva a cabo en la administración de la Hacienda Indiana. Se establece en las instrucciones para oficiales que se despachan a lo largo del siglo XVI y en un crecido número de disposiciones dedicadas especialmente a regular su aplicación.⁴⁶

Durante el siglo XVI, y por influencia obvia de España, en las Indias se llevó un sistema de cuentas, aunque parcial, novedoso, por lo que implicaba la administración de las colonias. No podemos hablar tampoco de un presupuesto, pero sí de la existencia de un desarrollo contable, de la exigencia de rendir cuentas, de las responsabilidades de los funcionarios encargados del erario en las colonias de los límites que imponía la corona para la disposición del erario, de las excepciones a esto último, de las obligaciones de los Virreyes y oficiales, en suma, podemos afirmar que existían medios legales de control de los recursos obtenidos en las colonias y de los salarios pagados a funcionarios, que si bien no completan el concepto actual

⁴⁶ Idem pág. 269.

de presupuesto, si son antecedente importante, y sobre todo para el Derecho Presupuestario Mexicano.

IX.- MEXICO. En México, el artículo 113 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina de 1814, constituye el primer antecedente jurídico mexicano⁴⁷, que dentro de las atribuciones del Supremo Congreso del Gobierno establecía:

"Arreglar los gastos del Gobierno.
Establecer Contribuciones e impuestos
y el modo de recaudarlos..."

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824⁴⁸, establece como facultad del Congreso General, en su artículo 50 fracción VII, la de fijar los gastos generales y en la fracción V del artículo 110, como atribuciones del Presidente, la de decretar la inversión de las contribuciones.⁴⁹

Dentro de las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas en 1856, en los artículos 44 fracción II de la tercera Ley y 17 fracción IX de la Cuarta Ley, se contienen innovaciones de

⁴⁷ Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1979, Ed. Porrúa S.A., México 1981, pág 43.

⁴⁸ Idem págs. 75 y 100.

⁴⁹ Idem págs. 74 y 183.

señalar expresamente la vigencia anual de los gastos y su previsión de un año para el ejercicio fiscal siguiente, así como la de establecer, en el artículo 3 fracción II de la Primera Ley, la obligación de los mexicanos de cooperar a los gastos del Estado.⁵⁰

Las Bases Orgánicas de la República de 1843, mantienen el principio de aprobación del gasto a cargo del Congreso General en el artículo 66 Fracción II y reforma la fórmula de la Constitución Gaditana de 1812, por cuanto a la presentación del presupuesto por el Secretario de Hacienda el 8 de julio de cada año.⁵¹

Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se dan bases jurídicas presupuestales, que en la actualidad conserva el artículo 31 constitucional vigente, en cuanto a la obligación de los mexicanos a contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, configurando el principio de legalidad en materia tributaria, la facultad del Congreso para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el ejecutivo, y en el artículo 119 , dentro las previsiones

⁵⁰ Idem págs. 206, 218 y 226.

generales, la excepción al principio de unidad del presupuesto que permite al Ejecutivo hacer erogaciones adicionales hasta por el importe de los excedentes de ingresos, cuando superan las estimaciones previamente realizadas.⁵²

La Constitución de 1917 y la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1928, marcan el inicio de los trabajos de sistematización del ejercicio del gasto público, y es a partir de ahí en donde el desarrollo de las finanzas públicas en México, se pueden dividir en varios periodos en cuanto a materia presupuestaria se refiere:

A.- En el periodo que abarca de 1917 a 1933, la característica fue la de un marco legal de Estado intervencionista, en donde el gasto se ve reducido a actividades administrativas, comunicaciones y a transportes.

B.- Ya en el periodo de 1940 a 1970, en nuestro país se utilizó el sistema tradicional de presupuesto, que es una mera enumeración de las cantidades que se autoriza gastar a las diversas

⁵¹ Idem págs. 414 y 421.

autoridades, ordenadas por objetos de gastos, indiferente a su influencia sobre la economía del país, hasta la anterior Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que estuvo en vigor de 1935 a 1976, la que contenía una clasificación presupuestaria por ramo de actividades, el presupuesto era un mero instrumento administrativo y contable. Una de sus principales preocupaciones radicaba en el control de la cantidad de gastos para cada entidad autorizada, sin preocuparse del resultado que se obtenía. La ley definía el presupuesto como "la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos, a cargo del Gobierno Federal, durante el período de un año, a partir del 1o. de enero".⁵³

En este período aumenta el nivel de gasto público y cambia su composición, generando importancia al sector industrial y al bienestar social. Se fortalecen ingresos tributarios indirectos y directos y deudas públicas, creciendo el déficit sistemáticamente. Entre 1934 y 1940 se financia al Estado Mexicano vía deuda externa, interna y a través de la emisión de moneda, originando

⁵² Idem pág. 611, 618 y 626.

⁵³ De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, México 1985, pág. 91.

devaluación e inflación en 1938 y 1939. Entre 1940 y 1954, continúan las devaluaciones, aumentando la deuda externa. La disciplina fiscal y una mejor balanza de pagos para la estabilidad cambiaria -salarios y de precios, se da entre 1952 y 1958.

En el año de 1954, México inició un estudio sobre la modificación de su sistema presupuestario. Rafael Mancera, expuso las nuevas ideas en torno al presupuesto como instrumento y ajuste de la economía general y como un mecanismo de redistribución de ingresos. Apuntó la conveniencia del presupuesto programático y estableció una nueva clasificación funcional por actividades del presupuesto, al lado de la tradicional clasificación por ramos.⁵⁴ Para 1955, se anexó la clasificación por objeto del gasto que detalla a base de conceptos la Clasificación Económica e incorporó la Partida Presupuestal.⁵⁵

C.- En el periodo de 1970 a 1982, se da un nuevo modelo de desarrollo compartido, y este período se caracteriza por las tendencias de las políticas de los ingresos públicos, por el aumento sustancial

⁵⁴Mancera Rafael, El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1956.

del gasto público, aumento sustancial del déficit público y el aumento de la deuda externa. El presupuesto considera por primera vez la totalidad de los recursos del Estado, es decir, los que provienen de fuentes ordinarias de ingreso y los que resultan de diversas fuentes de financiamiento, además de ser incorporadas al control presupuestal Entidades Paraestatales.⁵⁶

En 1974, el Presidente Luis Echeverría, implantó un sistema de orientación programática, siendo un ensayo para la implantación del presupuesto por programas y actividades, el cual estableció al final de su sexenio. Se adicionó en el Presupuesto la clasificación sectorial con el objeto de asignar los recursos a sectores económicos como el industrial, turístico, desarrollo social, etc.

En 1975, se implantó el presupuesto por programas en varias Secretarías de Estado, e incluso en la Universidad Autónoma de México.

⁵⁵ Morales Mendoza Hector, Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, tomo XXXVI, enero-junio 1986, no. 145, 146 y 147. pág. 203

⁵⁶ Idem pág. 203.

En 1976, se expide la actual ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que significa la implementación general en la Administración Federal del presupuesto por programas.

D.- De 1982 a 1990, se da un aumento en el gasto destinado al bienestar social, aunque al mismo tiempo existe un ajuste basado en el aumento de ingresos públicos, se amplía la base gravable, disminución de la tasa impositiva máxima, homogeneizándose la tasa gravable y aumentando la recaudación, aumento de las tarifas y los precios de bienes y servicios públicos que se encontraban rezagados, disminución de los subsidios.

Visto el desarrollo que el Presupuesto en su sentido general ha experimentado a lo largo de la historia, y su evolución específica en México, podemos definir lo que se ha de entender por Presupuesto de Egresos y su contenido: provisiones de gasto público.

CAPITULO SEGUNDO

DEFINICIONES

CONCEPTO DE GASTO PUBLICO.

Es necesario determinar lo que hemos de entender por Presupuesto de Egresos y por Gasto público, las siguientes definiciones tratan de abarcar tres aspectos, el legal, el doctrinal y el jurisprudencial cuando es posible.

I.- DEFINICION LEGAL. Ley de Presupuesto, contabilidad y gasto Público Federal.

"ARTICULO 2°.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realizan:

I. Poder Legislativo;

II. El Poder Judicial;

III. La Presidencia de la República;

IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República;

V. El Departamento del Distrito Federal;

VI. Los Organismos Descentralizados;

VII. Las Empresas de participación Estatal mayoritaria;

VIII. Los Fideicomisos donde el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o algunas de las Entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII."

"ARTICULO 13.- El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundaran en costos."⁵⁷

II.- CONCEPTO JURISPRUDENCIAL.

" GASTO PUBLICO, NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL. La circunstancia, o el hecho de que un impuesto tenga un fin específico determinado en la ley que lo instituye y regula, no le quita, ni puede cambiar, la naturaleza de estar destinado al mismo impuesto al gasto público, pues basta consultar el presupuesto de egresos de la federación, para percatarse de como todos y cada uno de los renglones del presupuesto de la nación tiene fines específicos, como lo son, comúnmente, la construcción de obras hidráulicas, de caminos nacionales o vecinales, de puentes, calles, banquetas,

⁵⁷ Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal. Editorial Porrúa, México 1998, pág. 305.

pago de sueldos, etc. El "gasto público" , doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la federación, al través de los impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos. Sostener otro criterio, o apartarse, en otros términos, de este concepto constitucional, es incidir en el unilateral punto de vista de que el Estado no está capacitado ni tiene competencia para realizar sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes, en ejercicio y satisfacción del verdadero sentido que debe darse a la expresión constitucional "gastos públicos de la federación". El anterior concepto material de gasto público será comprendido en su cabal integridad, si se le aprecia también al través de su concepto formal. La fracción III del artículo 65 de la Constitución General de la República estatuye que el Congreso de la Unión se reunirá el 1° de septiembre de cada año, para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo. En concordancia con esta norma constitucional, la

fracción VII del artículo 73 de la misma carta fundamental de la Nación prescribe que el Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones a cubrir el presupuesto: y el texto 126 de la citada ley suprema dispone que no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Estas prescripciones constitucionales fijan el concepto de gasto público, y conforme a su propio sentido, tiene esta calidad de determinado en el presupuesto de egresos de la federación, en observancia de lo mandado por las mismas normas constitucionales. Cuando el importe de la recaudación de un impuesto, esta destinado a la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales, se le dedica a satisfacer una función pública, por ser una actividad que constituye una atribución del estado apoyada en un interés colectivo. El concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, al través de la erogación que realice la federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente, este concepto de gasto público se da, cuando en el presupuesto de egresos de la nación, esta prescrita la partida, cosa que sucede, en la especie, como se comprueba de la consulta, ya que existe el

renglón relativo a la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales, a cuya satisfacción esta destinado el impuesto aprobado por el congreso de la unión en los términos prescritos por la fracción VII del artículo 73 de la Carta General de la República.”⁵⁸

Cabe hacer la aclaración, que es actualmente el artículo 74 fracción IV constitucional, del que podemos definir el concepto formal de gasto público del que habla la presente tesis jurisprudencial, y que si bien ha sido considerada como tesis histórica obsoleta, nos da una gran referencia de lo que debemos entender por gasto público.

III.- CONCEPTO DOCTRINAL.

Andrés Serra Rojas lo define como:

“el conjunto de los egresos del Estado, empleados en los servicios públicos, obras públicas, etc., y en la realización de una política económica de desarrollo y justicia social.”⁵⁹

⁵⁸ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Sala auxiliar, informe 1969, parte 2, tesis 367, pág. 25.

⁵⁹ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo Segundo curso, Ed. Porrúa, México 1995, pág. 201.

Para Cecilia Sevas Ortega, al

gasto público:

"lo componen las erogaciones que hace el Estado o el Municipio a fin de adquirir bienes o pagar servicios, incluyendo el de la deuda pública, fincándose en los presupuestos formulados con apoyo en programas anuales, que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. En la república mexicana el carácter de gastos públicos, lo tienen todas las erogaciones que efectúa el Estado a través de cualquiera de sus órganos; por tanto, gasto público tiene identidad con el presupuesto de egresos, erogación que se efectúa para la satisfacción de necesidades colectivas que conllevan al bienestar social".⁶⁰

Gabino Fraga expresa que:

"existe cierta dificultad para precisar en términos definidos lo que debe entenderse por gasto público, pues aunque ellos se encuentran señalados en el presupuesto de egresos, la formulación de estos supone que previamente ha sido resuelto el problema. Creemos que por gastos públicos debe entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al

⁶⁰ Cecilia Sevas Ortega, Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1994, pág. 29.

Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos de su comprensión los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual".⁶¹

Ernesto Flores Zavala afirma

que:

"El Estado no realiza únicamente gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados, para la satisfacción de necesidades individuales, por ejemplo, una pensión, una indemnización a un particular por actos indebidos de los funcionarios, etc. Creemos, que por gasto público debe entenderse todo el que sea necesario para que las entidades públicas realicen sus atribuciones, es decir, para el desarrollo de su actividad legal".⁶²

Para Miguel Acosta Romero, el

gasto público:

"...es la erogación que realiza el Estado en cumplimiento de su actividad, que siempre es de interés

⁶¹ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1994, página 326.

⁶² Ernesto Flores Zavala, Finanzas Públicas Mexicanas, Ed. Porrúa, México 1977, págs. 211 y 212.

general y conforme a las disposiciones legales".⁶³

Sergio Francisco de la Garza cita la obra Derecho Financiero de Giuliani Fonrouge, para quien el gasto público:

"es una erogación realizada por organismos típicamente estatales -con o sin autonomía o autarquía administrativa y por entidades de tipo privado o semi-privado, de las cuales se valga el Estado para el cumplimiento de sus nuevos fines de orden económico-social." Continua, "vano intento sería mantenerse aferrado al concepto restringido del gasto público, cuando la realidad nos muestra su evolución hacia un concepto amplio, por lo cual podemos prescindir de la definición tradicional y decir que gasto público es toda erogación, generalmente de dinero, que incide en las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales."⁶⁴

Para el licenciado Fauzi Hamdán:

"las erogaciones que hace el Estado, en ejercicio y

⁶³ Miguel Acosta Romero, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1998, página 479.

⁶⁴ Sergio Francisco de la Garza, Derecho Presupuestario, Revista Trimestre fiscal, año 15, no. 47, Guadalajara Jalisco, Julio-Septiembre de 1994. Instituto par el desarrollo de las haciendas públicas, páginas. 283 y 284.

cumplimiento de sus atribuciones que le confiere la constitución, integran el llamado gasto público.”⁶⁵

De las definiciones anteriormente transcritas, el gasto público es una erogación que realizan los órganos del Estado, en cumplimiento de sus atribuciones; esa erogación, sin embargo debe reunir ciertas características para ser considerada como gasto público, y que de acuerdo al pensamiento de Emilio Margain Manatou⁶⁶, una erogación hecha por la Federación quedará comprendida como gasto público si reúne las siguientes características:

I.- Que la erogación sea hecha a través de la administración activa, o sea las entidades de la administración pública centralizada y paraestatal.

En este punto habrá que incluir, además de los organismos que el citado autor menciona, a las entidades, dependencias y poderes que enumera el artículo segundo de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y

⁶⁵ Fauzi Hamdán, Algunas Consideraciones jurídico-económicas respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, Revista Quorum, Instituto de investigaciones legislativas de la Cámara de Diputados, 2ª. Época, Año VI, No. 57, septiembre-octubre de 1997, México, página 71.

⁶⁶ Margain Manatou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, Ed. Universitaria Potosina, México 1981, págs. 132 y ss.

Gasto Público Federal, con el objeto de definir a los sujetos cuyas erogaciones se consideran gastos públicos.

II.- Que la erogación se destine a la satisfacción de las funciones de los entes que constituyen la administración activa de la Federación, circunstancia que anualmente se comprueba mediante la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal llevada a cabo por la Cámara de Diputados.

III.- Que el gasto esté previsto en el Presupuesto de Egresos, pues no basta que la erogación se efectúe a través de la administración activa para que se repunte gasto público, sino que, además, es indispensable que exista previsto el renglón respectivo en el Presupuesto de Egresos para dar cumplimiento a las normas tributarias que rigen el aspecto correlativo del egreso, o sea el ingreso, en tanto que la obligación de contribuir se funda en la necesidad de satisfacer aquellos gastos previstos en el presupuesto. Caso contrario la erogación sólo tendrá el carácter de egreso más no de gasto público.

De lo anterior se concluye que el gasto público será, toda erogación efectiva de los recursos

del Estado, con su contrapartida en ingresos, que incide en las finanzas del mismo, realizada a través de sus órganos, necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones y para el desarrollo de su actividad legal específica o general, con sentido social y con un alcance de interés colectivo, que satisface necesidades colectivas e individuales, determinada en el Presupuesto de Egresos de la Federación y basada en presupuestos programáticos.

Esa erogación efectiva ha de considerarse como un acto de disposición ya que la erogación, puede ser material o anticipada, según lo establece el artículo 64 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

CONCEPTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

I.- DEFINICION LEGAL. El artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal lo define de la siguiente manera :

"Artículo 15.- El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1°. de

enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.”⁶⁷

El artículo 16 del mismo ordenamiento contempla el contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación, dictando que serán aquellas previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 2° de la misma ley, así como aquellas previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las fracciones VI a VIII del propio artículo 2°, y que se determine incluir en el presupuesto.

De este concepto legal pueden deducirse las siguientes notas características:

A.- Es un acto de previsión contable, por cuanto el Presupuesto se concibe como la expresión cifrada de las obligaciones a cargo del Estado y el cálculo de los recursos que se prevén para cubrirlas.

⁶⁷ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, op. cit. supra, pág. 305.

B.- Es un acto de autorización de la Cámara de Diputados de gastos en un triple sentido:

1.- Temporal: El presupuesto se refiere a las obligaciones que hayan de satisfacerse dentro de un período de tiempo determinado, generalmente el de un año.

2.- Cualitativa: La Administración sólo puede gastar en las atenciones especificadas en el estado de gastos del Presupuesto, pero no en otras distintas, salvo excepciones.

3.- Cuantitativa: Por cuanto a que las cifras consignadas en el Presupuesto constituyen el máximo que el Gobierno puede gastar dentro del ejercicio presupuestario, considerando que el artículo 126 constitucional prevé la realización de un pago, a cargo de Estado, autorizado por una ley posterior.

C.- El presupuesto de egresos de la federación, como una previsión de gasto público.

D.- Previsiones de gasto que realicen los órganos del Estado que en el propio presupuesto se señalen.

II.- CONCEPTO DOCTRINAL. La

palabra presupuesto, es un término del siglo XVIII, Bougette o sac de papier, que originalmente era el portamonedas público, que servía para recibir los ingresos y obtener las sumas que gastaría el Estado.⁶⁸ En Inglaterra se designaba con ese término a una de bolsa de cuero como portafolios, que el canciller del tesoro llevaba al parlamento con los documentos que contenían una relación de los gastos que tenía que hacer el gobierno y de los ingresos de los que tenía que disponer.⁶⁹

Andrés Serra Rojas lo define

como:

"el presupuesto en su sentido tradicional es el conjunto de previsiones financieras de un ente público en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un periodo de un año y evaluar los ingresos probables con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios

⁶⁸ Hector Benito Morales Mendoza, op. cit. supr. pág. 193.

⁶⁹ Acosta Romero, op. cit. supra. pág. 266.

recursos." En un sentido más moderno lo define como "parte integrante del plan económico del Estado o programa de toda la actividad gubernamental."⁷⁰

Por otro lado el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas lo define como:

"documento mediante el cual se asignan fondos federales a los programas por realizarse en un año fiscal. El presupuesto de egresos es el único instrumento en el cuál se pueden determinar el monto y el ejercicio del gasto público federal para un año. Ningún egreso federal puede efectuarse si no está contemplado por el presupuesto correspondiente, siendo además el instrumento más eficaz para la programación de actividades, por lo que está directamente relacionado con la planeación económica, siendo el medio por el cuál se determinan los áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional."⁷¹

Esta definición es parcial por que ha de quedar muy claro que un pago a cargo del Estado, puede también ser autorizado por una ley posterior, según lo establece el artículo 126 constitucional, al cual dedico un estudio especial.

⁷⁰ Serra Rojas Andrés, op. cit. supra. pág. 204.

Para María de la Luz Mijangas

Borja, el presupuesto es la:

"expresión en cifras, de forma sistemática y a intervalos regulares, de los cálculos de los gastos planeados para un periodo futuro..."

Y considera como características del mismo, las siguientes:

A.- Se refiere a un periodo futuro, es decir, se trata de una previsión.

B.- Se relacionan los gastos con los ingresos, basándose en una idea de equilibrio.

C.- Se elabora en forma periódica, generalmente cada año.

D.- Se trata de una recopilación sistemática.

E.- Se le reconoce el carácter de obligatorio: el presupuesto es tanto una autorización para realizar un gasto, como un límite fijado por el mismo."⁷²

⁷¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa-UNAM, México 1988, páginas 2522 y 2523.

⁷² Chapoy Bonifaz Dolores Beatriz, Panorama del Derecho Mexicano, Derecho financiero, Mc Graw Hill, México 1997, página. 211 y 212.

Esta es una definición que me parece carece de un elemento fundamental que todos los que estudiamos esta figura no podemos dejar pasar y que es la finalidad del presupuesto, independientemente de cualquier sistema de gobierno que adopte cada Estado, siendo la plena y total satisfacción de las necesidades colectivas, que parece un elemento que se presupone, pero la realidad mexicana dista mucho de él. Hay que reconocer también, que dentro de las características que menciona la citada autora, me llama la atención la que se refiere a que el presupuesto se elabora de forma periódica, no encasillándolo dentro del periodo de un año exactamente, lo que me parece acertado, puesto que la vigencia de una previsión y sobre todo social, no debe limitarse en tiempo, cuando la finalidad de esta previsión es satisfacer necesidades sociales de primera importancia, en cuyo caso, la limitación se justificaría como un medio de imputar responsabilidad a las personas encargadas de la ejecución directa del presupuesto y no una limitación de tiempo que se derive en la insatisfacción de necesidades colectivas y de obligaciones ya contraídas por el Estado.

De igual forma, hace referencia al presupuesto como obligatorio, derivándose la importancia

que requiere su carácter de autorización para ejercer el gasto público, así como las limitaciones a las que debe fijarse todo presupuesto como característica fundamental de autocontrol.

Para el licenciado Fauzi Hamdán el presupuesto público constituye precisamente:

"el conjunto de previsiones financieras en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que se han de realizar durante el periodo de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos".⁷³

Pedro Vargas Avalos expresa que:

"oficialmente se ha definido al presupuesto de egresos de la Federación como la autorización expedida por la cámara de diputados a iniciativa del ejecutivo, para costear las actividades oficiales obras y servicios públicos a cargo del gobierno federal, siendo una especie de cálculo que hará la Federación."⁷⁴

El diputado Ricardo García Sainz lo considera un de los elementos nodales de la

⁷³ Fauzi Hamdán. Op, cit. supra. pág. 72.

⁷⁴ Idem. pág. 72.

política del Estado, crucial para el funcionamiento de la economía nacional, entre otras cosas por su enorme potencial redistributivo.⁷⁵

La característica de potencial redistributivo es de vital importancia, y considero que debe ser uno de los principios básicos del derecho presupuestario, puesto que abarca, desde mi punto de vista, perfectamente su finalidad. Es por ello que me adhiero a esta opinión, se debe constituir en uno de los fines primordiales del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para Miguel Acosta Romero, el Presupuesto de Egresos de la Federación es:

"aquel que permite ordenar y racionalizar el gasto público hacia las actividades, obras y servicios que han sido confiados al Estado para su prestación en forma eficaz."⁷⁶

Para Lucero Delgadillo el presupuesto de egresos de la federación constituye:

"el documento a través del cual se asignan fondos públicos a los órganos de los poderes legislativos, judicial y ejecutivo, para que sean

⁷⁵ Idem. pág. 73.

⁷⁶ Miguel Acosta Romero. Op. cit. supra. pág. 836.

ejercidos durante un periodo fiscal, de acuerdo con sus programas anuales. Instrumento idóneo para la programación de las actividades de la administración pública federal, motivo por el cuál tiene una relación directa con la planeación nacional, prevista en el artículo 26 constitucional. Esta vinculación ha sido la base del cambio del presupuesto tradicional por el de programas."⁷⁷

Para Héctor Morales Mendoza:

"de conformidad con la realidad jurídica, económica y política nacional, el presupuesto de egresos es un acto de decisión legislativa materializado en un decreto, en virtud del cual se aprueban las previsiones del Gasto público del Estado presentadas por el ejecutivo, y se otorga a ese órgano su ejercicio anual. El presupuesto de egresos, en su sentido más amplio, como plan u ordenación racional de la actividad financiera del Estado detrae la riqueza de la economías de los particulares convirtiéndolas en ingresos para cubrir los gastos inherentes a su finalidad de satisfacción de las necesidades públicas, y termina cuando los ingresos se han transformado en servicios público o en rentas entregadas por el Estado a las economías privadas. Desde esa

⁷⁷ Lucero Delgadillo, Elementos de Derecho Administrativo, segundo curso, Ed. Limusa, México 1994, página 38.

perspectiva, el presupuesto se presenta como un acto de previsión y de autorización de todos los ingresos y gastos del Estado para un periodo de tiempo determinado. Respecto de los gastos, el presupuesto continua siendo una autorización limitativa del legislativo al Gobierno, con expresión cifrada de las cantidades que pueden gastarse en las atenciones que detalladamente se especifican en los estados de Presupuesto."⁷⁸

Alvaro Rodríguez Bereijo cita a Stourm y Trotabas quienes definen el presupuesto desde el punto de vista de los gastos públicos como:

"un acto que contiene la aprobación previa de los ingresos y de los gasto públicos, o como el acto que prevé y autoriza anualmente en forma legislativa las cargas y recursos del Estado, puesto que el Presupuesto no produce los mismos efectos jurídicos respecto a los ingresos que a los gastos públicos;"

Por lo anterior el citado autor, afirma que todo concepto rigurosamente jurídico del Presupuesto ha de incorporar esta diferencia, haciendo resaltar dos aspectos:

⁷⁸ Hector Benito Morales Mendoza. Ob. cit. supra. pág. 194.

A.- En primer lugar, que respecto a los ingresos públicos el presupuesto no es más que un acto de mera previsión o cálculo contable, carente de efectos jurídicos limitativos en cuanto a su exacción y cuantía.

B.- En segundo lugar, que respecto a los Gastos Públicos, el Presupuesto produce efectos jurídicos bien precisos, en un triple sentido: autorizar a la Administración a realizar el Gasto público, limitar las cantidades a gastar hasta la cifra consignada en el Presupuesto y fijar el empleo o destino que haya de darse a los créditos aprobados en el Presupuesto."

El mismo autor delimita la definición jurídica del Presupuesto afirmando que:

"el concepto jurídico del Presupuesto debe centrarse en sus elementos, caracteres y efectos jurídicos como institución de Derecho Público, eludiendo aspectos extrajurídicos (económicos, contables...) que, aún siendo de innegable relevancia práctica, no pueden servir de apoyo para

definir jurídicamente la
institución presupuestaria."⁷⁹

En consecuencia define el

Presupuesto del Estado como el:

"acto legislativo mediante el cual se autoriza el montaje 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."⁸⁰

El citado autor además define los caracteres del concepto jurídico del presupuesto de la siguiente manera:

A.- Es un acto legislativo, una ley que da eficacia y valor jurídico a los estados de previsión de ingresos y gastos. El Presupuesto no es un acto complejo (acto administrativo y ley formal), sino un acto unitario que no cabe escindir, puesto que una parte - el articulado- está estrictamente ligado con la otra -los estados de previsión-. La falsedad de distinción entre Presupuesto y ley de aprobación del Presupuesto se pone de

⁷⁹ Alvaro Rodríguez Bereijo, El Presupuesto del Estado (Introducción al Derecho Presupuestario) Ed. Tecnos Madrid, 1970, pág. 19.

⁸⁰ Idem pág 19.

manifiesto si se tiene en cuenta que el Presupuesto -como ordenación contable y jurídica de la actividad de Gobierno- no es un acto administrativo, en cuanto manifestación de voluntad de la Administración dirigida a producir determinados efectos jurídicos. El carácter jurídico del Presupuesto es inescindible de su aprobación mediante ley; sólo de este modo el presupuesto adquiere naturaleza y efectos jurídicos. Hasta ese momento el Presupuesto carece de relevancia jurídica ni tampoco constituye un acto administrativo.

B.- Es un acto de autorización de gastos, en cuanto limita jurídicamente la ejecución del gasto público en un triple sentido: cuantitativo, temporal y cualitativo.

C.- Es una mera estimación contable o cálculo de los ingresos públicos.

D.- Es una manifestación del control jurídico-político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, como corolario del sometimiento de la actividad financiera del Estado al imperio de la ley, propio de todo

Estado de Derecho, y como expresión de la teoría de la separación de los poderes.⁸¹

Para Cecilia Sevas Ortega, la interpretación que se hace al término presupuesto se asocia al gasto público (erogaciones):

"el hechos es que el presupuesto es la parte genérica, y se divide en presupuesto de egresos y presupuesto de ingresos. Ambos presupuestos tienen estructuras y fines distintos, pero en su unidad dan el equilibrio presupuestal. Jurídicamente el presupuesto es el documento relativo a la previsión de ingresos y gastos públicos, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicable. Presupuesto de egresos es: el documento mediante el cual se asignan recursos a los programas por realizarse en un año fiscal."⁸²

Cada autor define el presupuesto aportando características esenciales del mismo, algunos lo hacen desde los dos puntos de vista que en general integran el Presupuesto del Estado, los ingresos y los gastos públicos, siendo este último aspecto el que interesa en este estudio; sin embargo, adhiriéndome al criterio de Alvaro

⁸¹ Alvaro Rodríguez Bereijo, op. cit. supra. págs. 19, 20 y 21.

Rodríguez Bereijo, una definición jurídica del presupuesto debe hacer tal distinción, de esta forma, el presupuesto de Egresos de la Federación será la previsión financiera parte integrante del plan económico del Estado, como instrumento de planeación y programación de la actividad de la Administración Pública Federal, que deriva de una acto de decisión legislativa (Cámara de Diputados) materializado en un decreto, asignando y definiendo fondos federales para la plena satisfacción de las actividades, obras y servicios confiados al Estado, durante un año fiscal o excepcionalmente por un periodo mayor, que fija el límite de las cantidades a gastar y cuya característica principal es su potencial redistributivo.

De las anteriores definiciones de gasto público y Presupuesto de Egresos de la Federación, se concluye que es válido considerar al primero como una erogación efectiva y al segundo una previsión de gasto.

⁸² Cecilia Sevas Ortega. op. cit. supra. pág.30.

CAPITULO TERCERO

MARCO LEGAL QUE RIGE AL PRESUPUESTODE EGRESOS DE LA FEDERACION.

Como lo he mencionado en la nota introductoria, la actividad financiera del Estado es uno de los aspectos más importantes de la función administrativa y su valor radica en su sometimiento al derecho positivo.

Es posible destacar la existencia de un régimen jurídico especial, separado del tronco general del Derecho Administrativo y destinado a la normatividad de la actividad financiera, conocido bajo el nombre del Derecho Financiero y a este respecto, Gabino Fraga Expresa :

"Esta materia y la regulación que exige, forman parte de una sección del derecho administrativo que por su importancia y por sus especiales relaciones con la economía, tiende a segregarse constituyendo el derecho financiero o derecho de las finanzas públicas como una rama especial y autónoma del derecho público."⁶³

Por su parte De la Garza define al Derecho Financiero como:

"el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado."⁸⁴

Expuesto lo anterior, el Presupuesto de Egresos de la Federación se encuentra normado por:

I.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Al inicio de la década de los ochentas, se realizaron reformas constitucionales en el llamado capítulo económico, consagrando dos principios fundamentales:

A.- La responsabilidad de la rectoría económica del Estado, y

⁸⁴ Gabino Fraga, op. cit supra. pág. 341.

B.- La responsabilidad del Estado de planear democráticamente el desarrollo económico y social del país.⁸⁵

Dichos principios se plasman en los artículos 25 y 26 Constitucionales, reformados por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de febrero de 1983 y que a la letra establecen:

"Art. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

⁸⁴ De la Garza, op. cit. supra. pág. 14.

⁸⁵ Fernando Hegewisch Díaz Infante, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México 1997, pág. 11.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de

trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución."

"Art. 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas

de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el Sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

De lo dictado por el artículo 26 Constitucional, cabe remarcar la obligación del Estado para elaborar un plan y programas de desarrollo, los que determinarán la calidad y cantidad de los recursos federales para el cumplimiento del proyecto nacional.

Actualmente, el artículo 73 fracción VII establece que es facultad del Congreso imponer

las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, siendo obligación de todos los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, según la fracción IV del artículo 31 reformada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de octubre de 1993.

Asimismo, el artículo 74 fracción IV reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, concede exclusivamente a la Cámara de Diputados la facultad de 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:

"ART. 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.

2o. párrafo DOF 2-X-93 reformado.

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.

3er. párrafo adicionado el 6-XII-77.

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.

4o. párrafo adicionado el 6-XII-77.

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.

5o. párrafo adicionado el 6-XII-77.

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.

6o. párrafo reformado el 17-III-87.

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.

7o. párrafo reformado el 25-X-93.

Sólo 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;

Por último, el artículo 126, define el principio de legalidad presupuestaria, en materia de gastos:

"ART. 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior."

De los preceptos constitucionales que enmarcan la actividad que en materia de presupuesto realiza el Estado Mexicano, se pueden inferir principios que determinan, de igual forma, la relación que existe entre el Estado y los particulares en esta materia, fundamentales para la determinación de los efectos jurídicos de la autorización presupuestaria:

A.- La protección de la actividad económica de los particulares y de su desenvolvimiento en el desarrollo económico nacional, consagrada en el artículo 25 constitucional, deriva en la necesidad de crear una regulación jurídica que honre la certeza de los particulares no sólo en sus relaciones entre sí, si no, de forma imperante, en sus relaciones con el Estado, cuyas obligaciones de carácter patrimonial siempre deben estar acordes a un principio de legalidad presupuestaria por un lado, y a una protección de los derechos particulares que se deriven de su relación con ellos.

B.- La sujeción de la Administración Pública Federal a un Plan Nacional de Desarrollo, establecida en el artículo 26 constitucional,

precisa la obligación que tiene aquella de fijar la calidad y cantidad de los recursos federales, la que en última instancia será autorizada por la Cámara de Diputados, y cuyos efectos no son del todo jurídicos, y en relación a esa autorización, lo serán cuando exista la obligación del Estado de ejecutarlos.

C.- La facultad del Congreso para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, de que hablan los artículos 73 fracción VII y 31 fracción IV constitucionales, premisas fundamentales y lógicas para el desarrollo de cualquier Estado, dan lugar al estudio del presupuesto desde el punto de vista de los ingresos, pero de igual forma prescriben una limitación a la autorización presupuestaria, que será la existencia de una contrapartida a todo ejercicio del gasto público.

D.- La facultad exclusiva de la representación popular para emitir la autorización presupuestaria, consagrada en el artículo 74 fracción IV constitucional, que nace de una necesaria autodeterminación de las personas que integran el Estado, de conducir el desarrollo nacional.

E.- El principio de legalidad presupuestaria honrado por el artículo 126 constitucional y que fija el principio básico para el Estado para la realización y ejercicio del erario público.

**II.- LEY DE PRESUPUESTO,
CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.**

Esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, vigente a partir del 1o. de enero de 1977, cuya última reforma es del 21 de diciembre de 1995, se compone de cinco capítulos a saber:

A.- El capítulo primero establece las disposiciones generales de la ley.

B.- El capítulo segundo, regula lo relativo a los presupuestos de egresos.

C.- El capítulo tercero, norma el ejercicio del Gasto Público Federal.

D.- El capítulo cuarto, regula la contabilidad que deberá llevar cada entidad, y

E.- El capítulo quinto, establece las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Gobierno del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, derivadas del incumplimiento de esta ley.

III.- REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL.

Este reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 18 de noviembre de 1981, entró en vigor el primero de enero de 1982, abrogando el reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de egresos de la Federación, del 4 de noviembre de 1964, y se encuentra estructurado en cinco títulos a saber:

A.- Título Primero, establece las disposiciones generales en un capítulo único normando su materia, estableciendo definiciones, modo de información de las disposiciones de la Secretaría de Hacienda

y Crédito Público, obligaciones generales de las entidades e interpretación.

B.- Título Segundo, dividido en tres capítulos, que norman la programación y presupuestación del gasto público federal, los programas y los anteproyectos de presupuesto.

C.- Título Tercero, el que norma el ejercicio del Gasto Público Federal, dividido en dos capítulos que regulan la preparación, el ejercicio y pago del gasto público. Siendo este título el más importante en el objeto de este estudio si consideramos que los efectos jurídicos de la autorización presupuestaria, quedan determinados por el ejercicio y pago del gasto público.

D.- Título Cuarto., De la Contabilidad, dividido en tres capítulos que regulan el sistema de contabilidad gubernamental, los catálogos de cuentas y contabilización de las operaciones, así como la información y formulación de la cuenta pública.

E.- Título Quinto, el que regula el control y evaluación del Gasto Público Federal,

dividido en cuatro capítulos que establecen el control y la evaluación del gasto público, así como las responsabilidades.

IV.- Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1999.

Publicado en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación, el jueves 31 de diciembre de 1998, vigente a partir del primero de enero de 1999, estructurado de la siguiente manera:

A.- Título Primero, de las asignaciones del Presupuesto de egresos de la federación, dividido en dos capítulos a saber :

Capítulo I.-
Disposiciones generales, que establecen conceptos, interpretación y en su artículo tercero, la sujeción de los gastos a los programas aprobados y a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Capítulo II.- De las erogaciones, expresando en su artículo quinto, la equivalencia del total en cifras del Presupuesto de Egresos

con la Ley de Ingresos y en los subsecuentes artículos, las cantidades en cifras, previstas para las entidades, dependencias y Poderes que se mencionan.

B.- Título Segundo, del Federalismo, dividido en dos capítulos, que contienen disposiciones acerca de las erogaciones previstas para aportaciones federales para Entidades Federativas, así como del gasto reasignado, el cuál comprende los recursos federales que otorgan entidades y dependencias a las Entidades Federativas.

C.- Título Tercero, de la ejecución y control presupuestario del gasto público, dividido en dos capítulos, que regulan la administración eficiente y eficaz de los recursos públicos, así como el ejercicio y aplicación de las erogaciones adicionales.

D.- Título Cuarto, de la Disciplina presupuestaria, dividido en seis capítulos a saber:

Capítulo I.-

Disposiciones de racionalidad y austeridad.

Capítulo II.- De los servicios personales.

Capítulo III.- De las erogaciones en el exterior.

Capítulo IV.- De las adquisiciones y de las obras públicas.

Capítulo V.- De la inversión pública.

Capítulo VI.- De los subsidios y de las transferencias.

E.- Título Quinto, de la Información, evaluación y control, dividido en dos capítulos.

V.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Con motivo de la Reforma que sufrió esta ley para desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto (Derogación del anterior artículo 32 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992); las funciones que tenía atribuidas la mencionada Secretaría de Programación y Presupuesto pasaron a competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en

materia de presupuesto, contabilidad y gasto público, la intervención en vigilancia de fondos y valores, y la Tesorería de la Federación, pasó a dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con el nuevo artículo 31 de la ley en comento⁸⁶:

"Art. 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV. Formular el Programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito

⁸⁶ Acosta Romero Miguel, Derecho Administrativo Especial, Ed. Porrúa, México 1998, pág. 526.

Federal, a la consideración del presidente de la República;
XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
XVIII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;
XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;"

Cabe mencionar que las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 21 de febrero de 1992, no se armonizó con las leyes que regulan esta materia, por lo que en algunos casos, se sigue hablando de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo también tiene facultades en materia presupuestaria, y es el artículo 37 de la ley en comento adicionado el 28 febrero de 1994, la que regula:

"...A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el

ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias de la Administración Pública Federal; salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;"

VI.- LEY DE PLANEACIÓN.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 5 de enero de 1983, vigente a

partir del 6 de enero de 1983, la cual abrogó la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930.

Esta ley se compone de siete capítulos:

A.- Capítulo Primero, que establece disposiciones generales, conceptos y la responsabilidad del Ejecutivo Federal de conducir la planeación nacional.

B.- Capítulo Segundo, que norma el sistema nacional de planeación democrática.

C.- Capítulo Tercero, que regula la participación social en la planeación.

D.- Capítulo Cuarto, que norma los planes y programas.

E.- Capítulo Quinto, regula la coordinación entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas.

F.- Capítulo Sexto, regula la concertación de acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas con grupos sociales y particulares interesados.

G.- Capítulo Séptimo, que establece las responsabilidades.

De este ordenamiento cabe destacar los artículos 7, 27, y 40, que en materia presupuestaria son los de mayor relevancia:

"Artículo 7.- El presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo."

El artículo transcrito, define la relación que existe entre el proyecto de presupuesto y los programas anuales, como obligación del Presidente de la República de sujetar uno a los otros; sin embargo, este precepto nos da una idea de lo que el principio de anualidad

es en el presupuesto en una primera instancia, más por tratarse de un proyecto de presupuesto de egresos no tiene significación jurídica, ya que aún no es aprobado por la Cámara de Diputados, acto que le da valor jurídico e integración en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El artículo 27 de la misma ley

dicta:

"Artículo 27.- Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable."

De la misma forma, este precepto da fundamento al principio de anualidad del presupuesto, al cual haré referencia en el capítulo siguiente.

El artículo 40 de la ley en cuestión es de gran relevancia:

"Artículo 40.- Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento de Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta ley.

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en las concertación de acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados."

Como se demuestra, existe sujeción del Presupuesto de Egresos de la Federación a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, cuya significación jurídica se estudiará dentro del capítulo de efectos jurídicos de la autorización presupuestaria.

VII.- PLAN NACIONAL DE

DESARROLLO 1995-2000.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1995, para entrar en vigor el mismo día.

La Ley de Planeación lo define en su artículo tercero:

"Artículo 3.- Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

Del artículo anterior se demuestra la eficacia jurídica del Plan Nacional de Desarrollo sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual debe ser considerado como un medio o instrumento del dicho Plan.

VIII.- LEY DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

Publicada en la Sección Primera del Diario Oficial de la Federación, el jueves 30 de diciembre de 1993, vigente a partir del primero de enero de 1994, abrogando la Ley de Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, así como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de servicios relacionados con Bienes Muebles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de febrero de 1958.

Esta Ley define las reglas de contratación que en materia de adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obra pública y sus servicios, realiza el Estado y se compone de seis títulos estructurados de la siguiente manera:

A.- Título Primero, se compone de un sólo capítulo que establece las disposiciones generales, siendo los artículos 1 y 7, los que en materia presupuestaria son nodales:

"ART. 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza; así como de la obra pública y los servicios relacionados con al misma, que contraten:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
 - II. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos;
 - III. Las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal;
 - IV. El gobierno del Distrito Federal;
 - V. Los organismos descentralizados, y
 - VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales.
- Los titulares de las dependencias y los órganos de

gobierno de las entidades emitian, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento, las políticas, bases y lineamientos para las materias que se refieren en este artículo.

Las dependencias y entidades señaladas en las fracciones anteriores, se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, cuya finalidad sea evadir lo previsto en este ordenamiento.

ART. 7.- El gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, se sujetará, en su caso, a las disposiciones específicas de los presupuestos anuales de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, así como a lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables.

B.- Título Segundo, se compone de un sólo capítulo que norma la planeación, programación y presupuestación, dictándose en los artículos 17, 22 y 27 lo siguiente:

"ART. 17.- En la planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de la obra pública, las dependencias y entidades deberán ajustarse a:

I. Los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan, así como a las previsiones contenidas en sus programas anuales, y

II. Los objetivos, metas y previsiones de recursos establecidos en los presupuestos de egresos de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, o de las entidades respectivas.

ART. 22.- Las entidades que sean apoyadas presupuestamente o que reciban transferencias de recursos federales, remitirán sus programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como de obra pública, a la dependencia coordinadora del Sector en la fecha que ésta señale.

Las dependencias coordinadoras de sector y, en su caso, las entidades que no se encuentren agrupadas en sector alguno, enviarán a la Secretaría los programas y presupuestos mencionados en la fecha que ésta determine, para su examen, aprobación e inclusión, en lo conducente, en el proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente.

ART. 27.- En la obra pública cuya ejecución rebase un ejercicio presupuestal, deberá determinarse tanto el presupuesto total como el

relativo a los ejercicios de que se trate; en la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsecuentes se atenderá a los costos que, en su momento, se encuentren vigentes. Igual obligación será aplicable, en lo conducente, tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios. Para los efectos de este artículo, las dependencias y entidades observarán lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

C.- Título Tercero,

dividido en cuatro capítulos que regulan los procedimientos y contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios y obra pública, así como la licitación pública y sus excepciones, regulándose en los artículos 29 primer y segundo párrafos, 48 fracción IV y 53, las reglas en cuanto a la sujeción al presupuesto se refiere:

ART. 29.- Las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, solamente cuando se cuente con saldo disponible, dentro de su presupuesto aprobado, en la partida correspondiente.

En casos excepcionales y previa autorización de la Secretaría,

las dependencias y entidades podrán convocar sin contar con saldo disponible en su presupuesto.

ART. 48.- Las dependencias y entidades podrán celebrar contratos abiertos conforme a lo siguiente:

IV.- Su vigencia no excederá del ejercicio fiscal correspondiente a aquél en que se suscriban, salvo que se obtenga previamente autorización para afectar recursos presupuestales de años posteriores, en términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento;

ART. 53.- Dentro de su presupuesto aprobado y disponible, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad y por razones fundadas, podrán acordar el incremento en la cantidad de bienes solicitados mediante modificaciones a sus contratos vigentes, dentro de los seis meses posteriores a su firma, siempre que el monto total de las modificaciones no rebase, en conjunto, el quince por ciento de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente en los mismos y el precio de los bienes sea igual al pactado originalmente. Igual porcentaje se aplicará a las modificaciones o prórrogas que se hagan respecto de la vigencia de los contratos de arrendamientos o servicios. Tratándose de contratos en los que se incluyan bienes o

servicios de diferentes características, el porcentaje se aplicará para cada partida o concepto de los bienes o servicios de que se trate.

Cualquier modificación a los contratos deberá formalizarse por escrito; por parte de las dependencias y entidades, los instrumentos legales respectivos serán suscritos por el servidor público que lo haya hecho en el contrato o quien lo sustituya.

Las dependencias y entidades se abstendrán de hacer modificaciones que se refieran a precios, anticipos, pagos progresivos, especificaciones y, en general, cualquier cambio que implique otorgar condiciones más ventajosas a un proveedor comparadas con las establecidas originalmente.

D.- Título Cuarto, se compone de un sólo capítulo que norma la información y verificación.

E.- Título Quinto, se compone de un sólo capítulo que establece infracciones y sanciones.

F.- Título Sexto, dividido en dos capítulos que regulan las inconformidades por actos que contravengan esta ley y el recurso de revocación.

Sin embargo, el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo deroga los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por dicho ordenamiento.

IX.- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 14 de mayo de 1986, vigente a partir del jueves 15 de mayo del mismo año, abrogando la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del 31 de diciembre de 1970.

Esta ley se divide en seis capítulos estructurados de la siguiente manera:

A.- Capítulo primero, establece las disposiciones generales y es en su artículo 8o. en el que se obliga a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos a lo siguiente:

Art. 8o. Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la ley.

B.- Capítulo segundo, dividido en dos secciones: La sección A, norma lo relativo a los organismos descentralizados y la sección B, lo relativo al Registro Público de dichos organismos.

C.- Capítulo Tercero, regula lo relativo a las empresas de participación estatal mayoritaria.

D.- Capítulo Cuarto, norma los fideicomisos públicos.

E.- Capítulo Quinto,
regula el desarrollo y operación de las entidades
paraestatales, y son los artículos 47, 51 reformado por
decreto publicado en el Diario Oficial de La Federación el 24
de julio de 1992, 58 fracción II y 59 fracción II, los que en
materia presupuestaria son más relevantes:

ART. 47.- Las entidades
paraestatales, para su
desarrollo y operación, deberán
sujetarse a la Ley de
Planeación, al Plan Nacional de
Desarrollo, a los programas
sectoriales que se deriven del
mismo y a las asignaciones de
gasto y financiamiento
autorizadas. Dentro de tales
directrices las entidades
formularán sus programas
institucionales a corto,
mediano y largo plazos. El
reglamento de la presente ley
establecerá los criterios para
definir la duración de los
plazos.

ART. 51. En la formulación de
sus presupuestos, la entidad
paraestatal se sujetará a los
lineamientos generales en
materia de gasto establezca la
Secretaría de Hacienda y
Crédito Público así como a los
lineamientos específicos que
defina la coordinadora de
sector. En el caso de
compromisos derivados de compra
o de suministros que excedan al
período anual del presupuesto,
éste deberá contener la
referencia precisa de esos
compromisos con el objeto de

contar con al perspectiva del desembolso a plazos mayores de un año.

ART. 58.- Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable. En lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquéllos incluidos en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del órgano del gobierno respectivo.

ART. 59.- Serán facultades y obligaciones de los directores generales de las entidades, las siguientes:

II. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al órgano de gobierno. Si dentro de los plazos correspondientes el director general no diere cumplimiento a esta obligación, sin perjuicio de su correspondiente responsabilidad, el órgano de gobierno procederá al desarrollo e integración de tales requisitos;

F.- Capítulo Sexto, norma el control y evaluación de dichas entidades.

X.- LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 31 de diciembre de 1976, vigente a partir del primero de enero de 1997, derogando el artículo 26 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera.

Se divide en ocho capítulos, los cuales regulan:

A.- Capítulo I, disposiciones Generales.

B.- Capítulo II, establece las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

C.- Capítulo III.- Norma la programación de la deuda pública, estableciendo en sus artículos 9, 10, 12 reformado por decreto publicado en el

Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1988 y 16 lo siguiente:

ART. 9o.- El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósito de regulación monetaria.

ART. 10.- El ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio

del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal hará las proposiciones que correspondan en las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de esta ley, en lo conducente.

ART. 12.- Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos federales y del Distrito Federal. en endeudamiento neto de las entidades incluidas en dichos presupuestos invariablemente estará correspondido con la calendarización y demás provisiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento.

ART. 16. el monto de las partidas que las entidades deban destinar anualmente para satisfacer compromisos derivados de la contratación de financiamientos, será revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

D.- Capítulo IV, regula la contratación de los financiamientos del Gobierno Federal, con la siguiente limitación en cuanto al pago:

ART. 18.- ... La capacidad de pago de las dependencias del Gobierno Federal se establecerá en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes.

E.- Capítulo V, norma la contratación de financiamientos para entidades distintas del Gobierno Federal y que en el artículo 20, reformado por decreto publicado en el diario oficial de la Federación el 7 de mayo de 1988 establece:

ART.- 20.- ... Asimismo, deberán presentar ante dicha secretaría, mensualmente y en la forma que ésta lo requiera, sus estados financieros, datos sobre sus pasivos y la información adicional que les sea solicitada para determinar su capacidad de pago y la necesidad debidamente razonada del tipo de gasto que se pretenda financiar con los recursos del crédito; el uso de las disponibilidades de cada línea de crédito y sus amortizaciones. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá complementar la citada información, mediante el examen de registros y documentos de las mismas entidades.

F.- Capítulo VI, regula la vigilancia de las operaciones de endeudamiento.

G.- Capítulo VII, norma el registro de las obligaciones financieras.

H.- Capítulo VIII, norma la Comisión Asesora de Financiamientos Externos.

XI.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 8 de enero de 1982, vigente a partir del 13 de enero del mismo año, abrogando la Ley General de Bienes Nacionales, del 23 de diciembre de 1968. Se compone de nueve capítulos, a saber:

A.- Capítulo I, el que establece las disposiciones generales.

B.- Capítulo II, norma las adquisiciones de bienes muebles.

C.- Capítulo III, regula los bienes del dominio público.

D.- Capítulo IV, regula lo relativo a la zona federal marítima terrestre y de los terrenos ganados al mar.

E.- Capítulo V, norma lo relativo a los bienes del dominio privado.

F.- Capítulo VI, regula los bienes muebles del dominio privado.

G.- Capítulo VII, regula el Registro Público de la Propiedad Federal.

H.- Capítulo VIII, regula lo relativo al inventario de los bienes y recursos de la Nación.

I.- Capítulo IX, establece sanciones.

XII.- LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Publicada en la primera sección del Diario Oficial de la Federación, el viernes 31 de diciembre de 1982, vigente a partir del primero de enero de 1983, abrogando la ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados del 27 de diciembre de 1979.

Se divide en cinco títulos estructurados de la siguiente manera:

A.- Título Primero, compuesto por un sólo capítulo que establece las disposiciones generales.

B.- Título Segundo, dividido en cuatro capítulos que regulan el juicio político y la declaración de procedencia.

C.- Título Tercero, norma las responsabilidades administrativas, dividido en dos

capítulos que regulan los sujetos y obligaciones de los servidores públicos y las sanciones administrativas y procedimiento para aplicarlas.

D.- Título Cuarto, compuesto por un capítulo que regula el registro patrimonial de los servidores públicos.

E.- Título Quinto, adicionado por decreto publicado el 4 de diciembre de 1997, y norma las disposiciones aplicables a los servidores públicos del órgano ejecutivo del Distrito Federal.

XIII.- ACUERDO POR EL QUE SE CREA CON CARACTER PERMANENTE LA COMISION INTERSECRETARIAL DE GASTO FINANCIAMIENTO PARA EL DESPACHO DE LOS ASUNTOS EN MATERIA DE GASTO PUBLICO Y SU FUNCIONAMIENTO, ASI COMO DE LOS PROGRAMAS CORRESPONDIENTES DE LA COMPETENCIA DE LAS SECRETARIAS DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Agosto de 1979, modificado por última vez por acuerdo publicado el día 2 de septiembre de

1994, y en sus artículos primero, segundo, cuarto fracciones I, II, IV y V y noveno, establece los siguiente :

PRIMERO.- Es competencia de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la Competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la Federación.

SEGUNDO.- La Comisión deberá actuar permanentemente durante todo el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de la Gestión Pública, considerándose como una instancia de coordinación entre las anteriores dependencias, y de asesoría al Ejecutivo Federal para la toma de decisiones en estos aspectos.

CUARTO.- Corresponde a la Comisión el desempeño de las siguientes funciones:

- I.- Cuidar que las decisiones que se tomen en materia de gasto público y su financiamiento mantengan congruencia en su contenido y con la planeación nacional del desarrollo, formulando las recomendaciones necesarias para asegurar su compatibilidad.
- II.- Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

IV.- Proponer un calendario de ingresos y gastos para prever las necesidades de financiamiento con la oportunidad requerida y que permita contar con los recursos suficientes para lograr el debido cumplimiento de las obligaciones de pago, cuidando que armonice el ejercicio del Presupuesto de Egresos con los recursos provenientes de los ingresos de la Federación y del financiamiento del sector público federal.

V.- Analizar el comportamiento del gasto público de su financiamiento, para detectar las desviaciones respecto a lo programado y sugerir las medidas correctivas de aquellas que no se justifiquen, y en los casos que se considere conveniente, recomendar los ajustes a los programas anuales de gasto y financiamiento de la administración pública federal.

NOVENO.- Se crea el comité técnico de información órgano auxiliar de la Comisión, cuyo objetivo consiste en operar el Sistema Integral de requerimientos de información que deben rendir las dependencias e intermediarios financieros, así como las entidades paraestatales conforme a su legislación específica; vigilar la operación del Sistema mediante el seguimiento del mismo, y constituir un foro intersecretarial permanente para el intercambio de opiniones en materia técnica y logística de la información a

la que se refiere la fracción VIII del artículo cuarto de este acuerdo."

XIV.- ACUERDO QUE ESTABLECE EL SISTEMA INTEGRAL DE ADMINISTRACION FINANCIERA FEDERAL.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de enero de 1998, y que en su considerando establece:

"CONSIDERANDO, Que en materia de finanzas públicas el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, prevé como objetivo del Gobierno Federal la promoción de un sistema ágil y oportuno de seguimiento y control de los egresos e ingresos, que permita conocer continuamente la evolución de las finanzas públicas."

De lo que se puede deducir la idea del Plan Nacional de Desarrollo como un medio de control.

CAPITULO CUARTO

PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Tradicionalmente el Derecho Presupuestario clásico ha estado sometido a una serie de principios que tienen como finalidad establecer reglas de comportamiento en la autoridad que prepara y ejecuta el presupuesto, que sirven de base presupuesto para la aprobación y control del mismo.⁸⁷

En México, a nivel federal, el presupuesto tradicional hasta 1976, contenía una estructura presupuestaria de corte clásico, pues se atendía un destino presupuestal administrativo de corte orgánico y así facilitaba la elaboración del presupuesto, pues cada dependencia lo realizaba conforme a sus necesidades y de acuerdo al monto de la partida asignada. Es hasta 1977, cuando entra en vigor la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que le da un rumbo programático al presupuesto.⁸⁸

⁸⁷ Casado Ollero Gabriel, Estudios sobre armonización fiscal y derecho presupuestario europeo, Ediciones TAT. 1987 Granada, pág. 548.

⁸⁸ Sevás Ortega Cecilia, op. cit supra. pág 78 y ss.

Esta forma programática presupuestaria se basa en cuatro principios estructurales: universalidad, unidad, especialidad y anualidad.

I.- PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

Este principio viene consagrado en el artículo 126 Constitucional, que a la letra establece:

"Artículo 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

Los doctrinarios coinciden en que la universalidad de presupuesto radica en que todos los gastos que realice el Estado deberán estar comprendidos en el Presupuesto.

Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo, expresa:

"La universalidad del presupuesto consiste en que todas las erogaciones y gastos públicos deben ser considerados en él. El precepto legal que la establece es el artículo 126 constitucional, al que hemos hecho alusión y que, como se recordará previene que no puede hacerse ningún gasto que no

esté autorizado en el presupuesto."⁸⁹

Miguel Acosta Romero afirma por su parte:

"Para algunos autores, debe entenderse como un presupuesto nacional, es decir, como un presupuesto general en que deben tomarse en cuenta todas las circunstancias que, en un momento dado estima el gobierno actúan dentro del Estado, para satisfacer los intereses generales, de acuerdo con la jerarquización de gastos, métodos y sistemas que al efecto se hayan adoptado."⁹⁰

El mismo autor cita la teoría keynesiana y afirma:

"El desarrollo debe obtenerse a través de la ocupación absoluta, tanto de la fuerza humana como de fuerzas económicas y, fundamentalmente de los elementos pecuniarios."⁹¹

Del mismo criterio es Pedro Vargas Avalas, quien afirma:

"La universalidad implica a todos los factores importantes

⁸⁹ Gabino Fraga, op. cit. supra. pág. 329.

⁹⁰ Acosta Romero Miguel, op. cit. supra. pág. 529.

⁹¹ Idem. pág. 529.

que incluye y previene: tanto físicos como financieros.”⁹²

El licenciado Fauzi Hamdán la llama también como el principio “Del Producto Bruto”, afirmando:

“Significa que no hay confusión o compensación entre gastos y recursos, debiendo ser consignados todos aquellos gastos públicos que se deban o pretendan erogar”.⁹³

No cabe duda que todos los gastos del Estado deben contenerse en el Presupuesto, sin embargo el propio artículo 126 constitucional, establece que un gasto puede ser determinado por una ley posterior, lo que le quitaría su carácter de universal al presupuesto, el hecho de que una ley posterior al presupuesto autorice un pago, que en principio no estaba contemplado en el presupuesto de egresos.

De lo establecido constitucionalmente y por lo manifestado en la doctrina, la importancia del principio de universalidad radica en el deber de determinar cuales son los gastos que deben incluirse en el

⁹² Pedro Vargas Avalos, El Presupuesto Federal Columna del Federalismo y El Municipio Libre, Revista Quorum, Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1997, pág. 48.

presupuesto, pero no sólo eso, si no que este principio debe entenderse en el sentido de que debe tomarse en cuenta en el presupuesto factores de carácter humano, físico y financieros para la satisfacción de intereses generales.

II.- PRINCIPIO DE UNIDAD.

La unidad implica que haya un solo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del poder público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas, es decir significa la existencia de un solo presupuesto que comprenda los gastos públicos.⁹⁴

La discusión que nace del estudio de este principio, se deriva de la última parte del artículo 126 constitucional, referente a que un pago puede ser determinado por una ley posterior. Gabino Fraga⁹⁵ la considera como una excepción a este principio, al igual que Héctor Morales Mendoza⁹⁶, quienes parten del supuesto de que en el caso de que los ingresos rebasen las estimaciones, el

⁹³ Fauzi Hamdán, op. cit. supra. pág. 75.

⁹⁴ Serra, op. cit supra. pág. 208.

⁹⁵ Fraga, op. Cit. Supra. pág. 330.

Ejecutivo sólo podrá hacer pago de gastos e inversiones con cargo a esos excedentes, mediante la respectiva ley reformativa del presupuesto aprobado antes de llevarlo a cabo.

Por su parte Andrés Serra Rojas, afirma que aún cuando el precepto constitucional habla de pago determinado por ley posterior, esto significa que esta modificación es parte integrante del presupuesto general.⁹⁷

Desde mi punto de vista se trata de una excepción por lo siguiente:

A.- Para la determinación de un pago, debe existir una contrapartida en ingresos.

B.- De lo anterior se deduce, que de existir una ley posterior, que autorice un pago, lo hace por la existencia de un excedente en los recursos obtenidos, los cuales no tienen una asignación presupuestaria, y para realizar el pago se requiere de una ley.

⁹⁶Morales Mendoza Héctor, op. cit. supra. pág 199.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal faculta al Ejecutivo para asignar los recursos obtenidos en exceso, sin embargo, lo restringe a los programas existentes, y si bien estamos hablando aquí de un gasto no contemplado en el Presupuesto, este ya está autorizado no por una ley posterior si no por la ley en comento que en su artículo 25 establece:

"Art. 25.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto (sic.) podrá asignar los recursos que se obtengan exceso de los previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que considere convenientes y autorizará los traspasos de partidas cuando sea procedente, dándole la participación que corresponda a las entidades interesadas."

De esta forma se concluye que el artículo 126 constitucional al hablar de ley posterior es aquella que se refiera a un pago no previsto en los programas y cuya necesidad de erogación la hace imprescindible, por ello debe constar dicha autorización de pago en una ley.

⁹⁷Serra, op. cit supra. pág. 208.

El licenciado Hamdán afirma:

"Por lo que concierne al principio de unidad del presupuesto, éste consiste en la reunión o agrupación de la totalidad de los gastos y recursos del Estado en un documento de carácter único. Las finanzas públicas tradicionales fundamentan este principio en consideraciones de orden técnico y de carácter político, que puede sintetizarse básicamente en lo siguiente: apreciar si el presupuesto está equilibrado; dificultar la realización de maniobras como la simulación de economías o la ocultación de gastos; conocer la magnitud efectiva del presupuesto; evitar complicaciones y obscuridades; y, finalmente, desde el punto de vista político, facilitar el control legislativo".⁹⁸

III.- PRINCIPIO DE

ESPECIALIDAD.

La especialidad doctrinalmente ha sido definida de la siguiente manera:

⁹⁸ Fauzi Hamdán, op. cit. supra. pág. 75.

Para Gabino Fraga significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado.⁹⁹

Miguel Acosta Romero afirma

que:

"el principio de especialidad radica en que el presupuesto no esté expresado en términos genéricos o abstractos, que no se otorguen partidas en forma general, sino que dentro de una sana técnica y sin perder la flexibilidad administrativa, se llegue hasta el detalle que permita una eficaz administración. Los gastos no deben ser globales, sino que deben ser especificados hasta cierto grado. Desde luego no es posible que en el presupuesto se especifique hasta el detalle mínimo. En términos generales, ese principio debe equilibrarse para que no se trastorne el funcionamiento de la Administración Pública, por la necesidad de controlar y recabar, desde el punto de vista contable, elementos para los gastos mínimos. El presupuesto debe ser especial, concreto y determinado hasta ciertos aspectos."¹⁰⁰

⁹⁹ Gabino Fraga, op. cit supra. pág. 208

Para Andrés Serra Rojas:

"la especialidad es un principio de técnica presupuestal que obliga a detallar las erogaciones, porque lo contrario podría desvirtuar el carácter del presupuesto que es reseñar en partidas los egresos públicos y fijar de una manera clara el destino de los mismos."¹⁰¹

Fauzi Hamdán opina:

"Por el principio de especialidad, todo gasto público debe estar destinado a un fin específico, concreto y explícito. El único caso que la Constitución autoriza como excepción a dicho principio es el relativo a las llamadas partidas secretas. Hoy en día no existe ninguna justificación política ni jurídica para mantener en la Constitución la posibilidad de que la Cámara de Diputados apruebe partidas secretas al Ejecutivo, de modo que es igualmente importante derogar el tercer párrafo de la fracción IV del Artículo 74 Constitucional."¹⁰²

Continúa el citado autor:

"Particular importancia reviste el principio de especialidad, ya que no obstante que la Cámara de

¹⁰⁰ Acosta, op. cit. supra. pág. 530.

¹⁰¹ Serra, op. cit. supra. pág. 208.

¹⁰² Fauzi Hamdán, op. cit. supra. pág. 75

Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos, precisando el destino del gasto, tradicionalmente en el propio presupuesto de egresos como en la misma Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se le confiere facultad discrecional, prácticamente absoluta, al Ejecutivo Federal, para llevar a cabo trasposos y transferencias de partidas a su más amplio arbitrio, con el consabido daño que tal tipo de acciones muchas veces causa al país. Acotar y restringir severamente el ejercicio de dicha facultad es imperativo constitucional impostergable"¹⁰³

El artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece en su fracción primera:

"Artículo 19.- El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se refieren a:

I.- Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valoración estimada por programa."

Que aunque regula un acto previo a la autorización presupuestaria, nos da la idea clara de lo que el principio de especialidad es.

¹⁰³ Idem pág. 76.

Este principio pretende evitar que la aprobación del presupuesto se traduzca en sumas globales sujetas a la discrecionalidad de la administración. Por ello, la finalidad de esta regla es no sólo establecer orden en la administración de los fondos públicos, sino también dar la base para que el poder legislativo pueda contratar eficazmente las erogaciones, sobre todo en el momento de revisión de la cuenta Pública de acuerdo a la fracción V del artículo 74 Constitucional.

La revisión tiene por objeto (de aquí la importancia de este principio) 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. Ese examen se hace extensivo a la exactitud o justificación de los gastos. El órgano técnico de la Cámara de Diputados que realiza esta labor es la Contaduría Mayor de Hacienda, quien puede determinar las responsabilidades a que hubiere lugar. El artículo 74, fracción IV, a este respecto también establece que no podrá haber otras partidas secretas fuera de las necesarias consideradas con ese carácter en el presupuesto, mismas que serán utilizadas por las Secretarías por acuerdo escrito del Presidente de la República.

El grado de especialidad es variable en la medida de lo posible.

Una consecuencia del principio de especialidad es la imposibilidad jurídica de traspasos de partidas que sin embargo el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y los decretos de los presupuestos sí permiten, obligando sólo al Ejecutivo a informar de estos movimientos a la Cámara de Diputados al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. La salvedad a este principio de especialidad la constituyen, además del traspaso de partidas mencionado, la ampliación automática, la asignación de recursos extraordinarios y las partidas secretas.

Gabriel Casado¹⁰⁴ afirma:

“La noción de especialidad se identifica con la de destino de un determinado crédito afectado a una finalidad específica y permite asegurar la transparencia necesaria al presupuesto y el respeto de la voluntad de la autoridad presupuestaria.”

¹⁰⁴ Casado, op. cit. supra. pág. 556.

IV.- PRINCIPIO DE ANUALIDAD.

Este principio, en nuestro sistema jurídico es muy claro, ya que por disposición Constitucional, el Presupuesto en México debe ser anual, y la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal dispone:

"Artículo 13.- El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costas."

"Artículo 15.- El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1° de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen."

Miguel Acosta Romero, cita a Pedro Muñoz Amato, quien considera que no existe inconveniente teórico, ni técnico, para que el presupuesto pueda abarcar determinados periodos mayores de un año, por un periodo de desarrollo económico, de acuerdo con un plan, o con una planeación técnica sistematizada.¹⁰⁵

El primer autor citado afirma:

"Creemos que el hecho de que el presupuesto sea anual, no implica que el Estado pueda aceptar válidamente obligaciones o pretender realizar metas a largo plazo que puedan ser legalmente cumplidas. Tan es así que el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público contiene el principio general que admite compromisos que deban ser pagados después de vencido el plazo de obligación del presupuesto; sin embargo esas excepciones son relativas a la deuda pública; las partidas comprendidas en el presupuesto sólo serán afectadas por el importe de los cumplimientos del propio ejercicio."¹⁰⁶

¹⁰⁵ Acosta, op. cit supra. pág. 537.

¹⁰⁶ Idem pág. 539.

Para Héctor Benito Morales

Mendoza¹⁰⁷:

"Por efecto del principio de anualidad la aprobación del gasto público y la autorización de su ejercicio no pueden ser permanentes y por ello deben renovarse cada año. Por esta razón el poder público no puede válidamente comprometerse a desembolsar fuera del ejercicio fiscal, ya que si este gasto no es autorizado no podrá ejecutarse por la administración ni demandarse por el particular, pues los tribunales no pueden alterar los presupuestos. La misma regla opera en los casos de cubrir conceptos de ejercicios anteriores, salvo los de la deuda pública por su propia naturaleza y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores."

Fauzi Hamdán al hablar sobre este principio afirma:

"Actualmente, dicho principio está sufriendo serios embates, pronunciándose doctrina moderna por una flexibilidad de este principio, que permita su extensión financiera para un periodo de tiempo mayor dentro de la existencia jurídica de la anualidad para asegurar la culminación de

¹⁰⁷ Morales Mendoza, op. cit supra. pág 200.

programas y permitir coherencia y continuidad de los mismos hasta su conclusión. En marcados regímenes presidencialistas, como es el caso de México, romper con el ciclo rígido de la anualidad permitirá alcanzar y cumplir con los programas y eliminar la vulnerabilidad de su cumplimiento ante la renovación del ejecutivo federal.

Una de las modalidades a la anualidad presupuestaria sería la adopción de lo que la doctrina denomina "**leyes de programa**". A través de dicho mecanismo el Congreso aprueba leyes independientes del presupuesto, las cuales contienen un plan o programa de realización a largo plazo, previéndose al propio tiempo su financiación en cada uno de los ejercicios afectados. Tal sistema fue adoptado por Francia en su Constitución vigente correspondiente a la Quinta República (1958).

Entre nosotros, a partir de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y muy en particular a raíz de la reforma Constitucional a los Artículos 25 y 26 y la ley de planeación, ya se contempla de alguna manera la elaboración y ejecución de planes obligando a elaborar y ejecutar el presupuesto de egresos de la federación en base a programas. Resulta, pues, impostergable que tanto el plan nacional de

desarrollo como los programas (Regional, Sectorial, Institucional y Especiales) sean aprobados por el Congreso de la Unión para asegurar la Ejecución Financiera Programática del presupuesto de egresos."¹⁰⁸

En mi opinión la elaboración anual del Presupuesto de Egresos de la Federación únicamente es justificable si se considera como un medio de imputar responsabilidad a las personas encargadas de la ejecución del mismo y no una limitación de tiempo que se derive en la insatisfacción de necesidades colectivas y de obligaciones ya contraídas por el Estado.

¹⁰⁸ Fauzi Hamdán, op. cit. supra. pág. 79.

CAPITULO QUINTO

EFFECTOS JURIDICOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LAFEDERACION.

I.- CONCEPTO DE AUTORIZACIÓN

PRESUPUESTARIA EN SU SENTIDO JURÍDICO. El concepto jurídico de gasto público debe ligarse al concepto de autorización presupuestaria, es decir, a la autorización para gastar en un objeto determinado, de tal forma que no puede existir un gasto público si no hay una partida presupuestal que lo autorice o una ley posterior que permita su pago, de no existir lo anterior, estaríamos en el supuesto de que la obligación del Estado es perfectamente válida, sin embargo inexigible.

Como lo he mencionado anteriormente, la existencia de una partida presupuestal no implica la existencia de un gasto público, sino hasta el momento de que las cantidades consignadas son empleadas efectivamente en obligaciones líquidas y exigibles a cargo del Estado y que además se destinen específicamente al objeto presupuestado.

Lo anterior lo comprenderemos mejor si hacemos una distinción entre la obligación del Estado, la

autorización presupuestaria y la autorización o compromiso de gastar:

A.- En la teoría general, las obligaciones encuentran su fuente en el contrato, en la ley, en los hechos ilícitos y para ser más específicos, las obligaciones del Estado, además nacen de los actos administrativos. Dichas obligaciones pueden ser preexistentes o posteriores a la autorización presupuestaria, pero no así del compromiso de gastar.

B.- Autorización presupuestaria, que será el acto legislativo que lleva a cabo la Cámara de Diputados, atribuyendo al Gobierno facultades para disponer de las cantidades incluidas en la misma, siendo un requisito de exigibilidad de los actos administrativos o de los contratos celebrados por el Estado que originan un gasto público.

C.- Autorización o compromiso de gasto, el cual debe constituir el primer acto para la ejecución del gasto público, es decir, es el primer paso para que el Estado comprometa las partidas que le fueron asignadas en la celebración de contratos o actos

administrativos, lo que lleva a afirmar que se trata de la afectación de la autorización a una determinada atención.

Alvaro Rodríguez Bereijo cita a Bielsa, quien advierte que el compromiso de gasto no crea una relación jurídica con el acreedor, y en este sentido el autor citado en primer lugar concluye que el compromiso de gasto no tiene efecto de originar la obligación del Estado ni, por tanto, tampoco crea derecho alguno respecto a los acreedores del Estado.¹⁰⁹

Por lo anterior, debemos entender por compromiso de gasto, aquél que deriva de la autorización presupuestaria que determina la satisfacción de un finalidad específica, es decir, implica la no utilización de una partida presupuestal en aquello que no ha sido determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Visto lo anterior, habrá que determinar cuál es el orden cronológico de las anteriores figuras para que la obligación de pago a cargo del Estado sea perfectamente válida.

En primer lugar debe existir una autorización presupuestaria, ya que su falta acarrearía la ilegalidad de la realización del gasto público, y así lo establece el artículo 126 constitucional. Sin embargo ahí no acaba el problema, ya que lo anterior se entiende perfectamente tratándose de obligaciones contractuales, derivadas de actos administrativos y en algunos casos de la ley, pero no, cuando hablamos de obligaciones que nacen de actos ilícitos que imputan responsabilidad subsidiaria o solidaria a cargo del Estado, que por su impredecibilidad, pueden coexistir con una falta de autorización presupuestaria.

Esto nos lleva a distinguir entre la fuente jurídica del gasto público, que como señala la ley positiva es y debe ser el Presupuesto de Egresos de la Federación o una ley posterior, y la causa que originó el gasto o relación jurídica entre el Estado y su acreedor, las que no deben confundirse.

Así la autorización presupuestaria no siempre ha de ser primero a la obligación del Estado, que aunque es lo ideal, jurídica y realmente se

¹⁰⁹ Alvaro Rodríguez Bereijo, op. cit. supra. pag 206.

hace imposible en algunos casos. Por ello, los efectos jurídicos de la autorización presupuestaria será la determinación de la ilegalidad del pago únicamente, mas no la validez de las obligaciones a cargo del Estado, que encuentran su fuente no en la propia autorización sino en una relación jurídica obligacional.

Por lo anterior se concluye que una autorización presupuestaria viene de la mano con el compromiso de gastar y la obligación que crea ese compromiso puede ser posterior o anterior a él.

De esta forma la autorización presupuestaria será aquél acto legislativo que autoriza a los órganos del Estado a comprometer el gasto público al cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado derivadas, bien por el ejercicio de sus atribuciones, o bien de una relación jurídica válida frente a sus acreedores, que este último caso necesariamente también ha de ser en cumplimiento de las atribuciones que la constitución federal y las demás leyes le otorgan.

II.- PRESUPUESTO DE EGRESOS Y LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO. Como lo he mencionado en le

punto anterior, una obligación del Estado no nace de la autorización presupuestaria, sino de los contratos, actos administrativos, de la ley o de actos ilícitos, causas que dan lugar al gasto público autorizado.

Por la anterior razón, la existencia de una obligación estatal, no implica su exigibilidad, la cual nacerá por una orden de gasto.

Alvaro Rodríguez Bereijo cita a Sandulli, quien distingue tres momentos¹¹⁰:

A.- Las fuentes y nacimiento de las obligaciones del Estado.

B.- El momento de su perfección, es decir, cuando se hacen líquidas y exigibles.

C.- El momento en que el Estado puede proceder legítimamente a su pago.

Se ha considerado doctrinalmente como fuente de las obligaciones aquellos actos o situaciones jurídicas de las cuales se originan. En la teoría general de las obligaciones del Estado, no hay que

olvidar que la complejidad de la vida administrativa origina que el Estado aparezca como acreedor y deudor, gozando de especiales prerrogativas por su propia condición de Poder Público¹¹¹, así las obligaciones del Estado pueden nacer de la ley, del contrato, de los actos administrativos o de las acciones u omisiones ilícitas:

A.- Obligaciones

contractuales del estado. Por lo que hace al contrato administrativo - entendiendo por este la obligación bilateral, sinalagmática, en la que una de las partes es la Administración Pública con las prerrogativas inherentes a su condición jurídica y la otra un particular o una entidad pública, destinada a realizar determinados fines o relaciones, sometidos a ciertas reglas particulares exorbitantes, entre ellas la forma que deben revestir y la de estar sometidos, en su caso a la jurisdicción contencioso-administrativa, en donde la voluntad de las partes no pueden alterar los mandatos de la ley que se aplica directamente, las partes se subordinan a una relación de derecho público preestablecida o principios jurídicos creados exprofeso para normar esas situaciones, que obedecen a los reclamos del

¹¹⁰ Idem pág. 208.

¹¹¹ Serra Rojas, op. cit. supra. pág 524.

interés público¹¹², el Presupuesto de Egresos de la Federación, constituye un elemento jurídico importantísimo, en cuanto a que aquél es el medio para la ejecución de un gasto.

B.- Actos administrativos¹¹³, el que también es fuente de las obligaciones del Estado, y que tampoco constituye una fuente del gasto público, porque este encuentra su origen en una partida incluida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro lo que corresponda al órgano estatal que emita el acto.

C.- Acciones u omisiones ilícitas, crean una obligación a cargo del Estado, siempre que consten en una sentencia ejecutoriada, pero esta no crea el gasto para cubrir el daño causado, ya que de no estar previsto en el Presupuesto de egresos de la Federación como comúnmente sucede, se tendrá que incluir en el ejercicio presupuestal siguiente, lo que explica que la obligación del

¹¹² Idem pág. 524.

¹¹³ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas: "Es el acto que realiza la autoridad administrativa, expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad. A veces, las autoridades legislativas o las judiciales realizan el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa."

estado nace con la sentencia, pero el gasto ocasionado por la condena judicial nace de la aprobación presupuestaria. Esta es la razón por la que no puede pagarse una obligación del Estado no prevista en el presupuesto por este concepto, por que la fuente del gasto no es la sentencia o resolución condenatoria, sino la autorización presupuestaria.

Lo anterior nos lleva a concluir que los gastos públicos sólo pueden ser establecidos por el Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo este la fuente jurídica común de todos ellos.

III.- OBLIGACIONES DEL ESTADO ANTERIORES Y POSTERIORES A LA AUTORIZACIÓN PRESUPUESTARIA.

Como lo he comentado con anterioridad, lo ideal es que las obligaciones del Estado nazcan una vez que exista la correspondiente consignación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero en ocasiones y para cuestiones prácticas esto llega a ser imposible, lo que nos lleva a distinguir entre distintos momentos, a fin de determinar la sujeción y validez de las obligaciones del Estado a una consignación presupuestaria:

A.- Obligaciones del Estado sin consignación presupuestaria u obligaciones anteriores a la autorización presupuestaria, las cuales no podrán ser exigibles, sino hasta que se incluyan dentro de los gastos que consigna el presupuesto.

B.- Obligaciones del Estado con consignación presupuestaria o que es lo mismo que exista la consignación en el presupuesto pero no la obligación, que al existir ésta, es posterior a la autorización presupuestaria y será plenamente válida y exigible desde entonces.

C.- Obligaciones cuya cuantía exceda el monto de la autorización presupuestaria, premisa que hace necesario el hacer algunas consideraciones para comprenderla mejor:

El segundo párrafo del artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece:

"El gasto público Federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas, y partidas presupuestales, salvo que se trate de las

partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever".

El artículo 29 del mismo

ordenamiento establece:

"Artículo 29.- Una vez concluida la vigencia de un presupuesto de egresos de la federación sólo procederá hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, y en su caso, se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior.

El artículo 30 primer párrafo,

por su parte dicta:

"Artículo 30.- En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto (sic) podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes."

Los artículos 42 y 44 de la misma ley, establecen los requisitos a los que deberán sujetarse las entidades de la administración (artículo 2o. de la Ley) para contraer compromisos y la realización de pagos.

El criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido el siguiente:

**CREDITOS EN CONTRA DEL ESTADO,
EGRESOS POR CONCEPTO DE.**

Es incorrecta la tesis que sostiene que un crédito en contra del estado, cuya validez y monto han sido reconocidos, sólo deberá pagarse si existiera en la partida respectiva, un saldo proviniendo precisamente del año en que se causó el crédito; pues si ese saldo no existe, no podrá tampoco llegar a existir, y la consecuencia será que el crédito del quejoso nunca podrá pagarse, por falta de partida, lo cual no se justifica porque aunque es verdad que conforme al artículo 126 de la Constitución Federal, no se puede hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior, también es verdad que para cubrir las deudas líquidas exigibles que son a cargo del Estado, existe el procedimiento constitucional

de incluir en el presupuesto de egresos, la partida o partidos necesarios para ese efecto.

TOMO LXI, Pág. 380.- Ortega Gamboa Manuel.- 7 de octubre de 1939.¹¹⁴

Los artículos anteriores establecen que toda obligación del Estado debe ajustarse al Presupuesto de Egresos, por lo que de la lectura de ellos no cabe la posibilidad de determinar la invalidez de una obligación por falta de consignación presupuestaria, ya que de ser así, caeríamos en la conclusión errónea de que el Presupuesto de Egresos de la Federación constituye un requisito de validez de las obligaciones contractuales del Estado, lo que iría en contra de la seguridad jurídica de los particulares al contratar con el Estado, haciendo a un lado, en principio, la idea de que dichas obligaciones encuentran su título de validez en el contrato, acto administrativo o ley que las origina.

En la práctica, un particular al contratar con el Estado, no sabe ni tiene la posibilidad de investigar si existe una partida presupuestal que garantice el cumplimiento de la prestación que el Estado por su parte

¹¹⁴ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Segunda Sala, Tomo LXI, pág. 380.

se obliga a cumplir, o si dicha partida es suficiente para tal efecto. Por ello es obligación de los funcionarios de la Administración, verificar la existencia de una partida disponible, sin embargo, en ocasiones no es suficiente por lo que debe existir una obligación de dichos funcionarios para que, mediante la expedición de una certificación de partidas disponibles para realizar el acto que corresponda, garanticen el cumplimiento del Estado.

La utilidad de lo anterior no va en contra de que el Estado no está obligado a otorgar garantía (ver artículo 32 LPCGPF), y si confirman el principio de especialidad ya que dicho documento o certificación también puede ser un medio de agilizar la obligación de pago del Estado destinado a una finalidad específica, ya que se limita la actuación de la administración en orden al gasto público y más concretamente, en orden a la contratación que crea obligaciones que dan lugar al gasto público.

De todo lo anterior cabe concluir en principio que las obligaciones contraídas válidamente con el Estado existen por el título que les dio origen, no subordinando esa validez a la existencia de una partida presupuestal, (lo que sería

responsabilidad de los funcionarios del Estado y en su caso del propio particular cuando actúe en contra de las disposiciones de la ley, lo que en el caso del particular es necesario que le expidan un certificado de recursos disponibles, ya que nunca investiga si hay o no recurso y podría inculparlo por no atender a la ley), aún cuando el importe de la obligación exceda del crédito, y tampoco son radicalmente nulas y ni siquiera anulables, por dicha falta de consignación presupuestaria.

IV.- ARTÍCULO 126

CONSTITUCIONAL. El artículo 126 constitucional establece que:

"no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

Por otra parte el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, segundo párrafo, dicta

"el gasto público federal, deberá ajustarse al monto autorizado por los programas y partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever."

De lo anterior se deduce que las obligaciones del Estado nacen, existen y son válidas desde que se ha producido el hecho o el acto que constituyen su fuente, es decir, la ley, el contrato, el acto administrativo, hechos ilícitos, etc., pero las cuales no podrán ser satisfechas, ni el acreedor del Estado podrá exigir su cumplimiento si no existe o media una autorización de gasto o presupuestaria para ello, en otras palabras, el Estado no podrá ordenar un gasto y su pago, si su obligación no se contempla en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Lo anterior no significa que el Estado no se encuentre en la posibilidad de obligarse por vía convencional y legal o por disposición administrativa, ya que no podemos considerar lo contrario, pues nos llevaría a la conclusión equivocada de considerar como única fuente de las obligaciones del Estado a la ley o bien a la autorización legislativa del Presupuesto de Egresos Federal.

En este orden de ideas, el artículo 126 Constitucional y el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Público Federal, deben interpretarse de tal forma que se considere que todas las

obligaciones del Estado, cualquiera que sea su fuente, han de ser comprendidas en el presupuesto, pero este hecho sólo determina su exigibilidad, no así su validez.

Abundando, el precepto constitucional mencionado simplemente ordena que todo gasto sea autorizado, no así que la validez de una obligación Estatal quede subordinada a su inclusión en la partida de gasto respectiva, es decir, las autoridades del Estado no pueden realizar un gasto público mediante una disposición de rango reglamentario, si no cuenta con la correspondiente autorización legal para ello. De esta forma no se limitan las fuentes de las obligaciones del Estado, ya que existen aquellas legales como la responsabilidad solidaria y subsidiaria que tiene el Estado por los daños y perjuicios causados por servidores públicos, según lo establecen los artículos 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia Federal, cuya exigibilidad nace cuando la obligación del Estado sea reconocida en el Presupuesto de Egresos del ejercicio correspondiente.

Del estudio del artículo 126 constitucional se hace necesaria la limitación del concepto "**Leyes posteriores**" a que se refiere. Claro está que al hablar de una ley posterior, se está hablando de una ley distinta a lo que es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Así por una ley posterior podríamos entender una ley especial , siendo aquella que regula la materia presupuestaria y de gasto público, como lo son las enumeradas en el capítulo que corresponde a el marco jurídico, sin embargo la norma constitucional no distingue al hablar de ley, así que podría ser cualquier ordenamiento que cumpla con los requisitos constitucionales de iniciativa, aprobación, refrendo, promulgación y publicación, independientemente de la clasificación que por materia pueda dársele, siendo evidente la naturaleza formal y material de la ley que debe autorizar un pago del Estado, cuando esta es posterior, pues es clara la redacción del precepto constitucional.

Ahora bien, existe la posibilidad jurídica de que por una ley posterior, se autorice al pago de una obligación del Estado, así lo establece el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"LEYES FISCALES. PUEDEN EXPEDIRSE, REFORMARSE O DEROGARSE DURANTE EL TRANCURSO DE UN AÑO" .Si bien es cierto que la ley de ingresos tiene vigencia anual, porque, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar cada año, antes del 15 de noviembre o, excepcionalmente, el 15 de diciembre una iniciativa de ley en la que se especifiquen las contribuciones que habrán de recaudarse el año siguiente para cubrir el Presupuesto de Egresos, y si bien la Cámara de Diputados tiene la obligación de discutir esos ingresos y de aprobarlos, en su caso, como Cámara de origen, no existe prohibición para presentar o para estudiar respectivamente, antes de transcurrido el año, alguna iniciativa de ley fiscal. Por el contrario, la posibilidad jurídica de expedir, reformar o derogar las leyes fiscales se infiere, por una parte, de que es facultad del Congreso de la Unión hacerlo, sin que exista prohibición para ello y, por otra, de lo dispuesto por el artículo 126 constitucional que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, lo que implica necesariamente, la modificación legal correspondiente que permita fijar nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. Por consiguiente, no existe

impedimento constitucional alguno para que el Congreso de la Unión, en uso de sus facultades, en cualquier tiempo, expida, reforme o derogue disposiciones en materia tributaria."¹¹⁵

Con lo que se concluye que el propio artículo 126 constitucional prevé la flexibilidad del Presupuesto de Egresos de la Federación, al establecer que la realización de un pago podrá ser autorizado por una ley posterior a la autorización legislativa de dicho presupuesto. Dicha flexibilidad se deriva de la propia facultad del Congreso de la Unión de expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas sus facultades, aunque por razones de política tributaria, el Presupuesto de Egresos tenga una vigencia anual, lo que no significa que el mismo deba ser estricto, inflexible o imposible de modificar.

Lo anterior define el principio de legalidad que regula la asignación del gasto público, y que se consagra en el propio artículo 126 constitucional.

Sin embargo, surgen dos cuestiones que es necesario explicar:

¹¹⁵ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Pleno,

A.- La facultad extraordinaria del Ejecutivo para expedir reglas de carácter general.

De acuerdo al artículo 89 fracción I constitucional, es facultad y obligación del Presidente de la República:

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

Conforme al principio de la Supremacía de la Ley, un reglamento del Presidente de la República, no puede ir en contra de la ley.

Sin embargo, existen facultades extraordinarias del Presidente de la República para legislar, bajo ciertas condiciones, así lo establecen los artículos 29 y 131 constitucionales.

Podría pensarse que el ejecutivo puede, mediante una prevención de carácter general,

modificar el presupuesto autorizado por el poder legislativo, conclusión errónea si no median los requisitos esenciales para el ejercicio de esa facultad extraordinaria, más aún, si existe válidamente la autorización presupuestaria dada por el legislativo. Apoya esta conclusión el criterio que ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"FACULTADES EXTRAORDINARIAS. Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes, corresponde al Poder Legislativo, también lo es que cuando las circunstancias graves o especiales, no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se reporte anticonstitucional, el uso de dichas facultades, por parte de aquél; no significa, ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del poder legislativo en el ejecutivo, si no más bien, una cooperación de auxilio de un poder a otro. El otorgamiento de facultades extraordinarias a el Ejecutivo no restringe las facultades del legislativo, para expedir las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos, si no que sólo capacitan a aquél para poder expedir leyes que deben

normar el funcionamiento de la Hacienda Pública, y que no son únicamente las ya dichas de ingresos y egresos, y si no obstante las facultades extraordinarias, el Poder Legislativo expide los presupuestos de ingresos y egresos, ésto sólo significa que el Ejecutivo, a pesar de las facultades, queda incapacitado para legislar respecto de dichos presupuestos durante el año para el cual deben regir. "Amparo en revisión 2065/64. Manuel Hernández Rosas y Coags. 4 de Abril de 1967. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez."¹¹⁶

De lo anterior se podría concluir que las prevenciones de carácter general que emita el ejecutivo respecto al pago que ha de hacer el Estado, deben reunir requisitos como la mediación de circunstancias graves, sólo así yo lo equipararía con una ley posterior, cuyos efectos es el de modificar el Presupuesto.

B.- Lo que debemos entender por una ley posterior, desde el punto de vista de su contenido presupuestal.

¹¹⁶ Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Pleno, Tomo CXVIII, Primera Parte, pág. 77.

Mi primera conclusión sobre esto es que el sentido que debe darse al concepto de "ley posterior", es el de no equipararla a una ley especial en sentido estricto, que sería lo ideal, con contenido material que regule la imposición de un gasto. Sin embargo, el pensar de otra forma no iría contra el principio de legalidad que regula la asignación del gasto público, así como del principio de especialidad del presupuesto que se ha estudiado en el capítulo anterior, ya que el hecho de que el gasto que se autorice por una ley sin contenido presupuestal no deja sin efecto el carácter de autorización para gastar que tiene el Presupuesto de Egresos de la Federación y sus leyes especiales.

 En otras palabras, será exigible una obligación del Estado, siempre y cuando esté contemplada en el Presupuesto de Egresos o en una ley especial o no, con contenido material presupuestario, ya que el artículo en comento no habla de una ley especial sino de una ley posterior.

 La "ratio legis" del artículo 126 constitucional es la de determinar como fuente de las obligaciones del Estado a las contractuales legales o

que se deriven de un acto administrativo, o de actos ilícitos ya que no es otra su intención, más que la de determinar la exigibilidad de las obligaciones del Estado, ya que no podrán pagarse, ni exigirse, otras obligaciones que las que cuenten con el crédito presupuestal correspondiente. Por ello el derecho que tiene un particular no se perfecciona si en el presupuesto no se consigna crédito suficiente para su satisfacción, por lo que la validez y nacimiento de las obligaciones del Estado no se sujetan a que vengan comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en las leyes posteriores.

El propio artículo establece, además, la posibilidad de que un pago pueda hacerse cuando sea determinado por una ley posterior, lo cual debe interpretarse, en el sentido de que, cuando se agote determinada partida en el presupuesto y sea procedente hacer algún pago, la administración se encuentra en la posibilidad legal de gestionar la creación de una nueva partida, para hacer dicho pago, derivándose un procedimiento constitucional para cubrir las deudas del Estado, que sean líquidas y exigibles, sin desconocer el principio de legalidad de la asignación del gasto público.

V.- EFECTOS JURÍDICOS DE LA
AUTORIZACIÓN PRESUPUESTARIA.

A.- Objeto de la autorización presupuestaria. En la nota introductoria menciono que el carácter jurídico que se le da al Presupuesto de Egresos de la Federación es en razón de la necesidad de su sometimiento al derecho positivo, pero visto de forma más específica su valor jurídico es en razón de la necesidad de una sanción por parte de la autoridad, que convierte al documento en una norma con todos sus alcances y obligatoriedad, sirviendo como límite de competencia para la actividad de la Administración Pública.¹¹⁷

La autorización presupuestaria involucra tanto al órgano que da la autorización, quien en derecho mexicano se trata de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y al órgano que la reciba, es decir, la Administración Pública Federal. Esto implica un poder a beneficio de quien da la autorización y un deber a quien la recibe.

El artículo 74 fracción IV constitucional, establece las facultades de la Cámara de

Diputados a este respecto, transcritas anteriormente dentro del marco legal.

A la administración pública le corresponde elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación, siendo el órgano que recibe la autorización, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así lo dispone el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su fracción décima cuarta:

"Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"... Fracción XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal que la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional".

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

¹¹⁷ Eusebio González García, op. cit. supra. pág. 75.

Esta distinción se hace necesaria para definir los efectos de la autorización presupuestaria, ya que estamos hablando de un momento posterior a la elaboración del proyecto de Presupuesto, y que a partir de ahí, sus efectos jurídicos son extensibles a los particulares, puesto que en la elaboración de un proyecto de presupuesto la ley vincula a los órganos del Estado entre sí y con sus funcionarios.

Hecha esta distinción, la realización de un gasto público se deriva de un acto administrativo, es decir, inicia con el compromiso de gastar y finaliza con el pago mismo. Esta sería una consecución lógica, sin embargo, en nuestro derecho la autorización presupuestaria para realizar un gasto no implica la ejecución del mismo, ya que la política en materia de gasto público tiene una tendencia programática; así, al establecer un presupuesto por programas se está autorizando a la administración a obligarse por una cantidad total que abarque la totalidad del programa, más en cada presupuesto anual se irán suscribiendo las cantidades necesarias para la satisfacción completa del objeto del programa.

De lo anterior se deriva la necesidad de distinguir entre dos momentos:

1.- El compromiso de gastar para la satisfacción de un fin, independientemente del tiempo que lleve realizarlo; y

2.- La ejecución del gasto conforme a lo programado, lo que puede llevar más tiempo que un ejercicio presupuestal.

No haciendo a un lado la posibilidad de que la autorización presupuestaria, dentro de un presupuesto programático, se haga en forma escalonada, puede que conjuntamente, la autorización y la ejecución del gasto coexistan, sin alterar el principio de anualidad presupuestaria.

La distinción anterior entre una autorización presupuestaria para gastar como compromiso y la misma autorización para ejecutar el gasto, nos lleva a desglosar una serie de momentos para su mejor delimitación:

a.- Consignación de una partida presupuestal. Cada entidad de la administración, cuenta con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público, consignando en los proyectos de sus presupuestos las cantidades necesarias para la realización del gasto público correspondiente, especificando detallada, cuantitativa y cualitativamente las previsiones de gasto (art. 17, 18 y 19 de la LPCGPF).

Esta consignación de una partida y los requisitos que deben cumplir las entidades encargadas de determinarlas desde mi punto de vista no tiene un efecto jurídico que derive de la autorización presupuestaria. Los tendrán una vez autorizado el presupuesto, pero este momento es previo y cuyo estudio trasciende los límites de este trabajo.

b.- Autorización del presupuesto. Alvaro Rodríguez Bereijo,¹¹⁸ define la autorización o compromiso del gasto como el acto mediante el cual se crea o contrae una obligación que da lugar a un gasto

¹¹⁸ Alvaro Rodríguez Bereijo, op. cit. supra. pág. 240.

público, comprometiendo las cantidades necesarias para cubrirlo.

Este compromiso de gastar no implica su ejecución, sólo la disponibilidad de los recursos para la ejecución del fin presupuestado.

Constitucionalmente, esa autorización de compromiso del gasto se contempla en el artículo 74 fracción IV.

El criterio del Pleno

de la Corte ha sustentado lo siguiente:

"IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS.

Ni del texto del artículo 74, fracción IV, constitucional, ni de ningún otro, se puede desprender que las leyes de ingresos no puedan ser modificadas sino de un año, luego entonces, esto no es posible obtener de una interpretación literal del precepto, ahora bien, en un afán teleológico de interpretación, debe decirse que la finalidad que tuvo el legislador al establecer una disposición de esta naturaleza, consiste en la necesidad de controlar, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público por

parte de la soberanía popular, de los representantes populares, de la cámara de diputados, derivada de la circunstancia de que es al pueblo, a través de sus representantes, a quien corresponde decidir, a propuesta del ejecutivo, a que renglones deben aplicarse los recursos aportados por el propio pueblo para sufragar el gasto público, lo cual hace al aprobar el presupuesto de egresos, así como vigilar el que dichos recursos se apliquen precisamente a los fines autorizados por la representación popular al aprobar ese presupuesto de egresos, lo cual realiza cuando en el año siguiente revisa la cuenta pública del ejercicio anterior, a raíz de la cual conocerá los resultados de la gestión financiera, comprobará si el ejecutivo se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y si se dio cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas, hasta aquí se ha hablado de gasto público, de autorización de presupuesto de egresos, de control, de evaluación, de vigilancia de ese gasto público, actividades y facultades que corresponden a la representación popular de manera exclusiva, sin intervención de la otra cámara y que constituyen actos que sólo son formalmente legislativos, a diferencia de las leyes de ingresos, actos que son formal y materialmente legislativos, y que no son

facultad exclusiva de la cámara de diputados, sino del congreso de la unión, del que esta sólo es una parte, por mas que en tratándose de leyes tributarias tenga forzosamente que funcionar como cámara de origen y su colegisladora, la de senadores, como cámara revisora, luego entonces, puede decirse que no se advierte razón jurídica alguna para regular, entre facultades exclusivas de la cámara de diputados, una que no lo es la de discutir primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, y mucho menos que se pretenda hacerle participe de principios que por tratarse de un acto diferente no le corresponde, el presupuesto de egresos tiene vigencia anual, porque el ejercicio Fiscal, por razones de política tributaria, comprende un período de un año. la disposición contenida en el artículo 74, fracción IV, constitucional, representa un esfuerzo en materia de planeación del gasto público, implica la programación de actividades y cumplimientos de programas, al menos durante ese corto plazo de un año. Sin embargo, la propia constitución acepta que ese presupuesto de egresos no debe ser estricto, no debe ser inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que haya variación cuando en su artículo 126 establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por

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

de discutir esos ingresos y de aprobarlos, n su caso, como cámara de origen, pero ni el uno ni la otra tienen la prohibición para presentar o para estudiar, respectivamente, antes de transcurrido el año, alguna iniciativa de ley que aquella modifique. De estimar que no existe la posibilidad jurídica de modificar, adicionar o reformar las leyes de ingresos y partiendo de una identificación o correspondencia exacta entre ingresos y egresos, no se podría atender la excepción al principio de anualidad expresa que hiciere posible fijar nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. Por otra parte, si se considera que ni las disposiciones que integran esas leyes de ingresos deben tener forzosamente vigencia anual, sino que pueden ser modificadas antes del término de un año, con mucha razón puede sostenerse que no hay impedimento legal alguno para que el congreso de la unión, en cualquier tiempo, reforme, adicione, modifique o derogue disposiciones en materia tributaria, siempre que en dichas leyes se respeten esos principios de legalidad, proporcionalidad y equidad que para todo impuesto derivan de la fracción IV, del artículo 31 constitucional.

Amparo En Revisión 6003/87.
Impulsora de Lubricantes
Automotrices E Industriales,

S.A. de C.V. y Otras, 10 de noviembre de 1988. Unanimidad de 13 votos de los señores Ministros: de Silva Nava, Rocha Díaz, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Villagordoa Lozado, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez y Presidente Del Río Rodríguez. El señor Ministro González Martínez Se retiro de La Sesión; Ponente: Mariano Azuela Güitrón.¹¹⁹

c.- Disposición del

Gasto. Será el momento en que el Estado se convierta en deudor, derivado de la realización de actos administrativos, contratos o de la propia ley.

d.- Reconocimiento y

liquidación del gasto. Por regla general una deuda es exigible cuando no existe un impedimento legal para que se excuse su pago, así el reconocimiento y liquidación del gasto tiene por objeto comprobar la existencia y legitimación de la deuda, determinando el monto del gasto necesario para cubrirla, ya que de la simple autorización para comprometer en gasto no se deriva un gasto real y efectivo, por ejemplo, la responsabilidad del Estado solidaria o subsidiaria, de

¹¹⁹ Informe 1988, Parte I, Octava Epoca, Pleno, pág. 834.

daños y perjuicios; por ello debe existir un nexo entre la autorización a gastar y el hecho que actualice su eficacia, para convertirse en un "acto debido".

e.- Pago. Se trata del libramiento de la cantidad que compone el gasto público, liberándose el estado de su deuda.

De todo lo anterior se concluye que hay que distinguir entre la autorización para comprometer el gasto y el pago mismo para su satisfacción; el primero se deriva de un acto formalmente legislativo, es decir, se trata de un poder a beneficio de la Cámara de Diputados, concretamente, y el segundo de una obligación o deber de la Administración Pública, lo cual determina, según mi punto de vista, el nacimiento de los efectos jurídicos del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que estas se crean a partir de la autorización legislativa y no antes. Es este pues el objeto de la autorización presupuestaria.

B.- DEBER DE LA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GASTAR LOS CRÉDITOS CONCEDIDOS

Otro efecto de la autorización presupuestaria, se deriva de determinar si existe el deber de gastar, si la autorización presupuestaria obliga a la ejecución del gasto público consignado.

En anteriores páginas, concluí que la validez de las obligaciones de pago del Estado no se subordinan a su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que no debe entenderse en el sentido de que la autorización presupuestaria no origina ninguna obligación para el Estado, ya que las obligaciones que nacen de la aprobación del presupuesto son de diversa naturaleza, que se concretan en la realización del gasto por parte de la Administración, obligaciones que vienen determinadas en las leyes especiales y que constituyen una limitación a la administración, en la elaboración y ejecución del gasto público.

El artículo 10. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece:

"Artículo 10.- El presupuesto, la contabilidad y Gasto Público, Federal, se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será

aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto". (sic).

De esta forma hablo de las obligaciones que tiene la Administración Pública de adherirse a las disposiciones de la Ley (simple principio de legalidad), en la forma de realizar los gastos, pero no hablo de una obligación genérica de gastar, pues esa es evidente, lo discutible es la obligatoriedad de disponer de la totalidad de los créditos presupuestarios, pues como ocurre a menudo, las circunstancias no hacen posible la ejecución total de un gasto, puesto que por ejemplo, un fin programado ya se cumplió sin haber utilizado la totalidad de los recursos disponibles.

Así tenemos que distinguir entre, la obligación de la Administración de ejecutar el gasto público y la obligación de la administración de disponer de la totalidad de los créditos concedidos:

1.- La obligación de la Administración de ejecutar el gasto público está supeditada a lo que han llamado gasto público necesario y gasto público discrecional.

El Gasto Público

necesario nace en virtud de la ley o de los contratos que crean obligaciones del Estado, y no del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que este por sí no implica una obligación de gastar, ya que ésto viene determinado por la legislación preexistente, y esto es así porque los derechos subjetivos de los particulares no pueden afectarse en cuanto a su existencia o validez, por la no concesión de los créditos presupuestarios correspondientes para satisfacerlos, cuando dichos derechos ya han sido adquiridos.¹²⁰

¹²⁰ En derecho mexicano, por derecho adquirido se entiende el acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y ese hecho no puede afectarse ni por voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario, así lo confirma el criterio de los tribunales federales:

DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LEYES. El derecho adquirido se puede definir como el acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y ese hecho no puede afectarse, ni por voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; la expectativa del derecho es una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado. Amparo en revisión 4226/76. María Luisa Flores Ortega y coags. 17 de febrero de 1981. Unanimidad de 21 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Volumen 78, pág. 43. Amparo en revisión 3812/70. Inmobiliaria Cali, S.C. y coags. (acumulados). 24 de junio de 1975. Unanimidad de 16 votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Pleno. Tomo 145-150 Primera Parte. Página 53.

DERECHOS ADQUIRIDOS Y ESPECTATIVAS DE DERECHO. Se deben entender por derechos adquiridos, las ventajas o bienes jurídicos o materiales de que es poseedor un titular del derecho, y que figuran en su patrimonio, y que no pueden ser desconocidos por el causahabiente o por el hecho de un tercero o por la Ley, debiéndose entender por esperanza o expectativa de adquirir un derecho, la posibilidad jurídica de obtener una ventaja o bien, que todavía no se realiza. La doctrina aclara estas nociones con el siguiente ejemplo: La pretensión que una persona puede tener sobre los bienes de otra persona que vive aún, en virtud de un legado que le ha designado ésta, constituya una simple expectativa o esperanza, cuyo

De tal forma que constituyen un gasto necesario y obligatorio, que ni la administración ni la autorización presupuestaria pueden ignorar.

De esta forma, el Presupuesto de Egresos de la Federación se convierte en instrumento o medio para el cumplimiento de lo dispuesto en

beneficio puede ser desconocido, por el autor delegado o bien por una nueva ley; por el contrario, la muerte del testador transforma esta esperanza o expectativa en un derecho adquirido que no puede desconocer una nueva ley. Por lo anterior se ve con claridad que sobre esta cuestión no se puede dar fórmula matemática, pues en realidad se trata de un problema jurídico complejo, y que en cada caso particular, el juzgador debe examinar y aquilatar los motivos de utilidad social que contribuyen a la aplicación inmediata de la ley nueva, por una parte, y por la otra, el valor de los intereses particulares que aspiran a protegerse en las normas de la antigua ley. TOMO CII, Pág. 1740.- Rincón Cruz Isaac.- 10. de diciembre de 1949.- 5 votos. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Primera Sala. Tomo CII, Página 1740.

DERECHOS ADQUIRIDOS. Siendo la ley el origen de todos los derechos de los individuos, en su relación con los demás, y con el estado, debe investigarse, en cada caso, el origen del derecho controvertido, su inmutabilidad, su posibilidad de transformación o su desaparición final, según la naturaleza del derecho y el desenvolvimiento de los acontecimientos sociales, que llevan al legislador a dictar nuevas leyes. Si el desarrollo de las circunstancias que dan nacimiento a un derecho privado, tiene lugar, integralmente, durante la vigencia de la ley que lo estatuye, es fácil fijar el alcance de ese derecho; pero si no ha sido así, habrá que examinar el caso para investigar que derechos pueden reputarse ya adquiridos, y no susceptibles de ser desconocidos por la nueva ley, y distinguirlos de las expectativas de derecho, que no pudieron entrar al patrimonio individual, porque las mismas normas legales hicieron imposible su adquisición; pues conforme a nuestro régimen constitucional, ningún derecho adquirido puede ser arrebatado, ni aun por mandato posterior del legislador, salvo cuando fuese dictado como ordenamiento expreso del poder constituyente, ya que toda aplicación retroactiva de la ley, viola las garantías que consigna el artículo 14 constitucional. Sra. De Educación Pública. Pág. 1564. Tomo XL. 17 de febrero de 1934. Tomo V. Pág. 650 Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Segunda Sala. Tomo XL. Página 1564.

la legislación preexistente, siendo aquí donde radica su valor jurídico y verdadera naturaleza jurídica.

Así, el Estado tiene la obligación de ejecutar, el gasto creado y ordenado mediante una ley, de lo contrario, podría, a primera consideración, pensarse que estaríamos hablando de la derogación de la ley que originó el gasto, lo que no es posible, ya que la falta de medios económicos sólo tiene el efecto, en su caso, de determinar la exigibilidad de la obligación, por ello es obligación del Estado incluir durante la elaboración del Presupuesto de Egresos la partida correspondiente para la satisfacción plena de su obligación.

a.- Respecto al deber de la Administración de disponer de la totalidad de los créditos concedidos, debemos partir de que está autorizada a gastar el máximo de lo concedido, mas si recordamos que en algunos casos existe deber de agotarlos y no sólo la facultad de realizar el gasto.

De lo establecido en los artículos 44 y 45 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se deduce la no obligación de gastar la

totalidad del crédito concedido, siempre y cuando no corresponda a una deuda contraída y pendiente a cargo del Estado.

Los créditos deben utilizarse en la medida que sean necesarios y no en la medida en que sean disponibles.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que el derecho presupuestario supone una distribución de competencias en materia de gasto público, ya que el Poder Legislativo aprueba el gasto y la Administración lo ejecuta.

Si la Administración estuviere vinculada a gastar la totalidad de los créditos concedidos, estaría sometido aun régimen de competencia vinculada que le quitaría toda libertad de apreciación en la ejecución de la decisión legislativa al autorizar un determinado gasto. Es aquí donde se deriva la facultad discrecional en el empleo de los créditos presupuestarios, excluyendo, como ya lo mencioné los destinados al cumplimiento de un obligación contraída por el Estado.

La discrecionalidad debe sujetarse a la necesidad de los servicios públicos y a las vicisitudes de las obligaciones contraídas por el Estado, por que no hay que perder de vista la distinción entre un acto debido del Estado y la discrecionalidad, en donde en el primero existe un mandato para la Administración de gastar.

C.- RELACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y LA PLANEACIÓN NACIONAL.

La relación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos de la Federación nace de un momento previo a la autorización legislativa, es decir, al momento de preparación del presupuesto, siendo el Plan un elemento vinculante a éste.¹²¹

Partiendo de lo anterior, podría pensarse que la Administración está obligada a ejecutar la totalidad de las consignaciones concedidas, con el fin de cumplir con los objetivos del Plan, lo que equivale a elevar la supremacía del Plan Nacional de Desarrollo sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación, derivándose la eficacia jurídica del Plan, lo que no es así, ya que la

puede sobrepasar los créditos autorizados los cuales constituyen una cifra máxima, para exceder en el gasto a los créditos presupuestos se requiere una nueva autorización legislativa en forma de suplemento o de crédito extraordinario, entre otras excepciones a dicho principio.

El presupuesto de Egresos de la Federación, constituye el monto máximo de las obligaciones que el Estado puede contraer y de las obligaciones que puede pagar dentro de un periodo de tiempo determinado (ejercicio presupuestario).

La regla general es que los créditos son limitativos, es decir autorizan a la administración a gastar hasta el límite de una cantidad determinada, pero en el caso de que la estimación sea insuficiente, la administración bajo ciertas condiciones, puede ampliar la cifra atendiendo a la obligación contraída así determinada. (ampliación automática).

2.- Limitación temporal, los gastos se autorizan para el tiempo de duración del ejercicio presupuestario.

¹²² Artículo 2o. de la Ley de Planeación.

3.- Limitación cualitativa, los créditos autorizados deben gastarse en las especificaciones que establezca cada partida para la cual han sido concedidos y no en otras distintas.

Aquí es importante distinguir si el gasto público se autoriza de forma global o en detalle, ya que de lo primero se desprende que la administración bajo su arbitrio podrá elegir el objeto en el que ha de realizarse el gasto, en el segundo caso, la administración esta limitada al cumplimiento del objeto detallado.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es una limitación a la discrecionalidad de la Administración para la realización del gasto público, según lo anterior.

E.- MEDIOS DE CONTROL

PRESUPUESTARIO.

La división clásica de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en un sistema de gobierno

como el mexicano, tanto en el ámbito federal como estatal, conlleva a mecanismos de presupuestación, ejercicio y control del gasto público en forma muy especial de cada uno de ellos, ya que existen objetivos y metas diversas en dichos poderes aunque con la misma finalidad: racionalizar el gasto público.

El control vigila la dirección de los recursos asignados hacia los objetivos trazados, corrigiendo desviaciones y vinculando los avances físicos y financieros con los objetivos, políticas y metas programadas.

Unos tratadistas distinguen entre "control" y "evaluación", diciendo que el control es parte de la evaluación. Otros aseguran que la evaluación es parte del control. Una tercera posición es aquella que señala que ambos términos son sinónimos. Existen varias definiciones del control:

Conjunto de actividades que se emprenden para medir y examinar los resultados obtenidos en el período, para evaluarlos y para decidir las medidas correctivas necesarias.

Análisis permanente de las desviaciones entre objetivos y realizaciones y a la adopción de medidas correctoras que permiten el cumplimiento de los objetivos, a su adaptación necesaria.

Proceso mediante el cual los responsables operacionales se aseguran que los recursos son obtenidos y utilizados eficaz y eficientemente para alcanzar los objetivos de la organización.

Para Cecilia Cevalos Ortega¹²³, en México el control de gestión gubernamental se fundamenta en el control del gasto o control presupuestal, citando a Gisli Blandal quien delimita tres aspectos:

1.- EL POLITICO, que se refiere al crecimiento *no intencional* del gasto público. El incremento en el gasto público se da en la medida en que la comunidad se incrementa y por ende aumentan las necesidades y requerimientos de servicios.

2.- EL INSTITUCIONAL, que distingue la organización funcional y gubernamental en centralizada y

descentralizada. En el país existe el sistema centralizado en que una dependencia ejerce el control de todas las unidades estatales o municipales, según el caso y el sistema descentralizado, en que cada dependencia tiene una unidad de control.

3.- EL OPERATIVO, que consiste en las técnicas y condiciones específicas a desarrollar que atienden a los sistemas que cubren las necesidades de cada dependencia e institución, bajo criterios rectores , de acuerdo a su organización administrativa.

Uno de los instrumentos más utilizados por el control presupuestal es el de la programación, que se define como el conjunto de actividades destinadas a determinar el volumen y composición del gasto público en función de los recursos existentes y las necesidades a satisfacer.

a.- Medios de control Legislativos. El control del legislativo sobre las finanzas tiene un señalado origen en las luchas entre el Monarca y los súbditos que ven culminado su triunfo a partir

¹²³ Cecilia Sevas Ortega. op. cit. supra. pág 79.

de la Revolución Francesa, que dio margen a que el principio de control Parlamentario sobre las finanzas, se expandiera por todo el mundo y formara parte fundamental de las constituciones, a grado tal que algunos tratadistas consideran como esencia del constitucionalismo el control de ingresos y gastos. Particularmente en nuestro país este antecedente cobra pleno vigor, el control financiero invariablemente ha estado en manos del Legislativo, desde el primer ordenamiento constitucional hasta el vigente en esta época, con algunas modalidades que atienden fundamentalmente a factores de tipo político.¹²⁴

Cuando en 1874 se implantó el bicameralismo se distribuyeron entre las Cámaras algunas facultades con el rango de exclusivas. La distribución estuvo presidida teóricamente por el principio general que señorea el bicameralismo de tipo federal, pues los autores de la reforma se propusieron dotar a la Cámara de Diputados de las facultades que afectan inmediata y directamente al individuo como individuo, que es lo que constituye el elemento popular, y a la de Senadores de las

¹²⁴ Héctor Morales Mendoza, op. cit. supra. pág. 209.

que inmediata y directamente constituyen el elemento federativo.¹²⁵

En este orden de ideas, como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados figuran las de tipo presupuestario asentadas esencialmente en la fracción IV del artículo 74 constitucional y complementadas con lo previsto en los numerales 75 y 126 del mismo ordenamiento. Los actos a través de los cuales ejercen estas atribuciones son: la aprobación de los Presupuestos de Egresos, que previene situaciones futuras y la revisión de la Cuentas Públicas, que atiende a circunstancias pasadas, pues tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar el ajuste a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.¹²⁶

La facultad de aprobar los Presupuestos se complementa con los artículos 75 y 126. El primero opera para aquellos casos en los que por cualquier circunstancia no fuera fijada retribución para algún empleo establecido por la ley, caso en el cual, por

¹²⁵ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1980, pág. 407.

¹²⁶ Héctor Morales Mendoza, op. cit. supra. pág.210.

efecto de este dispositivo, se entenderá por señalada la indicada en el Presupuesto anterior. De ese modo se evita que un sola Cámara, pasando sobre la voluntad de la otra, pueda privar de eficacia a la ley que creó los empleos, para lo que bastaría con no asignarles dotaciones.¹²⁷ Dicho de otro modo, el artículo 75 suprime la posibilidad de que un acto de Congreso sea nulificado por otro de una sola de las Cámaras.

El artículo 126 que contiene una excepción al principio de unidad del Presupuesto, plantea al mismo tiempo una incongruencia pues lo más importante como es la aprobación de los gastos de todo el año, incumbe a una sola Cámara, mientras que lo menos importante como es la aprobación de gastos posteriores corresponde a las dos Cámaras. La incongruencia sólo puede explicarse como un resabio más del unicamarismo, pues la disposición del actual artículo 126 que existía desde 57 estaba justificada entonces, porque si el presupuesto era expedido por el Congreso su modificación sólo podía realizarse por el mismo órgano mediante una ley.¹²⁸

Por las irregularidades derivadas de la inobservancia de este

¹²⁷ Felipe Tena Ramirez, op. cit. supra. pág. 320.

precepto 126 constitucional y por la mencionada falta de congruencia, muy saludable sería una modificación a su texto para actualizarlo y para regular la aplicación de los excedentes no previstos.

b.- Medios de control Administrativos o de autocontrol. Aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación da principio una etapa más del ciclo presupuestal en la que retoma la acción al Ejecutivo Federal, que es la del ejercicio del gasto público con el que el Estado atiende prioridades y demandas para el desarrollo del país, o sea la aplicación de las asignaciones por cada una de las unidades responsables a los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto.¹²⁹

Es por tanto importante en esta nueva fase la actividad de control y seguimiento en la ejecución del Presupuesto a cargo del Ejecutivo Federal, que realiza por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo pues conforme a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y al Decreto de Presupuesto de Egresos para 1999, entre otras,

¹²⁸ Idem.

están facultadas para dictar los lineamientos a los que deberán sujetarse las entidades en materia de ejercicio del presupuesto, logro de metas y suministro de información sobre el comportamiento del Gasto Público Federal.

**F.- EFECTOS DE LA
AUTORIZACIÓN PRESUPUESTARIA SOBRE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE
LOS PARTICULARES.**

Como ya he explicado el Presupuesto de Egresos de la Federación no constituye la fuente de las obligaciones del estado que dan lugar a gasto público, puesto que estas nacen de la ley del contrato o del acto administrativo. ¿Puede el Presupuesto de Egresos de la Federación derogar derechos subjetivos de los particulares o afectarlos? Para contestar hay que estudiar si: A.- El que una norma jurídica explícita en el Presupuesto de Egresos puede afectar un derecho particular o anularlo. B.- La no consignación en el presupuesto de un crédito necesario para atender al pago de una determinada obligación del Estado preexistente.

¹²⁹ Morales Mendoza, op. cit. supra. pág 215.

A.- Anulación de un derecho subjetivo mediante una norma explícita en el Presupuesto de Egresos de la Federación:

El Presupuesto de Egresos de la Federación no puede anular un derecho subjetivo particular, puesto que como consecuencia de que no es la fuente de las obligaciones del Estado, no determina la existencia de éstas sino su exigibilidad.

B.- No se puede hablar de una derogación implícita de un derecho subjetivo particular por su no inclusión en el Presupuesto de Egresos , por la misma razón que la anterior.

Si partimos de que la naturaleza jurídica de Presupuesto de Egresos de la Federación es sólo un instrumento de la ley presupuestaria material con una autorización legislativa, de modo alguno puede la no consignación derogar un derecho subjetivo particular, puesto que si la inscripción de una suma en el presupuesto no crea ningún derecho, sino que solamente hace posible la satisfacción de un derecho cuando éste haya sido contraído válidamente, tampoco podrá por él mismo extinguirlo

o anularlo. Solamente que su eficacia o la exigibilidad de tal derecho queda suspendida hasta que se consignen en el presupuesto los créditos correspondientes, pero el derecho permanecerá inalterado en su existencia y perfección jurídica.

Aún más, esté o no aprobado un gasto, la obligación sigue siendo válida, pues el Presupuesto de Egresos no es constitutivo de derechos, por ello no puede anularlos. La autorización presupuestaria sólo:

a.- Habilita a la administración a ejecutar el gasto, disponiendo de las cantidades de cada partida.

b.- Habilita a la administración para contraer válidamente obligaciones contractuales.

c.- Constituye una condición para la exigibilidad de las obligaciones del estado.

Así la única vinculación que debe existir entre la autorización presupuestaria y los derechos subjetivos de los particulares es en cuanto al empleo y manejo de los caudales públicos.

En otras palabras, la existencia de créditos presupuestarios afecta a los derechos subjetivos de los particulares, no porque constituyen un requisito interno propio de la vida de estos derechos, sino porque constituyen un requisito esencial del procedimiento administrativo de gasto público.

Existe un vicio, no en el derecho del particular, sino en el procedimiento administrativo para pagar.

Esto lo confirma la posibilidad que tiene un particular de acudir a los tribunales para obtener sentencia firme en la que se ordena a la administración la remoción del vicio procedimental administrativo que impide la satisfacción de su derecho.

Esto no contradice a la necesidad de una autorización legislativa, ya que cuando

exista una sentencia firme favorable al particular, la administración tiene la obligación de proceder al cumplimiento habilitando los créditos necesarios o solicitando, en este caso, un crédito extraordinario o suplemento de crédito.

Todo esto pone de relieve la dificultad en la que se encuentra un particular acreedor frente al Estado, respecto a instituciones, servicios y dependencias de la Administración Pública de la Federación, ya que por una parte, ningún Tribunal Federal puede dictar en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, estando exentos de prestar garantías en términos del artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles, por ello es a la propia administración a la que corresponde acordar la forma de pago, pidiendo en su caso una autorización a un crédito extraordinario por que de otro modo la administración sólo puede satisfacer las obligaciones comprendidas en la ley presupuestaria material o consignada en una partida presupuestal.

CAPITULO SEXTO

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En sus inicios esta institución y la administración financiera carecían de un control popular, tal y como hoy lo entendemos. La intervención de los representantes del pueblo se limitó a tutelar sus propios intereses sobre los excesos de los gobernantes. Durante el desarrollo de esta institución, se carecía de la idea de un plan jurídico, los caudales públicos se administraban como algo propio del gobernante constituyendo un accesorio del poder político, faltando el antagonismo individuo-Estado, punto de partida del moderno Derecho Presupuestario.

La bifurcación actual entre el principio "legalidad tributaria" en una parte, y el de "legalidad presupuestaria", de otra, desvaneció la significación que el presupuesto tuvo en sus orígenes respecto de los ingresos públicos, teniendo lugar el paulatino desgajamiento de dos partes del Derecho Financiero : El Derecho Tributario, de un lado, y el Derecho Presupuestario del otro, y es dentro del Derecho Presupuestario, donde se ubica todo el procedimiento jurídico

respecto al gasto público, así como los aspectos puramente referidos a él.

SEGUNDA.- En México esta institución se desarrolló al principio como un instrumento administrativo y contable, siendo la principal preocupación el control de la cantidad de gastos sin preocuparse del resultado que se obtenía. Posteriormente, se llegó a la idea de un Presupuesto como instrumento de la economía nacional y como mecanismo de redistribución de ingresos, hasta constituirse en el elemento de ordenación racional de la actividad financiera, a través del cual se enumeran los ingresos del Estado y los fines y objetivos en vista de los cuales se calculan aquéllos, y al mismo tiempo, se valoran comparativamente los ingresos en relación con los gastos a realizar dentro del período presupuestario.

TERCERA.- Debemos entender por gasto público aquél con las siguientes características:

1.- Que la erogación sea hecha por las entidades o las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal, así como por los poderes Legislativo y Judicial.

2.- Que la erogación se destine a la satisfacción de las funciones de los entes que constituyen la administración activa de la Federación.

3- Que el gasto esté previsto en el Presupuesto de Egresos. Caso contrario, la erogación sólo tendrá el carácter de egreso más no de gasto público.

CUARTA.- De lo anterior se concluye que el gasto público será, toda erogación efectiva (como acto de disposición) de los recursos del Estado, con su contrapartida en ingresos, que incide en las finanzas del mismo, realizada a través de sus órganos, necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones y para el desarrollo de su actividad legal específica o general, con sentido social y con un alcance de interés colectivo, que satisface necesidades colectivas e individuales, determinada en el Presupuesto de Egresos de la Federación y basada en presupuestos programáticos.

QUINTA.- Del concepto legal de Presupuesto de Egresos de la Federación, pueden deducirse las siguientes características:

1.- Es un acto de previsión contable.

2.- Es un acto de autorización de la Cámara de Diputados de gastos en un triple sentido: Temporal, Cualitativa y Cuantitativa.

- 3.- Constituye una previsión de gasto público.
- 4.- Previsiones de gasto que realicen los órganos del Estado que en el propio presupuesto se señalan.

SEXTA.- La característica de potencial redistributivo es de vital importancia, y considero que debe ser uno de los principios básicos del derecho presupuestario, puesto que abarca, desde mi punto de vista, perfectamente su finalidad.

SEPTIMA.- Respecto a los Gastos Públicos, el Presupuesto de Egresos produce efectos jurídicos precisos:

- 1.- Autorizar a la Administración a realizar el Gasto público.
- 2.- Limitar las cantidades a gastar hasta la cifra consignada en el Presupuesto.
- 3.- Fijar el empleo o destino que haya de darse a los créditos aprobados en el Presupuesto.
- 4.- Fija las bases para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Poder Legislativo.
- 5.- Descarga de responsabilidad al Ejecutivo, como el administrador de fondos, cuando se apega a lo establecido en el Presupuesto.
- 6.- Fija la responsabilidad cuando el autorizado para ejercer el gasto público obra fuera de sus funciones.

OCTAVA.- El Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto legislativo formal, un acto de autorización, que representa una mera estimación contable o cálculo de gastos públicos y una manifestación del control jurídico-político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

NOVENA.- El gasto público es una erogación efectiva, mientras que el Presupuesto es una previsión de gasto.

DECIMA.- El presupuesto representa el límite de lo que la Administración puede gastar, y de cómo gastarlo. Ya no se trata de un simple cálculo aproximado, de una nueva estimación contable, sino de una limitación jurídica y de un marco temporal dentro del cual ha de desarrollarse la actividad financiera del Estado. Salvo el caso en que normas constitucionales establezcan la aplicación de la ley presupuestaria a ejercicios financieros sucesivos.

DECIMA PRIMERA.- No confundir la fuente del gasto público con las fuentes de las obligaciones del Estado, distinción que es oportuna para valorar adecuadamente el alcance de los efectos jurídicos del presupuesto respecto a los gastos y

especialmente respecto los derechos subjetivos de los particulares.

DECIMA SEGUNDA.- La actividad financiera del Estado tiene un gran contenido económico, pero también dimensiones políticas, jurídicas y sociales, pues de no ser así perdería parte del sentido que observa en la vida del Estado de Derecho contemporáneo.

DECIMATERCERA.- La actividad financiera como sector importante de la actividad administrativa está sujeta al derecho positivo, en especial al Derecho Financiero

DECIMA CUARTA.- El Derecho Presupuestario se compone de las normas que le son propias y de los principios constitucionales, administrativos y legislativos que lo enriquecen.

DECIMA QUINTA.- El concepto de presupuesto debe limitarse en su utilización al punto de vista que ofrece la ley y la doctrina mexicana, en el sentido de referirse sólo a los egresos.

DECIMA SEXTA.- El control de las finanzas públicas por el Legislativo es un principio que se ha seguido de manera invariable en los ordenamientos constitucionales del país desde 1814 hasta la fecha.

DECIMA OCTAVA.- El Presupuesto debe ser considerado como un acto de decisión legislativa materializado en un decreto, en virtud del cual se aprueban las previsiones del gasto público del Estado presentadas por el Ejecutivo y se autoriza a ese Organismo su ejercicio anual. Este acto es formalmente legislativo pero materialmente mixto.

DECIMA NOVENA.- El Presupuesto Egresos no es constitutivo de derechos, por ello no puede anularlos. La autorización presupuestaria sólo: habilita a la administración a ejecutar el gasto, disponiendo de las cantidades de cada partida, habilita a la administración para contraer válidamente obligaciones contractuales, y constituye una condición para la exigibilidad de las obligaciones del estado.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Dirección General de Publicaciones de la UNAM, México 1973.
- 2.- Acosta Romero Miguel, Derecho Administrativo Especial,. Ed. Porrúa, México 1998, Volumen I, pág. 529.
- 3.- Bonnecase, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Cajiea, Ciudad de Puebla México, 1944.
- 4.- Casado Ollero Gabriel, Estudios sobre armonización fiscal y derecho presupuestario europeo, Ediciones TAT, 1987 Granada.
- 5.- Chopoy Bonifaz Dolores Beatriz, Panorama del derecho mexicano, Mc Graw Hill, México 1997.
- 6.- De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa S.A., México 1985.

- 7.- Delgadillo Lucero, Elementos de Derecho Administrativo, segundo curso, Editorial Limusa, México 1994.
- 8.- Flores Zavala Ernesto, Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa S.A., México 1974.
- 9.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México 1998.
- 10.- González García Eusebio, Introducción al Derecho Presupuestario, Editorial de Derecho Financiero, Madrid 1976.
- 11.- Griziotti Benvenuto, Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda, Editorial Reus, Madrid 1958.
- 12.- Hegewisch Díaz Infante Fernando, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México 1997.
- 13.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa-UNAM, México 1988.
- 14.- Jellinek, La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Madrid 1908.

15.- Mancera Rafael, El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México 1956.

16.- Margáin Manautou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, Editorial Universitaria Potosina, México, 1981.

17.- Musgrave Richard A., Teorías de la Hacienda Pública, Editorial Aguilar, Madrid 1969.

18.- Pirenne Henry, Historia de Europa desde la Invasión hasta el Siglo XVI, Fondo de Cultura Económica, México 1996.

19.- Rodríguez Bereijo Alvaro, El Presupuesto del Estado (Introducción al Derecho Presupuestario) Ed. Tecnos, Madrid 1970.

20.- Sánchez Bella Ismael, La organización Financiera de las Indias, Editorial Miguel Angel Porrúa. 1990.

21.- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Segundo curso, Ed. Porrúa, México 1995.

22.- Sevas Ortega Cecilia, Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México 1994.

23.- Sieveking, Historia Económica Universal, Madrid 1941.

24.- Tena Ramírez Felipe, Leyes fundamentales de México, 1808-1979, Ed. Porrúa S.A., México 1981.

25.- Villoro Toranzo Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa S.A., México 1980.

REVISTAS

1.- Revista de la Facultad de Derecho de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo XXXVI, Enero-Junio 1986, No. 145, 146 y 147.

Morales Mendoza Héctor: "La actividad financiera del Estado desde el punto de vista presupuestal".

2.- Revista Quorum, Instituto de investigaciones legislativas de la Cámara de Diputados, 2ª. Época, Año VI, No. 57, septiembre-octubre de 1997, México, página 71.

Mijangos Borja María de la Luz: "La naturaleza jurídica del presupuesto".

Vargas Avalos Pedro: "El Presupuesto Federal como columna del Federalismo y el Municipio Libre".

Fauzi Hamdán: "Algunas consideraciones jurídico económicas respecto del Presupuesto de Egresos".

3.- Revista Trimestre fiscal, año 15, no. 47, Guadalajara Jalisco, Julio-Septiembre de 1994. Instituto par el desarrollo de las haciendas públicas.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION

1.- Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Sala auxiliar, informe 1969, parte 2.

2.- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca. Segunda Sala. Tomo LXI.

3.- Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca. Segunda Sala. Tomo LXI.

- 4.- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Pleno, Tomo 52, Abril de 1992.
- 5.- Semanario Judicial de la Federación, Sexta Epoca, Pleno, Tomo CXVIII, Primera Parte.
- 6.- Informe 1988, Parte I, Octava Epoca, Pleno.
- 7.- Semanario Judicial de la Federación. Séptima Epoca. Pleno. Tomo 145-150 Primera Parte.
- 8.- Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Primera Sala. Tomo CII.
- 9.- Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Segunda Sala. Tomo XL.

LEGISLACION

- 1.- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público Federal.
- 3.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- 4.- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999.
- 5.- Ley orgánica de la Administración Pública Federal.
- 6.- Ley de Planeación.
- 7.- Plan Nacional de Desarrollo.
- 8.- Ley de adquisiciones y obras públicas.
- 9.- Ley de Entidades Paraestatales.
- 10.- Ley General de Deuda Pública.
- 11.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 12.- Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos.
- 13.- Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la comisión intersecretarial de gasto financiamiento para el despacho de los asuntos en materia de gasto publico y su funcionamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las secretarias de programación y presupuesto y de hacienda y crédito publico.
- 14.- Acuerdo que establece el sistema integral de administración financiera federal.

manzaner.doc/laafgg