

LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA

“LEY, REGLAMENTO Y DISPOSICIONES DIVERSAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE EGRESOS DE LA FEDERACION”

CESAR AUGUSTO IZAGUIRRE ROJO

Antes de abordar el estudio de tan importante legislación administrativa como la que comprende el enunciado de este trabajo, considero conveniente dar a conocer los antecedentes históricos de tan interesante legislación.

En la época prehispánica constituía grandes capítulos de egresos el sostenimiento del régimen de favoritos, servidumbre, palacios y huéspedes pertenecientes a la clase sacerdotal; también se hacían erogaciones para el mantenimiento de los templos y cultos; de la nobleza y de la clase militar, con sus cuarteles y arsenales. Por último, había que proveer el sostenimiento de los funcionarios públicos. Estos gastos se cubrían mediante una gravitación fiscal sobre todo el grupo; se aplicaban, además, tributos a las comarcas conquistadas, que consistían en el producto de la tierra, en efectos manufacturados o en la prestación de servicios personales por parte de los sometidos.

Durante la conquista previrreinal, los vasallos, vecinos y moradores de Indias estaban obligados a pagar el “quinto” o sea la quinta parte de oro, plata u otro metal que obtuviesen. Aun cuando existían funcionarios encargados de recoger y enviar el “quinto” a la corona de España, no los había para administrar y menos para mejorar los servicios públicos. Poco se sabe respecto a las erogaciones que necesariamente hubieron de hacerse para el sostenimiento del servicio de recaudación, único por lo menos que tenía que pagarse.

De la época virreinal se tienen pocos datos para fijar de una manera precisa el importe de los ingresos y egresos, pues aunque existió casi desde el principio de la dominación española el “tribunal de cuentas”, erigido el año de 1605, dicho importe era rendido aisladamente, deduciéndose los gastos de recaudación y sin que se hiciera cuenta alguna general del conjunto. Los egresos se refieren a gastos de recaudación, armada, sueldos de justicia, milicia, tropa, hacienda, gastos de presidios, guerra, pago de deudas, réditos, gastos de administración, etc., y se remitía el excedente a España. Todos estos ramos no estaban centralizados en una sola administración, eran

“superentendidos” por el virrey; por falta de coordinación, la recaudación de ingresos y la administración implicaban fuertes gastos, se multiplicaban las oficinas y se convirtió en un vicio nacional: el de la empleomanía en la cual imperaba el desorden, el empirismo, el contrabando, el fraude y la venalidad. La “real hacienda” más parecía inextricable laberinto que ordenada administración. La conclusión de todo esto era que, si bien existía un conjunto de presupuestos, tenían un carácter rudimentario por estar preparados sin orden, hechos en forma global, y no daban clara y exacta idea de los egresos.

Durante la iniciación y guerra de la independencia, el régimen hacendario de la colonia, falto de una sólida base económica, no pudo resistir, por carecer ya del apoyo de la tradición y del respeto a la autoridad constituida. Los ingresos disminuyeron y aumentaron los gastos que la revolución estimó indispensables. Por consiguiente no puede hablarse de presupuestos durante este lapso.

Es difícil reconstruir el sistema hacendario de México al iniciarse la época independiente; el régimen que prevalecía fue destruido por la revolución triunfante. De 1826 a 1870 ningún congreso se ocupó de examinar y discutir las llamadas cuentas de los dineros públicos. Como único dato interesante de este período puede citarse el de la introducción del sistema de la partida doble en la contabilidad fiscal, acaecido en 1852, y que se debió a don Guillermo Prieto, Secretario de Hacienda. Los presupuestos de estos años son meramente globales, sin detalle alguno, por lo que registran deficiencias considerables. Además, estaban plagados de errores tanto en lo que se refiere a los ingresos como a los egresos. Después de diversos interregnos en que se carecía por completo de presupuestos, como en 1843, 1847 y 1850-51, 1853-54-55, triunfante la Reforma y la Constitución, el Gobierno de la República se enfrentó con el problema del constante y considerable déficit. Debido a la intervención francesa, vuélvese a carecer de presupuestos y los que se formularon con posterioridad resultaron más vagos e imperfectos. En el año de 1867-68 se implantó, por primera vez en el ejercicio del presupuesto, el principio de universalidad. A partir de esta fecha comienzan a dictarse disposiciones tendientes a reorganizar la hacienda pública y apareció por primera vez un sobrante que no volvió a obtenerse sino hasta 1880-81.

Como elocuente resumen de todo lo que antecede, puede consignarse el siguiente dato: en 43 años, de 1825 a 1867, el deficiente en los presupuestos de egresos alcanzó la cifra de \$295.931,881.54 de la moneda de entonces.

A partir del período comprendido entre los años de 1872 y 1911 se dictaron, no sin tropiezos, numerosas disposiciones para implantar la uniformidad en las cuentas, el orden y la subordinación en las oficinas de Hacienda.

Durante el período presidencial de don Sebastián Lerdo de Tejada, de 1872-1876, se expidió la Ley de 18 de noviembre de 1873, relativa a la manera de preparar los presupuestos y de formar y examinar la cuenta del erario. Después vino la consolidación de la deuda y una nivelación en los presupuestos. A partir del año fiscal 1895-96, se registraron expedientes.

Debido al triunfo de la Revolución, en noviembre de 1911, no se tienen datos exactos del ejercicio del presupuesto correspondiente a 1911-12; tampoco los hubo por la asonada de 1913. Igual cosa sucedió por el estado en que se encontraba el país durante los años 1915, 1916 y 1917. El presupuesto de 1917 y 1918 rigió solamente seis meses, hasta el 31 de diciembre de 1917, por el cambio del año fiscal, pues se le hizo coincidir con el astronómico a partir del primero de enero de 1918.

El monto de los presupuestos aumentó a partir de la Revolución; se encontraron completamente desequilibrados hasta el año de 1923, en que se buscó su nivelación mediante el establecimiento de economías que no llegaron a realizarse.

Desde 1924 se normaliza un tanto la situación financiera del país, pero sin dejar de existir deficientes en los presupuestos, hasta 1928, fecha de la reforma presupuestal, que dio origen a la técnica y la forma actual que reviste el presupuesto.

Para dar una mejor idea de esta reforma, veamos someramente cuál era el método o sistema seguido antes de 1928 para la formación del presupuesto, a qué normas estaba sujeta su preparación y cuál era su estructura.

Tomemos como ejemplo el presupuesto de 1907-1908.

El presupuesto de los años que se mencionan (no debe olvidarse que el ejercicio fiscal comenzaba el 1o. de julio para terminar el 30 de junio del año siguiente), se dividía en once ramos subdivididos en partes, secciones y partidas, con excepción de los relativos a los poderes. Los primeros no obedecían a un orden lógico, si se exceptúa la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues ni siquiera estaban catalogados en orden de importancia. Cuando el presupuesto de algún ramo, como el de Gobernación, era muy amplio por abarcar gastos correspondientes a actividades o jurisdicciones diversas, se dividía en partes; mas, por lo general, cada ramo se encontraba dividido en secciones que, al igual que las partidas, llevaban un orden progresivo. Cada sección se refería a una dependencia interior, salvo lo referente a los poderes y a gastos generales. En cuanto a las partidas, llegaban a comprender los egresos más heterogéneos, ya que los gastos se agrupaban sin seguir orden, semejanza o analogía que permitieran localizarlos fácilmente; y como el número de la partida era progresivo, requeríase un manejo constante de años para poder ejercer el presupuesto sin dificultad.

El presupuesto constaba de seis columnas; una para el número de la partida; otra, la de mayor amplitud, para las partes y secciones, con indicación del concepto; la tercera, para la cuota diaria fija; la cuarta indicaba la asignación anual; la quinta las sumas parciales, y la sexta las totales.

Las partidas del ramo primero estaban comprendidas del 1 al 1,000; la siguiente, del 1,001 al 2,000; las del tercero, del 2,001 al 3,000, y así sucesivamente, hasta llegar al 110., que, por su extensión, abarcaba del 12,001-14,557.

Tomemos ahora al azar una sección, la número XXV del Ramo de Gobernación, a fin de comprobar que no existía un plan, programa, método o sistema conforme a los cuales se formara el presupuesto:

SECCION XXV

GASTOS GENERALES

4021	Para los gastos que ocasionen los presos civiles del orden federal	50,000.00	
4022	Construcción del monumento de la Independencia y del Panteón Nacional	450,000.00	
4023	Gastos del Diario Oficial y demás impresiones de la Secretaría	60,000.00	
4024	Gastos de la Colonia Penal de las Islas Mariás	100,000.00	
4025	Para ampliación de la Penitenciaría, reconstrucción de una nueva cárcel para sentenciados	650,000.00	
4026	Sueldos de empleados interinos de la Secretaría, sueldos de los sustitutos de los que gocen licencia con sueldo y auxilios a las familias de los empleados que fallezcan	2,000.00	
4027	Para la translación de empleados conforme a la Ley	3,000.00	
4028	Gastos Extraordinarios de todos los servicios del Ramo	140,000.00	1,455,000.00

Como se ve, el concepto "de gastos" es tan amplio que puede abarcarlo todo, no siguiéndose en cuanto a sueldos regla alguna, pues con una misma categoría su monto era diverso en virtud de que las remuneraciones de los empleados eran determinadas por los titulares de cada dependencia, con la autorización de la Secretaría de Hacienda.

Esta situación no varió sustancialmente sino hasta 1928, ya que todo se concretaba a numeración de secciones y división de ramos en tres partes. En 1923 se estableció una nueva, la de títulos, capítulos y secciones dentro de las dependencias interiores de cada Ramo. Estas variantes no obedecían al desecho de facilitar el manejo del presupuesto, estructurándolo debidamente, pues todas las innovaciones que se hicieron hasta 1927, se debían más a un propósito formal que a buscar la comodidad y el orden lógico para su ejercicio. Todavía en 1927 vuelven a aparecer las partidas globales.

En la reforma presupuestal de 1928, compenetradas las autoridades superiores de la Secretaría de Hacienda respecto a la imprescindible necesidad de reformar por completo, por sus múltiples deficiencias el sistema presupuestal seguido hasta esta fecha, y por no responder a las necesidades cada vez más crecientes de la administración pública, se llevaron a cabo concienzudos estudios sobre la materia a través del examen detenido de los sistemas presupuestales que imperaban en otros países.

En la exposición de motivos del presupuesto de 1928, se habla del viejo sistema de exagerar las evoluciones de los ingresos o de ocultar y disminuir aquellos gastos que imprescindiblemente exigirán los servicios públicos; se nos dice en dicha exposición además que el presupuesto viene a hacer un cuerpo coordinado de las atribuciones administrativas del gobierno y que, para determinar correctamente su monto, debe reunirse la mayor suma de datos estadísticos respecto al ejercicio del presupuesto en los últimos cinco años. En cuanto a los ingresos, éstos se aumentan una vez directamente y otras por medios indirectos como son el de perfeccionar los sistemas de recaudación y estimular las fuentes de riqueza que influyen en las finanzas públicas.

Los anteriores conceptos indican los lineamientos generales que el gobierno va a seguir en su técnica y administración presupuestales.

Las medidas básicas que se adoptaron para el establecimiento del sistema presupuestal más completo, fueron las siguientes:

- a) Expedición de disposiciones legales y reglamentarias para normar las labores de preparación y formulación de los presupuestos parciales de las diversas ramas del gobierno;
- b) Coordinación de esas labores por un órgano técnicamente capacitado para formular el presupuesto anual de egresos;
- c) Clasificación de las actividades oficiales y agrupamiento lógico de ellas en las diversas dependencias federales;
- d) Uniformidad en la organización interior de esas dependencias;
- e) Clasificación de las diversas erogaciones, de manera que puedan ser presentadas en el presupuesto de acuerdo con la organización de las

dependencias federales, de las actividades de éstas, de la naturaleza de la erogación y del objeto preciso a que esté destinada;

f) Clasificación del personal de las diversas oficinas públicas, con objeto de uniformar las denominaciones de empleos y unificar las dotaciones de sueldos correspondientes a las idénticas clases y grados en el trabajo;

g) Supresión, o reducción en lo posible, de las partidas globales y, en todo caso, precisión de los fines a que deban aplicarse las asignaciones relativas.

Con la adopción de tal sistema se trataron de obtener las siguientes ventajas:

a) El control, en su origen, de cada una de las erogaciones autorizadas por el presupuesto de egresos;

b) La mejor fiscalización de las operaciones hacendarias;

c) El perfeccionamiento de la organización administrativa;

d) El cálculo más exacto en las previsiones, para que no sean mayores ni menores de lo que reclama el servicio respectivo y, por ende, la tendencia a asegurar su equilibrio;

e) La posibilidad de presentar ante la nación un cuadro sencillo y completo de la distribución de los fondos públicos, que permita conocer el costo de los diversos servicios y las erogaciones que representen un aumento en el activo federal o una reducción de su pasivo;

f) El registro correcto en la contabilidad de las operaciones hacendarias;

g) La concentración fácil de los datos relativos a la estadística presupuestal.

Respecto a la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto, de 28 de mayo de 1928, publicada en el Diario Oficial de 8 de junio del mismo año, los principios en que se basó la redacción del proyecto respectivo fueron los siguientes:

I.—Responsabilidad del Presidente de la República, por su carácter de Jefe Supremo de la Administración, en las labores de preparación, formación y ejecución del presupuesto, considerado éste como expresión del programa administrativo del gobierno;

II.—Facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del Departamento del Presupuesto, en su caso, para revisar, coordinar, disminuir o aumentar las previsiones de gastos que hagan los diferentes órganos del gobierno federal en sus proyectos parciales de presupuesto, con el objeto de establecer el necesario equilibrio entre las erogaciones y las estimaciones de ingresos;

presentar una mejor clasificación de las erogaciones de las actividades oficiales y de los empleos; de evitar partidas globales de aplicación imprecisa; de permitir la comparación de las cifras principales del presupuesto en proyecto, con las del ejercicio corriente y con las del próximo anterior, así como con las estimaciones probables de ingresos para mostrar el equilibrio previsto; y, por último, para que el presupuesto sirva, a la vez, de informe acerca de las operaciones hacendarias del ejercicio anterior;

IV.—Vigilancia en la ejecución del presupuesto, de manera que las autorizaciones en él contenidas sean ejercidas con un criterio de estricta economía compatible con la mayor eficiencia.

Las disposiciones legales contenidas en dicha ley, expedidas con el fin de hacer su observancia obligatoria y permanente, se derivan de consultas hechas a disposiciones anteriores y de las prácticas administrativas que se consideró conveniente implantar. Estos principios sirven de base para la nueva estructuración del presupuesto, y la Ley establece los deberes y obligaciones para la formulación y aplicación del mismo. En la misma se creaba el Departamento Autónomo del Presupuesto, que no llegó a establecerse en la práctica a pesar de que se determinaban sus atribuciones, órganos y planta de empleados. El resto de dicha Ley es semejante a la actual, aunque de menor amplitud. El presupuesto de 1928 se inició con los resúmenes, por capítulos y conceptos; en seguida, el presupuesto propiamente dicho, dividido en ramos.

En el instructivo para la preparación del presupuesto de 1928, los créditos presupuestales reciben el nombre de partidas de egresos los cuales debían ejercerse con estricta sujeción a las limitaciones que las mismas señalan, porque debe ponerse especial cuidado en no colocar limitaciones inútiles, ni tampoco suprimir aquellas que sean necesarias para una mejor orientación del repetido presupuesto.

Es de capital importancia, agrega el instructivo, cuidar que los programas particulares de las dependencias queden descritos en forma clara, de tal manera que a cada partida de egresos corresponde una explicación de su destino y forma de cálculo, para que el ejercicio de él se haga con vista de sus documentos y sin olvidar nunca la tendencia que se siguió al consignarla en el presupuesto.

Antes de entrar de lleno al análisis de la Legislación vigente en materia del presupuesto, y poder incluir una relación acerca de la Ley, reglamento y disposiciones diversas del presupuesto general de Egresos de la Federación, lo que sin duda será la materia de otro trabajo, para finalizar se debe dejar anotado dónde tiene su origen la atribución de la Secretaría de Hacienda en tan importante materia.

Originariamente, las atribuciones que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de egresos emanan de los artículos 73 fracción VII, 74 fracción IV, y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos que a la letra dicen:

Artículo 73.—El Congreso tiene facultad . . .

VII.—Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Artículo 74.—Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados . . .

IV.—Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban concretarse para cubrir aquél.

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

La Ley de Secretarías de Estado, al hablar en su artículo 5o. de los asuntos que corresponde despachar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, manifiesta que competen a ésta todos aquellos que afecten al patrimonio de la Federación. En concordancia con lo dispuesto en la Ley de Secretarías de Estado, el Reglamento de la misma, en su artículo 3o., fracción III, dice que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formular y vigilar el ejercicio de los presupuestos federales.