

EL PROCESO PRESUPUESTAL EN MEXICO¹

AGUSTIN LOPEZ MUNGUIA

I.—ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

A.—Introducción

Los Estados de la República Mexicana se unieron para formar un Estado más vasto que representara a todos, para lo cual cedieron parte de sus atributos. Los órganos del Gobierno Federal tienen facultades expresas y limitadas, y son los que ejercen la soberanía en los términos de la Constitución. El pueblo, como titular originario de la soberanía y por su propia voluntad se constituyó en República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y unidos en una federación.

En los términos establecidos por la Constitución Federal y en las particulares de los Estados sometidas a las estipulaciones del pacto federal, el poder supremo de la Federación y los poderes de los Estados se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Los dos primeros se encuentran investidos de poder de mando y el judicial cumple la justicia, controlando la legitimidad de los actos legislativos y administrativos, sin que por ello adquiera preminencia sobre los otros dos poderes.

B.—Gobierno

El Poder Ejecutivo está depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuya elección es por votación directa del pueblo; dura en su ejercicio seis años y toma posesión de su cargo ante el Congreso de la

¹ Este trabajo es la respuesta a un cuestionario de la Sección de Finanzas Públicas del Instituto de Derecho Comparado, de la Universidad de París. De ahí su estructura y temas abordados. El autor agradece la colaboración del Sr. Humberto Lazcano.

Unión el 1º de diciembre. Como encargado del Gobierno de la República, tiene una serie de facultades que dimanán de la Constitución Federal para llevar la dirección de los negocios de la administración pública de la Federación y para cuyo despacho cuenta con la colaboración de los Secretarios y Jefes de Departamento a los que él designa y que, además, realizan el estudio y planeación de la política de conjunto en los diversos ramos de la administración activa. Estos funcionarios auxiliares del Presidente de la República, reciben su nombre, funciones y competencia por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y su Reglamento.²

Entre las diversas y complejas funciones que tiene encomendadas el Poder Ejecutivo, y solamente para los efectos del presente trabajo, se citan la facultad de iniciar leyes; esto es, el derecho de elaborar proyectos que habrán de presentarse a las Cámaras para su discusión, votación y aprobación en su caso. Incluye las de administración de las finanzas públicas de la Federación, cuyo responsable directo es el Secretario de Hacienda.

C.—*El Parlamento*

El Parlamento en México se personifica en el Congreso de la Unión, en que se encuentra depositado el Poder Legislativo. Dividido en dos Cámaras, la de Diputados se compone de representantes nombrados en elecciones directas cada tres años, y la de Senadores —dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal— se eligen directamente cada seis años. (Artículos 50, 51 y 56 de la Constitución).

El período ordinario de sesiones comienza el 1º de septiembre y concluye el 31 de diciembre de cada año. Desde el punto de vista de sus funciones fiscales, el Congreso a) revisa la Cuenta Pública de la Federación, que contiene las operaciones realizadas por el Gobierno en el año inmediato anterior y muestra la situación financiera de la Hacienda Pública de la Federación durante ese período y b) examina, discute y aprueba el Presupuesto de Gastos del siguiente año fiscal, considerando a la vez los ingresos necesarios para sufragarlos.

D.—*El Proceso Presupuestal*

El proceso legislativo presupuestal se divide en las siguientes etapas: iniciación, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la

² Esta Ley entró en vigor el 1º de enero de 1947 y su Reglamento fue expedido el 26 de marzo de 1947.

vigencia. Conforme a la mecánica constitucional son dos los poderes que intervienen en la elaboración de las leyes, el Parlamento en las tres primeras etapas y el Gobierno en las restantes. La publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación y los diarios o gacetas oficiales de los Estados, Distrito y Territorios Federales, contribuyendo la prensa nacional a su difusión y comentario.

• Conviene señalar las facultades de las Cámaras en materia hacendaria. En general se puede decir que las facultades del Congreso Federal se ejercitan a través de tres actos: la expedición de la Ley Anual de Ingresos, la expedición del Presupuesto de Egresos que sólo compete a la Cámara de Diputados y la aprobación de la Cuenta Anual o Cuenta Pública.³

Para el sostenimiento de la administración pública federal, el Gobierno demanda los recursos indispensables, mediante los ingresos que en México, tradicionalmente, se han clasificado en impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y deuda pública; se encuentran señalados en la Ley Anual de Ingresos de la Federación y tratados en particular en las leyes reglamentarias especiales respectivas. La Ley Anual de Ingresos, se inicia en la Cámara de Diputados y, posteriormente, es revisada y votada por el Senado. La publicación compete al Poder Ejecutivo de la Unión, tan pronto es aprobada por el Congreso. La Ley de Ingresos revalida las leyes reglamentarias.

II.—EL PRESUPUESTO

A.—Su preparación

De acuerdo con la Ley⁴ las diversas dependencias del Gobierno y los otros Poderes Federales deben enviar a la Secretaría de Hacienda los estudios que pretendan modificar sus respectivos ramos para el ejercicio fiscal a que se refiere la preparación. La Secretaría de Hacienda, por su parte, informa a cada una de las dependencias mencionadas, la dotación presupuestal del ramo que administra y su propia distribución proyectada, siguiendo las instrucciones del Jefe del Gobierno, y en función, entre otros factores, de lo que se haya previsto como ingreso fiscal probable.⁵

³ Artículos 74, frac. IV y 65 frac. II, con relación al Presupuesto de Gastos y Arts. 65, frac. II; 74, inc. "h", 73, frac. VII y 74, frac. IV, con relación a los impuestos.

⁴ Art. 5° de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁵ Una consideración de importancia es la del efecto del gasto público en la economía. Ver de Rafael Mancera Ortiz, "El Presupuesto como estabilizador del Desarrollo Económico". El Trimestre Económico, Vol. XX No. 4, Dic. de 1953; y "El Presupuesto y la Economía Nacional", Boletín Oficial de la Secretaría de Hacienda, Julio de 1957.

En un plazo perentorio el Secretario de Hacienda convoca a las dependencias federales para que designen representantes, a quienes habrá de darles las instrucciones respecto a la preparación del proyecto del Presupuesto y unificar el criterio con relación a los problemas que se presentaren*, de manera que a más tardar el 1º de noviembre de cada año, las dependencias del Gobierno y las de los otros poderes de la Unión, envíen sus proyectos preliminares de Presupuesto, ajustados a las sumas que les fueron señaladas.

A partir de esa fecha, la Secretaría de Hacienda empieza a realizar un estudio de cada presupuesto, haciendo las modificaciones que permitan al Gobierno obtener una mayor economía en los ramos de la Administración. Los dictámenes que se realizan con motivo de dichas modificaciones, son dados a conocer a los responsables de las dependencias afectadas. Estas deberán presentar los proyectos definitivos ajustándose a las modificaciones señaladas en los dictámenes. Hacienda, con la totalidad de proyectos de presupuesto debidamente estudiados y dictaminados, en el período que concluye antes del día 15 de diciembre de cada año, procede a elaborar el proyecto definitivo de Presupuesto General que deberá ser sometido a la Cámara de Diputados antes del 15 de diciembre de cada año, fecha límite.

B.—*Contextura del Presupuesto*

a) *Clasificación presupuestal*

Las provisiones de egresos de cada ejercicio fiscal, —en México al año de calendario— que corresponden al programa de las actividades, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, se agrupan en “Ramos” obedeciendo a una clasificación administrativa tradicional y que es, de hecho, una clasificación contable. Estos “Ramos” son los presupuestos de cada uno de los órganos de la administración pública y de los otros dos poderes, así como presupuestos especiales que por su naturaleza general no pueden encontrar cabida en los órganos mencionados. El Presupuesto de Gastos en la mencionada clasificación tradicional contiene los siguientes 22 ramos:

A) Por órganos del Estado:

- I. Legislativo.
- II. Presidencia.
- III. Judicial.

* Art. 8º de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos.

- IV. Gobernación.
- V. Relaciones.
- VI. Hacienda.
- VII. Defensa.
- VIII. Agricultura.
- IX. Comunicaciones.
- X. Economía.
- XI. Educación.
- XII. Salubridad.
- XIII. Marina.
- XIV. Trabajo.
- XV. Agrario.
- XVI. Recursos Hidráulicos.
- XVII. Procuraduría.
- XVIII. Bienes Nacionales.
- XIX. Industria Militar.

B) Por previsiones especiales:

- XX. Inversiones.
- XXI. Erogaciones Adicionales.
- XXII. Deuda Pública.

Cada uno de los ramos a su vez se divide en varios capítulos, como sigue:

I. Servicios personales, o sean las asignaciones destinadas a pagos que se hacen al personal empleado en los distintos órganos del Poder Público.

II. Compra de bienes para administración, que son asignaciones destinadas a la adquisición de mobiliario y equipo para ser empleado en las diversas dependencias en su función propia así como para cubrir algunos servicios públicos, principalmente de salubridad y de educación.

III. Servicios generales, que comprende las asignaciones destinadas para cubrir los gastos complementarios de la administración pública y para la atención de servicios públicos.

IV. Transferencias, que se definen como las asignaciones que como su nombre indica se transfieren en ayudas o subsidios a otros sectores de la población, que se traducirán en la adquisición de bienes o servicios, y cuya finalidad es el mejoramiento de niveles de vida de determinados grupos de

población, o fomentar actividades de índole cultural o económico. Aquí se consideran las subvenciones y subsidios para ayuda y sostenimiento o fomento de actividades de interés general; ayuda o fomento de trabajos, obras o construcciones que llevan a cabo el sector público o privado; auxilio a nacionales en el extranjero, a repatriados, a campesinos, a indigentes, a reclusos, etc.; a cubrir aportaciones del Estado al sostenimiento de Seguro Social, etc.

V. Adquisición de bienes para fomento y conservación, que comprende la compra de materias primas, equipo, maquinaria, vehículos, fomento y conservación de recursos naturales; construcción y conservación de unidades navales, aéreas, inmuebles, etc.

VI. Obras públicas y construcciones, que son las asignaciones destinadas a cubrir los costos de obras materiales de carácter público.

VII. Inversiones financieras, que son asignaciones destinadas a la inversión en acciones, bonos, obligaciones, participaciones, fideicomisos y títulos de crédito en general, que no sean títulos de crédito registrados en el pasivo del Gobierno Federal.

VIII. Erogaciones especiales, que son las asignaciones destinadas a cubrir determinados servicios especiales cuyo monto está condicionado al entero de sus productos; las asignaciones que por su carácter emergente, no fueron abarcadas en el capítulo respectivo; asignaciones destinadas a cubrir deficiencias justificadas en los rubros presupuestales, y, por último, para cubrir las erogaciones de nuevos programas que no se puedan clasificar en las subdivisiones de los artículos hasta no conocer las necesidades de tales programas.

IX. Cancelaciones de pasivo, que son las asignaciones destinadas a pagar la deuda pública en general, incluyéndose capital, intereses y gastos que ocasionan su emisión, colocación y pago.

b) Clasificación económica y funcional

Como muchos países que utilizan las cifras contables con finalidades de carácter económico, en México se presentan al Congreso, junto con la clasificación por Ramos, los gastos agrupados en una clasificación económica y funcional. El arreglo de las cuentas se inspira en la clasificación que recomiendan las Naciones Unidas en su Manual de Clasificación de las Transacciones del Gobierno. Los conceptos económico-presupuestales y sus subincisos son como sigue:

1.—Gastos Corrientes.

- a) Servicios personales.
- b) Compra de bienes para administración.
- c) Servicios generales.

2.—Gastos de Capital.

- a) Adquisiciones de bienes para fomento y conservación.
- b) Obras públicas e inversiones.

3.—Gastos de Transferencias.

- a) Subvenciones y subsidios al consumo.
- b) Ayudas culturales y sociales.
- c) Pagos de seguridad social.
- d) Otras transferencias.

4.—Deuda Pública.

- a) Capital.
- b) Intereses.
- c) Gastos.

Respecto a la clasificación funcional que agrupa los gastos de acuerdo con las actividades o funciones fundamentales del Estado, comprende los siguientes rubros.

- 1.—Comunicaciones y transportes.
- 2.—Fomento agrícola, ganadero y forestal.
- 3.—Promoción industrial y fomento comercial.
- 4.—Servicios educativos y culturales.
- 5.—Servicios asistenciales y hospitalarios.
- 6.—Bienestar y seguridad social.
- 7.—Ejército, armada y servicios militares.
- 8.—Administración general.
- 9.—Deuda pública.

c) *Utilización económica de las clasificaciones*

La agrupación económica del gasto y la que se hace del ingreso en forma de reacomodo de partidas junto con una serie de elaboraciones complementarias, se utilizan para presentar el resultado monetario de las opera-

ciones del gobierno, anexos a la Cuenta Pública y para proyectar el gasto, ingreso y resultado de las operaciones en el presupuesto en cuenta doble, es decir, en cuenta corriente y en cuenta de capital.

El déficit o superávit de las operaciones presupuestales del Gobierno Federal, tal como se venía presentando hasta 1954 en la Cuenta Pública, constituía el resultado de la comparación de los ingresos totales de ley con los egresos presupuestales totales; se trataba pues de un déficit o superávit administrativo, cuya finalidad era cuadrar las operaciones presupuestales. En vista de que tanto en los ingresos como en los egresos totales se incluían los movimientos de deuda y todas las operaciones virtuales o compensadas, este resultado presupuestal tenía poca utilidad para el análisis del efecto de las operaciones fiscales en la actividad económica.

Para lograr lo anterior en los Estados 1 y 2, anexos a la Cuenta Pública, se calcula el déficit o superávit monetario de las operaciones fiscales del Gobierno Federal, a base de valores en efectivo y tratando de captar el traspaso neto de fondos entre el Gobierno y los demás sectores: un superávit indica que el Gobierno recogió más dinero del que colocó en los otros sectores, y un déficit significa que hizo llegar más dinero del que recogió.

Todos los avances logrados hasta la fecha en materia económico contable se reflejan en la elaboración del Presupuesto en Cuenta Doble⁷ (Presupuesto de Capital), que a partir de 1958 constituye una forma regular de presentación de las cuentas del Gobierno Federal.

El Presupuesto en Cuenta Doble precisa el origen y destino del ingreso y el gasto público y como su nombre lo indica, comprende los ingresos y gastos del Gobierno en dos grandes secciones: la cuenta corriente y la cuenta de capital. Se precisa así el origen y el destino económico del gasto público lo que permite en forma simplificada y sistemática conocer el sentido de la acción gubernamental en la corriente de ingresos y su participación en el monto y estructura del gasto nacional.

Los ingresos corrientes se generan de los ingresos tributarios (impuestos) y de los ingresos no tributarios (intereses, dividendos, etc.) y los gastos del mismo carácter son los que significan una disminución de las existencias de numerario que no aumentan el activo fijo del Gobierno (mantenimiento de servicios públicos tradicionales y transferencias). Los ingresos de capital provienen de la realización de activo (ejemplo, venta de propiedades nacionales) y el gasto del mismo carácter incrementa el patrimonio del Gobierno

⁷ Para una explicación completa, ver *El Presupuesto en Cuenta Doble*, por Rafael Urrutia Millán, Investigación Económica, No. 69, Primer Trimestre de 1958.

(obras públicas e inversión financiera). La cuenta corriente refleja la variación de las disponibilidades del Gobierno y la proporción en que se financian los gastos administrativos con recursos ordinarios.

La cuenta de capital, por su parte, refleja la contribución del Gobierno a la formación de capital del sector público lo que en un país como México es de suma importancia, por la responsabilidad del Gobierno de promover el desarrollo económico, así como la parte que de esta inversión se cubre con un excedente de la cuenta corriente y la política que en materia de deuda pública corresponde de acuerdo con las necesidades reales de crédito del Gobierno.

C.—*La Comisión de Inversiones*

El desarrollo económico de México durante los últimos lustros ha sido auspiciado, fortalecido y realizado en ocasiones directamente por el Gobierno Federal. Las cantidades que por el renglón de inversiones (cf. *supra*) han ido en aumento año con año y sólo han disminuído en los años en que peligraba la estabilidad de precios, debido al comportamiento de la inversión privada. Este papel explica la preocupación del Gobierno por lograr una adecuada orientación y coordinación de los programas de inversiones de las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En la formulación de los presupuestos interviene la Comisión de Inversiones⁸ y al efecto, determina los niveles convenientes de inversión pública, considerando las necesidades de inversión y atendiendo a los recursos financieros disponibles, situación monetaria y cambiaria y aquellos otros elementos ligados a la inversión.

Aunque tiene antecedentes de 1947, la Comisión de Inversión, como funciona actualmente es producto reciente: de un decreto presidencial del 7 de septiembre de 1954, que encomendó a la Comisión "estudiar los proyectos de inversiones que reciba con objeto de valorar, en consonancia con las más apremiantes necesidades del país, la importancia particular que cada obra reviste en su aspecto económico y social... someter a la consideración del Ejecutivo un programa coordinado y jerarquizado de las inversiones públicas..."

La forma como opera la Comisión es la siguiente: con anticipación al próximo ejercicio fiscal se solicitan a las dependencias del sector público sus

⁸ Ver "*Comisión de Inversiones*", por Raúl Salinas Lozano, *Revista de Administración Pública*, México, D. F., Núm. 5, marzo de 1957.

programas de inversión; a la vez, la Secretaría de Hacienda comunica a la Comisión los recursos disponibles para inversión (los que pueden afectarse al alza por parte de la Comisión). Con ambos elementos, la Comisión estudia y jerarquiza los planes de inversión de los sectores y considerando, a la vez, el impacto económico de los mismos, los somete a la consideración del Ejecutivo. En su oportunidad y una vez que el Congreso ha autorizado el programa de gastos totales que le ha sometido el Ejecutivo, la Comisión de Inversiones anuncia a las distintas dependencias el programa que le ha sido autorizado por el Jefe del Ejecutivo, así como las condiciones a que se debe someter para su ejecución.

D.—Presentación del Presupuesto

a) Su envío al Congreso

El proyecto de presupuesto es enviado por la Presidencia de la República a la Cámara de Diputados (que tiene la exclusiva facultad de discutir y votar el presupuesto) donde es turnado a la Comisión de Presupuestos y Cuenta, que lo revisará y devolverá a la Cámara para su discusión y votación.

Al proyecto de gastos se acompañan estimaciones de los recursos totales por obtenerse en el ejercicio, que se detallan en el proyecto de Ley de Ingresos para el año financiero en cuestión.¹⁰

El proyecto definitivo de Presupuesto de Gastos y los documentos a que antes se ha hecho referencia, deberán ser depositados a más tardar el 15 de diciembre de cada año, ante la Cámara Baja, por el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Gobernación que es el órgano de enlace con los otros poderes de la Unión.

Como se ha esbozado en un principio, el marco legal que sirve de base para la preparación y presentación del Presupuesto, está constituido por la

¹⁰ Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de discutir y votar el presupuesto de gastos según lo establece la Fracción IV del Artículo 74 Constitucional; por consiguiente el Senado no interviene en la deliberación y votación.

¹¹ La Ley de Ingresos contiene los enunciados de los conceptos de recaudación de los recursos que deberá arbitrarse el Estado para cubrir su presupuesto de gastos. Dichos conceptos de recaudación se encuentran autorizados por las leyes tributarias expedidas por el Congreso de la Unión.

Constitución Política ¹¹, por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ¹² y la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos que regula la competencia delegada de la Secretaría de Hacienda y sus atribuciones en la preparación, presentación, ejercicio y reforma del Presupuesto de Gastos ¹³, así como sus relaciones con el Poder Legislativo.

Ya se expuso en otro lugar que, no obstante constituirse el Congreso en dos Cámaras —de Diputados y de Senadores—, la Cámara de Diputados es la que tiene la facultad exclusiva de discusión y votación del presupuesto de gastos. Sin embargo, siendo ésta la regla general, tiene una excepción: cuando se introducen reformas al presupuesto con posterioridad a su vigencia.

La Constitución establece que no puede hacerse pago alguno que no está comprendido en el presupuesto de gastos o determinado por Ley posterior y siendo el caso de la reforma por la falta de partidas específicas, se requiere de la intervención legislativa, pero esta vez, de ambas Cámaras —discusión y votación por el Congreso de la Unión— así esto resulta cuando para ejecutarse una ley o decreto se requiere desembolso de fondos públicos no previstos en la Ley del Presupuesto de Gastos en vigor.

E.—Examen de la Comisión de Presupuestos y Cuenta

Los preceptos que norman la actividad legislativa de la Cámara de Diputados, previenen que la Comisión de Presupuestos y Cuenta se integre, en escrutinio secreto con nombramiento de un número muy reducido y variable de miembros, el tercer día útil del periodo ordinario de sesiones.

¹¹ Concede al Presidente de la República, la facultad de iniciar leyes, la Fracción I, del Artículo 71 Constitucional; igual facultad la tienen los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, pero en esta materia la Ley Orgánica del Presupuesto delimita esta facultad en el Ejecutivo. Pueden citarse en apoyo el Artículo 65, Fracción II y 74, Fracción IV, Constitucionales, que implícitamente lo previenen.

¹² El Artículo 5º de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado señala la facultad de la Secretaría de Hacienda en todo aquello que afecte al patrimonio de la Federación, cuya disposición se interpreta en la fracción III del artículo 3º de su Reglamento que dispone que la formulación y vigilancia del Presupuesto corresponde a la citada dependencia.

¹³ El Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto completa el marco legal. Este, como los de su especie, es un acto administrativo en sentido formal y ley en sentido material, expedido por el Jefe del Gobierno en uso de la facultad que le otorga la Fracción I del Artículo 89 Constitucional.

La Comisión de Presupuestos de la Cámara Legislativa goza de amplias facultades para llenar su delicada misión, pues se encuentra en situación de pedir a cualquiera de las dependencias del Gobierno los informes que estime conveniente para la mejor realización de su cometido, incluso solicitar la presencia del Secretario de Hacienda en las juntas en que se estudie y discuta el presupuesto.¹⁴ Esto permite suponer que la Comisión de Presupuestos y Cuenta tiene un marco legal que le permite realizar una actitud suficientemente amplia y completa en el estudio del proyecto de Presupuesto.

La Comisión de Presupuestos y Cuenta requiere de *quórum* en la junta que habrá de aprobar el dictamen y éste tendrá validez si es firmado por la mayoría de los miembros que la integran. El dictamen se deberá presentar en sesión a primera lectura, en un período que no puede exceder de los límites de tiempo para discutir y votar el presupuesto.

F.—*Examen y voto en sesión*

Dado que en el capítulo subsiguiente se tratará lo relativo a la discusión y derechos de los miembros del parlamento, para terminar se tratará solamente lo indispensable, con los procesos legislativos de la discusión y votación.

La Cámara de Diputados requiere para su normal y legítimo funcionamiento de la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros; esto es, que exige el *quórum* constitucional para que pueda realizar sus labores. Satisfecho este requisito, los actos de apertura de sesiones y los de los negocios que trate, tendrán plena existencia jurídica si además alcanzan una votación mayoritaria absoluta de los miembros presentes.

Emitido el dictamen por la Comisión de Presupuestos y Cuenta, sobre el proyecto de Presupuesto de Gastos, a que se refiere la sección anterior, el Presupuesto es incluido en la orden del día para su primera lectura en sesión. Cubriendo una formalidad legal, el Secretario en turno dará primera lectura al mencionado dictamen. Al día siguiente fijado para la discusión y votación del proyecto en la orden del día, de los asuntos en cartera, se hará la segunda lectura del dictamen y, leído nuevamente por el Secretario y el voto particular en contra si lo hubiere, se procede en seguida a la discusión, y a tomar la votación que será nominal y deberá alcanzar mayoría absoluta para que adquiera rango de ley.

¹⁴ Art. 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos y 89 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.

El expediente del Presupuesto de Egresos pasará después a la Comisión de Estilo, que formulará la minuta la que deberá contener exactamente lo que se hubiere aprobado, que deberá ser firmada por el Presidente y dos secretarios de la Cámara. Seguidamente se asentará en el libro de leyes de la Cámara y será enviada para su promulgación al Ejecutivo.

III.—PRERROGATIVAS DE LOS MIEMBROS DEL PARLAMENTO

A.—Bases en que se realiza la discusión

Ante la ausencia de disposiciones que impiden enmiendas en la discusión del Presupuesto como en toda asamblea soberana, las facultades de aumentar o disminuir los gastos queda reservada a la Comisión de Presupuestos y Cuenta, la que puede y debe incorporar las enmiendas aprobadas por la asamblea antes de la discusión. De modo que al culminar el acto legislativo con la votación del proyecto de Presupuesto de Gastos según el dictamen que presenta la Comisión de referencia, se aprueba o se desecha el sentido de la mayor votación, ya que las enmiendas como queda dicho no caben en la discusión y las mociones suspensivas sólo prosperan si las aprueba la mayoría, caso poco frecuente en nuestro parlamento. Cabe sin embargo, hacer una sucinta explicación del desarrollo de la sesión en que es discutido el Presupuesto de Gastos.

En la Asamblea integrada por más de la mitad de la totalidad de sus miembros, después de haberse pasado lista de presentes por el Secretario en turno y anunciado que se somete a su soberanía el Presupuesto de Egresos de la Federación para su discusión, según la orden del día leída previamente, conocerá, por segunda lectura que se hará, del proyecto de Presupuesto enviado por el Gobierno, del dictamen respectivo y del voto particular en contra si lo hubiere.

El Presidente de la Cámara, que lo es de la Sesión plenaria, prepara una lista de los legisladores que harán uso de la palabra en pro y otra lista de legisladores en contra, que serán leídas antes de iniciarse la discusión. Cualquiera de los miembros de la Cámara está facultado para pedir a la comisión dictaminadora explique los fundamentos de su dictamen; en seguida se inicia el debate.

Se discute primeramente el Presupuesto de Gastos en lo general por lo que se refiere a los ramos y sus dotaciones, y después en lo particular, analizando las disposiciones que contiene anexas.

Los miembros de la Cámara que han de tomar la palabra, hablarán alternativamente en pro o en contra, llamándolos el Presidente por el orden

de las listas, pero aun los no inscritos en la lista de oradores podrán pedir la palabra, sin que se pueda interrumpir al orador sino por medio del Presidente, ya para ilustrar la discusión con la lectura de algún documento, ya cuando se infrinjan las disposiciones del Reglamento de debates o bien cuando se aparte el orador del tema a discusión.

Después de haberse escuchado a los oradores, el Presidente interrogará a la Asamblea si considera que el asunto se encuentra suficientemente discutido; si así lo considerare ésta, se procederá inmediatamente a votación; en caso contrario, seguirá la discusión en donde podrán tomar la palabra otros dos legisladores, uno en contra y otro en pro.

Discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y si es aprobado, seguidamente se discutirá en lo particular e igualmente votado. Antes de cerrarse la discusión podrá hacer uso de la palabra el Secretario de Hacienda si ha concurrido a las deliberaciones y siempre que lo juzgue prudente.

Llegado el momento de la votación, los secretarios lo anunciarán así en el recinto parlamentario y mandarán que se anuncie en la sala de desahogo, para que todos se encuentren presentes, prohibiéndose la salida o la excusa de algún miembro. Iniciada la votación, el Secretario de Hacienda, si ha concurrido a las deliberaciones, habrá de abandonar el salón de sesiones.

Terminado este acto, uno de los mismos secretarios preguntará dos veces en voz alta si algún miembro de la Cámara falta por votar y, hecho esto, votarán los secretarios de votos y uno de los Secretarios leerá los nombres de quienes desapruében, dando el número total de cada lista y publicándose la votación.

El Presupuesto de Gastos quedará definitivamente elaborado en el sentido de la votación que alcanzó la mayoría absoluta, acto solemne del Parlamento en que imprime el sello de validez, pasando a la Comisión de Estilo para formar la minuta con precisión y claridad conteniendo exactamente lo que se hubiere aprobado, para después ser registrado en el libro de leyes de la Cámara y enviado al Ejecutivo para su promulgación, como ya se ha dicho.

B.—*Los derechos de los miembros del Parlamento*

Los individuos del Parlamento gozan de las más amplias facultades, las que en materia de gastos se pueden resumir en tres procedimientos. Los derechos de los legisladores se realizan a) a través de las enmiendas que puedan presentar desde que es depositado el proyecto de Presupuesto hasta

antes de ser discutido en sesión plenaria, si son aprobadas por la mayoría parlamentaria; b) a través de las mociones particulares que puede presentar cualquier miembro de la Cámara, si son aprobadas por la mayoría parlamentaria igualmente; o bien c) en el ejercicio de sus derechos los miembros de la Comisión de Presupuestos y Cuenta, quienes tienen un ámbito lato en facultades para introducir en el dictamen los cambios que consideren necesarios al proyecto depositado por el Gobierno.

C.—*Modificaciones de las dotaciones*

La Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Representantes, una vez que ha examinado el proyecto de presupuesto de gastos, produce el dictamen que lo aprueba o modifica. En consecuencia el dictamen es la forma tradicional parlamentaria para introducir modificaciones al proyecto cualquiera que éstas sean, pero teniendo especial interés las modificaciones a las dotaciones. Se debe recordar, pues, la forma en que son ejercitados los derechos de los miembros parlamentarios y la importancia que tienen las enmiendas que, aprobadas por la mayoría de la asamblea, imponen aumentos o disminuciones a los créditos del proyecto. Los miembros de la Comisión de Presupuestos y Cuenta, ejercitando sus facultades al realizar el examen y dictamen del proyecto, producen las modificaciones mejor acabadas por tratarse de un cuerpo colegiado, que aunque reducido en número, tiene la más amplia información documental, y a su alcance diversos recursos que le permiten de manera privilegiada, con respecto a los demás miembros, realizar un estudio completo y sensato de las circunstancias que privan en los casos en que haya de modificarse la dotación presupuestaria del proyecto.

D.—*Los derechos del Gobierno para hacer prevalacer sus proposiciones*

El Presupuesto de gastos aprobado por la Cámara de Diputados en términos diferentes a los del proyecto elaborado por el Gobierno, habría tenido previamente una intervención decisiva del Secretario de Hacienda para impedirlo en sus intervenciones en las juntas de Comisión o en las sesiones de la Cámara. Si no lo hubiera conseguido, el Gobierno no tiene más derecho que el "veto", que en el presente caso es discutible debido a la falta de reglamentación constitucional¹⁵ y, aun haciendo uso del mismo, si la Cáma-

¹⁵ La Constitución General del país omitió la regulación del "veto" cuando actúa una Cámara en forma exclusiva, pues el Artículo 72 se refiere a la actuación de ambas Cámaras y sólo cabría aplicar el inciso "c" del citado precepto por mayoría de razón. Sin embargo conviene hacer mención al mecanismo del 72 Constitucional.

ra insiste en votarlo sobre las mismas bases en que fue aprobado, tendría el Gobierno la obligación de promulgar el Presupuesto de gastos.

E.—*Medios de presión al Gobierno*

De la lectura de la sección anterior se desprenden los medios de que dispone el Parlamento para presionar al Gobierno a promulgar el Presupuesto de gastos, tanto más cuanto a que el veto que introdujera el Presidente podría desecharse por no estar previsto en la Constitución de manera explícita, o por insistir en el proyecto sancionado con votación mayoritaria de las dos terceras partes.

Esta actitud de la Cámara es impracticada y si se señala es con objeto de presentar un panorama más o menos completo de las diversas y complejas funciones de un Parlamento en el sistema Presidencial.

F.—*Modificaciones de los miembros del Parlamento que entrañan nuevos gastos*

Las modificaciones que implican aumentos a los créditos existentes o la creación de nuevos gastos, pueden establecerse sin limitación alguna hasta tanto no afecten el equilibrio presupuestal, o bien si es alterado, se exige correlativamente la iniciativa de recursos que es sometida a los procedimientos ordinarios para su aprobación. Esto último, además de poco frecuente en la costumbre parlamentaria de México, resulta impracticable si tal intención hubiera, pues la Ley de Ingresos es sancionada por la Cámara de Diputados antes de conocerse el proyecto de presupuesto de gastos.

IV.—LEYES EN QUE SE APOYA EL PROCESO PRESUPUESTAL

Se hace una síntesis de las diversas disposiciones legales que, empezando por la Constitución General de la República, tienen relación directa o indirecta con los actos de preparación, aprobación, promulgación y ejecución del Presupuesto de la Federación. En el desarrollo de los puntos anteriores fueron citadas y comentadas la mayoría de éstas.

A.—*Constitución Política*

El Artículo 31 Constitucional en su fracción IV, establece la obligación de contribuir a los gastos públicos tanto de la Federación como de los Estados y Municipios, disposición que sirve de fundamento igualmente, como se infiere, tanto a la legislación tributaria que determina los recursos

como la presupuestal que determina los gastos. El Artículo 65 Constitucional, haciendo una programación de actividades del Congreso, en su fracción II, establece que durante el período ordinario de sesiones, examine, discuta y apruebe el Presupuesto de gastos del año fiscal siguiente.

El Artículo 70 da carácter de ley o decreto a toda resolución del Congreso, cuya interpretación auténtica se encuentra en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, ya votada por ambas cámaras ya en facultad exclusiva de alguna de ellas, de donde se infiere el carácter de Ley del Presupuesto de gastos. El Artículo 71, fracción I, faculta al Presidente de la República para iniciar leyes o decretos y que la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación le señala en facultad exclusiva la iniciativa de Presupuesto de gastos. El Artículo 73, fracción VII, reitera que el Congreso deberá aprobar las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto de gastos, en estrecha relación con el Artículo 31, fracción IV y el Artículo 65, fracción II, Constitucionales. El Artículo 74, fracción IV, otorga facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de gastos. El Artículo 75 Constitucional ordena que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo, o se tendrá por establecida la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que lo estableció. Y, por último, el Artículo 126 Constitucional categóricamente prohíbe la erogación de gastos no comprendidos en el Presupuesto o en ley posterior.

B.—*Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado al atribuir competencia, en su artículo 5º fija la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en todo lo concerniente al despacho de los asuntos de política fiscal, de crédito público, de política monetaria, y de los que afecten al patrimonio de la Federación, de donde se infiere la competencia de este órgano en el Presupuesto de gastos ya que se relaciona con todos los negocios citados. El artículo 3º, fracción III, del Reglamento de esta ley, le atribuye la competencia de formular y vigilar el ejercicio del Presupuesto de gastos.

C.—*Ley orgánica del Presupuesto de Egresos y su Reglamento*

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, a la que se ha hecho frecuente referencia, ahonda en la función que compete a la Secretaría de Hacienda en materia de Presupuesto de gastos. Haciendo una síntesis, se señalan las diversas actividades que desarrolla este órgano del Ejecutivo a través de las disposiciones de esta ley: Se encarga de señalar

anualmente las sumas de cada uno de los órganos federales y su distribución interna conforme las disposiciones recibidas de la Presidencia, expidiendo los instructivos a los que habrán de sujetarse los mismos y convocando a sus representantes para fijar las condiciones en que habrá de hacerse la preparación de sus respectivos proyectos de presupuestos, ajustándose además, a la forma que señalen los instructivos y los plazos que concede la ley.

Los citados órganos deberán presentar los proyectos preliminares dentro de los lineamientos y plazos fijados para que la Secretaría de Hacienda lleve al cabo su examen, ajuste y conciliación con el programa trazado, mediante dictámenes particulares que tiendan a una mayor economía en cada órgano de la Federación, a cuyos titulares se les darán a conocer a fin de que se modifiquen los proyectos preliminares de referencia.

Lo anterior, concluido, permite elaborar el proyecto definitivo de Presupuesto de gastos que es complementado con el conjunto de documentos que se le anexan que programan la actividad financiera del Gobierno, clasificado en unidades orgánicas o ramos que se dividen a su vez en capítulos, conceptos y partidas y conformado de acuerdo con las características esenciales de especialidad, universalidad, unidad y anualidad.

Así preparado, se deposita en la Cámara de Diputados por la Secretaría de Gobernación que es la dependencia del Gobierno de enlace e interrelación con los otros poderes de la Unión, en cuya cámara es examinado y votado.

La propia ley establece la forma de ejercicio del presupuesto, atribuyendo facultades a dicha Secretaría en la vigilancia de su aplicación, considerando ilícita la erogación de gastos cuando no exista partida expresa que lo autorice, estableciendo los formularios a que habrá de referirse el Reglamento de manera concreta, e interviniendo en el examen y autorización de los actos y contratos que impliquen erogación presupuestaria bajo sanción de ilicitud; de ahí que su intervención se extienda a la autorización, inspección y comprobación de la legitimidad de las erogaciones. Regula ampliamente las erogaciones por servicios personales y, por último, contiene una norma que se refiere al reconocimiento de la deuda pública y la forma para la erogación de gastos de amortización. Esta ley entró en vigor el 1º de enero de 1936.

El Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación expedido el 29 de noviembre de 1954 por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad que le otorga la fracción I del Artículo 89 Constitucional, preponderantemente se refiere a la ejecución del presupuesto fijando los requisitos que habrán de llenarse en la erogación, en los trasposos de dotación de partidas, en el ejercicio de partidas de suma alzada y en las ampliaciones

automáticas. Regula pormenorizadamente la forma y requisitos que habrán de cumplirse en la erogación de gastos por las prestaciones de servicios personales. Reglamenta el uso de las formas especiales mencionadas por la ley y las formalidades que deben llenar éstas. Asimismo crea la Comisión Permanente del Presupuesto, de carácter consultivo; esto es, sólo auxiliar de la Administración, por consiguiente, careciendo de facultades de decisión y mando.

D.—*Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación*

La Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación otorga competencia a la Contaduría de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda, para llevar la Contabilidad de la Hacienda Pública de la Federación. Tiene particular importancia el servicio de glosa de los recursos y gastos financieros que lleva al cabo esta dependencia. La Ley la faculta a establecer las normas para llevar la contabilidad de caja de las oficinas y agentes de la Federación con manejo de fondos, valores y bienes, a glosar las cuentas que rindan y a formular la Cuenta Pública que anualmente habrá de presentarse al Congreso de la Unión, funciones complementadas con la expedición de instructivos inherentes a la formación de cuentas, glosa, y manejo de la contabilidad. Esta ley fue expedida el 1° de enero de 1935 por el Poder Ejecutivo.

E.—*Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del que constantemente se hizo mención, establece en relación con el Presupuesto de gastos, la organización y competencia de la Comisión de Presupuestos y Cuenta, junta y dictámenes; la forma y requisitos en que deben llevarse a cabo las discusiones y votaciones y de las fórmulas en que deberán expedirse las leyes, tema que ya fue tratado extensamente.

F.—*Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda*

Por último se hace breve referencia al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda de 2 de octubre de 1946, que hace una distribución de competencias entre sus distintos órganos y en la preparación, ejecución y vigilancia del Presupuesto, las otorga principalmente a la Dirección General de Egresos, y en menor grado a la Dirección General de Estudios Hacendarios, a la Tesorería y a la Contaduría de la Federación. Este Reglamento expedido por el Ejecutivo en uso de la facultad que le concede la fracción I

del Artículo 89 Constitucional, actualmente no se ajusta plenamente a los cambios que ha sufrido la Secretaría de Hacienda en los últimos años e incluso con la expedición de la Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Federación, muchas de sus disposiciones fueron derogadas."

V.—INICIATIVAS EN MATERIA FISCAL

En capítulos anteriores se examinaron las facultades del gobierno en materia de iniciativa de gastos así como las prerrogativas de los miembros del Parlamento. Se hace ahora el examen especial, aunque sucinto, de las iniciativas en materia tributaria y de empréstitos.

Se puede sentar, en términos generales, el criterio de que las iniciativas de leyes, pueden presentarse indistintamente por el Presidente de la República, por los diputados y senadores al Congreso de la Unión o por las Legislaturas de los Estados.¹⁶ Sin embargo, es tradicionalmente el Gobierno, por conducto de la Secretaría de Hacienda, quien se ha encargado de preparar las iniciativas de leyes de recursos públicos. La Constitución general¹⁷ no es explícita en conceder facultades al Gobierno en esta materia; no obstante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, orgánica del Artículo 90 Constitucional, en su artículo 5º fija la competencia de la Secretaría de Hacienda en la materia de que se viene tratando, significando con ello la facultad de preparar los proyectos de las leyes respectivas, ya que tanto los actos preparatorios como los de ejecución de tal legislación, están en razón tanto de la política fiscal, del crédito público, de la política monetaria, como de la afectación del patrimonio de la Federación a que se refiere el precepto aludido.¹⁸

Con referencia al Parlamento Mexicano, la Constitución General establece que la discusión de las leyes puede comenzar indiferentemente en cualquiera de las dos cámaras, aunque empezará de preferencia en la Cámara en que se presente, a menos de que se trate de proyectos que versen sobre contribuciones y empréstitos, las cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.¹⁹ De esto se infiere que es el Congreso de la Unión y no una

¹⁶ El Artículo 71 Constitucional es el que señala competencias en materia de iniciativa de leyes.

¹⁷ Se fundamenta esta legislación en el Artículo 31, fracción IV; *65 fracción II; 72, inciso h); 73, fracciones VII, VIII, X, XVII, XXIX y XXX; de la Constitución General.

¹⁸ El Artículo 3º del Reglamento de esta Ley, señala la competencia de la Secretaría de Hacienda en la recaudación y administración de los recursos fiscales.

¹⁹ Artículo 72, inciso h, de la Constitución.

de sus Cámaras, como en el caso del Presupuesto de gastos como ha sido ampliamente tratado, quien aprueba los proyectos de leyes tributarias y de empréstitos, siguiendo los trámites comunes con la excepción de que se discuten inicialmente en la Cámara de Diputados como queda dicho.

Los recursos generales de que la Federación dispone, se encuentran señalados en la Ley Anual de Ingresos la cual tiene como objetivo primordial el de revalidar las diversas leyes relativas aprobadas con anterioridad por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo, de tal manera que se ha llegado a sentar el principio de que si la Ley Anual de Ingresos omite un concepto de ingresos cuya ley tributaria lo reglamenta y su cobro no queda comprendido en los conceptos catalogados en aquélla, ésta queda abrogada y, por tanto, legalmente no se puede cobrar el tributo.

Dentro del régimen tributario de la Federación, la Constitución establece los impuestos privativos que puede establecer, prohibiendo a los Estados de la Unión Distrito, Territorios y Municipios, gravar la misma fuente de riqueza que aquella afecta con impuestos indirectos. Los demás impuestos no enumerados en la Constitución y que, sin embargo, se encuentran establecidos, son impuestos concurrentes en que la Federación y las otras entidades políticas pueden gravar la misma fuente, o impuestos exclusivos de éstas.

Sobre tan importante asunto ha habido una preocupación manifiesta de algunos Gobiernos de la Federación para delimitar las facultades de ésta por una parte y las de los Estados, Distrito, Territorios y Municipios por otra. Desde el proyecto de Constitución Federal de 1856, se trataba de delimitar tales facultades, clasificando los recursos en contribuciones directas que sólo podrían fijar los Estados para constituir su hacienda y en contribuciones indirectas privativas de la Federación, mas dicho proyecto fue rechazado en el seno de las discusiones del Constituyente de 1856 y sólo se reservó a la Federación, entonces, la facultad de gravar la entrada y salida de mercancías, su tránsito en el territorio y los impuestos del timbre que los gobiernos de la Federación que se sucedieron hasta la época revolucionaria iniciada en 1910, no observaron celosamente.

Esto provocó una anarquía en que Federación y Estados concurriendo en materia impositiva, aquella alcanzaba gran preponderancia económica sobre la hacienda de los Gobiernos locales; circunstancia que es corroborada por el idéntico criterio sustentado en la Constitución de 1917 y fortalecida por la centralización política, con lo cual se aviva el empobrecimiento de la gran mayoría de los Estados de la República y se fomenta una rivalidad con

los impuestos concurrentes múltiples que lesionan el desarrollo económico del país.²⁰

Si la Federación se limitara a la observación del Artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución, para subsistir se vería en la necesidad de elevar en forma desproporcionada sus impuestos exclusivos para compensar su abstención en imponer gravámenes a las fuentes de riqueza reservadas a los Estados, o no podría subsistir porque sus finanzas serían extremadamente exiguas.

* Ives Limantour, Secretario de Hacienda en el régimen de Díaz, quiso corregir la anarquía reinante logrando reformas constitucionales de importancia que se trasladaron a la Constitución actual. En las tres convenciones nacionales —entre la Federación, Estados, Distrito y Territorios Federales— en 1925, 1933 y 1947, se ha discutido la forma de hacer un reparto conveniente de facultades impositivas y encausar una política tributaria sobre bases de plena cooperación en una mejor distribución del ingreso público.