

## LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO DESDE EL PUNTO DE VISTA PRESUPUESTAL

Por el licenciado Héctor Benito MORALES MENDOZA  
Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM

La exposición parte de una base de sustentación teórica de la actividad financiera estatal hasta llegar al aspecto particular que como tema central se aborda, que es precisamente la actividad presupuestal vista en la correlación que existe entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo de responsabilidad compartida en la formulación, aprobación, ejercicio y revisión del gasto público, en todo un proceso o ciclo presupuestal.

### 1. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

#### 1.1. *Concepto*

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”.<sup>1</sup> En ese amplio marco de referencia la actividad financiera sólo es una de las múltiples manifestaciones del quehacer administrativo, que puede definirse como “la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines”.<sup>2</sup>

#### 1.2. *Estructura de la actividad financiera*

De la definición anterior se pueden deducir las áreas más importantes de la estructura de la actividad financiera estatal, a saber: obtención de ingresos; gestión, manejo o administración de recursos propios y obtenidos; y, erogaciones o aplicación de los mismos. Los tres grandes rubros enunciados de enorme complejidad y vinculación estrecha e inmediata, no obs-

<sup>1</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S. A., México, 1968, pág. 3.

<sup>2</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Ed. Porrúa, S. A., México, 1973, p. 3. Definición que toma de Joaquín B. ORTEGA, *Apuntes de Derecho Fiscal*.

tante lo cual pueden ser objeto de estudio por separado y en esa virtud nos proponemos analizar sólo la última área, sin dejar de hacer mención a otros puntos de las dos primeras cuando esto resulte necesario.

### 1.3. Aspectos de la actividad financiera

Antes de entrar en materia y como complemento del punto anterior es pertinente aclarar que la actividad financiera estatal no se agota en la mera gestión de intereses puramente económicos, pues acorde con la realidad social involucra otros elementos que le dan orientación y sentido; esto es sin negar la importancia del factor económico que en buena medida la conforma. Considera, además, en su integración, aspectos de orden político, jurídico y sociológico.

El aspecto económico de la actividad financiera es innegable porque a través de ella el Estado obtiene y aplica los recursos necesarios para el logro de los fines sociales.

El aspecto político de la actividad financiera resulta también 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".<sup>3</sup>

El aspecto jurídico de la actividad financiera de igual modo es inobjetable, pues como actividad administrativa se encuentra sometida al derecho positivo. Por cuanto al aspecto sociológico resulta 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 deben ser tomados en cuenta e inclusive prevenirlos para lograr los objetivos del Estado.

De lo anterior se puede concluir con SÁINZ DE BUJANDA<sup>4</sup> que el fenómeno financiero es complejo: político, por la naturaleza del ente público que lo produce y de los fines que persiguen; económico, por los medios empleados; jurídico, por la forma en que se actúa y desenvuelve; y sociológico por los elementos a los que afecta.

## 2. MARCO JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA

Si como se ha precisado, la actividad financiera es uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa, debemos de convenir en

<sup>3</sup> MUSGRAVE, Richard A., *Teorías de la Hacienda Pública*, Ed. Aguilar, S. A., Madrid, 1969, p. 63.

<sup>4</sup> DE LA GARZA, S. F., *Derecho Financiero Mexicano*, p. 6. El autor agrega el aspecto sociológico no contemplado por Sáinz de Bujanda.

que aquélla al igual que ésta se encuentra sujeta al derecho positivo, no en vano hemos señalado, al referirnos a su conformación, el aspecto jurídico en ella contemplado.

### 2.1. *Derecho presupuestario*

Partiendo de la afirmación anterior y sin entrar en los problemas de autonomía planteados por la doctrina, es posible destacar la existencia de un régimen jurídico especial, separado<sup>5</sup> del tronco general del Derecho Administrativo y destinado a la normatividad de la actividad financiera, conocido bajo el nombre de Derecho Financiero y definido 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 la 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”.<sup>6</sup>

Conforme a esta definición en la que quedan delimitadas las tres grandes áreas de la estructura de la actividad financiera, el Derecho de las Finanzas Públicas se divide<sup>7</sup> básicamente en Derecho Tributario, Derecho Patrimonial del Estado y Derecho Presupuestario, este último de interés a nuestro 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”.<sup>8</sup> Las normas que integran esta rama del Derecho Financiero contienen en esencia principios de Derecho Constitucional y Administrativo, plasmados en la Carta Magna y en la legislación secundaria. En el primer caso 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. Ilustran el segundo caso las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; Orgánica

<sup>5</sup> En este sentido, “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”. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, p. 341.

<sup>6</sup> DE LA GARZA, S. F., *ob. cit.*, p. 14.

<sup>7</sup> Para FLORES ZAVALA, “Según la materia que integra su contenido, puede dividirse en múltiples ramas: Tributario, Bienes del Estado, Empréstitos, Organización de Oficinas de la Hacienda Pública, etc.” FLORES ZAVALA, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, Ed. Porrúa, S. A., México, 1974, p. 11.

<sup>8</sup> DE LA GARZA, S. F., *ob. cit.*, p. 15.

del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y General de Deuda Pública, entre otras, de aplicación en el procedimiento de elaboración, aprobación, ejecución y fiscalización del Presupuesto de Egresos de la Federación.

## 2.2. Gasto público

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";<sup>9</sup> 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.

### 2.2.1. Características

De acuerdo con MARGÁIN MANAUTOU,<sup>10</sup> una erogación hecha por la Federación quedará comprendida como gasto público si reúne las siguientes características:

a) Que la erogación sea hecha a través de la administración activa, o sean las entidades de la administración pública centralizada y paraestatal,<sup>11</sup> y demás Poderes de la Unión.

b) 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.

c) 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 como gasto público, sino que, además, es indispensable que

<sup>9</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Dirección General de Publicaciones de la UNAM, México, 1973, p. 265.

<sup>10</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario*, Ed. Editorial Universitaria Potosina, México, 1981, pp. 132 y ss.

<sup>11</sup> En este punto MARGÁIN MANAUTOU no considera a los organismos descentralizados, en opinión contraria a la que sostenemos, fundada en el artículo 90 constitucional reformado según decreto publicado en el *Diario Oficial* del 21 de abril de 1981. A mayor abundamiento, en el Presupuesto de Egresos de la Federación figura el correspondiente a los organismos y empresas de participación estatal mayoritaria sujetos a control presupuestal, estimado para el año de 1982, en el artículo 29 del respectivo decreto, en la cantidad de 1,321,147,294,000.00. Los egresos de las demás entidades no controladas se consideran en los recursos asignados a las entidades de la administración pública centralizada organizadas por sector.

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 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 mas no de gasto público.

### 3. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

La actitud previsoras del Estado en su función del gasto público se ha desarrollado paulatinamente. La existencia de un instrumento de la naturaleza del Presupuesto de Egresos no se ha dado en todas las épocas. Su implantación en la administración pública es relativamente reciente y propia de los Estados contemporáneos.

#### 3.1. *Antecedentes históricos y evolución*

El término "deriva de la palabra *budget* que significa presupuesto. En sus orígenes significaba el portamonedas público que servía para recibir y depositar los ingresos que después serían destinados a los gastos públicos. En Inglaterra se designaba con ese término a una 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 que tenía que disponer".<sup>12</sup>

En México, el primer antecedente jurídico nacional se encuentra en el artículo 113 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Latina<sup>13</sup> de 1814, dentro del Capítulo de atribuciones del supremo Congreso, precisamente como facultad del mismo la de "arreglar los gastos del Gobierno". La Constitución Política de la Monarquía Española<sup>14</sup> consigna, como facultad de las Cortes, en el artículo 131, la de fijar los gastos de la administración pública y en los artículos 341 y 342 la obligación del secretario del despacho de Hacienda de integrar y presentar el presupuesto. Cabe hacer notar que en este ordenamiento es utilizado por vez primera, el concepto de presupuesto, así como la facultad del Ejecutivo para su integración y presentación, y del Legislativo para aprobarlo.

<sup>12</sup> ACOSTA ROMERO, M., *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 266.

<sup>13</sup> "Art. 113. Arreglar los gastos del Gobierno. Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación." TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1979*, Ed. Porrúa, S. A., México, 1981, p. 43.

<sup>14</sup> TENA RAMÍREZ, F., *Leyes Fundamentales de México*, pp. 75 y 100.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos<sup>15</sup> de 1824, establece como facultad del Congreso General, en la fracción VIII del artículo 50, la de fijar los gastos generales y en la fracción V del numeral 110, consideradas como atribución del Presidente, la de decretar la inversión de las contribuciones.

La forma hasta aquí contemplada por los ordenamientos enunciados en cuanto a facultades se refiere, es igualmente observada en las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana<sup>16</sup> decretadas en 1836, en los preceptos 44 fracción II de la Tercera Ley y 17 fracción IX de la Cuarta Ley, con las innovaciones de señalar expresamente la vigencia anual de los gastos y su previsión de un año antes para el ejercicio fiscal siguiente, así como la de establecer, en el artículo 3º fracción II de la Primera Ley, la obligación de los mexicanos de "cooperar a los gastos del Estado".

El código político centralista conocido como Bases Orgánicas de la República<sup>17</sup> de 1843, vigentes en el período más turbulento de la historia de México, mantienen invariable el principio de aprobación del gasto a cargo del Congreso General en el artículo 66 fracción II y retoma la fórmula de la Constitución Gaditana de 1812, por cuanto a la presentación del "presupuesto" por el Secretario de Hacienda, con la modalidad de imponer una fecha determinada para que esto ocurriera: la del 8 de julio de cada año.

Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos<sup>18</sup> de 1857, se sientan las bases jurídicas presupuestales que conserva y más tarde enriquece la Carta Magna vigente. En efecto, pues el legislador establece en el artículo 31 fracción II, la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la manera "proporcional y equitativa" que dispongan las leyes, configurando el principio de legalidad en materia tributaria; en el artículo 72 fracción VII, 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 de las previsiones 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.

La Constitución Política de 1917 en vigor consagra los principios anteriores y les da nuevas dimensiones. Los apartados siguientes se dedican al tratamiento de estas cuestiones, razón por la que no se tocan en esta oportunidad.

<sup>15</sup> TENA RAMÍREZ, F., *ob. cit.*, pp. 174 y 183.

<sup>16</sup> *Idem*, pp. 206, 218 y 226.

<sup>17</sup> *Idem*, pp. 414 y 421.

<sup>18</sup> *Idem*, pp. 611, 618 y 626.

En el aspecto de implementación y sentido administrativos, el presupuesto también ha sufrido variaciones conforme a la evolución del marco jurídico y del Estado, partiendo de aquellos presupuestos pasivos ante los fenómenos económicos denominados “administrativos o tradicionales”, hasta los que responden a un concepto activo conocidos como “presupuestos por programas”.

“El advenimiento de las instituciones por medio de las cuales se da cuerpo a los procesos y mecanismos de la economía pública no fue precedido por una formulación sistematizada de ideas en este campo, sino que por el contrario, las incipientes reflexiones sobre la materia aparecieron como resultado de la existencia de dichas instituciones...”<sup>19</sup> Así tenemos que de una concepción de previsión de gastos e ingresos del sector público en el presupuesto administrativo, se pasa a una clasificación económica funcional como instrumento que refleja la actividad gubernamental y responde a los lineamientos de política económica y social; hasta llegar al presupuesto considerado base de la planificación, en el que repercuten los objetivos y metas de mediano y largo plazo a nivel nacional.

Si bien es cierto que la actividad financiera se ubica históricamente en el país en la época colonial, también resulta cierto que fue con la Constitución de 1917 y con la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de 1928 cuando principian los trabajos serios de sistematización del ejercicio del gasto público. La estructura del presupuesto federal para ese año adoptó la clasificación por Ramos de la Administración Pública, dividiendo los gastos en seis grandes capítulos:

- I. Gastos.
- II. Elaboración.
- III. Construcciones.
- IV. Adquisiciones.
- V. Inversiones.
- VI. Cancelaciones de pasivo.

En 1954 para identificar grupos homogéneos de actividades del Estado fue elaborada la Clasificación Funcional, integrada por nueve grupos:

- 10 Comunicaciones y Transportes.
- 20 Fomento y Conservación de recursos naturales Renovables.
- 30 Fomento, Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial.
- 40 Servicios Educativos y Culturales.
- 50 Salubridad, Servicios Asistenciales y Hospitalarios.
- 60 Bienes y Seguridad Social.
- 70 Ejército, Armada y Servicios Militares.

<sup>19</sup> RETCHKIMAN K., Benjamín, *Introducción al Estudio de la Economía Pública*, Ed. Dirección General de Publicaciones UNAM, México, 1977, p. 40.

80 Administración General.

90 Deuda Pública.

Para el año siguiente, a efecto de analizar la aplicación de los recursos se incorporó en el presupuesto la Clasificación Económica con tres apartados: Gasto Corriente, Gasto de Capital y Amortización de Pasivo. También en este año de 1955 se anexó la Clasificación por Objeto del Gasto que detalla a base de conceptos la Clasificación Económica e incorporó la Partida Presupuestal.

1000 Servicios Personales.

2000 Compra de Bienes.

3000 Servicios Generales.

4000 Transferencias.

5000 Adquisición de Bienes para Fomento y Conservación.

6000 Obras Públicas y Construcciones.

7000 Inversiones Financieras.

8000 Erogaciones Especiales.

9000 Cancelaciones de Pasivos.

Para complementar la Clasificación Económica, en 1958 el Presupuesto incorpora la Clasificación en Cuenta Doble. Los rubros complementados mostrando el origen de los recursos y el destino del gasto son:

Ingreso Corriente.

Ingreso de Capital.

Déficit o Superávit Presupuestal.

Hacia el año de 1965 tiene lugar la implementación del control presupuestal de 16 de las más importantes entidades del sector paraestatal. Para el año de 1972 el presupuesto considera por primera vez la totalidad de los recursos del Estado, es decir, los que provienen de las fuentes ordinarias de ingreso (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) y los que resultan de diversas fuentes de financiamiento. Además de lo anterior son incorporadas al control presupuestal otras entidades paraestatales.

En 1974 se adicionó en el presupuesto la Clasificación Sectorial que no tiene otro propósito sino el de presentar el gasto asignado por sectores económicos para determinar su efecto en el desarrollo económico y social del país. Los sectores son:

Agropecuario.

Industrial.

Desarrollo Social.

Transportes y Comunicaciones.

Turismo.

Administración y Defensa.



### 3.2. *Concepto*

En la doctrina y en la legislación no existe uniformidad en torno a la significación real del presupuesto. ACOSTA ROMERO<sup>20</sup> cita a varios autores que ejemplifican este acerto. Así, por ejemplo, para SANTAMARÍA el presupuesto es un cómputo anticipado; ROY LEROIX lo considera como un estado en el que se prevén los ingresos y gastos; SERRA ROJAS afirma que es un acto legislativo anual por el cual son previstos y autorizados los ingresos y los gastos...; BIELSA lo define como un cálculo legal y MUÑOZ AMATO como un plan de acción expresado en términos financieros. Las notas del concepto de presupuesto relativas al contenido (ingresos y egresos), sujeto responsable del ejercicio (Estado), previsión y anualidad son coincidentes en la mayoría de los estudiosos de estas cuestiones.

En la legislación mexicana la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación<sup>21</sup> en el artículo 15, indica que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, es un conjunto de documentos; la vigente Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,<sup>22</sup> en su artículo 15, declara que el Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados. "Por consecuencia, en México, a diferencia de otros países, se hace una diferenciación entre el presupuesto de ingresos y el presupuesto de egresos, estando sujeto a normas constitucionales y ordinarias diferentes tanto uno como el otro, y revisten naturalezas jurídicas distintas..."<sup>23</sup>

De acuerdo con lo anterior y en opinión personal las nociones de "cómputo anticipado", "estado", "cálculo legal" y "plan de acción", utilizadas por los autores son inadecuados porque al parecer atienden parcialmente al sentido complejo que en estricto sentido tiene el presupuesto. Más a propósito resulta la concepción de "acto legislativo anual por el cual son previstos y autorizados los ingresos y los gastos", que expresa Andrés SERRA ROJAS, pero aún imprecisa por las características peculiares que diferencian a unos de otros en el derecho positivo mexicano. Por cuanto a la legislación, en la primera ley enunciada, la noción es simplista y en la segunda de plano inexistente.

A nuestro juicio, 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 autoriza a ese Órgano su ejercicio anual.

<sup>20</sup> *Ob. cit.*, pp. 266 y 267.

<sup>21</sup> *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1935.

<sup>22</sup> *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1976.

<sup>23</sup> DE LA GARZA, S. F., *ob. cit.*, p. 116.

### 3.3. *Naturaleza jurídica*

En la doctrina extranjera se discute sobre la naturaleza del presupuesto de egresos sin llegar a un pleno acuerdo. En México tal circunstancia no debe plantearse si atendemos a las disposiciones jurídicas propias de los egresos, que conducen a determinar que el presupuesto de egresos es un acto formalmente legislativo, a consecuencia de su origen situado en una de las Cámaras integrantes del Órgano Legislativo, pero materialmente administrativo por ser un acto de previsión y autorización, es decir, el acto no crea ninguna competencia en favor del Ejecutivo pues ésta existe de antemano regulada en la Constitución. "Tan es exacto eso, que la Cámara de Diputados no podría dar su autorización a otro órgano del Estado que no sea el Ejecutivo, y esto porque, de acuerdo con nuestro régimen constitucional, dicho Poder es el competente para el manejo de los fondos públicos.

"No puede, por tanto, decirse que la Cámara, por medio del presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocimos en su momento oportuno."<sup>24</sup>

La Cámara de Diputados no crea competencia, decide sobre la aprobación o rechazo de los gastos públicos y autoriza su ejercicio, es decir, examina y discute una iniciativa del Ejecutivo en la que pone a su consideración un proyecto de las erogaciones que devienen, tras la autorización, en gasto público. La vinculación jurídica, por tanto, se da entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo en función de la aplicación de una regla general a un caso especial, sin crear una situación jurídica general, como sí acontece con su contrapartida, la Ley de Ingresos, en la que sí se sigue el procedimiento legislativo completo que le da el carácter de acto formal y materialmente legislativo.

## 4. PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

"Ya desde 1815 el gobierno francés presentaba ante la Asamblea el proyecto de presupuesto, que al ser aprobado se transformaba en el Acta Financiera del año. Como señalaba BURKHEAD, cuatro condiciones principales estaban vinculadas a este procedimiento: la anualidad del presupuesto; su aprobación anterior al principio del año fiscal al que se aplica; englobar todas las necesidades financieras para dicho año, y que se ajus-

<sup>24</sup> FRAGA, G., *ob. cit.*, pp. 362 y 363.

tara a la práctica financiera de que ninguna parte de las entradas estaría destinada a propósitos definidos, sino que todo el ingreso debía formar parte de un fondo consolidado, y los egresos tomados del mismo.”<sup>25</sup>

A más de siglo y medio de distancia y en México, cuatro son los principios estructurales del presupuesto: universalidad, unidad, especialidad y anualidad.

#### 4.1. *Universalidad*

Este principio del presupuesto “consiste en que todos los gastos públicos deben ser considerados en él”.<sup>26</sup> La Constitución así lo previene en el artículo 126, por lo que no puede hacerse pago alguno que no esté consignado en el presupuesto.

#### 4.2. *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, la cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas.”<sup>27</sup> La excepción a este principio se enuncia en la parte final del artículo 126 constitucional cuando dice: No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto, “o determinado en ley posterior”.

Lo anterior supone que en el supuesto de que los ingresos rebasen las estimaciones, el Ejecutivo sólo podrá hacer pago de gastos e inversiones con cargo a esos excedentes, mediante la respectiva ley reformativa del presupuesto aprobada antes de llevarlos a cabo. Para prevenir esta situación, a partir del ejercicio fiscal de 1972, se faculta al Ejecutivo para hacer erogaciones adicionales hasta por el monto de dichos excedentes. En el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y en los decretos<sup>28</sup> del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 1978 a 1982, se establece esta facultad en favor del Ejecutivo en los siguientes numerales: 1978, artículo 5º; 1979, artículo 5º; 1980, artículo 7º; 1981, artículo 8º; y 1982, artículo 9º. Conforme al párrafo final de estos numerales el Ejecutivo Federal al presentar a la Cámara de Diputados la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente, dará cuenta de las erogaciones que se efectúen con base en estas disposiciones.

<sup>25</sup> RETCHKIMAN K. B., *ob. cit.*, pp. 284 y 285.

<sup>26</sup> FRAGA, G., *ob. cit.*, p. 358.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 358.

<sup>28</sup> *Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, Ed. Dirección General de Difusión y Relaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1981, Anexo I, 1977, Anexo I, 1978, Anexo IV, 1980.

No obstante estas previsiones persiste una incorrecta delegación de facultades del Legislativo hacia el Ejecutivo.

En el año de 1965 fueron incorporados al control presupuestal los gastos de algunas entidades paraestatales, buscando ajustar el Presupuesto de Egresos de la Federación al principio de unidad y sobre todo porque el monto de éstos habría llegado a ser superior al gasto ejercido por la administración centralizada, que era el que se sometía a la aprobación correspondiente. A 1982 las entidades del sector paraestatal que figuran en el decreto de presupuesto suman 27, cifra que probablemente sufrirá incrementos, pues en los últimos decretos del presupuesto federal queda facultado el Ejecutivo para que, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, incluya en el presupuesto otros organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

#### 4.3. *Especialidad*

“Radica este principio 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 administración y sin perder la flexibilidad administrativa se llegue hasta el detalle que permita una eficaz administración.”<sup>29</sup>

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 controlar eficazmente las erogaciones”,<sup>30</sup> sobre todo en el momento de revisión de la Cuenta Pública, de acuerdo a la fracción IV del artículo 74 constitucional, que deberá ser presentada dentro de los diez primeros días del mes de junio. 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. Este 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.

<sup>29</sup> ACOSTA ROMERO, M., *ob. cit.*, p. 269.

<sup>30</sup> FRAGA, G., *ob. cit.*, p. 358.

El grado de especialidad es variable en la medida de lo posible. A esto se ha hecho mención en puntos anteriores y se insistirá en otros apartados.

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 esta prohibición la constituyen las partidas denominadas de "ampliación automática", que quedan comprendidas como erogaciones adicionales.

#### 4.4. Anualidad

Según este principio la autorización que implica el presupuesto "sólo tiene duración por el término de un año, de tal manera que las provisiones que contienen deben referirse a las necesidades que dentro del propio año sea necesario satisfacer".<sup>31</sup>

La base constitucional de este principio está enunciada en el artículo 74 fracción IV de la Carta Magna, cuya única excepción está señalada en el numeral 75 del mismo ordenamiento, que establece una especie de renovación automática de la autorización del presupuesto anterior en materia de retribución al empleo.

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 (ADEFAS).

### 5. ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Por mandato constitucional es al Ejecutivo Federal a quien corresponde la presentación del proyecto de Presupuesto a la consideración del Legislativo, en particular a la Cámara de Diputados, iniciando la actividad presupuestal anual del Estado en una franca colaboración de Poderes. "En efecto esta colaboración, en el caso de los presupuestos, se conforma a lo largo de todo el 'ciclo presupuestal', en particular a partir del ejercicio de iniciativa del Ejecutivo al someter este instrumento de la política de

<sup>31</sup> *Idem*, p. 359.

gasto a la soberanía de la Cámara, durante la discusión de éste en el seno de la propia Cámara y con posterioridad a su ejecución, cuando ejerce la Cámara su función de control, al hacer la revisión de la cuenta pública, proceso durante el cual el Poder Legislativo y el Ejecutivo participan estrechamente.”<sup>32</sup>

La presentación del proyecto de Presupuesto supone una labor previa de preparación del mismo a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo a lo previsto en la fracción V del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esa labor que con anterioridad realizaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, supone todo un complejo proceso integrado por diversas etapas, en el que hasta el año de 1976 se utilizaban métodos y procedimientos que derivaban de un modelo tradicional<sup>33</sup> adecuado para su época, pero distante en su respuesta para atender los requerimientos y necesidades de la fase actual de desarrollo de nuestro país, que desde esos tiempos demanda el sustento de una nueva técnica y filosofía presupuestaria, y un cambio radical en la mentalidad y concepción del mecanismo presupuestario por parte de los dirigentes e instrumentadores del mismo.

Adicionalmente, la modernización del proceso presupuestario también resultó impostergable al ponerse en marcha nuevos mecanismos de planificación para racionalizar y encauzar las acciones del Estado y de los demás agentes económicos.

### 5.1. *Reformas a la administración presupuestaria*

En este orden de ideas y para dar debido cumplimiento a sus obligaciones constitucionales en materia de presupuesto, el Ejecutivo Federal al principiar el presente régimen procuró la actualización o modernización de la estructura y funcionamiento del apartado administrativo gubernamental, la cual quedó formalizada en diciembre de 1976 con la publicación de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal;<sup>34</sup> de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal<sup>35</sup> y General de Deuda Pú-

<sup>32</sup> LIRA MORA, Humberto, “Los Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y la Cuenta Pública en la Planeación del Desarrollo”. *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Ed. Porrúa, S. A., México, 1981, p. 517.

<sup>33</sup> Con anterioridad, para llegar a un presupuesto se determinaban los bienes y servicios que el gobierno adquiría, constituyéndose de esta manera un documento administrativo contable, en el cual se consignaban los montos y la estructura del gasto autorizado que el Gobierno Federal debería realizar durante el ejercicio fiscal correspondiente. Nos remitimos en estas cuestiones al apartado 3 de este trabajo, de evolución del presupuesto.

<sup>34</sup> *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1976.

<sup>35</sup> *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1976.

blica;<sup>36</sup> disposiciones que sirvieron de marco jurídico a ese proceso de renovación administrativa al cual, paralelamente, siguió la puesta en marcha de mecanismos de planeación y control, como el Sistema Nacional de Planeación, los Planes Sectoriales, los Planes Intersectoriales y la nueva formulación del Presupuesto por programas, cuya implantación total se previó en un período de cinco años contados a partir de 1976, durante los cuales se irían incorporando paulatinamente los elementos programáticos que la técnica señalaba.

Así, para 1976, el vigente fue un Presupuesto con Orientación Programática con el que principió la apertura de programas y subprogramas en las entidades del Sector Público controladas presupuestalmente y se fijaron los objetivos y metas a lograr, así como las unidades administrativas responsables de los programas y subprogramas, definiendo además los costos respectivos de los mismos.

Para 1977 se pasó al Presupuesto Programático llamado de transición porque en este año operó el cambio de régimen. En este presupuesto se conciliaron los requerimientos del desarrollo económico con el programa global del Gobierno dentro de la flexibilidad, ajustes y cambios del gasto público orientado programáticamente. El fundamento jurídico de los cambios en materia de ejercicio y control presupuestal, para este año, se encuentran ya en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

A partir de 1978 a 1980 se trabajó en el proceso programación-presupuestación y se adopta la sectorización. En 1979 se elaboró la primera versión del Presupuesto por Programas.

Cubierto de este modo el primer objetivo se procedió en 1980, a establecer una nueva serie de medidas para activar el proceso de reforma administrativa presupuestaria y dinamizar los avances alcanzados. El punto central de esas medidas actualizadoras fue en este caso el área interna de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en la que incide, en mayor medida, el enlace entre la administración y la programación por ser la dependencia que tiene a su cargo la elaboración del Proyecto de Presupuesto, que es la Subsecretaría de Presupuesto. Las medidas condujeron a reordenar y reorganizar estructuras y funciones, así como a lograr la sensibilización de quienes ejercen la administración presupuestaria, a través de cuatro programas<sup>37</sup> que se describen a continuación:

<sup>36</sup> *Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1976.

<sup>37</sup> AGUIRRE VELÁZQUEZ, Ramón, *Modernización de la Administración Presupuestaria en México*, Ed. Ediciones INAP, Serie Praxis, México, 1980, pp. 8 y ss. También véase *La Reforma Presupuestaria*, Revista Programa N° 1, enero-febrero 1980, Ed. Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas de SPP, México, 1980, pp. 22 y ss.

- a) Reestructuración de la Subsecretaría de Presupuesto.
- b) Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal.
- c) Sistema de información del Presupuesto y Gasto Público Federal.
- d) Sistema de Control y Gestión de Programas y Proyectos Prioritarios del Sector Público Federal.

a) Reestructuración de la Subsecretaría de Presupuesto

Este programa se llevó a cabo con la idea de adaptar la administración presupuestaria al esquema de sectorización de la administración pública federal y al de la planeación para el desarrollo. Con la reorganización puesta en marcha, se delimitaron y precisaron las responsabilidades de la Subsecretaría de Presupuesto en el marco de las atribuciones que la ley otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Además en la programación presupuestaria se han venido desarrollando armónicamente todas las fases del proceso, es decir, la formulación, el ejercicio y el control del gasto en los niveles sectorial y regional. El resultado de la reestructuración se tradujo en la sustitución de las Direcciones Generales de Egresos y de Inveriones Públicas, por cinco unidades administrativas: la Dirección General de Política Presupuestal y las Direcciones Generales Sectoriales de Presupuesto Agropecuario y Pesca; Industria; Desarrollo Social; y Administración y Finanzas.

b) Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal

Este programa se conceptuó como un proceso gradual y sistemático, que ha venido buscando adecuar el sistema de presupuestación de la administración pública federal con su esquema de organización y funcionamiento sectorial, con objeto de darle mayor unidad y direccionalidad, así como incrementar la eficiencia en su manejo. Tal conjunto de acciones ha tenido como finalidad:

- Fortalecer la vinculación y el funcionamiento del esquema sectorial a través del manejo participativo y corresponsable del gasto público federal.
- Racionalizar el proceso presupuestario a fin de que los responsables del desarrollo de los programas puedan realizar las acciones necesarias para distribuir y de esta manera garantizar el cumplimiento de las metas previstas.
- Dar claridad y precisión al manejo del gasto público a cargo de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, para facilitar la evaluación sus acciones y de los resultados alcanzados y con ello retroalimentar con mayor suficiencia el proceso de programación-presupuestación.

Al contar con una concepción integral de los presupuestos en cada sector, se tiene una mayor transparencia en la composición y destino del gasto y se favorece el cabal funcionamiento del proceso programación-presupuestación en el nivel sectorial, lo que introduce una radical modificación en



la formulación, ejercicio y control del presupuesto y, colateralmente, una redefinición sustancial de las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto y los proyectos prioritarios del sector.

*c) Sistema de Información del Presupuesto y Gasto Público Federal*

El proceso de reforma presupuestaria y particularmente la corresponsabilidad en el gasto público requieren para su cabal funcionamiento, de la instrumentación de un sistema de información, con su enfoque global que sustente la toma de decisiones, al proporcionar una imagen completa de la programación-presupuestación, ejecución y control presupuestal y, en general, sobre la utilización, almacenamiento y proceso de información primaria y complementaria.

Este sistema ha venido generando el flujo de información indispensable para los programas sustantivos de la Subsecretaría de Presupuesto y además se ha convertido en el soporte insustituible de los diferentes planes y programas del sector público y de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

*d) Sistema de Gestión de los Programas y Proyectos Prioritarios del Sector Público Federal*

Con el propósito de que el presupuesto de egresos está ampliamente capacitado para cumplir su función de instrumento de política económica y se optimice socialmente el resultado del gasto público, es necesario contar con un sistema de control de gestión que permita el seguimiento y control físico y financiero de los programas y proyectos prioritarios, tanto de la administración pública central, como de la paraestatal. Con tal sistema es posible detectar oportunamente las desviaciones y dificultades que se presentan en el ejercicio del gasto y en consecuencia efectuar las correcciones necesarias.

Se fortalece el control del gasto y se hace más eficiente sin interferir en la acción de los coordinadores del sector, al proporcionarles información oportuna y veraz, que les sirva de base para la toma de decisiones respectivas.

## *5.2. Preparación del Proyecto de Presupuesto*

Como se ha precisado, es la Secretaría de Programación y Presupuesto quien juega el papel más importante en la formulación del programa de gasto público federal y del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal. Esta dependencia de la administración pública centralizada que nace con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal resume,

"históricamente, una serie de instituciones en materia de planeación, programación, presupuestación, evaluación, control e información de las acciones del sector público".<sup>38</sup> El primer Reglamento Interior que le es aplicable fue publicado en el Diario Oficial del día 23 de marzo de 1977.

De acuerdo con las últimas modificaciones que esta Secretaría sufre en su estructura y organización interna, formalizadas en el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto publicado en el *Diario Oficial* del 28 de febrero de 1980 que abroga el anterior de 1977, es en la Subsecretaría de Presupuesto en la que descansa la actividad de formulación del proyecto de presupuesto. En la tarea colaboran básicamente las cinco unidades administrativas que le fueron creadas en 1980 como resultado de la reestructuración, correspondiendo a cada una de ellas las siguientes funciones:

La Dirección General de Política Presupuestal surge como un órgano de carácter normativo y de apoyo global en la materia, encargado de efectuar estudios para precisar y avanzar en la vinculación del gasto corriente con el de inversión, de conformar el sistema de información sobre el gasto público y de analizar su implicación en la economía; adicionalmente, marcará la pauta en materia de asesoría, capacitación y programación presupuestaria, para el sector público federal.<sup>39</sup>

Conforme al artículo 22 del Reglamento Interior vigente, esta Dirección General desarrolla el sistema de presupuesto por programas e integra el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal,<sup>40</sup> para lo cual promueve internamente la metodología y sistemas conducentes.

En la elaboración del Proyecto de Presupuesto, las Direcciones Generales Sectoriales de la Subsecretaría de Presupuesto conducen la programación presupuestaria de los sectores de su denominación, como a continuación se cita:

*Dirección General de Presupuesto Agropecuario y Pesca.* Aspectos agropecuario y forestal, infraestructura hidráulica y pesca.

*Dirección General de Presupuesto Industrial.* Sectores de energéticos, minas y siderurgia e industria paraestatal.

*Dirección General de Presupuesto y Desarrollo Social.* Aspectos de salud y seguridad social; educación, cultura, ciencia y tecnología; asentamientos humanos y obras públicas; y comunicaciones y transportes.

<sup>38</sup> *Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, 1980, Anexo VI, p. 11.

<sup>39</sup> AGUIRRE VELÁZQUEZ, R., *Modernización de la Administración Presupuestaria en México*, p. 8.

<sup>40</sup> Al elaborar este trabajo no nos hemos ocupado del Presupuesto de Egresos del D.D.F. en virtud de tener una configuración propia, que escapa a nuestros propósitos de investigación.

*Dirección General de Presupuesto, Administración y Finanzas.* Aspectos de comercio y turismo, administración, defensa y poderes; financiero y laboral.

Es pertinente insistir en que esta estructura administrativa está concebida especialmente para servir a los propósitos sectoriales del presupuesto, pues "se pretende que cada una de las Direcciones Generales de presupuesto presenten programas integrales de la actividad económica, en los que se unifiquen los gastos corrientes y de inversión, a fin de apuntalar la congruencia intrasectorial en sus decisiones y facilitar e impulsar el análisis intersectorial".<sup>41</sup>

En la preparación del proyecto de presupuesto también interviene la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento creada por Acuerdo <sup>42</sup> del Ejecutivo, con carácter permanente, para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento. La Comisión se integra por los Secretarios de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, por los Subsecretarios de Programación, de Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público y por cinco representantes de cada Secretaría, designados como propietarios por los respectivos titulares. Por cada propietario se designará un suplente.

Esta Comisión persigue entre otras finalidades la compatibilidad de las decisiones que se tomen en materia de gasto público, de su financiamiento y de los programas correspondientes. En otras palabras, con su participación, busca dar coherencia al propio proyecto de presupuesto.

Integrados los datos necesarios es formulado un anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que deberá comprender las provisiones de gasto público del Poder Legislativo; las del Poder Judicial, que por reciente reforma a la Ley de la materia, él mismo formula y hace llegar directamente al Presidente únicamente para su integración; y las de todas las entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, excepción hecha del Departamento del Distrito Federal que tiene su propio presupuesto.

El anteproyecto de presupuesto, pasa a la consideración del Ejecutivo para su aprobación o modificación y posterior presentación a la Cámara de Diputados, ya como Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario de Programación y Presupuesto a dar cuenta del mismo.

El 7 de septiembre del presente año el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados, una iniciativa de reforma al párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 constitucional, "para que, tratándose del

<sup>41</sup> AGUIRRE VELÁZQUEZ, R., *ob. cit.*, p. 10.

<sup>42</sup> *Diario Oficial* del 29 de agosto de 1979.

ejercicio en que ocurra la transmisión del Poder Ejecutivo, el plazo de presentación se amplíe al quince de diciembre de manera que participen en forma definitiva, en su formulación, quienes deberán aplicar la política económica y social que sustenta” al proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De aprobarse tal iniciativa en sus términos, el numeral constitucional quedaría como sigue:

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

”I a III.—...

”IV.—...

”El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, o 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.

”...”

## 6. PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS

El siguiente paso del proceso presupuestal lo lleva a cabo la Cámara de Diputados, toda vez que ha sido elaborado y presentado el Proyecto de Presupuesto. Por mandato constitucional, el Secretario de Programación y Presupuesto debe comparecer ante ese Órgano Legislativo para dar cuenta del referido proyecto. A partir de ese momento la figura central de la actividad presupuestal es la Cámara de Diputados, sin que con ello deje de participar el Ejecutivo Federal, pues la Secretaría de Programación y Presupuesto sigue participando como responsable de proporcionar a los legisladores la información y aclaraciones que éstos solicitan para el cabal cumplimiento de sus atribuciones. Situación que a la inversa no se da en los momentos de preparación del presupuesto, como una de las limitantes existentes para el Órgano Legislativo en las cuestiones presupuestarias.

### 6.1. *Cambios recientes en el procedimiento presupuestal legislativo*

Al igual que aconteció en el ámbito de competencia del Ejecutivo, en el propio del Legislativo operaron cambios —aunque no tan sustanciales como los aplicados a la administración presupuestaria— para la actividad presupuestal a cargo de los legisladores. Dichos cambios formaron parte de la Reforma constitucional<sup>48</sup> del Presidente José López Portillo y pueden resumirse de la siguiente manera:

<sup>48</sup> *Diario Oficial* del 6 de diciembre de 1977.

supuesto y de las Cuentas Públicas, habida cuenta de que el único titular de la facultad de aprobación del gasto público es el Poder Legislativo en virtud de la tradición constitucional mexicana que invariablemente ha adoptado el principio de control financiero en manos del Legislativo.

13. El esfuerzo que hasta la fecha ha realizado el Ejecutivo Federal por implantar mecanismos que permitan el seguimiento y control físico-financiero del gasto público debe continuarse depurando los avances logrados hasta esta fecha y proponiendo las innovaciones que resulten necesarias.