

2 of
205



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

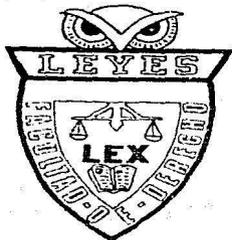
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICOS ECONOMICOS
FACULTAD DE DERECHO

CONCEPTO DE FINANZAS PUBLICAS EN EL ESTADO MODERNO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
TOMAS DOMINGUEZ FUENTES



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
MEXICO, D. EXAMENES PROFESIONALES

1986.



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CONCEPTO DE FINANZAS PUBLICAS EN
EL ESTADO MODERNO.

INTRODUCCION

	1
<u>CAPITULO I GENERALIDADES SOBRE LAS FINAS PUBLICAS</u>	2
I.1.- Concepto de Finanzas Públicas	3
I.2.- Su Autonomia	10
I.3.- Relaciones con otras Disciplinas	16
<u>CAPITULO II ADMINISTRACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS</u>	21
II.1.- Antecedentes Historicos del Presupuesto	21
II.2.- Concepto del Presupuesto	26
II.2.1.- Intervención del Estado	30
II.2.2.- El Pensamiento Liberal	30
II.2.3.- El Socialismo	31
II.2.4.- El Capitalismo	32
II.2.5.- Medio de Intervención	34
II.2.6.- Definición de Griziotti	34
II.2.7.- El Presupuesto en la Actualidad	35
II.2.8.- Economía y equilibrio	37
II.2.9.- El Presupuesto en el Socialismo	38
II.2.10.- El Presupuesto Financiero	40
<u>CAPITULO III LEGISLACION COMPARADA</u>	43
III.1.- Estados Unidos Americanos	43
III.2.- República Federal Alemana	46
III.3.- Inglaterra	48
III.4.- Francia	52
III.5.- Unión Soviética	55
III.6.- Polonia	58

III.7.- Bulgaria	60
III.8.- Cuba	62
III.9.- China Popular	64
CAPITULO IV <u>CARACTERISTICAS DEL PRESUPUESTO</u>	68
IV.1.- Naturaleza Jurídica del Presupuesto	68
IV.2.- Formación del Presupuesto	71
IV.2.1.- Egresos	72
IV.2.2.- Ingresos	76
IV.3.- Principios del Presupuesto	81
IV.3.1.- Universalidad	82
IV.3.2.- Unidad	82
IV.3.3.- Especialidad	83
IV.3.4.- Anualidad	83
IV.4.- Desarrollo del Presupuesto	84
IV.4.1.- Preparación	85
IV.4.2.- Aprobación	87
IV.4.3.- Ejecución	88
CAPITULO V <u>EL GOBIERNO MEXICANO SU ESTRUCTUA Y FUNCIONAMIENTO</u>	
V.1.- La Estructura del Gobierno Mexicano	97
V.2.- Su Funcionamiento	99
V.3.- Facultades del Gobierno en Materia Hacendaria	103
<u>CONCLUSIONES</u>	107
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	109

INTRODUCCION

Considero que para el conocimiento, en la actualidad de cualquier sistema político-económico, en cuanto a su sistema financiero a seguir es muy importante el conocimiento de las finanzas públicas, ya que ellas juegan un papel muy importante en la economía de cada país.

El complejo de problemas que giran alrededor del proceso gubernamental ingreso-gasto es denominado tradicionalmente como finanzas públicas, teniendo como actividad principal, el de constituirse en una disciplina que estudie las actividades del Estado, encaminadas a crear las instituciones, métodos y principios necesarios para el desarrollo económico de cada nación.

Para un mejor estudio de este proceso lo dividiremos en dos etapas, la primera comprenderá, en cuanto a los medios que rigen la percepción de los ingresos públicos a través de las leyes respectivas, la segunda etapa abarcará lo relativo a la aplicación, ejercicio y control correcto de esos egresos por parte del Estado.

La utilidad del conocimiento de las finanzas públicas, no lo constituye el lucro, sino la conformación del ambiente económico-social para que cada día los ciudadanos tengan mayor oportunidad de elevar su nivel de vida y realizar sus actividades en un marco de tranquilidad y si esta da a quienes producen la riqueza de una nación un mejor desarrollo de vida.

La dinámica evolutiva de las finanzas públicas, en nuestro país nos hace presumir que en el futuro continuarán desarrollándose cada día a un ritmo más acelerado y con una mayor proyección de diversificación, que nos hace considerar hasta que grado los que pretendemos obtener un título de abogados, podremos hacer frente a las nuevas y crecientes exigen-

cias de esas evoluciones.

El progreso general de México y muy especialmente, el desarrollo de las finanzas públicas requiere de profesionistas, con una mejor calidad de los servicios que prestan, de ahí la razón de estudiar y especializar se en esta rama de las finanzas públicas, para lograr una mejor preparación en este campo y colaborar en el acelerado desarrollo financiero de nuestro país.

Y en fin, mi deseo es que este sencillo trabajo merezca el favor del jurado que habrá de juzgarlo.

CAPITULO I

GENERALIDADES DE LAS FINANZAS PUBLICAS

I. I CONCEPTO DE LAS FINANZAS PUBLICAS

La palabra finanzas viene del francés "financie" y esta de la palabra latina finatio, de la raíz finis que significa acabar, poner termino me diante pago o simplemente una prestación pecuniaria.

En su origen, financiar es pagar y su sentido se ha extendido a la manera de obtener dinero y a su empleo o utilización, con la palabra financiero se alude a lo que es relativo a la Hacienda Pública. Por otra parte, las Finanzas Públicas en su sentido moderno presupone la existencia de una economía monetaria y de un poder público responsable de los efectos en la actividad económica, política y social de un país.

Ernesto Flores Zavala en su obra "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" para definir lo que debe entenderse por Ciencia de las Finanzas Públicas, dice con Francisco Nitti, "Podemos decir que la Ciencias de las Finanzas Públicas, tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas. Schultz and Harris dicen que la palabra finanza se refiere a todas las categorías y formas de las transacciones monetarias y agregan que aun cuando el término Finanzas Públicas no tiene por sí mismo un significado especial, más de un siglo de uso le ha dado una connotación precisa. Finanzas Públicas, es dicen, el estudio de los hechos, de los principios y de la técnica de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales" (1)

(1) Ernesto Flores Zavala, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Pág. 10, México 1984.

Por otra parte, Benvenuto Griziotti "Principios de Ciencia de las Finanzas" obra en la que señala "que el sustantivo finanzas o finanza (del latín medieval *finanzia*) indica los diferentes medios para los gastos p_ublicos y la consecución de los fines del Estado (2)

Hugh Dalton en su obra Principios de Finanzas Públicas, señala que el término "finanza significa asuntos pecuniarios y su manejo Finanzas Públicas en su acepción moderna, presupone la existencia de una economía monetaria". (3)

De acuerdo con estas definiciones, la ciencia de las Finanzas Públicas comprende dos partes fundamentales; una que se refiere a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o cualquier otro poder público (federación, estado o municipio) y otra que se refiere a la aplicación correcta, por parte de los poderes públicos, de sus ingresos o sea el gasto público.

La primera parte comprenderá las reglas de acuerdo con las cuales se deben establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, los efectos que en la economía general puedan producir, etcétera; los empréstitos; la emisión de moneda como recurso financiero; la expropiación por causa de utilidad pública y, en general todos los medios de que dispone el Estado para obtener el dinero o los bienes que necesita.

El segundo aspecto de las Finanzas Públicas, o sea, la aplicación de los ingresos públicos, comprenderá el estudio de los sistemas tendientes

- (2) Benvenuto Griziotti, Principios de Ciencia de las Finanzas, Ed. Depalma, Pág. 3, Buenos Aires 1959.
- (3) Hugh Dalton, Principios de Finanzas Públicas, Ed. Arayú, Pág. 4, Buenos Aires 1935.

a lograr el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado; comprenderá también el tratamiento del presupuesto, su ejercicio y control, los efectos del gasto en la distribución, la planeación económica del gasto público y la economía de los egresos en el ámbito nacional.

Las finanzas pueden ser de dos aspectos:

- a) públicas o b) privadas

Se considera ilustrativo el hecho de comparar las Finanzas Públicas con las privadas, ya que se deducen similitudes y diferencias que se consideran de utilidad, a fin de comprender el campo de acción de las mismas. En un concepto general se puede afirmar que los ingresos de una persona determinan, la posible cantidad de dinero de que disponen a fin de hacer frente a sus necesidades particulares.

Por el contrario, las autoridades Hacendarias del país, primeramente determinan sus necesidades futuras de dinero y posteriormente fijan los medios necesarios, para hacerse llegar esos recursos, en otras palabras mientras un individuo ajusta sus gastos a sus ingresos, la Hacienda Pública ajusta sus ingresos a sus egresos.

Puede asegurarse que las necesidades tanto del Estado como los particulares, crecen en mayor proporción a los recursos de que pueden disponer; por esta razón se trata de aprovechar lo máximo posible esos recursos, con el fin de solventar con mayor eficiencia sus necesidades. Esta situación ha motivado en gran parte, la constante superación del hombre, ya que en la actualidad podemos notar que nuestra sociedad cuenta con mejores y más suficientes servicios públicos, motivada por la contribución de los particulares con el Estado. Esta contribución de los particulares debe traducirse en una elevación constante del nivel de vida de la

sociedad, ya que sin una adecuada coordinación de esfuerzos no es posible desarrollar grandes obras de beneficio colectivo.

El ejercicio de las Finanzas Privadas implica una actividad económica tendiente a la obtención de ingresos, que en algunos casos obtiene lucro, por otra parte, en el caso de las Finanzas Públicas no existe tal finalidad de lucro sino que su propósito debe ser el del máximo beneficio social.

Los particulares obtienen sus ingresos como pago de su trabajo o mediante la inversión de su capital individual; en cambio el Estado obtiene sus ingresos por la aplicación de las leyes impositivas, en vista de lo anterior, los particulares realizan sus gastos de acuerdo con sus decisiones, en cambio, el Estado efectúa sus gastos sujeto a disposiciones de carácter legal.

La utilidad de las Finanzas Públicas, no lo constituye el lucro sino la conformación del ambiente económico-social, para que cada día los ciudadanos tengan mayor oportunidad de elevar su nivel de vida y realizar sus actividades dentro de un marco de tranquilidad ya que los objetivos, del Estado en materia económica y financiera se reducirán a los siguientes puntos:

- A) Realización del bienestar social y económico
- B) Realización de la seguridad
- C) Realización de la Justicia Social

Las Finanzas Públicas deben buscar el máximo beneficio social, de ahí nació el principio de máxima ventaja social, que consiste en el cumplimiento eficaz y oportuno de las funciones públicas, con objeto de lograr el mejor bienestar posible de la colectividad.

Actualmente existe la tendencia de pensar que los impuestos son excesivos y perjudiciales para la economía de la sociedad, o por otra parte la colectividad se inclina a pensar que todo gasto público es benéfico. Sin embargo, se debe considerar que no todos los impuestos son perjudiciales, no todos los gastos públicos son de beneficio general.

Por otra parte, a fin de ejemplificar que no es verdad que siempre un gasto público es benéfico en términos generales cabe hacer mención del caso de los gastos de guerras, los cuales obviamente van en contra del beneficio social. En igual circunstancia ponemos a los pagos de altos intereses por concepto de deuda pública, así como una gran cantidad de egresos motivados por el mal manejo de los fondos públicos, dada la mala fe o ineficiencia de los funcionarios públicos, responsables del movimiento financiero del país (En este aspecto México ha sufrido consecuencias graves, la situación actual).

El mejor sistema de Finanzas Públicas es aquel que asegure el máximo beneficio social, mediante la intervención del Estado en la vida económica y social del país y que el gasto esté plenamente comprobado.

Quando las condiciones financieras de un país son satisfactorias, el nivel de inversión privada aumenta dada la confianza que se tiene del futuro, además como consecuencia del incremento de las inversiones, aumenta también el nivel de empleo y el ingreso.

Por el contrario, cuando el país atraviesa por una etapa de depresión, los inversionistas disminuirán el nivel de sus inversiones, ya que no cuenta con la seguridad de obtener rendimientos satisfactorios, provocando de esta manera, una considerable disminución en el nivel de ocupación.

El ahorro y la inversión, se refleja en un momento determinado en la

economía moderna de los países, el hecho aislado más importante en lo que respecta al ahorro y la inversión, es que, en nuestra sociedad industrial, una y otra la realizan personas distintas y por distintas razones. En nuestra economía, la formación neta de capital o inversión las llevan a cabo tanto las empresas privadas como las del Estado, ya que cuando dichas Compañías tienen grandes oportunidades de invertir, sus propietarios se sentirán tentados a mantener en sus empresas, una buena parte de los beneficios, de donde resulta que el ahorro mercantil depende en alto grado de la inversión realizada por dichas empresas, también existe otro grupo ahorrador completamente distinto, los individuos y las familias.

El individuo deseará ahorrar por muchas y varias razones cualquiera que sea el motivo del ahorro individual; prácticamente no tiene nada que ver con las oportunidades de inversión de la sociedad y de las empresas.

Esta resulta un poco confusa por el hecho de que, en cierto lenguaje la palabra inversión, no siempre tiene el mismo significado que en los tratados de economía. Definiremos la inversión neta, o formación de capital como el aumento neto del capital real de la comunidad (equipos, edificios, existencias de mercancías, etc.) mientras en el otro tipo de lenguaje se habla de inversión. Cuando compran un terreno, unas acciones o cualquier tipo de propiedad, para los economistas, en cambio todo eso no son realmente sino meras transferencias, en las que lo que uno invierte otro lo desinvierte técnicamente, solo hay inversión neta cuando se crea un nuevo capital.

Así es que el ahorro y la inversión la realizan individuos distintos y por razones ampliamente independientes entre sí, son las familias las que principalmente deciden ahorrar, pero la conformación de capital tiene

lugar sobre todo en el mundo de las empresas.

El volumen de inversión varía enormemente de un año a otro y de un decenio a otro, esta actuación se comprende si observamos que las oportunidades rentables de inversión dependen de elementos dinámicos y relativamente impredecibles de la expansión del sistema económico, es decir de elementos ajenos al propio sistema económico, la técnica, la política, las expectativas optimistas o pesimistas, la confianza en el ambiente, los gastos e impuestos del Estado, la política legislativa y otros. En todo lo referente a los estímulos a la inversión, estamos en manos de los dioses. Lo mismo podemos tener suerte que no tenerla, y lo único que cabe decir es que la suerte puede cambiar.

Afortunadamente, no es forzoso abandonar las cosas a la buena fortuna, tendremos ocasión de ver que es posible seguir normas públicas y particulares perfectamente razonables, que fortalecerán grandemente la estabilidad y el crecimiento productivo de nuestro sistema económico.

Tropezaremos asimismo con algunos difíciles problemas sin resolver en nuestro esfuerzo por conciliar el pleno empleo con una razonable estabilidad de precios. De lo anterior podemos decir que en cierto modo el ahorro y la inversión determinan el nivel de ocupación y el ingreso, ya que cuando hay confianza y estabilidad económica dentro del país hay posibilidades de invertir logrando así un aumento de capital real de las empresas. Y por otro lado tanto individuos como familias pueden ahorrar si existe una confianza y estabilidad económica en el país, ya que sino la hay, las personas en lugar de ahorrar, desahorran, es decir gastando anualmente más de lo que ganan, cubriendo la diferencia con deudas o gastando ahorros previamente acumulados.

I.2 SU AUTONOMIA

La Ciencia de las Finanzas Públicas como tal, con autonomía respecto de la economía política, es de reciente creación; su historia independiente no puede remontarse más allá de la Revolución Francesa, esto no quiere decir que el fenómeno financiero en el Estado no se haya presentado antes de ese acontecimiento; por el contrario desde que surge la vida en colectividad, surge también el imperativo de atender a necesidades de tipo colectivo que para ser satisfechas requieren gastos que deben ser cubiertos, no por un individuo en particular, sino por la colaboración de todos los miembros de esa colectividad; y mientras mayor desarrollo va adquiriendo la solidaridad social, el fenómeno financiero público se presenta cada vez con mayor intensidad, a tal grado, que en múltiples ocasiones, provoca violentas crisis sociales el desequilibrio de las Finanzas Públicas y la repercusión que tal desequilibrio ha tenido, en el sistema económico de una sociedad, sin embargo, no fue sino hasta el siglo pasado cuando la Ciencia de las Finanzas Públicas conquistó su autonomía y fue objeto de estudios sistemáticos.

En el antiguo testamento se puede apreciar que en aquel tiempo ya existía la obligación de los particulares para con el poder público, ya que estableció que el pueblo judío tenía la obligación de entregar a la iglesia, el diezmo de sus ganancias. Además se establece el uso de la moneda para transacciones mercantiles entre personas radicadas en poblaciones lejanas evitando de esta manera los elevados costos de transportación. Las disposiciones contenidas en el antiguo testamento tuvieron aplicación no solo en Judea, sino que su trascendencia llegó a la misma Roma, a la Edad Media y hasta nuestros días aun observamos esta marcada influencia.

La cultura griega aportó grandes conocimientos para las Finanzas Públicas, toda vez que en los poemas de Solón se recomienda el instrumento fiscal como medida para disminuir la mala distribución de la riqueza así como las desigualdades sociales, que tanto preocuparon al poder público en Grecia.

En el siglo IV A. de C., Jenofonte en su obra "Medios de aumentar las rentas públicas de Atenas" manifiesta que el Estado puede aumentar sus ingresos a través del impulso de las exportaciones, del incremento constante en la actividad mercantil, del fomento al trabajo; señala también, que un Estado logrará el progreso siempre y cuando lo busque dentro de un ambiente de paz y cooperación con los demás.

En la mencionada obra de Jenofonte se puede apreciar la marcada inclinación a considerar al Estado con facultades para intervenir en la economía del pueblo mediante la actividad empresarial, esta situación viene a ser el antecedente de la intervención del Estado a través de empresas descentralizadas y de participación estatal. Platón en sus obras "La Política y Las Leyes" señala lo indispensable que es un Estado soberano, integrado por la voluntad del pueblo; responsable de la solución de las necesidades de los particulares, mediante la prestación de servicios públicos con la utilización de recursos provenientes de la imposición de los impuestos justos y equilibrados.

Señala también que la dirección del Estado debe estar a cargo de los ciudadanos mejor preparados y con un amplio sentido de Justicia, ya que el manejo de los recursos del Estado es determinante para el progreso de los pueblos.

En el libro "La Política" de Aristóteles se establece que las ventajas

del Estado radican en el logro de un provecho común para todos los ciudadanos a través de una adecuada política de ingresos y de gasto público.

En Roma se instituyó un Imperio de características empresariales, al establecer que la dirección de las industrias más lucrativas eran propiedad exclusiva de éste y constituían la fuente más importante de sus ingresos, logrando influir de esta manera en la vida económica del Imperio. Por lo que toca a las Finanzas Públicas de la Edad Media, la clase feudal y el clero eran las autoridades con facultades para impartir justicia y establecer las imposiciones fiscales dentro de sus dominios o feudo, sin establecer una política de equidad y justicia, sino que eran imposiciones dictadas por arbitrariedad de las clases protegidas.

Esta situación motivó rebeliones durante toda la Edad Media las cuales eran pagadas a través de inculcar a las clases explotadas constituidas por siervos y esclavos, la idea de que al morir obtendrían como premio una vida eterna en el cielo por los esfuerzos y sufrimientos tenidos a lo largo de su vida terrenal estas clases privilegiadas perdieron su autoridad a la llegada del Renacimiento, que marca transformaciones económicas en beneficio de las clases oprimidas.

Fue hasta la segunda mitad del siglo XVII cuando un economista llamado Guillermo Petty es considerado el fundador de la economía política, ciencia que enmarca a las Finanzas Públicas.

Petty consideraba que la imposición de impuestos eran meras aplicaciones al producto nacional, toda vez que solamente se observaba una transferencia de riqueza. Este economista sienta las primeras bases del impuesto sobre la renta.

En la primera mitad del siglo XVIII Montesquieu en su libro titulado

"El espíritu de las Leyes" estudia las relaciones que tiene la imposición de tributos con la libertad de los pueblos por otra parte en la misma Francia, los Fisiócratas tratan de solucionar los problemas políticos del Estado, originados por desigualdades e injusticias en la distribución de la riqueza.

En 1762 el alemán Juan Enrique Justi, considerado el mejor tratadista en materia hacendaria de su época, publica su obra titulada "Tratado detallado de los Impuestos y Exacciones", en la cual establece que la imposición de los gravámenes debe estar condicionada a que los particulares no se priven de lo necesario, ya que si exceden de su capacidad de pago, el Estado se situaría en el campo de la tiranía y en contra de la finalidad para el cual es creado, es decir, que el objetivo principal de éste es el de la protección de los particulares en la sociedad a través de una política fiscal justa y equitativa.

Justi apuntaba que los gastos públicos deberían ser cubiertos totalmente por los ingresos que obtenga el Estado, y que para el caso de gastos públicos extraordinarios originados por situaciones inesperadas, podría llegarse a la necesidad de recurrir a empréstitos internacionales, y que mediante un aumento en los impuestos se podrían cubrir esas deudas contra tadas.

En Francia, el médico del Rey Luis XIV Francisco Quesnay realizó importantes estudios tendientes a salvar del caos financiero en que se encontraba el Estado Francés; sin embargo, sus esfuerzos para lograr el éxito superado fueron vanos, ya que no lograron intervenir efectivamente en la reorganización financiera de Francia.

Quesnay afirma que la principal fuente de la riqueza es la tierra y que

su productividad fomenta el incremento de la riqueza en la colectividad. La agricultura propicia el comercio y la industria logrando el progreso económico del Estado y el éxito de la administración del reino, considera además que no eran recomendables los empréstitos públicos dados los efectos nocivos para la agricultura, ya que al comprometer la productividad de la tierra se ponía en riesgo la economía de la población.

El economista inglés Adam Smith en 1776 publica su obra "Riqueza de las Naciones", en la que estudia el sistema impositivo y formula sus cuatro principios de los impuestos: Principio de Justicia, Principio de Certidumbre, Principio de Comodidad y Principio de Economía. Estos principios fueron formulados con el propósito de lograr el mejor sistema impositivo.

La obra clásica "Ciencia de las Finanzas" de Adolfo Wagner escrita en 1877, marca perfectamente la autonomía de las Finanzas Públicas y la Economía Política, situándola como una rama completamente autónoma. En esta obra el autor establece nueve principios a fin de lograr un sistema impositivo en lugar de un solo impuesto, estos nueve principios son clasificados en cuatro categorías; la primera se refiere a la política financiera y está formada por el principio Suficiencia de la imposición el principio Elasticidad de la imposición.

En la segunda categoría agrupa principios de Economía Pública y está constituida por el principio de la Elección de Fuentes de Impuestos y el de la Elección de las clases de Impuestos.

La tercera categoría se refiere a la repartición equitativa de los impuestos y enmarca el principio de Generalidad y el de la Uniformidad. La última categoría agrupa 3 principios de Administración Fiscal, que son el principio de la fijeza de la imposición, el de la comodidad de la imposición

ción y finalmente el principio llamado tendencia a reducir el costo de la recaudación.

La autonomía de la ciencia de las Finanzas Públicas surgió como un nuevo pensamiento en el siglo XIX. A este respecto el doctor Salvador Oria de la Universidad de Buenos Aires, afirma que los clásicos sostenían en doctrinas de origen general, que el Estado debería de limitarse en sus actividades a lo meramente indispensable, sin embargo en la primera parte del siglo XIX se considera al Estado como participe en la vida económica de la colectividad, al proteger el derecho privado de los ciudadanos en defensa de los ataques exteriores, es decir, asumió la función de custodia lo que originó el llamado Estado gendarme.

En su obra Ernesto Flores Zavala señalando al Dr. Oria, afirma que las causas que motivaron la autonomía de las Finanzas Públicas fueron las siguientes:

"a) El Constitucionalismo de los Estados; b) la historia política tanto del parlamento Francés como del Inglés en los siglos XVII y XVIII respectivamente; c) la integración de organismos obreros con gran fuerza política como consecuencia de los procesos de industrialización a principios del siglo XIX; d) la inconformidad con los impuestos al consumo por parte de los partidos liberales, así como el nacimiento de monopolios de carácter privado; e) la idea por parte de partidos liberales de imponer gravámenes sobre la renta, la herencia y la riqueza, en lugar de los impuestos al consumo; f) campañas publicitarias en favor de cuotas de impuestos que se adaptan al concepto de la equidad impositiva basada en la teoría de la igualdad y del sacrificio; g) la inconformidad con la formación de organismos y empresas industriales propiedad del Estado, por considerar que deberían

ser del dominio común todas aquellas actividades cuya naturaleza podrían llegar a propiciar la formación de monopolios privados, esta inconformidad fue determinada por el socialismo de aquella época" (4)

El surgimiento de las Finanzas Públicas como ciencia independiente debe, además de los motivos señalados por el Dr. Oria al desarrollo económico de los pueblos como consecuencia del aumento de sus gastos, del incremento de la deuda pública así como por las frecuentes guerras.

El continuo aumento de necesidades financieras del Estado, motiva la actividad financiera encaminada al logro de mayores ingresos públicos mediante cada vez mejores sistemas impositivos dando lugar a estudios y análisis científicos con pleno conocimiento de los fenómenos sociales a fin de medir todas las posibles consecuencias que pudieran surgir como resultado de la acción gubernamental.

Todo lo anteriormente expuesto, así como la continua fuga de capitales a consecuencia de aumentos tributarios, el estudio la deuda pública como medida financiera, así como otros problemas del orden económico que afectan a la administración del Estado, provocaron definitivamente la autonomía de la ciencia de las Finanzas Públicas.

I.3 RELACION CON OTRAS DISCIPLINAS

La ciencia de las Finanzas Públicas por sus características que le son propias, tiene nexos con otras disciplinas del conocimiento debido a la notoria influencia que ejerce sobre todos los aspectos de la vida humana.

A continuación se mencionan algunas de las relaciones con otras disciplinas que para el presente trabajo se consideran necesarias.

LAS FINANZAS PUBLICAS Y LA ECONOMIA.- La ciencia económica trata del

(4) Ernesto Flores Zavala, Op. Cit., Pag. 8

estudio de los recursos a fin de atender las necesidades humanas, y considerando que es función de las Finanzas Públicas el establecer los gravámenes a fin de obtener esos recursos necesarios para la atención debida, de las necesidades de los particulares, se desprende la marcada relación de la Economía con la Ciencia objeto de este estudio.

Por lo que toca a la imposición de gravámenes, la intervención de la Economía es determinante, toda vez que la Hacienda Pública puede establecer impuestos a los particulares, considerando que estos los absorberán; es decir, supone que no repercutirán en los consumidores. Esta situación provoca el olvido de los efectos de la relación oferta y demanda, lo que podría ocasionar que la disposición tributaria causara efectos negativos para la economía del país.

Además de lo anterior, cabe mencionar que los impuestos en su carácter de instrumentos de distribución de la riqueza, así como los efectos del gasto público, requieren de análisis económicos dadas sus persecuciones en el desarrollo del país, así como en los índices de ocupación, salarios, precios, etc.

LAS FINANZAS PUBLICAS Y LA POLITICA. - Es de reconocer que existe relación recíproca entre la imposición de gravámenes y el ejercicio del sufragio, al igual que entre el pago de impuestos y la exención de los mismos.

La generalidad de los contribuyentes consideran que los impuestos son arbitrarios e injustos pero también olvidan que las leves impositivas son debidamente aprobadas por sus representantes ante el Congreso de la Unión. La participación de los ciudadanos a través de sus representantes, en la aprobación de las leyes, justifica legalmente la existencia de los gravámenes.

Las anteriores consideraciones nos sirven para ver con claridad la relación que existe entre las Finanzas Públicas y las raíces de la política financiera, dada la influencia que esta ejerce sobre la vida económica del país.

LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA PSICOLOGIA.- La Hacienda Pública entre en relación directa con los particulares, esto significa que muchos de sus problemas financieros dependen de la conducta humana, lo cual encaja dentro del marco general de la Psicología.

Las Finanzas Públicas recurren con frecuencia al uso de los estímulos. La utilidad que se puede obtener al ofrecer, cierta clase de premios, además de intereses, es considerable en la venta de valores gubernamentales.

Por considerar que la conducta de los particulares reviste considerable importancia en la política estatal, se concluye que es necesario para las Finanzas Públicas el auxilio de la Ciencia de la Psicología.

LAS FINANZAS PÚBLICAS, LA CONTABILIDAD Y LA ESTADÍSTICA.- Con el fin de determinar, los gravámenes a las empresas así como para tomar medidas proteccionistas, es necesario hacerlo sobre la base del ingreso global gravable tomando en consideración el capital con que dispone la empresa, para este fin es indispensable el uso de la técnica contable con objeto de llevar a cabo estudios sobre la amortización de activos, elaboración de estados financieros comparativos y presupuestos necesarios para nombrar juicios del orden financiero. Además puede establecer que el campo de los ingresos dentro de las Finanzas Públicas, es un concepto de contabilidad.

Por lo correspondiente a la relación de las Finanzas Públicas con la

Estadística, se puede mencionar el uso de proyecciones y planes de desarrollo económico, así como el uso de instrumentos estadísticos para delimitar los planes de inversiones públicas, las estadísticas representan un importante elemento de juicio para la toma de decisiones financieras, principalmente para planes a largo plazo.

LAS FINANZAS PUBLICAS Y EL DERECHO.- La relación entre la materia objeto de este estudio y el Derecho, se puede observar por el hecho de que las leyes rigen la relación entre el Estado y los particulares y es necesario la intervención jurídica a fin de resolver cuestiones financieras relacionadas con esta disciplina.

Las directrices para la obtención de ingresos así como la distribución del gasto público, están regidas por disposiciones legales, al igual que lo relativo a los empréstitos y deuda pública esto se puede afirmar con la existencia de la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley Orgánica del Banco de México, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, el Código Fiscal de la Federación, etc., todas ellas disposiciones jurídicas que regulan el movimiento financiero del gobierno mexicano.

LAS FINANZAS PUBLICAS Y LA ETICA.- ¿Es verdad que los fuertes tienen el deber de mantener a los débiles? Si es así ¿cómo puede fundamentarse la afirmativa? ¿no podría ser que aquello se redujera a una manera de pensar del débil? excusando su propio letargo mientras ambiciona los frutos resultantes del esfuerzo de otros? ¿qué es lo que, en realidad significan los términos "justicia y equidad, tan frecuentemente hallados en la literatura sobre impuestos?

Las respuestas a tales preguntas constituyen la razón fundamental de una política consistente, probablemente, estas respuestas implican jui-

cios valorativos y tienen profundas raíces en los campos de la filosofía y de la ética.

El Estado aplica conceptos de ética en la determinación de si son justos o no los impuestos, determina quienes son o no económicamente débiles, por otra parte, el Estado debe considerar el aspecto eminentemente moral en la justa distribución de sus recursos para la atención debida de los servicios públicos, por ejemplo el sostenimiento de centros asistenciales requiere de atenciones especiales dado lo indispensable de su funcionamiento.

Lo anterior justifica el importante auxilio de la ética para que las Finanzas Públicas cumplan, con eficiencia sus finalidades que le son propias.

CAPITULO II

ADMINISTRACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS

En la actualidad, los Estados acostumbraⁿ concentrar y agministrar sus finanzas por medio del presupuesto, algo que se supone o presupone anticipadamente. En efecto; el presupuesto, en sus dos aspectos constituyen una previsión para el futuro; se prevén los ingresos que se espera haya de recibir el Estado durante el período fiscal correspondiente, y por otro lado, se prevén los egresos que el propio Estado tendrá que hacer durante el mismo período.

Los franceses y los ingleses acostumbraⁿ llamarlo bugget, "palabra derivada del término francés antiguo bougette, bolsillo de cuero" (1)... "Originalmente era el portamonedas público, que servía para recibir los ingresos y obtener las sumas que gastaría el Estado. En Inglaterra se usó el término para describir la bolsa de cuero (cartera) en que el canceller de la tesorería, llevaba consigo al parlamento una relación de las necesidades del gobierno y con sus fuentes de ingreso. Eventualmente vino a significar los documentos y proyectos contenidos en la bolsa, con los proyectos de las finanzas públicas propuestas a los legisladores." (2)

II.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESUPUESTO

La Facultad del pueblo para discutir y aprobar el presupuesto por medio de Cortés, Estados Generales, Parlamentos o Congresos Legislativo aparece con el sistema Constitucional Generalmente el origen de la convocación de estos cuerpos re -

(1) R. Der Borgh, Hacienda Pública, Editorial Labor S.A. Barcelona 1943, pág. 29

(2) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1977, pág. 20

presentativos se hacía para proporcionar a los soberanos, medios para atender determinadas necesidades

En la antigüedad, cuando todos los derechos los tenía el soberano, este era quien imponía y gastaba los tributos, sin consultar al pueblo

En la sociedad feudal, los impuestos servían de relación entre el príncipe y sus vasallos; y en las guerras que continuamente sostenía contra otros pueblos o con los mismos señores feudales, se veía precisado de recursos; entonces recurría, como es natural, a quienes podían proporcionárselos, que en estos tiempos no eran otros sino los integrantes de la naciente burguesía, la que tenía en sus manos el comercio y la incipiente industria. Pero a cambio del dinero que proporcionaban, obligaban al rey a que les fuera reconociendo determinadas libertades y derechos, entre otros, el de que fueran sus representantes los que aprobaran o recusaran los impuestos a otras fuentes de recursos. Con el tiempo obtienen, en consecuencia, que el empleo que se va a dar a los ingresos fuere discutido y aprobado también por el parlamento. Y en adelante logran que tanto los ingresos como los gastos se aprobaran para un determinado período; que el presupuesto ordinario se votara para un año y después, se volviera a reunir el parlamento para aprobar y discutir nuevos ingresos y gastos.

Esta conquista, se entiende, no fue fácil, sino el producto de luchas y revoluciones sangrientas

Se considera a Inglaterra como el país en donde por primera vez se convocó al parlamento para la discusión y aprobación del Presupuesto

es en el siglo XIII cuando el Rey Juan sin Tierra se le obliga a que no imponga contribución sin la previa aprobación del Parlamento. En el siglo XVIII Carlos I, en varias ocasiones y por diferentes motivos pidió a la Cámara de los Comunes que autorizara subsidios, ésta se niega y el monarca, después de disolver el parlamento, establece contribuciones, con el cual motiva que el pueblo se rebele y estalle la Revolución que llevó a este príncipe al cadalso. Años después, al aceptar Guillermo III (de Orange) la declaración de derechos, el Parlamento vuelve a ser el único que puede imponer las contribuciones y autorizar los gastos públicos.

En Francia tal derecho aparece en el siglo XIV, cuando el rey Felipe el Hermoso convoca a los Estados Generales para solicitar subsidios; se los conceden a condición de que no impondrá ningún impuesto en lo sucesivo, sin su consentimiento.

Este derecho, al igual que en otros países, pasa por diversas vicisitudes hasta quedar reconocido por la Declaración de los Derechos del Hombre, proclamados por la Revolución de 1789 que en el artículo 14 dice: "Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismo o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de seguir su empleo y determinar la cuota la repartición y su duración".

El movimiento de independencia de los Estados Unidos Americanos está relacionado con la recusación de los impuestos que Inglaterra trató de imponerles cuando éstos eran una de sus colonias. Más tarde, al independizarse, el derecho a votar el presupuesto corresponde al Parlamento, sin embargo no se estableció un presupuesto federal sino hasta 1921.

La Unión Soviética, desde su primera Constitución (Carta Magna Bolchevique, de enero de 1918) reconoce como atributo del pueblo representado por el Comité Central Ejecutivo, la aprobación del Ingreso y gasto del Estado e propuestas del Consejo de Comisarios del Pueblo. Y la actual de 1936, recoge este principio; es decir son los órganos superiores del Poder los que tienen la atribución de aprobar el presupuesto estatal único, así como los impuestos y egresos que forman los presupuestos de la URSS, los de la Repúblicas Federales y los Locales (art. 14)

En España el derecho de aprobar el presupuesto coincide con el movimiento constitucional del siglo pasado. En la antigüedad, en los momentos de apuro, la Corona acostumbraba reunir a las llamadas "Juntas de Medios", formadas por personas que se consideraba tenían conocimientos en asuntos de la Hacienda y a las cuales se les pedía que formaran proyectos de recursos

Pero los principios legislativos del presupuesto surgen con la carta de 1808 expedida por José Bonaparte, en la cual el ingreso y el gasto son aprobados por tres años

Con pequeñas variantes a partir del Estatuto Real de 1834 el principio del presupuesto aparece como una cosa normal para la ordenación de las finanzas del Estado en todas las constituciones que ha tenido España. Tal estatuto estableció el requisito de la previa votación por las Cámaras para que los tributos fueran exigibles, y además consignaba la obligación para el ministro de Hacienda, de formar y presentar los presupuestos para su aprobación

Ahora bien, en nuestrapatria el derecho de aprobar los in

gresos y los gastos por las Cámaras es consignado en todas las Constituciones que ha tenido, desde la de Apatzingón de 1614 hasta la vigente de 1917

Además, al respecto La Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia ha reconocido ese derecho; "si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al poder legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de la facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repate anticonstitucional el uso de dichas facultades por parte de aquel porque ello no significa, ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo sino más bien, una cooperación o auxilio de un poder a otro

El otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, no restringe las facultades del legislativo para expedir las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos, sino que sólo capacita aquel para poder expedir las leyes que deben normar el funcionamiento de las finanzas, y que no son únicamente las ya dichas de ingresos y egresos; y si no obstante las facultades extraordinarias, el poder Legislativo, expide los presupuestos de ingresos y egresos, esto sólo significa que el Ejecutivo, a pesar de las facultades, queda incapacitado para legislar respecto de dichos presupuestos durante el año para el cual deben regir

Por su parte, el maestro Serre Rojas, en relación al sistema presupuestario de México observa.

"En las legislaciones europeas y en la propia doctrina administrativa, la denominación de presupuesto comprende los dos actos esenciales de la actividad financiera del Estado; cuando se determinan los impuestos y cuando se fijan los gastos públicos. Esta expresión es correcta porque hace un todo de la relación entre los ingresos y los egresos del Estado, regulando con un concepto integral, una materia que afecta la vida pública en su totalidad.

Nosotros llamemos PRESUPUESTO DE EGRESOS Y LEY DE INGRESOS, como si tratara de dividir una materia en dos grandes sectores que no guarden una necesaria relación económica y jurídica. La consideración no es precisa porque nuestra Constitución sigue la corriente doctrinal que considera al presupuesto como "previsión de ingresos y de egresos." (3)

II.2 CONCEPTO DE PRESUPUESTO

La fuerza del Estado moderno democrático y federal proviene de su organización política y de su estructura económica que le permite realizar sus altas finalidades entre las que destacan por su importancia el desarrollo de la economía nacional y la redistribución del renta nacional.

Para realizar la política económica, el presupuesto representa el elemento esencial de la vida económica. De acuerdo con nuestra legislación el presupuesto es un acto público anual de previsión y autorización previa, que contiene los ingresos que debe percibir la Federación y los gastos que se deben realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas.

El presupuesto en su sentido tradicional es el conjunto de
(3) Andrés Serra Rojas, Op. Cit., pág. 27

previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un período de un año y evaluar los ingresos probables con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos

También recibe el nombre de presupuesto el documento, estado o relación de los gastos e ingresos, la ecuación entre los mismos y el mantenimiento de su relación necesaria. Un sentido más moderno del presupuesto lo convierte en parte integrante del plan económico del Estado o programa de toda la actividad gubernamental. Esto se realiza lo mismo en los países democráticos, que en las naciones comunistas; pues su finalidad es atender las necesidades públicas

A este respecto Serra Rojas dice: "El presupuesto tiene en el Estado moderno una importancia notable, porque es el instrumento más poderoso para encauzar el desarrollo económico y regular adecuadamente un PROCESO DE PLANIFICACION SOCIAL." (4)

Y esta idea es interesante porque en la época actual los estados modernos cualesquiera que sea su sistema político económico programan, buscan medios y formas, previendo los recursos suficientes para atender más adecuadamente las necesidades colectivas

Semejante opinión recogemos de otros tratadistas que al igual que el anterior; forman parte de la corriente que en nuestros días prevalece, tendiente a ver en el presupuesto del Estado algo más que un simple documento contable sin mayor trascendencia en la vida de los pueblos.

Así para Sainz de Bujanda: "El presupuesto ya no es como (4) Andrés Serra Rojas, Op. Cit., pág. 21

acontecía en la centuria pasada, un acto de poder público más o menos alejado de la vida económica de la nación. El presupuesto ha perdido su neutralidad ¿por qué? sencillamente por que el crecimiento fabuloso de los gastos públicos originado por las guerras, por las reconstrucciones subsiguientes y por las exigencias del nivel medio de vida a que aspira la población de todos los países obliga a redoblar la presión fiscal y es obvio que esto sólo puede hacerse ajustando rigurosamente el sistema impositivo al desenvolvimiento de la vida económica

Por otra parte, se hace necesario prever las repercusiones fiscales que pueden producirse en los momentos de depresión económica." (5)

García Oviedo, asimismo, después de advertir que las funciones del Estado se han ampliado y participa en el desarrollo económico de la Nación, apunta: "Y como es natural, este crecimiento repercute en el presupuesto, que de puro instrumento fiscal al servicio privativo del Estado, se erige en poderoso mecanismo de propulsión social con finalidad extrafiscal al servicio especialmente de la economía y de la política social. En el aspecto económico, proporciona el presupuesto a la sociedad, por conducto del Estado, importantes recursos que se utilizan para bastas empresas del orden que consideramos necesarias.

Y en lo político social, la hacienda ejecuta una redistribución de rentas en beneficio de las clases humildes, en realización de principios de justicia social" (6)

(5) Fernando Sainz de Bujanda, Hacienda y Derecho, Madrid 1955, pág.

(6) Carlos García Oviedo, Derecho Administrativo, Tomo II ELSA, Madrid 1959, pág. 835

Y en fin por considerarlo de importancia para el criterio que venimos exponiendo acerca de la función moderna del presupuesto, transcribimos a Herrera Lane; "El sistema financiero del Estado al presente no es sólo un colector de impuestos y un distribuidor de los gastos públicos, sino que es la mejor armazón para actuar sobre la renta nacional

A través del gasto público, por ejemplo, no sólo se trata de cumplir con las funciones esenciales del Gobierno, si no que también se pretende regular el flujo de la renta nacional, propender a una mejor distribución de los recursos sociales en beneficio de los sectores económicamente más débiles, desarrollar un programa de inversiones que los particulares no pueden promover

La tributación no es ya aporte de los ciudadanos a los fines comunes del Estado, sino que es también importante elemento inflacionista o deflacionista, factor de estímulo o de limitación para la actividad particular, fuentes de redistribución de rentas a través de su progresividad. El presupuesto deja de ser una cuenta contable que como balance de empresa comercial debe equilibrarse forzosamente, para traducirse en programa o plan de elementos de consumo e inversión pública y privada, en relación a los objetivos de política económica que se tiene en perspectiva

Y la deuda pública no es un obstáculo para el progreso sino que es una importante medida de regulación de las fluctuaciones cíclicas que afectan a la actividad económica" (7)

(7) Felipe Herrera Lane, Fundamentos de la Política Fiscal

Ediciones Jurídicas de Chile, Chile 1951, pág. 67

II.2.1 INTERVENCION DEL ESTADO .

La acción del Estado moderno en consecuencia, ya no se limita como anteriormente a sólo cuidar de la vida, libertad y propiedad de los individuos: el laissez faire, laissez passer, en la actualidad no tiene sentido; el Estado, a través de sus finanzas interviene en el desarrollo económico y social de los pueblos

Ya en el siglo pasado se planteó la conveniencia de que los gobernantes encaminen su política fiscal en beneficio colectivo y que las finanzas estatales debieran contribuir a la redistribución de la riqueza nacional y corresponder a las características de cada nación

II.2.2 EL PENSAMIENTO LIBERAL

El liberalismo económico no surgió de una manera espontánea tratando de producir una doctrina para la ciencia económica, sino que se fue gestando como consecuencia de la uniformidad de una manera de pensar en torno a ciertas ideas fundamentales; ideas que ya se descubren en la filosofía y en la literatura griega, en el Derecho y en el constitucionalismo romanos y en diferentes tradiciones religiosas

Si consideramos al liberalismo como un sistema de pensamiento con ideales y con objetivos prácticos, vemos que éste se empezó a desarrollar de una manera más coherente en Inglaterra durante los siglos XVII y XVIII

Posteriormente, distintos partidos políticos y varias corrientes del pensamiento económico empezaron a surgir en Europa, tomando como base del modelo que ya había surgido en Inglaterra; del continente europeo se propagó en varias colonias británicas y en distintos países del mundo

El clásico postulado "laissez faire, laissez passer" Compendaba los ideales del liberalismo económico; el primer término significaba la libertad de producción; el segundo, la libertad de comercio.

La base fundamental del liberalismo económico es la propiedad privada de los medios de producción. El artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano consideraba a la propiedad privada como "inviolable y sagrada", lo que revela rotundamente la importancia que le conceden los liberales.

En la época del liberalismo financiero el Estado tenía un campo de actividad sumamente reducido; se limitaba casi exclusivamente a funciones de orden y supervisión. Durante este tiempo prevaleció la tesis de que la función primordial de la autoridad consistía en crear un clima apropiado para el pleno desarrollo de las libres actividades económicas de los particulares.

La filosofía liberal propugnaba una política hacendaria orientada a satisfacer las necesidades indispensables para la conservación del Estado, sin que éste en algún momento pudiera intervenir en la vida económica del país. El Estado gendarme o "policia" era el ideal de esta filosofía política y de la propia estructura hacendaria, razón por la cual el intervencionismo estatal era mínimo.

II.2.3 EL SOCIALISMO

En el sistema socialista (basado en la propiedad social de los medios de producción y en donde la intervención no encuentra otras limitaciones que las que pueden afectar los intereses de las mayorías trabajadoras). El Estado, por me-

dio de su hacienda de igual manera participa activamente en la planificación económica del país, en la organización de la industria y en la distribución equitativa de la riqueza nacional.

Lenin constructor del primer estado socialista y uno de sus más grandes teóricos, no podía dejar de estimar la importancia que tienen las finanzas públicas en el progreso social y señala: "Debemos lograr, cueste lo que cueste, firmes cambios financieros, pero hay que tener presente que toda reforma radical esté condenada, sino se cuenta con el éxito en la política financiera". (8)

Esto es claro, porque en cualquier sistema, para que la intervención del Estado sea, un factor de prosperidad es necesario, primero contar con una hacienda sana y vigorosa; porque si no, el desorden financiero del Estado repercute, desde luego en la economía nacional.

II.2.4 EL CAPITALISMO

En fin los Estados Capitalistas y principalmente los imperialistas asimismo se valen de sus finanzas para intervenir no sólo en forma interna, sino también en el extranjero esencialmente en países subdesarrollados.

A esta intervención que no tiene más objeto que el dominio político y el saqueo económico de las naciones, el imperialismo o los países exportadores de capitales la disfrazan con la máscara de ayudas o préstamos monetarios.

Como un ejemplo tendríamos la Alianza para el Progreso (En la cual no se admitió a Cuba socialista). En ella los (8) V. Iavrov, El presupuesto en la Unión Soviética, Ediciones en lenguas Extranjeras, Moscú 1958, pág. 4

Estados Unidos de Norteamérica se comprometen a proporcionar ... "Le mayor parte del financiamiento de por lo menos veinte mil millones de dólares, principalmente de fondos públicos que la América Latina requiere de todas las fuentes externas" Y a conceder préstamos a largo plazo... "Hasta cincuenta años, a interés en general muy bajo o sin intereses de acuerdo con los casos" (9) claro está que de acuerdo a ciertas condiciones.

Carlos Marx, refiriéndose a una clase social dijo: "Regular y recibir prestado; a eso se limita la ciencia financiera del lumpen proletariado o proletariado vago, lo mismo del distinguido que del vulgar". (10)

Y aplicando este pensamiento a los gobiernos, podemos decir que los imperialistas cuando quieren controlar a un país, le hacen préstamos; los que prefieren dejarse controlar o bastarse con sus propios recursos, reciben los préstamos sin reparar en las consecuencias que entraña en la vida de sus pueblos.

Para ilustrar, vea un ejemplo "Hemos vendido nuestra alma al diablo para salir de apuros y sin embargo dice de España, su país Abraham Guillen, con la morfina de los dólares por haber hipotecado la vida y la hacienda al tío Sam, somos cada día más pobres, en un período de tres años recibimos 1000 millones de dólares, en préstamos de contrapartida, ayuda militar y otras formas financieras. Una vez iniciada la (9) Alianza para el Progreso, Unión Panamericana, Washington D.C., 1961, pág. 4

(10) Carlos Marx, El dieciocho Brumario, Ediciones en Lengua Extranjera, Moscú 1956, pág. 63

presencia americana en nuestro país, los españoles estamos en plena crisis económica, con un déficit de pagos exteriores mayor que en 1953 y una situación económica general más desastrosa, menos estable más comprometida que cuando no nos ayudaban los yanquis.

"Con la ayuda" norteamericana no hemos progresado nada y en cambio tenemos un pacto de ayuda militar con Estados Unidos, expuestos a una guerra atómica, pues ya no somos neutrales como en otras épocas; y sin embargo, no tenemos nada que defender fuera de nuestras fronteras como no sea hacer de escuderos del Tío Sam" (11)

II.2.5 MEDIO DE INTERVENCION

Ahora bien esta intervención de los Estados no la realizan a ciegas sino que la prevén al formular sus presupuestos; de ahí la importancia que en el presente tiene este documento, tal vez sólo superada por la Constitución política del país, pues en él se examina, analiza y observan los gastos por hacer y los ingresos disponibles tomando en cuenta que las necesidades tendientes a satisfacer son innumerables y los recursos disponibles limitados

Por lo que al elaborar el presupuesto, se impone una jerarquización de las carencias más sentidas a fin de darles preferencia, sin menos cabo de las que por el momento se pueden considerar como menos importantes.

II.2.6 DEFINICION DE CRIZIOTTI

Por otra parte, para este tratadista "El documento jurídico y contable en el que se indican los recursos y los gastos" (11) Abraham Guillen, 25 años de Economía Franquista; Ediciones Periplo, Buenos Aires 1963, pág. 116

tos del Estado en su monto correspondiente a un periodo de doce meses, se llama presupuesto. Su principal función es fijar los gastos públicos dentro de los límites de los recursos previstos en ese determinado periodo de tiempo. Se puede decir, por lo tanto, que es un conjunto de autorizaciones para la recaudación de los recursos y de limitaciones generales para los egresos, es pues concluye el autor, un control preventivo ejercido sobre los órganos de Administración del Estado. (12)

En esta opinión, que también destaca el principio de anualidad encontremos que más bien se refiere al aspecto técnico que a los fines que a través del presupuesto persigue el Estado. Pues como dice Muñoz Amato:..."El presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija la actividad gubernamental en su función de orienter los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo. (13)

Y el presupuesto por lo tanto, no es solamente un aspecto de la administración financiera, sino una parte de la planificación, cuya actividad principal no queda subordinada a procedimientos fiscales de rango inferior. (14)

II.2.7 EL PRESUPUESTO EN LA ACTUALIDAD

En consecuencia el presupuesto moderno no sólo se concibe como instrumento de estimaciones numéricas o mejor dicho como un papel contable que registra entradas y salidas; por el contrario, como decíamos, su valor trascendental, pues a

(12) Benvenuto Griziotti, Op. Cit., pág. 37

(13) Muñoz Amato, Introducción a la Administración Pública Fondo de Cultura Económica, México 1956, pág. 141

(14) Muñoz Amato, Op. Cit., pág. 143

través de él se puede apreciar el adelanto o retroceso social y económico y hasta la estabilidad de un país

Como dice Marx "la recusación de los impuestos es sólo un síntoma de la separación entre la corona y el pueblo, solo una prueba de que el conflicto entre el gobierno y el pueblo alcanzó ya un alto y peligroso grado. No produce la discordia, el conflicto expresa solamente la existencia del hecho. En el peor de los casos a esa recusación si que la ruina del gobierno existente y de la forma actual del Estado. (15)

Más aún todavía si las erogaciones militares son mayores que las destinadas a la cultura o a la asistencia social, éste será un indicio seguro para apreciar cual es la política adoptada por un gobierno.

Así, los Estados Unidos, en el presupuesto de 1960, el 60 % de las erogaciones lo dedicaban a la expansión de armamentos y a la preparación de la guerra(16)

Mientras la Unión Soviética "El presupuesto de 1960 revelaba que los gastos para la industria pesada son siete veces mayores que los de la industria ligera, también es evidente el tremendo énfasis soviético en educación, propaganda e investigación científica

Sin embargo la asignación del presupuesto soviético a las fuerzas armadas se ha elevado en los últimos años, los fondos para el suministro, paga y mantenimiento de las fuerzas

(15) Carlos Marx, Revelaciones sobre el proceso de los Comunistas de Colonia, Edit. Leutero, Buenos Aires 1956, pág. 74

(16) Viva el Leninismo, folleto Ediciones en Lengua Extranjeras, pág. 13

armadas de tierra, mar y aire de la URSS, han alcanzado el 70% del presupuesto. (17)

Por medio pues, del presupuesto el Estado busca el equilibrio entre los factores de la producción y el consumo, vigila los efectos que pueden producir el ingreso y el gasto público en la economía nacional

II.2.8 ECONOMIA Y EQUILIBRIO

En relación con lo afirmado anteriormente, Herrera Llane nos dice "En la concepción clásica, el presupuesto debía someterse a los principios de economía y equilibrio. En el primer aspecto traducía la creencia de que los gastos públicos debían ser lo más limitados posibles para que las exenciones tributarias a los particulares fueran también lo más reducidas posible.

En el segundo, significaba que debían agotarse las medidas para funcionar un presupuesto, ya que un desequilibrio sólo creaba fuentes de inflación o bien llevaba al Estado a la bancarrota, tal como el deudor particular que gaste más de lo que tiene.

Para equilibrar el presupuesto se tomaban las medidas necesarias sin consideraciones a los efectos económicos generales.

En un período de depresión en que las rentas fiscales ordinarias tienden a disminuir, tratar de nivelar el presupuesto sólo podría tener efectos deflacionistas, ya sea por la reducción de los gastos, ya sea por el alza de los tributos principalmente aquellos que afectan a los sectores de más

alta propensión a consumir. En un período de inflación, en que por regla general aumentan las rentas fiscales, el gastar un mayor flujo monetario significa estimular la presión en los precios a través del Estado principalmente cuando estos recursos van hacia determinados sectores de la vida económica.

"La moderna política fiscal continúa el autor, se preocupa de un equilibrio cíclico del presupuesto; es decir que este sirva y exprese la política compensatoria, así en períodos de depresión habrá que provocar un déficit fiscal, para que a través de nuevas fuentes de financiamiento se cree la demanda adicional que la economía necesita; en un proceso de inflación debe atenderse a un superavit esterilizado, que recoja el excesivo poder de compra del mercado. (18)

Más adelante el mismo autor agrega; "Beveridge expresa muy brevemente estas ideas al insistir que en el presupuesto está el reflejo de la demanda pública, en forma de gasto público, y el de la demanda privada, a través de la tributación, el mecanismo básico de la política compensatoria; en consecuencia, en el presupuesto se tendría el mejor programa de política anticíclica. En suma, al presente ya no se sostiene que la economía debe equilibrarse en el presupuesto, sino más bien que el presupuesto debe equilibrar la economía. (19)

II.2.9 EL PRESUPUESTO EN EL SOCIALISMO

Para el pensamiento socialista, el presupuesto del Estado burgués "... es el instrumento mediante el cual se efec

(18) Herrera Lane, Op. Cit., pág. 126

(19) Herrera Lane, Op. Cit., pág. 127

túan la redistribución de una parte de la renta nacional en interés de las clases explotadas. Adopte la forma de cómputo anual de los ingresos y de los egresos del Estado" (20). Fundamenta este precepto en lo dicho por Marx; "No es sino el presupuesto de clase, un presupuesto para la burguesía el presupuesto del Estado capitalista". (21)

Si partimos del principio marxista de la sociedad dividida en clases, una trabajadora y otra que tiene o que vive del trabajo ajeno, advertimos que lo afirmado es correcto, más aún si consideramos que en la mayoría de los estados todavía una minoría explotadora detenta el poder.

Este mismo teorí nos manifiesta que su ... "presupuesto constituye el plan financiero fundamental y es un exponente del plan de la economía nacional en su conjunto". (22)

Como se puede apreciar, sin aludir a las diferencias de organización política, este juicio coincide con la idea moderna del presupuesto que venimos estudiando. Pero sin embargo, "El presupuesto del Estado socialista se diferencia del capitalista como el día de la noche. La diferencia radical de estos presupuestos emana del carácter antagónico de los mismos sistemas sociales, de las funciones, diferentes en principio, que cumplen el Estado socialista y el Estado capitalista. Porque en el Estado socialista todas las riquezas; la tierra, las minas, las fábricas y los bancos pertenecen a todo el pueblo, representado por su Estado.

(20) Felipe Herrera Lane, Manual de Economía Política, Editorial Grijalva, México 1955, pág. 200

(21) Herrera Lane, Op. Cit., pág. 200

(22) Herrera Lane, Op. Cit., pág. 141

Por eso las grandes inversiones del Estado pueden cubrirse y efectivamente se cubren a expensas de los ingresos provenientes de las empresas del Estado.

Estos ingresos, a medida que se desarrolla la economía, aumentan sistemáticamente y también aumentan su importancia relativa en los ingresos del presupuesto nacional

"En los países capitalistas el presupuesto nacional se alimenta de los impuestos; en los países socialistas se alimenta de los ingresos de la economía nacional. Esa es toda la diferencia "afirma N. Ermolovich, escritor de un país socialista" (23)

II.2.10 PRESUPUESTO FINANCIERO

Decíamos que el Estado interviene en la economía nacional a través de sus finanzas. El ingreso y el gasto del Estado se concentra en el presupuesto; pero sería injusto que por esto se le considere nada más como un registro contable; por el contrario, la intervención del Estado ha venido a darle un significado más amplio, tal como ya lo hemos señalado en páginas anteriores; de programa financiero que refleja la política del gobierno y lo guía en la consecución de los fines que se ha propuesto.

Cuando el presupuesto se concibe como un programa, el equilibrio o acuerdo entre el ingreso y el gasto se postpone a las exigencias del desarrollo económico del país, y las preocupaciones del déficit o del superávit se hacen a un lado para ver si el déficit (mayor gasto y menos ingreso) es necesario para cubrir el desempleo, ya sea promoviendo obras

(23) N. Ermolovich, El país donde no había impuestos, Rev. boletín de información de la Embajada de la URSS, año XVIII

públicas, subsidiando empresas particulares, eximiendo de impuestos a otras, etc. Todo esto el Estado lo puede hacer con el fin de lograr la ocupación plena y evitar en lo posible los efectos de las crisis, a los que son tan propensos los sistemas de libre empresa. Lo mismo puede pasar en los casos de inflación, el superávit (mayor ingreso, que gasto) originado por el ahorro del Estado, puede ser conveniente. Por eso consideramos que el presupuesto del Estado moderno debe ser flexible y dinámico para actuar como regulador de la economía social y debe encontrarse en él las dos tendencias fundamentales señaladas por Rafael Mancera:

- a) "El equilibrio y ajuste de la economía general por medio de intervenciones financieras de más o menos magnitud y
- b) La redistribución del ingreso pendiente a corregir desigualdades sociales por medio de los gastos para la seguridad social, pensiones, etc. (24)

Muñoz Amato dice: "Un presupuesto es esencialmente, un plan de acción expresado en términos financieros. Si se concibe así resulta evidente que constituye una fase de la planificación." (25)

A nuestro juicio, este concepto es el mejor que sintetiza todo lo que hemos expuesto sobre lo que debe ser un presupuesto; como plan de acción se aprecia el aspecto político de un programa de gobierno y el que éste sea expresado en términos financieros, por un lado nos da la idea contable

(24) Rafael Mancera Ortiz, El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional, México 1950, pag. 451

(25) Muñoz Amato, Op. Cit., pág. 141

ble que la administración debe llevar de sus ingresos y egresos y por otro la actividad económica que el Estado está realizando.

Además encontramos que tal definición puede ser válida para explicar el presupuesto en cualquier régimen político capitalista o socialista.

Al parecer, esta noción se tuvo presente, en la elaboración del presupuesto de egresos; al tener en cuenta el desenvolvimiento acelerado de nuestra economía, exige con apremio la planeación del gasto público total, con el fin de lograr la unidad, coordinación y armonía de la acción del sector público y obtener en esta forma el equilibrio del gasto. Esta planeación ya es impostergable para poder controlar financiamientos inconvenientes, vigilar nuestras balanzas comercial y de pagos, suprimir importaciones innecesarias y lograr precios remunerativos de nuestras materias primas, productos manufacturados y semilabrados, asimismo, con tinuando con nuestra libertad cambiaria, mantener la estabilidad de nuestra moneda. Lo anterior sólo puede lograrse con el control total del gasto público.

CAPITULO III

LEGISLACION COMPARADA

El mundo contemporáneo se encuentra dividido en Estados capitalistas y socialistas y tanto unos como otros intervienen por medio de sus finanzas, en la vida económica y social de sus pueblos. Por eso resulta interesante para nuestro estudio el contemplar como países con diferentes sistemas político económico, a través de su constitución política tratan de organizar sus finanzas

Para este fin, en forma breve, comentaremos lo que a nuestro juicio, consideramos más importante de las normas fundamentales de algunos países

PAISES CAPITALISTASIII.1 ESTADOS UNIDOS AMERICANOS

En el artículo de la Constitución Norteamericana de 1857 (y en sus enmiendas) es poco lo que encontremos para apreciar en forma amplia la estructura financiera del Estado

Originalmente los ingresos del Estado se repartían entre los Estados de la Unión, de acuerdo con el número de habitantes; y para el efecto se elaboraba un censo o empadronamiento de la población, al cual debería ajustarse el Congreso al imponer las contribuciones (art. 1 sección 2, párrafo tercero y sección 9)

Posteriormente con las enmiendas, el Congreso quedó facultado para imponer y recaudar contribuciones sin sujetarse a los requisitos anteriores. Es decir; "el Congreso queda facultado para imponer y recaudar contribuciones sobre la renta, sea cual fuere su origen, sin necesidad de distribución proporcional entre los varios Estados y sin registrarse por censo o enume

ración alguna art. 16. El poder legislativo es bicameral y en la discusión de los impuestos es Cámara de origen la de Representantes. La primera se establece en la sección primera, art. I: "Todos los poderes legislativos otorgados por esta Constitución decidirán en un Congreso de los Estados Unidos que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes"

Lo segundo, en la sección 7a. del mismo precepto: "Todo proyecto de ley autorizando impuestos deberá originarse en la Cámara de Representantes pero el Senado podrá proponer enmiendas o convenir en ellas lo mismo que en cualquier otro proyecto"

El Congreso es el autorizado para imponer y recaudar toda clase de contribuciones, pagar las deudas y regular los impuestos y consumos de los Estados de la Unión (art. 1 sección 8)

Se prohíbe al Congreso establecer contribuciones o derechos sobre los artículos que se exportan de los Estados, dar preferencias por motivos de tributación, a los puertos de un Estado sobre otro, igualmente, que disponga de cantidades del tesoro que no estén autorizados por la ley (art. 1 sección 9)

Por último, se limitan las facultades de los Estados en lo referente a establecer impuestos o derechos sobre las importaciones y exportaciones sin el previo consentimiento del Congreso, salvo en casos excepcionales, para hacer cumplir sus leyes de inspección, en las cuales la recaudación neta se concentra en el Tesoro General de la Nación - señala la sección 10 del mismo; "ningún Estado podrá celebrar tratados, alianzas o confederaciones, conceder patentes de corso y de represalia, acuñar monedas emitir billetes de crédito, autorizar el pago de deudas en otras monedas que no sean las de oro y pla

ta; aprobar ninguna ley que imponga la pena de interdicción civil o ley de efecto retroactivo o ley que desvirtue la obligación de los contratos o conceder títulos de nobleza

"Ningún Estado podrá establecer, sin el consentimiento del Congreso, impuestos o derechos sobre las importaciones y las exportaciones salvo cuando fuere absolutamente necesario para hacer cumplir sus leyes de inspección y el producto neto de todos los derechos e impuestos que estableciere cualquier Estado sobre las importaciones y exportaciones, ingresará en el Tesoro de los Estados Unidos y todas esas leyes quedaran sujetas a la revisión e intervención del Congreso

"Ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso establecer derecho de tonelaje alguno, ni mantener ejércitos ni barcos de guerra en tiempo de paz, ni celebrar acuerdos o pactos con otro Estado o con potencias extranjeras, ni entrar en guerra, a menos que fuere de hecho inválido o estuviere en peligro tan inminente que no admita demora (art. 1 sección 10)

En torno a lo anterior podemos decir; que esta Constitución más antigua, tal vez por esto su articulado no nos dé una idea clara del sistema financiero que se aplica en este país

Además es conocido lo poco efectos que son los norteamericanos a las reformas de su Constitución. Pensemos por eso que en leyes especiales será donde se encuentre su estructura financiera, pues en los artículos transcritos no existe la mención de que un solo documento debe contenerse tanto el plan económico como los ingresos y los egresos y esto, en la práctica da como resultado el presentar al Congreso en diferentes ocasiones las necesidades económicas de la nación en documentos por separado

III.2 REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

Ley fundamental del 8 de mayo de 1949 que dio acceso a la implantación de la República Federal de Alemania, Constitución que aboga por la elección de un presidente de la República y por un régimen de Gobierno Federal, relacionó cuidadosamente los asuntos sobre los cuales el Gobierno Federal tendría legislación exclusiva. El cuerpo Legislativo cuenta con un sistema bicameral, el Parlamento, vota para designar en nombre del presidente, al canciller, el cual es responsable de la política general y nombra su gabinete de gobierno

En cuanto a su régimen financiero, objeto de nuestro estudio señalaremos las siguientes disposiciones, más importantes que a nuestro parecer, contiene su Constitución

Dentro del capítulo X de dicha Constitución, determina que la Federación tiene la legislación exclusiva sobre los derechos aduaneros y monopolios financieros (art. 105). En cuanto a su régimen presupuestario, la Federación y los Estados actuarán de una manera para sí e independientemente

En relación a todos los ingresos y gastos de la Federación deben ser establecidos e incluidos en el presupuesto para cada ejercicio, dicho presupuesto será fijado por ley antes de comenzar el ejercicio deberá estar equilibrado en sus ingresos y gastos. Los gastos serán autorizados en general por un año, pudiendo serlo también en casos especiales por un período más largo. Por lo demás, no podrán incluirse en la ley de presupuesto federal prescripciones que exceden el período del ejercicio o no se refieren a los ingresos y gastos de la Federación o de su administración. Los bienes existentes y las deudas deberán ser manifestadas en un anexo al presupuesto

Los gastos que excedan al límite fijado en el presupuesto o se realicen fuera del mismo, requieren la aprobación del ministro de Hacienda de la Federación, que sólo podrá ser otorgada en el caso de una necesidad imprevista e ineludible

Requieren la aprobación del Gobierno Federal las resoluciones del Parlamento Federal y del Consejo Federal, que incrementen los gastos del presupuesto propuestos por el Gobierno Federal e impliquen nuevos gastos o los involucren para el Futuro. El ministro de Hacienda de la Federación rendirá cuenta anualmente ante el Parlamento Federal y el Consejo Federal de todos los ingresos y gastos, así como de los bienes y las deudas, la rendición de cuentas será revisada por un tribunal de cuentas, cuyos miembros gozarán de la misma independencia que los jueces. La cuenta general y un resumen de los bienes y las deudas serán presentadas al Parlamento Federal y al Consejo Federal en el curso del ejercicio, juntamente con las observaciones del Tribunal de Cuentas. La revisión de cuentas será reglamentada por la ley Federal

Y mediante una ley federal que requiere de la aprobación del Consejo Federal, ha de asegurarse una adecuada compensación financiera entre Estados de alta capacidad impositiva y de capacidad reducida debiendo tomarse en cuenta el poder financiero y las necesidades financieras de los municipios (agrupaciones comunales). Dicha ley determinará que de los deportes de Estados de alta capacidad impositiva (deportes compensatorios) se concederán asignaciones compensatorias a Estados de capacidad reducida, debiendo determinarse en la referida ley las condiciones requeridas para reclamar la compensación y las obligaciones compensatorias, así como las proporciones para el

monto de las compensaciones. La ley podrá determinar también que la Federación conceda de sus recursos asignaciones a los Estados de capacidad reducida para cubrir adicionalmente sus necesidades financieras generales.

En relación a lo señalado anteriormente cabe decir que esta Constitución ya cuenta con un régimen financiero, bien definido, ya que tanto ingresos y gastos deberán estar contenidos en el presupuesto de la Federación con ejercicio de un año.

III.3 INGLATERRA

Como es sabido no tiene, una constitución escrita, orgánicamente desarrollada en un texto legal único. Los textos de diversas épocas en que se contiene algo de lo que en otros países se reputa derecho Constitucional, en cuanto a la materia objeto de nuestro estudio señaláremos lo siguiente: En Inglaterra, el poder Legislativo está constituido por la Cámara de los Lores, compuesta de pares hereditarios o nombrados, y por la Cámara de los Comunes, compuesta de Diputados electos por escrutinio jurisdiccional por una sola vez.

La Cámara de los Lores posee poderes financieros reducidos en Derecho por la Constitución. Sucesivamente los Comunes han negado a los Lores el derecho de consentir el impuesto y paralelamente el de rechazar el presupuesto. Un grave conflicto surgió entre las dos Cámaras en el año de 1909 a propósito de la presentación de los Lores de rechazar el sobre impuesto o (surtax) que viene a yuxtaponerse al (income tax) cuando los ingresos del contribuyente pesen de cierto límite. Después de la disolución de la Cámara de los Comunes, la nueva mayoría electa por sufragio universal impuso a los Lores la "Parliament Act" de 1911, que privó oficialmente a la Cámara alta

del poder financiero. Esta no pudo tener más atribuciones que las relativas al registro del presupuesto tal y como le hubiera sido transmitido por la Cámara de los Comunes

Además está previsto que todas las leyes financieras enviadas a los Lores un mes antes del término de las sesiones y no votadas en el mes inmediatamente siguiente a su recepción, se ríen sancionadas por la Corona por encima de los Lores

Recientemente la Cámara de los Lores ha sufrido una nueva restricción a su competencia en materia de leyes ordinarias

Retroactivamente al 31 de diciembre de 1947, la aplicación de los textos votados por la Cámara de los Comunes en dos (en lugar de tres como eran anteriormente) no puede ser suspendida por la actitud hostil de los Lores sino durante un año (en lugar de dos como eran antes)

La discusión de las leyes financieras, por lo contrario, es mucho más sencilla. No hay necesidad de enviarles a un Comité permanente, sino que es el Comité de la Cámara quien les estudia; toma el nombre de "Supply Committee" cuando se discuten los créditos y el de "Committee of Ways and Means" cuando se discuten los ingresos. El comité plenario está presidido no por un "speaker" sino por un "chairman" especialmente designado para este efecto. Las asignaciones de fondos consolidados (lista civil, intereses de la deuda) se acumulan automáticamente de un año sobre el siguiente, salvo los ajustes anuales. En cuanto a los otros gastos, salvo los créditos militares para los cuales se votan varios capítulos, constituyen el objeto de una autorización por cuentas, el presupuesto definitivo queda adoptado durante el año

En Inglaterra, la Cámara de los Comunes tiene todos los

podere, tiene la iniciativa para las leyes y nadie pensare en negarle el derecho de ejercerla en materia de egresos o gastos; pero desde hace más de dos siglos ha incluido en su reglamento interior disposiciones draconianas para eliminar los peligros que pudieran resultar del ejercicio de este derecho. A fin de eliminar las iniciativas individuales intempestivas y mal estudiadas, sentó el principio de que las stribuciones soberanas pertenecen a la Cámara entera y no a los miembros individuales ni a ningún grupo, sección o bloque de sus miembros

Por el "standing order" número 67 que se remonta al año 1707, los Comunes estatuyeron efectivamente que la Cámara no tome en cuenta ninguna petición, proposición ni proyecto relativo al otorgamiento de fondos, o a la remisión o reducción de una deuda dimanados de la Corona que no haya sido sometida a la consideración de un comité plenario de la Cámara"

Por la misma época, la Cámara de los Comunes, puso un termino "a los manejos y pretensiones de los miembros que insistían en complicar la discusión del programa anual de gastos o egresos, con proposiciones irreflexivas; a los ambiciosos que deseaban hacerse valer dentro de sus jurisdicciones multiplicando las demandas de créditos extravagantes para fines que sólo interesaban a sus electores. Para este efecto la Cámara decidió prohibir a sus miembros el ejercicio del derecho de iniciativa en materia financiera y reservar exclusivamente este derecho al Ejecutivo. Esta decisión fué promulgada en 1713 por el standing order número 66, así concebido: "La Cámara no tomará en cuenta ninguna proposición de gastos que conciernan a la administración del Estado y no dará curso a

ningún proyecto relativo a bonos o subsidios con cargo al Estado, a los fondos consolidados o a los fondos previstos por el parlamento, amén de que exista una recomendación de la Corona". Así por propia voluntad de la Cámara de los Comunes la iniciativa, es desde hace más de dos siglos privilegio exclusivo de la Corona, representada en nuestros días por los ministros responsables. Este régimen no implica ninguna reducción del poder soberano de la Cámara el que podría renunciar en cualquier momento si lo juzgara necesario y si tal fuera su voluntad.

Resumiendo la Cámara de los Comunes considera las finanzas como una cuestión de confianza; si el gobierno es derrotado en la votación de una disposición financiera dimite. Este principio es absoluto en materia de gastos. En materia de ingresos, el hecho de ser rechazado un impuesto puede no ocasionar la crisis gubernamental si el Canciller consiente en reemplazarlo por otro equivalente.

La autodisciplina de la Cámara Británica es por lo demás absolutamente desinteresada, perteneciendo por definición al mismo partido que el Gobierno, la mayoría de la Cámara evita provocar una crisis ministerial por un caso de administración general o de administración financiera, porque la sanción por este hecho sería la disolución de la Cámara y la convocatoria para elecciones generales.

Hallándose la Cámara de los Lores prácticamente eliminada del ejercicio del poder financiero, es la Cámara de los Comunes la que lo asume, aparte el control de las cuentas, que ejerce por medio de un comité integrado por quince miembros y denominado "Committee of Public Accounts". Dicho comité tie

ne por misión examinar el empleo de los créditos presupuestarios y todas las cuentas que el Parlamento haya prescrito sean tomadas en consideración; asegura en primer lugar que los ingresos se hallen de conformidad con las leyes votadas por el Parlamento y que los egresos correspondan a los créditos.

Prácticamente la Cámara de los Comunes está embargada por las cuentas presupuestarias hasta, a más tardar, el 31 de diciembre siguiente al fin del año presupuestario (31 de marzo).

La aplicación de la cuenta exacta de los ingresos y egresos del Estado se realice inmediatamente después del fin del control ejercido por el Parlamento.

III.4 FRANCIA

Constitución Política de la V República de Francia, adoptada el 4 de octubre de 1958.

Durante el período intermedio entre la tercera y la cuarta República, la preparación, lo mismo que la sanción del presupuesto quedó a cargo del poder Ejecutivo que asumió y ostentó un aspecto dictatorial.

Después del efímero funcionamiento de una asamblea consultiva, el gobierno provisional de la República conlío las atribuciones presupuestarias a las dos asambleas electas sucesivamente, el efecto, faculta al Parlamento para votar los ingresos y la forma de su recaudación y además vota las leyes de programación que determinan los objetivos de la acción económica y social del Estado. Las leyes financieras deberán ajustarse a la ley orgánica respectiva.

Para la discusión de las leyes financieras, la Asamblea Nacional (Cámara de Diputados) es Cámara de origen, la iniciativa de las leyes pertenece concurrentemente al Presidente del

la reunión de una comisión mixta paritaria encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir

El texto elaborado por la comisión mixta podrá ser sometido por el Gobierno a la aprobación de las dos Asambleas ninguna enmienda será admisible salvo conformidad del Gobierno

Si la comisión mixta no llega adoptar un texto común o si este texto no es aprobado en las condiciones establecidas en el párrafo anterior, el Gobierno podrá, después de una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado pedir a la Asamblea Nacional que estatuya definitivamente

En tal caso la Asamblea Nacional podrá considerar, bien el texto elaborado por la comisión mixta, o bien el último texto votado por ella, modificado en su caso por una o varias de las enmiendas adoptadas por el Senado

En relación con la primera parte del artículo primeramente transcrito, de la ley orgánica de finanzas, el artículo 46 preceptúa lo siguiente: "Las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas serán votadas y modificadas en las siguientes condiciones: Todo proyecto o propuesta de ley es examinado sucesivamente en las dos Asambleas del Parlamento con vistas a la adopción de un texto idéntico no obstante sino hay acuerdo entre las dos Asambleas el texto no podrá ser adoptado por la Asamblea Nacional en última lectura sino por mayoría absoluta de sus miembros

Las leyes orgánicas relativas al Senado deberán ser votadas en los mismos términos por las dos Asambleas, las leyes orgánicas no podrán ser promulgadas sino después de declarada por el Consejo Constitucional su conformidad con la Constitu

Consejo de Ministros y a los miembros del Parlamento. Es original y novedoso el sistema de esta Constitución en cuanto a que, como lo hemos visto, no sólo la Cámara de origen, sino también el Senado será Cámara de origen cuando se realicen los supuestos del artículo 47 que dice: "El Parlamento vota los proyectos de ley financieros en las condiciones previstas por una ley orgánica"

Si la Asamblea Nacional no se pronuncia en primera lectura en el plazo de 40 días, después del depósito del proyecto, el Gobierno se dirige al Senado, que debe resolver en un plazo de 15 días.

Si el Parlamento no se pronuncia en un plazo de 70 días, las disposiciones del proyecto pueden ser puestas en vigor por medio de ordenanza

Si la ley financiera que fije los ingresos y las cargas de un ejercicio no ha sido depositado en tiempo útil para ser promulgada antes del comienzo de este ejercicio, el Gobierno pide con urgencia al Parlamento la autorización para recaudar los impuestos y consignará por decreto, los créditos que se refieren a los servicios votados

Los plazos establecidos en el presente artículo quedarán suspendidos cuando el Parlamento no esté en sesión

El Tribunal de cuentas asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de finanzas"

Cuando a causa de un desacuerdo entre dos Asambleas, un proyecto o una propuesta de ley no haya podido, ser adoptada después de dos lecturas por cada Asamblea o si el Gobierno ha declarado su urgencia después de una sola lectura por cada una de ellas, el primer Ministro estará facultado para provocar

ción. La Asamblea Nacional, además de la facultad de aprobar el proyecto de finanzas, tiene la de revisar las cuentas de la nación

Esta Constitución confiere autonomía a los Estados de Ultramar en la administración de sus finanzas (arts. 77 y 78)

Se infiere, pues que esta Constitución es una de las más recientes y por tanto contiene con mayor exactitud su organización hacendaria con importantes innovaciones sobre todo en lo referente a las leyes financieras y a la solución que apunta para la hipótesis de que una de tal indole no haya sido promulgada antes del comienzo del ejercicio fiscal, que consiste en que el Gobierno podrá principiar a recaudar los impuestos previa autorización del parlamento, previsión de que carece la Constitución Mexicana

También hace alusión a la programación económica y social del Estado, en cambio no emplea la voz presupuesto sino la de leyes financieras para referirse a las finanzas públicas y dichas leyes deberán ajustarse, señala a las leyes orgánicas

PAISES SOCIALISTAS

III.5 UNION SOVIETICA

En otro lugar anticipamos ideas sobre el régimen socialista, ahora al pretender apreciarlo en la Constitución Política del primer Estado que adoptó tal sistema agregaremos

El poder corresponde a la clase trabajadora, quien lo ejerce através de los Soviets, los medios e instrumentos de producción son propiedad del Estado, que en su conjunto forman el patrimonio del pueblo, el Estado participa en el desarrollo de la economía y en la elevación material y cultural del pueblo mediante el económico nacional, tales principios se

encuentran en los artículos siguientes que son de suma importancia:

Art. 3 "Todo el poder en la URSS, pertenece a los trabajadores de la ciudad y el campo, representados por los Soviets de Diputados de los Trabajadores"

Art. 4 "La base económica de la URSS la constituyen el sistema socialista de la economía y la propiedad socialista sobre los instrumentos y medios de producción, firmemente establecidos como resultado de la liquidación del sistema capitalista de la economía, de la abolición de la propiedad privada sobre los instrumentos y medios de producción y de la supresión de la explotación del hombre por el hombre"

Art. 5 "La propiedad socialista en la URSS, reviste ya la forma de propiedad del Estado (patrimonio del pueblo en su conjunto) ya la forma de propiedad cooperativa koljoesiana (propiedad de cada koljos, propiedad de las asociaciones cooperativas)

Art. 6 "La tierra, el subsuelo, las aguas, los bosques, los talleres, las fábricas, las minas, los yacimientos, el transporte ferroviario, marítimo, fluvial y aéreo, los bancos, los medios de comunicación, las grandes empresas agropecuarias organizadas por el Estado (sovjoses, estaciones de máquinas y tractores, etc.) así como las empresas municipales y la parte fundamental de las de vivienda en las ciudades y en los centros industriales, son propiedad del Estado, es decir, patrimonio del pueblo en su conjunto"

Art. 11 "La vida económica de la URSS está determinada y dirigida por el plan del Estado de la economía nacional, en interés del aumento de la riqueza nacional, de la elevación continua del nivel material y cultural de los trabajadores;

del afianzamiento de la independencia de la URSS y del fortalecimiento de su capacidad de defensa

Respecto a sus finanzas públicas, la ley fundamental (1936) señala es facultad de los órganos superiores del Poder (soviét Supremo) y de la Administración del Estado (Consejo de Ministros) la aprobación del presupuesto estatal único de la URSS y de la rendición de cuentas de su ejercicio, la determinación de los impuestos y egresos que formen el presupuesto de la URSS, los de la Repúblicas y las Locales (art. 14 inciso K)

El Consejo de Ministros, órgano ejecutivo y administrativo "Tome medidas para la ejecución del plan de la economía nacional, del presupuesto del Estado y para la consolidación del sistema monetario y de crédito (arts. 64 y 68 inciso b)

Varias disposiciones estructuran el Poder Legislativo e indican sus facultades ellas son:

Art. 32 "El poder Legislativo de la URSS, es ejercido exclusivamente por el soviét Supremo de la URSS

Art. 33 "El Soviét Supremo de la URSS, se compone de dos Cámaras el Soviét de la Unión y el Soviét de la Nacionalidades

Art. 37 "Las dos Cámaras del Soviét Supremo de la URSS, el Soviét de la Unión y el Soviét de las Nacionalidades son iguales en derechos

Art. 38 "La iniciativa legislativa pertenece por igual al Soviét de la Unión y el Soviét de la Nacionalidades"

Conforme a este ordenamiento legal podemos concluir que en su organización política de centralismo democrático, el órgano superior del poder del Estado, que es el Soviét Supremo de

la URSS, interviene prácticamente, en todas las fases del proceso financiero, pues en él se forman el presupuesto y el órgano de la Administración, resultado este último para la elaboración del presupuesto del Estado y los planes que requiere la economía de la nación. El poder legislativo es bicameral el presupuesto es único y sólo puede aprobarse por el Soviet se emplea también el vocablo presupuesto

III.6 POLONIA

La República Popular de Polonia, es una república del pueblo trabajador, la alianza de la clase obrera con los trabajadores campesinos constituye la base del poder actual en Polonia. En esta alianza el papel dirigente corresponde a la clase obrera, como vanguardia de la sociedad, el cual se apoya en las conquistas revolucionarias del movimiento obrero polaco e internacional

Ejecutando la voluntad de la nación polaca y de conformidad con su misión, la Dieta Constituyente de la República de Polonia, adoptó solemnemente la presente Constitución como ley fundamental, que la nación polaca y todos los órganos del pueblo trabajador polaco deben observar los siguientes fines:

Consolidar el Estado popular como fuerza fundamental que asegure la más completa expansión de la nación polaca, su independencia y su soberanía, acelerando el desarrollo político y económico y cultural de la patria, así como el fortalecimiento de sus fuerzas

En la República Popular de Polonia, el poder pertenece al pueblo trabajador de la ciudad y el campo (art. I)

Art. 7 La República apoyándose en los medios socializados de producción, de intercambio, de comunicaciones y de crédito

to desarrolle la vida económica y cultural del país sobre la base del plan económico nacional y, en particular por la extensión de la industria socialista, factor decisivo en la transformación de las relaciones sociales y económicas

El fin fundamental de la política económica planificada de la República es el de asegurar, el desarrollo constante de las fuerzas del país, la elevación continúa del nivel de vida de las masas laborales, la consolidación de la potencia, de la capacidad y de la independencia de la patria

Los bienes nacionales riquezas del subsuelo, bosques estatales, minas, carreteras, ferrocarriles, transportes por agua y por aire medios de relación, bancos, establecimientos, industrias estatales, explotaciones agrícolas estatales y centros estatales de maquinaria agrícola, empresas comerciales estatales, empresas e instalaciones comunales son objeto de los ciudadanos particulares y de la protección del Estado y de todos los ciudadanos

En cuanto a la Administración de sus finanzas podemos señalar lo siguiente es facultad de los órganos del poder estatal (La Dieta de la República de Polonia es el órgano Supremo del poder estatal) y del Consejo de Ministros (órgano ejecutivo y administrativo superior del poder estatal) los encargados de regular y ejecutar lo referente al presupuesto estatal

Art. 32 "El Consejo de Ministros adopta y somete a la Dieta cada año el proyecto del presupuesto del Estado, así como el proyecto del plan económico nacional a largo plazo. Adopta los planes nacionales económicos anuales

Vela sobre la ejecución del plan nacional económico y del presupuesto del Estado y presenta todos los años a la Dieta

un informe sobre la realización del presupuesto del Estado.

En cuanto al ordenamiento legal señalado anteriormente ca be mencionar lo siguiente, su régimen político es un Estado centralista democrático popular, al igual que el de la URSS el órgano superior del poder del Estado que es la Dieta de la República de Polonia, interviene de una manera directa en la elaboración del presupuesto, ya que la Dieta vota los planes económicos nacionales a largo plazo, al igual que la aprobación del presupuesto estatal único.

III.7 BULGARIA

Su sistema político, lo define su Constitución de la siguiente manera, la República Popular de Bulgaria es un Estado socialista de trabajadores de la ciudad y del campo con la clase obrera a la cabeza. En la República Popular de Bulgaria todo el poder emana del pueblo y pertenece al pueblo, este poder se ejerce por medio de órganos representativos libremente elegidos, la Asamblea y los Consejos Populares o bien directamente.

El sistema económico de la República popular de Bulgaria es socialista. Se basa en la propiedad social sobre los medios de producción, excluye la explotación del hombre por el hombre y avanza planificadamente hacia la economía comunista.

En la República popular de Bulgaria existen las siguientes formas de propiedad; estatal (de todo el pueblo) cooperativa, de organizaciones sociales y personal. El Estado dirige la economía nacional y los demás sectores de la vida social de acuerdo con los planes únicos de desarrollo social económico y con vistas a satisfacer cada vez más plenamente las necesidades materiales y culturales de los ciudadanos, en constan-

te crecimiento, el órgano representativo supremo es la Asamblea Nacional que expresa la voluntad del pueblo y su soberanía (art. 66)

Art. 67 "La Asamblea Nacional conjuga las actividades legislativa y ejecutiva del Estado y ejerce el control Supremo y es el único órgano legislativo de la República Popular de Bulgaria y el organizador supremo de la dirección planificada del desarrollo social"

En cuanto al objeto de nuestro estudio, señalaremos los siguientes puntos; dentro de las funciones de la Asamblea Nacional, está la de aprobar el presupuesto del Estado y el informe del Gobierno sobre el ejercicio presupuestario del año anterior (art. 78)

El Consejo de Estado de la República Popular de Bulgaria, es el órgano supremo permanente del Poder del Estado que conjuga la adopción de resoluciones con la ejecución. El Consejo de Estado como órgano supremo de la Asamblea Nacional asegura la conjugación de la actividad legislativa con la ejecutiva, dicho Consejo responde y rinde cuentas de toda su actuación a la Asamblea Nacional, a la vez que tiene la iniciativa legislativa, además de sus prerrogativas previstas, el Consejo de Estado adopta los planes para el desarrollo social económico y para el presupuesto así como los informes sobre su cumplimiento (arts. 90 y 95 inciso 2)

Art. 98 "El Consejo de Ministros (Gobierno) es el órgano ejecutivo y administrativo supremo del poder, dentro de sus atribuciones se encuentran, la de elaborar el proyecto de presupuesto anual del Estado y lo presenta a la Asamblea Nacional, organice, dirige y controla el cumplimiento de los pla-

nes únicos de desarrollo social y económico del país y del presupuesto del Estado "

En torno a lo anterior su organización económico político es muy idéntico a los demás países socialistas, es decir descansa en una base central democrática, con una Asamblea Nacional que es el Control Supremo del Estado y además conjuga actividades tanto legislativas como ejecutivas, teniendo un control único sobre los planes nacionales económicos y sociales, como además del presupuesto estatal único

III.8 CUBA

El Estado Cubano socialista según el art. I de la Constitución se concibe como el instrumento de que se vale el pueblo trabajador, para ejercer el poder; este poder a su vez, se sustenta en la alianza de la clase obrera con los campesinos y de los demás trabajadores de la ciudad y el campo con la dirección de la clase obrera

El partido comunista es la fuerza dirigente superior del Estado, ya que se le entiende como la vanguardia organizada marxista leninista de la clase obrera, que orienta y organiza los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia el futuro comunista

En la República de Cuba todo el poder pertenece al pueblo trabajador que lo ejerce por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado, que de ellas derivan, o bien directamente

En Cuba rige el sistema socialista de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre (art. 14)

En cuanto al desarrollo de la economía sirve a los fines de fortalecimiento del sistema socialista, satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de la sociedad promover el desenvolvimiento de la personalidad humana y de su dignidad, el avance y la seguridad del país y de la capacidad nacional para cumplir los deberes internacionalistas de nuestro pueblo.

La propiedad estatal socialista, que es la propiedad de todo el pueblo; se establece irreversiblemente sobre las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o a cooperativas integradas por los mismos, sobre el subsuelo, las minas, los recursos marítimos naturales y vivos dentro de la zona de su soberanía, los bosques, las aguas, vías de comunicación, sobre las centrales azucareras y cuantas empresas y bienes han sido nacionalizados y expropiados a los imperialistas y latifundistas.

Respecto a la Administración de sus finanzas es facultad exclusiva de la Asamblea Nacional del Poder Popular, ya que está es el Órgano Supremo del Estado, que de acuerdo con lo que establece el artículo 67 de la Constitución; representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo trabajador.

Las atribuciones de la Asamblea son numerosas y comprenden facultades constituyentes, legislativas, electorales, administrativas y el ejercicio de control constitucional, dentro de las cuales encontramos la de discutir y aprobar los planes nacionales de desarrollo económico y social, el presupuesto del Estado, los principios del sistema de planificación y de dirección de la economía nacional y los lineamientos generales de la política interior o exterior.

Tanto en este ordenamiento legal como en los otros tipos de regímenes socialistas analizados anteriormente, comprenden desde la elaboración de los planes nacionales económicos y la elaboración del presupuesto estatal, por un organismo único y supremo que en este caso es la Asamblea Nacional Popular

III.9 CHINA POPULAR

El régimen político del país lo define su Constitución 1954 así "La República Popular de China es un Estado de democracia popular, dirigido por la clase obrera y basado en la alianza entre obreros y los campesinos(art. 1)

Art. 2 "Todo el poder en la República Popular China pertenece al pueblo. Los órganos a través de los cuales el pueblo ejerce su poder son la Asamblea Popular Nacional y las Asambleas Populares Locales y los demás órganos del Estado se atienen a los principios del centralismo democrático"

El régimen de la propiedad sobre los medios de producción se encuentra en el artículo 5 dice:"En la República Popular de China existen actualmente las siguientes formas fundamentales de propiedad sobre los medios de producción; propiedad del Estado es decir, la propiedad de todo el pueblo; propiedad cooperativa es decir, propiedad colectiva de las masas trabajadoras; propiedad de los trabajadores individuales; propiedad de los capitalistas"

El Estado dirige el desarrollo de la economía nacional a través de planes económicos "con el fin de elevar el nivel material y cultural del pueblo"(art. 15)

El órgano supremo del Poder del Estado es la Asamblea Popular Nacional que además, ejerce el poder Legislativo(arts. 21 y 22) es unicameral, como se desprende del art. 23; "La

Asamblea Popular Nacional esta integrada por representantes elegidos por las provincias, las regiones autónomas, los municipios directamente subordinados al poder central, las fuerzas armadas y los chinos residentes en el extranjero

"La ley electoral determina el número de diputados a la Asamblea Popular Nacional y el modo de elegirlos, incluidos los diputados de las minorías nacionales"

Y en relación con nuestro estudio observamos; entre las funciones de la Asamblea Popular Nacional están las de aprobar los planes de la economía nacional y la de examinar y aprobar el presupuesto del Estado y el balance de su ejercicio (art. 27 inciso 9 y 10)

El Consejo del Estado, órgano ejecutivo y administrativo "pone en ejecución el plan de la economía nacional y las diposiciones del presupuesto del Estado" y tiene la iniciativa de las leyes ante la Asamblea Popular Nacional o de su Comité Permanente (arts. 47 y 49 inciso 2 y 7)

En lo esencial, la organización económico político, en este último se protege la propiedad privada sobre los medios de producción (arts. 1,8,9,10,11 y 12) no se considera todavía como un país eminentemente socialista, sino como una democracia popular de todo el pueblo

Ahora bien su sistema financiero sigue las mismas orientaciones de los demás socialistas, con alguna diferencia de que el órgano supremo del poder es en china unicameral y se denomina Asamblea Popular Nacional

En resumen podemos concluir; en un sistema como en otro, incluido México, según las constituciones consideradas, advertimos, en lo referente a la organización de la Hacienda

y los poderes, la existencia de notas comunes y diferenciales

Así en la mayoría el poder Legislativo es bicameral o uni cameral en ciertos casos, aprueba los ingresos y egresos y es cámara de origen la de representantes (Cámara de Diputados entre nosotros) en la discusión y votación del presupuesto, en lo cual coinciden con nuestra Constitución. Además quien ejecuta y aplica el presupuesto es prevalentemente el Ejecutivo

Por lo general, proponen la planificación económica y social por medio de programas y planes, Los Estados Unidos e Inglaterra ya lo observamos, en su ley general no la mencionan (aunque en la realidad su economía sea planificada)

Se respeta en la mayoría de ellas, la autonomía de los Estados federados.

En todos estos países, en una forma u otra, al igual que en México, el Estado interviene por medio de sus finanzas, en la vida económica y social de sus pueblos

Las constituciones anteriormente señaladas y también la Mexicana emplean la dicción presupuesto, aunque como dijimos antes, entre nosotros, solo se hace para referirse a los egresos

El presupuesto, en todos ellos excepto la Mexicana, forma una unidad. En cuanto a la iniciativa y preparación de este difieren entre sí, pero en la mayoría incluido México, se fa culta al ministro de finanzas para proyectarlo

Todas coinciden igualmente, en que los gastos solo pueden hacerse de acuerdo con las previsiones aprobadas en el presupuesto.

Pero la única que tome medidas para el caso de que el Par

lamento no apruebe a tiempo el presupuesto, es la Francesa .
y por último, en la mayoría de estos países existen leyes ór
gánicas que reglamentan la elaboración de las leyes financie
ras

CAPITULO IV

CARACTERISTICAS DEL PRESUPUESTO

IV.1 NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO

En el Derecho Administrativo de Don Gabino Fraga encontramos que al estudiar el presupuesto, la distinción entre ley de Ingresos y ley de Egresos; la primera es considerada como como un acto legislativo formal y materialmente, respecto de la segunda nos dice:

A) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (Const. Fed., art. 126)

B) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el poder Ejecutivo debe informar al Legislativo (Const. Fed., art. 74 Fracción IV)

C) El presupuesto, consecuentemente produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos

D) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene los (arts. 7 y 17 de la ley Org. de la Contaduría Mayor de Hacienda)

El primero de los efectos jurídicos señalados, del que son un corolario los demás, es el que en realidad viene a dar la clave, para la solución del problema que tenemos planteado

Otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización sino que está regulado por

una ley anterior. Ten es esto exacto que la Cámara de Diputa dos no podría dar su autorización a otro órgano del Estado que no sea el Ejecutivo, y esto porque, de acuerdo con nuestro ré gimen constitucional, dicho poder es el competente para el ma nejo de los fondos públicos.

"No puede, por tanto decirse que la Cámara, por medio del pre supuesto, de nacimiento a una situación jurídica general, con dición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto que si debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo" (1)

Respetamos esta opinión por provenir de tratadista autoriza do y conocedor de la materia, como lo es el maestro Fraga: más discrepamos de ella porque consideramos que tanto los ingresos como los egresos forman una unidad indisoluble puesto que sin ingresos el Estado no podría efectuar gastos. Estos dos con ceptos en nuestra opinión integran un todo, lo que apreci - mos como presupuesto y así mismo al estudiar su naturaleza ju rídica debe hacerse de conjunto. A este fin Serra Rojas advier te; "los autores franceses discuten la naturaleza jurídica del presupuesto, considerando que la ley de Ingresos, ofrece los mismos caracteres que el presupuesto de egresos: formalmente un acto legislativo y materialmente un acto administrativo

Más adelante el mismo autor agrega; no considero justo este criterio, es por lo cual opino que el presupuesto en su doble consideración de ingresos y egresos es un acto eminentemente legislativo, formal y materialmente considerado"

(1) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa
México 1984, pág. 465

Y concluye: "La multiplicidad en materias que comprende el presupuesto como ley de Ingresos y como presupuesto de egresos no le resta su carácter de generalidad" (2)

Por su parte, el tratadista argentino Giuliani Fonrouge; después de analizar la que él llama teoría germánico-francesa de tipo administrativo, que ve en el presupuesto un acto administrativo, se adhiere, como él mismo lo dice a "... una segunda corriente doctrinal que no acepta el dualismo entre ley formal y ley material y considera al presupuesto como un documento unitario e indivisible, emanado del Poder Legislativo en ejercicio de facultades incuestionables y que por tanto, es una ley en el sentido institucional de la palabra, de contenido perfecto y con plenos efectos jurídicos.

Y en párrafo aparte termina: "Puede decirse a manera de conclusión que el presupuesto es un acto de trascendencia que regula la vida económica y social del país, con significación jurídica y no meramente contable que es manifestación integral de la legislación, de carácter unitario en su constitución, fuente de derechos y obligaciones para la administración y productor de efectos con relación a los particulares" (3)

Pues bien, como lo venimos diciendo consideramos al presupuesto en su conjunto de ingresos y egresos, no fraccionado así, creemos acertado el juicio de los tratadistas aquí últimamente citados, por otra parte, conforme a lo establecido por la Constitución Mexicana en su artículo 74 fracción IV, esta

(2) Andres Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo II, Edit. Porrúa, México 1977, pág. 27

(3) Giuliani Fonrouge, Derecho Financiero, Vol. I, Edit. De Palma, Buenos Aires. 1962, págs. 127 y 131

blece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de "examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir las; así como revisar la cuenta pública del año anterior"

Es decir fija a la Cámara de Diputados, la obligación no sólo de aprobar el proyecto de egresos que el Ejecutivo le presente, sino también la de examinarlo y discutirlo. Además sutes el artículo 72 expresa; todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna se discutirá sucesivamente en ambas"... de donde inferimos que el hecho de que sea sólo la Cámara de Diputados la que conozca de la previsión de egresos, no la priva de su naturaleza de ley. Pues más aún, el citado art. 72 inciso h dice: "La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras"

Luego de lo expuesto, pues puede concluirse que en nuestro sistema constitucional la formación de las leyes corresponde al Poder Legislativo, encargado precisamente, de emitir el presupuesto

Y partiendo del órgano, consideramos que el presupuesto es una ley formal y materialmente, por su esencia, además las disposiciones en él contenidas son normas de carácter general y obligatorias, atribuciones de toda ley en sentido material

IV.2 FORMACION DEL PRESUPUESTO

Apreciando al presupuesto en su conjunto, encontramos que este se compone de dos partes; los egresos y los ingresos

Los primeros corresponden al gasto de los servicios públi

cos y los segundos a los medios para prever dichos gastos

IV.2.1 LOS EGRESOS

Principiaremos por señalar el concepto de egresos de la Federación, así podremos afirmar: "Se llamen gastos públicos a las inversiones o erogaciones de riqueza que las entidades públicas hacen para la producción de los servicios, para la satisfacción de las necesidades públicas y para hacer frente a otras exigencias de la vida pública, que son propiamente llamados servicios públicos así lo determina Manuel Morselli" (4)

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia al respecto establece: "Por gastos públicos no deben entenderse todos los que puede hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos" (5)

Por otra parte la ley determina que el presupuesto de egresos de la Federación es el que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo para expensar durante el período de un año a partir del 1 de enero las actividades, las obras y servicios públicos que respectivamente corresponden al poder Legislativo, al poder Judicial, a la presidencia de la República, a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos, a la Procuraduría General de la República, a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos que se determine incluir en dicho presupuesto (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, 29 de Dic. de 1976 (D.O. 31 de Dic.) arts. 15 y 16)

(4) Morselli Manuel, "Compendio de Ciencias de las Finanzas" pág. 35

(5) "Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Tesis 510, Tomo LXV pág. 273.-LXIV-938 y 5417

Según la propia Ley el gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pago de pasivo o deudas pública y se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social (arts. 2 y 4).

En realidad todos los conceptos apuntados nos parecen acertados por lo que ahora nos hemos de ocupar de algunas clasificaciones, que estudiosos de la materia han efectuado, desde luego no pretendemos agotar su análisis, porque el hacerlo tendría que ser materia de un trabajo especial y no estamos en condiciones de realizarlo, por lo que nos hemos de conformar con llevar a cabo un estudio realmente breve de los mismos de que en verdad carece de interés práctico las que hagamos de los mismos.

La clasificación que más comúnmente se menciona entre los tratadistas de la materia, es la que comprende a los egresos ordinarios y extraordinarios; siendo considerados los primeros como los gastos que tienen por objeto satisfacer las necesidades que se presenten con regularidad de período en período fiscal; en cuanto a los segundos son los gastos que tienen por objeto la satisfacción de necesidades incidentales y cubren su importe los ingresos también denominados extraordinarios.

La clasificación que fundamentalmente se menciona de los gastos públicos, es la que anteriormente señalamos, existiendo varias, pero entre las más socorridas encontremos a las que comprende a los gastos de Gobierno y a los gastos de ejercicio.

Los primeros tienen por objeto primordial realizar los fi

nes específicos del Estado, es decir tienden a llevar acabo la administración y los segundos son los que se efectúan con el fin de obtener medios económicos encaminados a conseguir ingresos para realizar la administración

Existen otras clasificaciones de los egresos, entre las que encontramos gastos para el personal y a los cuales se le ha definido como los que están destinados a cubrir la parte correspondiente por los servicios prestados en general por los servidores del Estado

Otra categoría es la que se refiere a las subvenciones y premios que tienen por objeto fomentar la vida económica del país en cualquiera de sus manifestaciones, pensamos que es importante ya que puede en un momento que el país necesite que alguna industria o algún sector de la población reciban el estímulo del gobierno para que se desarrollen, es cuando cualquier promoción de esta índole produce efectos muy beneficiosos, cabría en este caso mencionar la de algunas industrias que tienen considerables subsidios y cuya función es de gran importancia

Otro tipo de gastos que el Estado efectúa y que sin lugar a duda tienen gran importancia, son los relativos al servicio de la deuda pública, son los que tienen por objeto, no solo amortizarla; sino satisfacer en general los gastos que esta origina, como son los intereses que suelen ser la mayoría de las veces muy altos

Y ya dejando a un lado las diversas clasificaciones que de los egresos del Estado han hecho los enterados de la materia sería muy satisfactorio que nos dedicáramos a analizar su funcionamiento, dada la importancia que tienen en la economía ge

neral de cualquier país moderno, ya que cualquier variación de ellos, trae consecuencias unas veces beneficiosas y otras funestas, siendo que cada una de estas variaciones puede originar un estudio muy atractivo por las repercusiones, que en todo orden trae consigo, mas sin embargo pese a lo importante de tales temas, por nuestra parte no nos podemos detener a erectuar un estudio mas o menos modesto, sino que tenemos que concretarnos a reconocer que las variaciones de los gastos públicos, ya ascendentes o bien descendentes son de suma importancia, así mismo no nos queda más remedio que admitir su sumento en los últimos años siendo este fenómeno de caracter mundial.

Se estima que las causas que han originado este aumento y que en todos los casos parecen constantes son principalmente el aumento de la población, este motivo sin duda el más importante, pues al aumentar la población, el Estado tiene que hacer frente a mayor número de necesidades y a la aparición de nuevas con motivo del auge de la población, más no es el único factor que origina la intensificación del gasto público mas bien se puede decir que en realidad se debe a la presión que ejercen varios factores entre los que cabe señalar la actividad militar ya que después de una guerra es lógico suponer en que condiciones pueden quedar los Estados que en ella intervienen, pero este hecho no sólo en tiempo de guerra sucede, sino también en épocas de paz y sobre todo en la actualidad que se registran altas erogaciones que en este renglon realizan las grandes potencias.

Dijimos que el aumento de la población era el elemento más importante en la intensificación de los gastos públicos, pero

no sólo por el mismo, sino por lo que el implica,

es decir que al aumentar la población, el Estado tiene que hacer frente a más y nuevas necesidades, o sea que en todos hace aumentar su actividad, luego entonces la expansión de la actividad del Estado, es un factor también de suma importancia y mayormente en los últimos tiempos en razón de los nuevos conceptos que en materia socio-económica rigen

Ahora bien al aumentar la actividad del Estado, en todos sus aspectos por virtud del aumento de la población, sin duda los costos aumentan y esto unido con el progreso técnico que esta sucediendo, origina el aumento de los gastos, así encontramos que las diversas instituciones del Estado, se han agrupado con otras instituciones que hoy se consideran fundamentales e imprescindibles que ya en su conjunto hacen que el Estado erogare fuertes cantidades de dinero.

También como causa del incremento de los gastos públicos Fonrouge nos señala a la burocracia y a la presión, quien manifiesta: "Cabe mencionar finalmente causas morbosas pero reales, como una tendencia a la empleomanía, determinante del crecimiento de la burocracia administrativa y a la presión de grupos o sectores con influencia política que tienden a satisfacer sus necesidades particulares a costa del presupuesto del Estado (6)

IV.2.2 LOS INGRESOS

En cuanto a los ingresos mencionaremos algo sobre el concepto de ingresos del Estado mencionando solo el pensamiento de algunos juristas

(6) Fonrouge Giuliani, Op. Cit., pág. 178

para Bielsa lo expresa en la siguiente forma; "Ingreso público desde el punto de vista fiscal, es todo caudal de dinero que afluye a una entidad pública, en virtud del ejercicio fi nanciero de esta y se destina a la realización de los fines de la misma" (7)

Por otra parte Fonrouge nos dice: "Las entradas que obtiene el Estado, preferentemente en dinero, para la atención de erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico-social se le denomina ingresos" (8)

"Si el Estado ha de cumplir sus fines, necesita medios económicos que aplicar en un sentido general prescindido de otras consideraciones económicas, aquellos constituirán ingresos" (9)

En consecuencia podemos concluir que se entiende por ingre sos públicos las percepciones que en dinero o en especie adquiere el Estado para satisfacer sus necesidades de la colec tividad, así como los inherentes a él, dentro del régimen de la legalidad en vigor

Ahora bien existen varias clasificaciones de ingresos, por lo que el siguiente punto será ocuparnos de lo relativo a las clasificaciones mas relevantes; así primeramente hemos de ha cer mención de la que comprende a los ingresos en ordinarios y extraordinarios, tal clasificación la observa en su orien tación nuestro régimen legal por lo que "Los ingre sos ordinarios son aquellos que percibe el Estado regularmente, repitiéndose común y normalmente para cubrir los servicios regula res.

(7) Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, Tomo IV, pág. 482

(8) Fonrouge Giuliani, Op. Cit., pág. 186

(9) Rfo Ballesteros, Manual de Hacienda Pública, pág., 170

Son ingresos extraordinarios aquellos cuya percepción se autoriza excepcionalmente, solo cuando existen circunstancias anormales que obliguen al Estado a imponerlos.

En cuanto a los ingresos ordinarios, no creemos necesario hacer aclaración alguna, ya que como su nombre lo indica son los que se recaudan cada año, para cubrir los gastos públicos también ordinarios por lo que toca a los ingresos extraordinarios, podemos decir que ha lugar a ellos cuando por alguna razón no prevista sea necesario que el Estado obtenga recursos fuera de los que normalmente adquiere; pues hay ocasiones en que el Estado tiene que enfrentarse a situaciones de tal naturaleza urgentes como sería el caso de una catástrofe que lo obligue a efectuar grandes gastos de salvamento, y a los cuales no puede dejar de atender, dados los efectos nocivos que producen en la colectividad

Ingresos Ordinarios; diremos que son aquellos que se obtienen a través de sus actividades de derecho público propiamente dichas, así mismo como de los obtenidos mediante la prestación de un servicio público independientemente de su costeabilidad económica, podemos encuadrar dentro de esta categoría a los impuestos, derechos, aprovechamientos, que considera nuestro Código Fiscal de la siguiente manera:

Art. 2 Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos

Art. 3 Son derechos las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio

Art. 4 Son productos los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales

Art. 5 Son aprovechamientos los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos

En cuanto a los ingresos extraordinarios, podemos decir que se clasifican de la siguiente manera; impuestos extraordinarios, derechos extraordinarios, empréstitos, expropiación por causa de utilidad pública y emisión de moneda

Y ahora nos corresponde dar explicación a la clasificación que externamos anteriormente. Por lo que se refiere a los impuestos y derechos extraordinarios, no encontramos problemas ya que anteriormente los definimos pero en este caso les hemos de agregar el concepto de ser extraordinarios y que también expresamos, llegando a la conclusión de que tener el carácter de extraordinarios, llevan como fin en sí el solventar una necesidad imprevista y urgente

Otra categoría de ingresos extraordinarios será la que se le denomina como empréstitos y que no son más que ingresos que el Estado obtiene, haciendo uso del crédito público, pagando por él un interés con el fin de resolver necesidades de carácter urgente. Los empréstitos pueden ser de dos tipos principalmente, es decir, bien interiores o bien pueden proceder del extranjero

Expropiación por causa de utilidad pública, es una acción de la administración pública, por la cual elle procede en contra de un particular a la adquisición forzada y mediante indem

nización, justa y previa de los bienes necesarios para el Fun
cionamiento de los servicios públicos y demás atribuciones del
Estado, siempre que existan razones de utilidad pública

Así mismo señalaremos a la emisión de moneda como un medio
que el Estado emplea para obtener ingresos y naturalmente por
ser demasiado peligroso su empleo, solo puede ser aconsejable
su empleo cuando haya verdadera necesidad de que el Estado ob
tenga ingresos fuera de los ordinarios, o que tenga como fuen
te el estabilizar la economía del país en cuestión, que por el
gún motivo haya tenido perturbaciones

La emisión de moneda debe ser manejada con sumo cuidado, de
no ser así, su empleo puede producir inflación en la economía
general del país, acarreado una serie de efectos nocivos, por
lo que el Estado tendría que tomar una medida opuesta a la pri
mera, y de consecuencias tan o más funestas que ella, dicha me
dida es la depreciación de la moneda

La mayoría de los autores coinciden en considerar como me
dida peligrosa la emisión de moneda, principalmente por la in
flación a la que conduce al haber aumento en el medio de circ
culante y de las reservas de papel moneda, por lo que hay una
desvalorización de tal moneda en relación con el oro, además
de que todos los tenedores de créditos a renta fija tienen pér
didas iguales a la depreciación

Respecto a dicho problema Einaudi nos dice "El Estado no de
be gravar ni proporcionar una ganancia sin alguna razón a esta
o aquella clase, queda demostrado que el método del endeuda-
miento mediante papel moneda de curso forzoso no debe practi
carse" (10)

(10) Einaudi Luigi, Principios de Hacienda Pública, pág. 329

Nos referimos en forma demasiado sintética a cada una de las categorías de los ingresos que el Estado percibe concretándonos a lo que sucede en nuestro medio

En relación a lo anterior creemos conveniente dejar asentado la enorme importancia que tienen los ingresos en la vida de cualquier país, ya que no solo son los medios que el Estado emplea para satisfacer las necesidades públicas ya que también es una arma sumamente poderosa para que el ente público regule todos los aspectos en la economía y le adecue con la realidad a la que se este enfrentando la colectividad en un momento determinado

El manejo de dichos ingresos debe ser efectuado con todas las precauciones posibles, pues si se exagera alguna percepción, irá en detrimento del sector social al cual se aplica o bien las empresas, que se encuentren bajo la hipótesis normativa que establece la ley de ingresos respectiva, creando por ende desconfianza y naturalmente descontento, pues si bien todos los contribuyentes estamos obligados al pago de impuestos y de otras prestaciones al Estado, también es cierto que tenemos derecho de que esos recursos que nosotros aportamos sean aprovechados a su máximo y para el fin el cual legalmente están dirigidos, o sea que tenemos derecho de exigir un honrado y científico manejo de nuestras aportaciones que por un concepto u otro hagamos al Estado, así como la conservación y exploración adecuada de los bienes que son propiedad del Estado

IV.3 PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO

Del Estado liberal al Estado intervencionista, las reglas clásicas del presupuesto siguen prevaleciendo en la estructu

ración de este, con las variantes que requiere una nueva concepción del empleo de las finanzas públicas

IV.3.1 UNIVERSALIDAD

El tradicional principio de universalidad se cumple al asentar los ingresos y los gastos brutos del Estado en el presupuesto, atendiendo no solamente a la parte técnica, sino también a los fines que el Gobierno se propone realizar. Que llevado a sus verdaderas dimensiones el principio de universalidad exige que el presupuesto general del gobierno se enmarque dentro de un presupuesto nacional y este, a su vez dentro de un programa a largo plazo para la sociedad.

Como el gobierno existe para orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo, es absurdo concebir su presupuesto sin ajustarlo a la situación social que es su marco de referencia, en la Constitución Mexicana este principio se realiza en el artículo 126

IV. 3.2 UNIDAD

Por lo general se procura registrar los ingresos y los gastos en un solo presupuesto, con lo cual se satisface el principio de unidad. Fonrouge observa que este principio es una creación de la doctrina, dado que existen disposiciones constitucionales o legales que la consagran jurídicamente, e inclusive las más antiguas obras sobre estas materias, no hacen referencia a este principio más que de forma indirecta. Las finanzas públicas tradicionales fundamentan este principio en consideraciones de orden técnico y de carácter político, que pueden sintetizarse de esta manera, según señala Fonrouge siguiendo la doctrina de Laferrriere, Weline y Duverger; a) permite apreciar fácilmente si el presupuesto está equilibrado

b) dificulta la realización de maniobras, como la simulación de economías o la ocultación de gastos en las cuentas especiales, c) hace posible conocer la magnitud efectiva del presupuesto y la porción de renta afectada por las erogaciones, d) evita complicaciones y oscurecimientos, e) finalmente desde el punto de vista político, facilita el control parlamentario, que se vería dificultado con las cuentas fraccionadas, al propio tiempo que posibilita la comparación del grado de utilidad de los gastos al enunciarlos en forma integral

IV.3.3 ESPECIALIDAD

La ejecución del presupuesto implica para el poder que la hace, el respetar las partidas que se asignaran, sin aumentar las ni disminuirlas, pasando fondos de uno a otro de los organismos de la administración pública, pues el parlamento o congreso, al emitir su aprobación, no lo hace por partidas globales, sino específicas

Esta restricción corresponde al antiguo principio de especialización, que además sirve para apreciar cuál es la cantidad disponible para cada actividad de la administración

IV.3.4 ANUALIDAD

La Doctrina Moderna de las finanzas acepta el principio clásico de la anualidad presupuestaria, sólo que sin el rigorismo tradicional, pronunciándose por una sustancial flexibilidad de este principio, que permita su extensión financiera para un período de tiempo mayor dentro de la existencia jurídica de la anualidad es decir, que acepta la anualidad como regla, pero con la posibilidad de extender su cobertura al término de la anualidad constitucional, no se trata de romper con la ley, sino de contemplar en ella un ejercicio financiero más

operante con la realidad. En México, el artículo 74 de la Constitución política establece el principio de anualidad bajo la rísonomía clásica más ortodoxa. Sería conveniente pensar en modificar esta disposición constitucional, a fin de asegurar la supervivencia de algunos estratégicos programas gubernamentales sobre todo en el ramo de inversiones, programas que pueden verse seriamente comprometidos, sobre todo en la frontera de la renovación del titular del Poder Ejecutivo. Una modificación constitucional en este sentido, podría permitir la suficiente inflexibilidad en la anualidad para asegurar la culminación de programas, que habiendo sido aprobados por la Cámara de Diputados, lamentablemente algunas veces se truncan ante la renovación del Ejecutivo Federal.

En mercados regimenes presidencialistas, como es el caso de México, esto muy seguido acontece

En México a partir de la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley General de la Deuda Pública, leyes en vigor a partir de 1977, vienen en algunas de sus partes a contemplar la elaboración y ejecución de planes y a elaborar y ejecutar el Presupuesto de Egresos de la Federación en base a programas

Con este marco jurídico que posibilite la planeación y con planes elaborados por el Ejecutivo Federal, sería muy conveniente estudiar la posibilidad de elaborar y poner en vigencia algunas leyes de programa que aseguren la ejecución financiera de los planes del Ejecutivo

IV.4 DESARROLLO DEL PRESUPUESTO

El ciclo del presupuesto se integra de tres fases fundamen

tales; preparación, aprobación y ejecución. La razón por la que la primer fase del ciclo presupuestario se le haya otorgado constitucionalmente al Poder Ejecutivo, en casi todos los países es muy lógica y totalmente justificada; el plan general de gobierno está a cargo del Ejecutivo y dada la estrecha vinculación entre la programación gubernamental y el presupuesto, prácticamente es sólo el Ejecutivo el que cuenta con los mejores medios técnicos, recursos, personal e información para elaborar un adecuado programa presupuestario. Al elaborar el Ejecutivo el proyecto de presupuesto está ejerciendo la atribución política más importante, la facultad constitucional de mayor relevancia y trascendencia, pues prácticamente en este proyecto está definiendo los fines no sólo de la Administración, sino del propio Estado. Es el presupuesto el esencial documento que establece las prioridades de los fines políticos y sociales y el que prepara el modelo del país que se pretende ser. Por esta razón, para las finanzas públicas modernas el presupuesto y su gestión financiera se convierte en la actividad más importante del Estado.

IV.4.1 PREPARACION

La preparación del presupuesto es la más fiel expresión de que es lo que el Gobierno se propone hacer en un año de gestión gubernamental y financiera, en nuestro país la Constitución repartió la competencia constitucional en dos fases políticas esenciales; el Ejecutivo prepara y presenta el presupuesto y la Cámara de Diputados, órgano representativo de la soberanía popular lo aprueba y lo controla: control político que ejerce el examinar, revisar y aprobar la cuenta pública.

De acuerdo a los artículos 74 y 131 constitucionales, el

Ejecutivo Federal, depositado en el Presidente de la República, es el único exclusivamente facultado para presentar los proyectos de presupuesto a la Cámara de Diputados, para su aprobación. La fracción V del artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no faculte al Secretario de Programación y Presupuesto para presentar a la Cámara de Diputados los proyectos de presupuesto, sólo lo autoriza para formular el proyecto. En consecuencia la comparecencia del Secretario de Programación y Presupuesto en la Cámara de Diputados para efecto de presentar el proyecto de presupuesto, es con la calidad de representante del Presidente de la República. No podría ser de otra manera, pues las competencias son indelegables y maxime lo relativo al presupuesto, que como hemos visto, es el acto cumbre de la Administración y del Estado.

No obstante lo anterior, es innegable el poder de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pues entre las facultades que tiene se encuentran, las que menciona el art. 5 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que indica lo siguiente: "Las actividades de programación, presupuestación control y evaluación del gasto público, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones para el eficaz cumplimiento de sus funciones".

Todo esto en concordancia con las fracciones VI y VII del art. 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señalan lo siguiente:

VI "Formular el programa del gasto público y el proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la considera

ción del Presidente de la República. VII) Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal

En México de régimen presidencialista, la preparación del presupuesto no presenta mayores problemas; pues es el Jefe del Ejecutivo quien tiene esta facultad, que encomienda como señalamos anteriormente a la Secretaría de Programación Y Presupuesto

Para la preparación del presupuesto debe disponerse del tiempo suficiente y tener en cuenta la situación económica y política tanto interior como exterior del país, las necesidades más apremiantes, los recursos disponibles y en fin todo lo que concierne al bienestar social, procurando ajustar los gastos e los ingresos, pero sin que el desarrollo del país quede subordinado al equilibrio presupuestario

IV.4.2 APROBACION

En México la Constitución Política en su artículo 74 fracc. IV, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de "examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y el Del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirles, así como revisar la cuenta pública del año anterior"

Estos proyectos deberán hacerse llegar a la Cámara a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario de Programación y Presupuesto a dar cuenta de los mismos. Esta exclusiva atribución de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de egresos de la Federación tuvo su origen en 1874, fecha en que se estableció en Mé

xico el bicameralismo, distribuyéndose en dos Cámaras las facultades que anteriormente tenía reservadas la Cámara Unica

La fracción IV del art. 74 Constitucional sólo hace mención a las palabras "examinar, discutir y aprobar...", omitiendo la de modificar, reformar, negar u otras similares.

Por supuesto, que las palabras examinar, discutir y aprobar, no son sinónimos, como tampoco son términos opuestos o complementarios

Se trata de tres vocablos que expresen contenidos distintos, claramente intelegibles y expresamente diferenciados por sus raíces etimológicas y por la connotación que de ellos de la lengua de la Real Academia Española, estas tres voces no tienen nada que ver con la de modificar, reformar o negar sería arbitrario decir que estas tres últimas acepciones se derivan de las tres primeras mencionadas

La realidad es que en esta fracción constitucional no se hace mención, a las palabras de modificar o reformar el presupuesto

Si bien la Cámara de Diputados, no puede modificar en sentido gramatical el presupuesto, si tiene la facultad que le da la Constitución, para estudiar, analizar, discutir y aprobar dicho presupuesto, el concepto de aprobar no implica necesariamente que la Cámara aprobará, sino que del resultado del análisis se aprueba o no el presupuesto. Cabe mencionar que puede resultar desde el punto técnico muy peligroso una excesiva intervención de la Cámara de Diputados en la conformación final del presupuesto, también debemos admitir que la Constitución debe ampliar las facultades de la Cámara de Diputados en esta materia, que es por cierto la más determinan

te y esencial para el Estado Mexicano. Estamos de acuerdo que desafortunadamente aun en los tiempos actuales la Cámara de Diputados no cuenta con elementos técnicos necesarios para un estudio a fondo del presupuesto, pero esto no debe ser obstáculo para mantener a este órgano Legislativo en minoría de edad política y maxime cuando se trata de la cuestión de más monto para el destino del país.

El presupuesto de egresos una vez aprobado, es susceptible de ser reformado, ya sea porque el Ejecutivo lo solicite, o por la intervención del Poder Legislativo. Así por ejemplo en el caso de que el Congreso de la Unión expida leyes, cuya aplicación haga necesario el desembolso de fondos públicos una vez que el presupuesto esté aprobado, en efecto el artículo 126 dispone que no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinados por ley posterior este precepto consagra el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma del presupuesto; regla que sólo tiene como excepción las partidas secretas que aunque deben constar en el presupuesto, su empleo queda a la discreción del Ejecutivo.

IV.4.3 EJECUCION

Una vez que el presupuesto fue aprobado y decretado por la Cámara de Diputados, procede su ejecución. La aprobación del presupuesto, no es sólo una de las más esenciales facultades de la Cámara, sino además, políticamente constituye un fundamental elemento constitucional para el equilibrio de los poderes.

En México, la ejecución del presupuesto esta condicionada a una serie de principios constitucionales, legales y adminis

te y esencial para el Estado Mexicano. Estamos de acuerdo que desafortunadamente aun en los tiempos actuales la Cámara de Diputados no cuenta con elementos técnicos necesarios para un estudio a fondo del presupuesto, pero esto no debe ser obstáculo para mantener a este Órgano Legislativo en minoría de edad política y maxime cuando se trata de la cuestión de más monto para el destino del país

El presupuesto de egresos una vez aprobado, es susceptible de ser reformado, ya sea porque el Ejecutivo lo solicite, o por la intervención del Poder Legislativo. Así por ejemplo en el caso de que el Congreso de la Unión expida leyes, cuya aplicación haga necesario el desembolso de fondos públicos una vez que el presupuesto esté aprobado, en efecto el artículo 126 dispone que no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinados por ley posterior este precepto consagra el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma del presupuesto; regla que sólo tiene como excepción las partidas secretas que aunque deben constar en el presupuesto, su empleo queda a la discreción del Ejecutivo

IV.4.3 EJECUCION

Una vez que el presupuesto fue aprobado y decretado por la Cámara de Diputados, procede su ejecución. La aprobación del presupuesto, no es sólo una de las más esenciales facultades de la Cámara, sino además, políticamente constituye un fundamental elemento constitucional para el equilibrio de los poderes

En México, la ejecución del presupuesto esta condicionada a una serie de principios constitucionales, legales y adminis

trativos, por una parte el artículo 126 de la Constitución Política fundamenta la totalidad del régimen jurídico a que está sometido el presupuesto

Esta disposición constitucional ordena que "No podrá hacer se pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o de terminado por ley posterior". Esta norma constitucional otorga a la Cámara de Diputados y en su caso, el Congreso de la Unión la competencia y la decisión política de aprobar los gastos públicos. Y a la vez, le prohíbe a la Administración actuar discrecionalmente en materia de gasto público

La administración no podrá realizar aquellos gastos que no hayan sido aprobados por la Cámara de Diputados, o posteriormente el decreto de Presupuesto por el Congreso de la Unión

La ejecución del presupuesto encuentre su primario cauce y su determinante orientación en esta norma constitucional

La ejecución esta también condicionada por consideraciones financieras

Es incuestionable que el celo por reglamentar detalladamente las variadas fases de la operación del presupuesto, esto es, de su ejecución, tiene como fundamento principal evitar la malversación de los fondos públicos. El control financiero se impone con la finalidad de vigilar la real y estricta aplicación de los recursos y de tratar de impedir y descubrir las desviaciones delictuosas

Actualmente, se ha tratado de menguar el carácter político del control financiero, barnizándolo de nuevos principios orientados a una gestión más eficiente de los distintos servicios públicos.

Por supuesto, que es muy conveniente orientar el control

financiero a una mayor racionalidad y eficiencia del gasto pero sería utópico e inconveniente atribuirle el control esta exclusiva función

Esencialmente y de manera radical, el control financiero de las operaciones del gasto estarán dirigidas a evitar la corrupción administrativas, y maxime en países que como en México, la corrupción constituye un grave y serio problema

Por lo tanto, la primer premisa de la ejecución del gasto público es su debida reglamentación

La ejecución del presupuesto podemos dividirla en cuatro grandes fases:

- a) El compromiso
- b) La liquidación
- c) El ordenamiento
- d) El pago

La diferenciación de estas etapas obedece, entre otros fundamentos y criterios, al de carácter financiero. Si el ejercicio presupuestario descansa en una ordenada estructura financiera, lo menos que debe exigirse, es la exactitud y transparencia de la totalidad de las operaciones que en su conjunto articulan el ciclo presupuestario

Jacinto Faya Viesca señalando a Duverger de lo que es el compromiso dice: "Es la consecuencia de una decisión tomada por un autoridad administrativa de hacer una operación que acarrea un gasto para el Estado; un pedido de material, una subasta de obras públicas, el nombramiento de un funcionario son ejemplos de actos que comprometen gastos públicos. Tal compromiso no tiene una finalidad en sí mismo, sino que es accesorio de un acto que tiene significación completamente

distinta. El gasto resultante sólo es una de las consecuencias de este acto, y no precisamente la más importante; se nombra un funcionario para asegurar el funcionamiento de una administración" (11)

Generalmente se piensa que la materia del compromiso es una prerrogativa exclusiva de los gobernantes y administradores

La realidad es muy distinta, dada la íntima y estrecha vinculación política del fenómeno presupuestario. Ya dijimos que el presupuesto no es un asunto meramente financiero, sino además, político, jurídico y administrativo. Si la acción gubernamental de comprometer gastos es una de las esenciales actividades presupuestarias, es lógico, en consecuencia, que la etapa del compromiso esté radicalmente matizada de factores políticos, jurídicos y administrativos

En México, la Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 74 y 126 Constitucionales, y el artículo 25 de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, inicia y limita constitucionalmente el compromiso del gasto público. Lo inicia, porque es a partir de la aprobación del proyecto de presupuesto cuando nace éste a la vida constitucional y financiera, con todas las consecuencias que ello implica en el campo económico y social y lo limita, porque fija los toques máximos para los programas y partidas presupuestales, sin que le esté permitido al Ejecutivo excederse y rebasar los montos máximos autorizados, vemos pues el importante papel que juega la Cámara en la concentración y

(11) Jacinto Fays Viesca, Finanzas Públicas, Editorial Porrúa México 1981, pág. 266

efectos del compromiso. Podríamos definir la liquidación como el procedimiento administrativo y contable tendiente a precisar el importe de un determinado gasto, una vez que éste ha sido comprometido. Ya que todo compromiso se traduce en un adeudo a cargo del Estado, en un efecto jurídico que crea una específica obligación, de la que el Estado sólo podrá librar se pagando su compromiso.

La determinación de los gastos es una operación tendiente a fijar la cuantía exacta en dinero es decir, hacer líquida la obligación.

La etapa de la liquidación, se trate de una fase que exige la absoluta comprobación de los servicios realizados, de lo adquirido o de aquello que fue objeto del compromiso. Existen innumerables gastos cuya cuantía exacta no pueden ser determinados en el momento de su compromiso. Por ejemplo, en los programas de inversiones públicas, casi siempre las erogaciones finales son mayores a lo inicialmente presupuestado.

Otras veces, se abandonan ciertos programas reduciéndose con ello el compromiso. En ocasiones, es necesario ejecutar otros programas, como colaterales, accesorios o de apoyo a los primeros. Todos estos cambios y modalidades, hacen que la Administración solicite aumentos o reducciones a los presupuestos iniciales o simplemente nuevas partidas para nuevos programas. Lo mismo sucede con la compra de materiales y equipo, y con los programas que requieren de la contratación de nuevo personal. Esta etapa de la liquidación se complica aún más en épocas como la actual, en que la inflación impacta a la totalidad del gasto público y privado, situación económica en la que los proveedores de bienes y servicios del Estado con-

dicionan sus prestaciones al poder adquisitivo de la moneda

En México, la etapa del ordenamiento consiste en la autorización formal por parte de autoridades de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de pagar alguna cantidad determinada. Esta autorización reviste la forma de un documento escrito que recibe el nombre de orden de pago. Antes de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública y de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la autoridad competente tanto para ordenar los pagos como para hacer el pago. A partir de la expedición de estas dos leyes, la etapa del ordenamiento quedó a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de pago, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Toda orden de pago se hace contra el presupuesto, disminuyendo las cantidades designadas en el presupuesto a medida que se van librando los títulos de pago. Por supuesto, que todas las órdenes de pago tendrán que autorizarse en base a los montos autorizados para los programas y partidas presupuestales consignados en el presupuesto, a excepción de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible prever, toda ampliación del presupuesto de egresos debe ser aprobado por la Cámara de Diputados de acuerdo a los artículos 74 fracción IV y 126 Constitucionales

Normalmente la Secretaría de Programación y Presupuesto primero hace la liquidación e inmediatamente después ordena el pago. Una vez realizado el ordenamiento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encarga de pagar. Esta distin-

ción entre ordenar el pago y pagar constituye una regla esencial en la estructura presupuestaria mexicana. Su importancia reviste características que exceden a las meramente técnicas y administrativas.

Hay que subrayar la idea de que todo compromiso de gasto genera una concreta obligación para el Estado. Todo compromiso se traduce en un adeudo a cargo del Estado, en un efecto jurídico que crea una específica obligación, de la que el Estado sólo podrá librarse pagando su compromiso.

El Pago, de conformidad con el artículo 26 de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Tesorería de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará los pagos de la Presidencia de la República, de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República.

Los pagos correspondientes a los poderes Legislativo y Judicial se efectuarán por conducto de sus respectivas Tesorerías.

Los pagos correspondientes al Departamento del Distrito Federal, a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria y a los fideicomisos, en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, algún organismo descentralizado o una empresa de participación estatal mayoritaria, se harán a través de sus propios órganos.

Hay que considerar, que la autoridad que efectúa el pago no está subordinada a la autoridad que lo ordena; por lo tanto, la ejecución del pago no es el acto obligado por la orden superior. El pago en consecuencia, es un importante acto ju-

rídico por el cual se regulariza la etapa de ejecución del presupuesto. El pagador realiza una importantísima función de regulación y control de las obligaciones del Estado. Si el pagador fuera el simple ejecutor de la orden de un superior, no tendría ninguna facultad discrecional al momento de pagar o de negarse a ello. Pensamos, que la autoridad que paga, tiene la facultad discrecional de negarse a ello si encuentra irregularidades en la autorización y orden de pago.

El pagador, como contable sólo podrá desarrollar plenamente su función de complementariedad si goza de las suficientes facultades discrecionales a fin de constituirse en un auténtico regulador y controlador de la juridicidad de las autorizaciones de pago.

Aún y cuando la autoridad pagadora está obligada a pagar esta obligación está sujeta a requisitos previstos en la ley y ponderados al recto criterio del pagador. Toda orden de pago deberá ejercitarse cuando esté sujeta a la ley y después de que se haya examinado cuidadosamente su contenido, los documentos justificativos que la acompañan y la existencia del crédito presupuestario correspondiente. El pagador tiene la gran facultad y la enorme responsabilidad de asegurar la legalidad y el control sobre las operaciones presupuestarias decididas por la autoridad ordenadora. La existencia de dos distintas autoridades que concurren a la integración de la ejecución del presupuesto, constituye un gran avance en la estructura presupuestaria mexicana.

CAPITULO V

EL GOBIERNO MEXICANO SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTOV.1 ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MEXICANO

La forma de Gobierno adoptado por nuestro país es la de una República representativa, democrática y federal, compuesta de un conjunto de Estados libres y soberanos en lo referente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

El Gobierno Mexicano tiene como elemento fundamental el carácter democrático de representación; esto significa que el poder soberano radica en el pueblo, sin exclusión ni discriminación entre ellos y se ejerce en su nombre y por su delegación, mediante representantes legítimos que se designan directamente o indirectamente por aquél, de acuerdo con los sistemas electorales establecidos por las leyes.

Los Gobiernos locales para cada Estado, conservan una soberanía interior en forma limitada, ya que la Federación es el Gobierno superior para todo el país: Todos ellos bajo una ley suprema llamada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La República Mexicana.- Una República es el Gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta a la voluntad popular, es decir, que el régimen republicano no permite que el Jefe del Estado permanezca vitaliciamente en el poder o lo transmita mediante sucesiones dinásticas.

Para la elección del Jefe del Estado interviene la voluntad del pueblo (teóricamente sí, pero en la práctica no).

Sistema Democrático.- Aristóteles en su libro "La Política" nos dice que existirá democracia pura cuando el poder

lo usufructúa la mayoría de la colectividad y que además ese poder beneficie a todos por igual

Nuestra Constitución consagra la forma pura de democracia ya que nos dice que todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de este, que es precisamente lo que según Aristóteles caracteriza a la Democracia

En la obra de Rousseau "Contrato Social" se plantea la siguiente interrogante ¿ como se puede encontrar una forma social en la que cada uno, aún uniéndose a los demás, se obedezca así mismo y mantenga por consiguiente su libertad interior? la respuesta a esta pregunta fue, la democracia, que consistía en que el supremo poder del Estado sería exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. Se puede concebir a la democracia como la voluntad representada en el orden legal del Estado, la cual es idéntica a las voluntades de los súbditos

En la democracia los súbditos quedan incluidos en la creación del ordenamiento jurídico o sea la elaboración de las leyes, por lo que de esta forma se garantiza la armonía entre las voluntades de los particulares y dicho ordenamiento

Régimen Representativo.- En las grandes colectividades modernas no es posible que todos participen en las funciones del Gobierno, pero si todos deben recibir los efectos beneficiosos de éste. El art. 40 de la Constitución Política establece como forma de gobierno para nuestro país el régimen representativo lo cual viene a ser una característica de nuestra democracia en la que el pueblo designa a sus representantes para que lo gobiernen siendo esta designación mediante la participación de todos los mexicanos y no por inter-

vencción del Gobierno. Nuestra Constitución consagra para de signación del Presidente de la República y del Congreso de la Unión, la elección directa, la cual consiste en que el pueblo elector designa directamente a sus gobernantes sin dar lugar a ninguna clase de intermediarios, sin embargo hay un caso en que la designación del Presidente de la República se hace en forma indirecta, y es cuando faltando éste, en cualquiera de las varias hipótesis y que preve nuestra Constitución, el Congreso de la Unión nombrará al que lo sustituye; en este caso la elección no es hecha mediante la intervención de los ciudadanos con derecho al voto, sino por los diputados y senadores en funciones de electores secundarios.

V.2 FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO MEXICANO

La División de poderes, en el artículo 49 de nuestra Constitución consagra que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres poderes que son; Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Poder Legislativo.— Al poder Legislativo le corresponde la función de elaborar leyes, así como aprobarlas en aquellos casos en que no son elaboradas por éste. Para su funcionamiento el poder Legislativo se divide en dos Cámaras: La Cámara de Diputados y la de Senadores que en forma conjunta constituyen el Congreso de la Unión.

La Cámara de Diputados deberá ser compuesta por representantes de la Nación, electos en su totalidad cada 3 años, por los ciudadanos mexicanos.

La Cámara de Senadores se forma de dos miembros por cada Entidad federativa, los cuales son electos directamente en

su totalidad cada 6 años. Nuestra constitución consagra en lo que se refiere al Poder Legislativo, el sistema de 2 Cámaras o Bicameralista. Este sistema tuvo su origen en Inglaterra cuando en el siglo XIV se unieron los integrantes del Parlamento en dos grupos distintos y cada grupo representaba a dos clases diferentes. La Cámara Alta o de los Lores representaba a la nobleza estos eran nombrados por derechos hereditarios o elegidos vitaliciamente. La Cámara Baja o de los Comunes representaba al pueblo, elegidos por sufragio universal directo.

En México fué hasta 1824 cuando se adoptó el bicameralismo de tipo federal ya que se estableció la Cámara de Diputados electa por medio de representación en proporción al número de habitantes y la Cámara de Senadores compuesta por 2 Senadores de cada Estado, que también son electos, por la ciudadanía de cada Estado.

El sistema bicameral tiene ventajas propias, cualesquiera sean los fines que con él se busquen. He aquí tales ventajas:

- 1) "Favorece al equilibrio de los Poderes, ya que divide el Poder Legislativo, el cual predomina generalmente sobre el Ejecutivo, proporcionándole de esta manera una defensa frente a aquel
- 2) "En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón (en México, en la realidad nunca sucede esto porque hay una sumisión completa del

Legislativo hacia el Ejecutivo)

- 3) "En la formación de las leyes, el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, da lugar a madurar el juicio en aquellos casos de precipitación y rapidez del Ejecutivo

Poder Ejecutivo.— Según nuestra Constitución el ejercicio del supremo poder Ejecutivo recae en un solo individuo que se llamará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" el cual será electo en forma directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Al Poder Ejecutivo le compete principalmente, la tarea de hacer cumplir las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión así como de las resoluciones del Poder Judicial en el orden Administrativo. EL Presidente de la República puede nombrar y remover libremente a:

- a.- Secretarios y Jefes de Estado
 - b.- Procurador de la República
 - c.- Jefe del Departamento del Distrito Federal
 - d.- Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- y podrá además remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes. El Poder Ejecutivo, o sea el Gobierno Federal, lleve acabo sus funciones através de Secretarías y Departamentos de Estado, los cuales estén integrados de la siguiente manera:

- 1.- Un Secretario de Estado o Jefe de Departamento
- 2.- Uno o varios subsecretarios de Estado

- 3.- Un oficial Mayor
- 4.- Directores Generales
- 5.- Subdirectores Generales
- 6.- Jefes de Departamento
- 7.- Subjefes de Departamento
- 8.- Jefes de Oficina
- 9.- Subjefes de Oficina
- 10.- Jefes de Sección
- 11.- Jefes de Mesa
- 12.- Personal en General

El Ejecutivo Federal representado por el Presidente de la República realiza sus funciones de acuerdo con la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 26 dice: "Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación
 Secretaría de Relaciones Exteriores
 Secretaría de la Defensa Nacional
 Secretaría de Marina
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público
 Secretaría de Programación y Presupuesto
 Secretaría de la Contraloría General de la Federación
 Secretaría de Energía, Minas e Industrias Parastatal
 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
 Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes
 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
 Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud
 Secretaría de Trabajo y Previsión Social
 Secretaría de la Reforma Agraria
 Secretaría de Turismo
 Secretaría de Pesca
 Departamento del Distrito Federal

Poder Judicial.— El Poder Judicial tiene a su cargo la tarea de aplicar la ley, juzgando los casos de conflicto, que surjan. Para su funcionamiento cuenta con los siguientes órganos:

- a) Suprema Corte de Justicia de la Nación
- b) Tribunales de Circuito
- c) Juzgados de Distrito

De los tres Poderes Federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo a través de la ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el Judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el Poder Judicial desempeña en el juicio de suero funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.

V.3 FACULTADES DEL GOBIERNO EN MATERIA HACENDARIA

Por lo que respecta al Poder legislativo, sus facultades en materia Hacendaria son principalmente las siguientes

- a.- Expedición de la Ley de Ingresos de la Federación
- b.- Expedición del presupuesto de egresos de la Federación
- c.- Aprobación de la Cuenta Anual

El objeto de la Administración Pública es el de prestar los servicios públicos y para poder dar frente a esta situación, lógicamente se ve en la necesidad de efectuar diversos gastos, como anteriormente lo señalamos en capítulos anteriores, requiere de una autorización de gastos y dichos gastos constan en el Presupuesto de Egresos de la Federación el cual es aprobado por la Cámara de Diputados y consta de un año de duración

Ahora bien para poder hacer frente a los gastos del Gobierno Federal, es necesario obtener recursos mediante contribuciones que se imponen a todos los habitantes del país la obtención de estos recursos es a través de lo dispuesto por la ley de Ingresos de la Federación la cual es iniciada ante la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión

Las dos facultades antes mencionadas constituyen situaciones futuras ya que tanto la recaudación fiscal como la inversión del sector público, son expedidas para el siguiente año, es decir se prevén estas dos situaciones. Sin embargo por lo que toca a la tercera facultad, que es la cuenta anual de gastos que el Presidente de la República debe someter a la aprobación del Congreso de la Unión, constituye una situación pasada ya que tiene por objeto que se compruebe que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estricta

mente a las erogaciones indicadas por el Presupuesto de Egresos de la Federación. El Ejecutivo presenta la Cuenta Anual a la Cámara de Diputados, pero es el Congreso de la Unión quien lo aprueba.

Según nuestra Carta Magna, los ingresos que se autorizan deben ser los necesarios para cubrir los egresos aprobados. La igualdad numérica de ingresos y egresos es verdaderamente imposible en la práctica ya que el presupuesto de egresos se define en cifras y la ley de ingresos se concreta a enumerar las fuentes de los ingresos fiscales necesarios para cubrir aquel, en otras palabras, la ley de ingresos fija las leyes específicas o sea; ley del impuesto sobre la renta, sobre imposición de capitales etc.

Cabe hacer notar que, aunque el presupuesto de egresos que regirá durante todo un año es expedido por la Cámara de Diputados cualquier modificación posterior motivada por erogaciones no previstas en dicho presupuesto, tiene que ser aprobada por las dos Cámaras, es decir por el Congreso de la Unión.

Ya se indicó que, a fin de comprobar que el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados por el presupuesto, se debe presentar la cuenta anual ante el Congreso de la Unión. Ahora bien para el correcto examen de la cuenta anual, existe una oficina técnica llamada Contaduría Mayor de Hacienda cuya función incumbe a la Cámara de Diputados, aunque su ley orgánica es expedida por el Congreso de la Unión.

La cuenta anual deberá presentarse primeramente ante la Cámara de Diputados a fin de que la Contaduría Mayor de Ha

cienda pueda emitir su dictamen y posteriormente será el Con
greso de la Unión quien examinará la conformidad de las par
tidas gastadas con el presupuesto de egresos, así como la
exactitud y justificación de tales partidas.

Por otra parte, cuando no se cuenta con fondos suficien
tes para cubrir los gastos públicos y el gobierno considera
que no es conveniente sufragarlos con un aumento desmensura
do en las contribuciones es procedente que consiga recursos
en préstamos. Esto suele suceder cuando es necesario llevar
a cabo obras públicas de importancia que requieran de fuer
tes gastos

El artículo 73 fracc. VIII faculta al Congreso de la U
nión para establecer los términos sobre los cuales el Ejecu
tivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Na
ción, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer
y mandar pagar la deuda nacional.

Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución
de obras que directamente produzcan un incremento en los in
gresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos
de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los
que se contraten durante alguna emergencia declarada por el
Presidente de la República en los términos del artículo 29
de la misma Constitución.

CONCLUSIONES

- 1.- La ciencia de las finanzas públicas, tienen por objeto investigar las diversas maneras, por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público, se procura las riquezas materiales necesarios para su vida y cumplimiento de sus funciones y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas.
- 2.- Las finanzas públicas deben buscar el máximo beneficio social de ahí nace el principio de máxima ventaja social, que consiste en el cumplimiento eficaz y oportuno de las funciones públicas, con objeto de lograr el mejor bienestar posible en la sociedad
- 3.- La intervención del Estado es un hecho reconocido y aceptado por los diversos sistemas político-económicos actuales
- 4.- El Estado a través de sus finanzas interviene en el desarrollo económico y social de los pueblos
- 5.- En la actualidad, los Estados acostumbra concentrar y administrar sus finanzas, por medio del presupuesto, que es un programa de actividad, que el gobierno de un determinado Estado pretenderá llevar a cabo en un tiempo definido, basado en la estimación de ingresos previstos y de los egresos que se propone realizar, tratando en lo posible de vislumbrar sus efectos económicos, jurídicos y políticos, todo ello encuadrado dentro de las normas constitucionales
- 6.- Por medio del presupuesto, El Estado busca el equilibrio entre los factores de la producción y el consumo, vigila los efectos que puedan producir el ingreso y el gasto en la economía nacional
- 7.- La programación es el principal ingrediente de la técnica

ca presupuestal, y en nuestro medio en particular sigue una orientación democrática

8.-El presupuesto se encuentra regido por principios de carácter esencial, que muestran de manera fundamental su naturaleza intrínseca, así como principios formales que se refieren a la forma exterior y coadyuban para un mejor funcionamiento

9.- En nuestro sistema, la preparación del proyecto de leyes presupuestales es efectuada por el Presidente de la República con la colaboración de las Secretarías y Departamentos de Estado

10.- Prácticamente la iniciativa de dicha ley corresponde al poder Ejecutivo, y en cuanto a su aprobación en materia de egresos corresponde a la Cámara de Diputados, y en tanto que los ingresos corresponde al Congreso de la Unión

11.- Las actividades de programación, presupuestación control y evaluación del gasto público, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto

12.- El contenido del presupuesto de Ingresos será el que cada año apruebe el Congreso de la Unión, en el cual se hace una enumeración de las diversas percepciones que debe contener el presupuesto

13.- En cuanto al contenido del presupuesto de egresos se encuentra clasificado en ramos de la administración, que comprende a todos los poderes de la Federación, dicha clasificación se subdivide en categorías más específicas hasta llegar a las partidas que son las asignaciones más concretas del presupuesto

BIBLIOGRAFIA

- Dalton Hugh Principios de Finanzas Públicas, Editorial Arg
yú, Buenos Aires 1935
- De la Garza Francisco Derecho Financiero Mexicano, Editorial
Porrúa, México 1981
- Faya Viesca Jacinto Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, Mé
xico 1981
- Flores Zavala Ernesto Elementos de Finanzas Públicas Mexi-
canas, Editorial Porrúa, México 1984
- Fraga Gabino Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Mé
xico 1984
- Griziotti Benvenuto Principios de Ciencia de las Finanzas
Editorial Depalma, Buenos Aires 1959
- Guerrero y Guerrero García Jose La Hacienda Pública en el
Estado Moderno, UNAM, México 1965
- Morales Rodríguez Luis A. Estudio sobre las Finanzas del Go-
bierno Mexicano, UNAM, México 1972
- Rangel Cuoto Hugo Derecho Económico, Editorial Porrúa, Mé
xico 1984
- Samuelson Paul Anthony Curso de Economía Moderna, Fondo de
Cultura Económica, México 1984
- Salazar Mans Mercedes Función Jurídica y Económica del Pre-
supuesto Moderno, UNAM, 1966
- Santillán Lopez Roberto Teoría General de las Finanzas Pu-
blicas y el caso de México, México 1963
- Serra Rojas Andrés Derecho Administrativo Tomo II, Editorial
Porrúa, México 1977
- Tena Ramirez Felipe Derecho Constitucional, Editorial Po-
rrúa, México 1978

ORDENAMIENTO CONSULTADOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1984

Código Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, México 1983

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México 1985

Constitución o Ley Fundamental de Rusia, Editorial Progreso 1965