

660
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

INOPERANCIA DEL CONTROL JURIDICO DEL
PODER LEGISLATIVO EN EL PRESUPUESTO
DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

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

ADRIAN PIMENTEL CABRERA



MEXICO D.F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

I N D I C E

| | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCION. | 1 |
| | |
| CAPITULO I | |
| 1.- LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO. | 4 |
| 1.1. AUTONOMIA DE LA CIENCIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS. | 4 |
| 1.2. EVOLUCION DE LA CIENCIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS. | 6 |
| 1.3. CONCEPTOS DE HACIENDA PUBLICA CLASICA Y MODERNA Y DE <u>ACTIVIDAD FINANCIERA.</u> | 8 |
| 1.4. TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA <u>ESTATAL.</u> | 10 |
| 1.4.1. TEORIA ECONOMICA. | 10 |
| 1.4.2. TEORIA SOCIOLOGICA. | 11 |
| 1.4.3. TEORIA POLITICA. | 11 |
| 1.4.4. TEORIAS INTERMEDIAS. | 12 |
| 1.5. DISCIPLINAS QUE SE RELACIONAN CON LA ACTIVIDAD FINANCIERA - DEL ESTADO. | 13 |
| 1.6. LA ACTIVIDAD FINANCIERA ESTATAL. | 15 |
| 1.6.1. INTERVENCION O NEUTRALIDAD DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA - RA ESTATAL. | 15 |

| | Pág. |
|--|------|
| 1.6.2. EL LIBERALISMO ECONOMICO O ESTADO GENDARME. | 17 |
| 1.6.3. EL INTERVENCIONISMO O ESTADO PROVIDENCIA. | 19 |
| 1.6.4. EL DIRIGISMO EN LA ECONOMIA O ESTADO FAUSTICO. | 21 |
| 1.6.5. LA PLANIFICACION ECONOMICA. | 23 |
| 1.7. NECESIDADES QUE CUBRE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO. | 26 |
| A) INDIVIDUALES. | |
| B) COLECTIVAS. | |
| C) PUBLICAS. | |
| 1.7.1. PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD. | 27 |
| 1.7.2. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD. | 27 |
| 1.8. DIFERENCIAS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO DE LA REALIZADA POR LOS PARTICULARES. | 29 |

CAPITULO II

| | |
|--|----|
| 2.- GENERALIDADES DEL PRESUPUESTO. | 31 |
| 2.1. CONCEPTOS Y TEORIAS EN RELACION CON LOS DERECHOS FINANCIERO, TRIBUTARIO O FISCAL, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIO. | 31 |
| 2.1.1. AUTONOMIA DEL DERECHO FINANCIERO. | 31 |
| 2.1.2. CONCEPTO DE DERECHO FINANCIERO. | 33 |
| 2.1.3. CONCEPTO DE DERECHO FISCAL O TRIBUTARIO. | 34 |
| 2.1.3.1. DERECHO TRIBUTARIO SUSTANTIVO O MATERIAL. | 35 |
| 2.1.3.2. DERECHO TRIBUTARIO ADJETIVO O FORMAL (ADMINISTRATIVO) | 36 |
| 2.1.4. DERECHO PATRIMONIAL DEL ESTADO. | 37 |

| | Pág. |
|---|------|
| 2.1.5. DERECHO PRESUPUESTARIO. | 37 |
| 2.2. CONSIDERACIONES EN TORNO AL PRESUPUESTO. | 38 |
| 2.2.1. EVOLUCION DEL PRESUPUESTO. | 38 |
| 2.2.2. EL DERECHO CONSTITUCIONAL PRESUPUESTARIO. | 39 |
| 2.2.3. NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO. | 41 |
| 2.3. PRINCIPIOS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO. | 45 |
| 2.3.1. PRINCIPIOS SUSTANCIALES DEL PRESUPUESTO. | 46 |
| 2.3.1.1. EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO. | 46 |
| 2.3.1.2. ANUALIDAD. | 47 |
| 2.3.2. PRINCIPIOS FORMALES DEL PRESUPUESTO. | 49 |
| 2.3.2.1. UNIDAD. | 49 |
| 2.3.2.2. UNIVERSALIDAD. | 53 |
| 2.3.2.3. NO AFECTACION DE RECURSOS. | 54 |
| 2.3.2.4. ESPECIFICACION DE GASTOS. | 54 |
| 2.3.2.5. RESUMEN DE LOS PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO. | 57 |
| 2.4. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. | 58 |
| 2.5. EL PRESUPUESTO PROGRAMATICO EN MEXICO. | 64 |

CAPITULO III

| | |
|--|----|
| 3.- EL PRESUPUESTO EN MEXICO. | 67 |
| 3.1. EL PRESUPUESTO DE INGRESOS. | 67 |
| 3.1.1. INICIATIVA DE LA LEY DE INGRESOS. | 69 |
| 3.1.2. DISCUSION Y APROBACION DE LA LEY DE INGRESOS. | 71 |

| | Pág. |
|--|------|
| 3.2. CLASIFICACION DE LOS INGRESOS. | 72 |
| 3.2.1. INGRESOS ORIGINARIOS Y DERIVADOS. | 72 |
| 3.2.2. INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS. | 73 |
| 3.2.3. INGRESOS DE DERECHO PRIVADO Y DE DERECHO PUBLICO. INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS. | 73 |
| 3.2.4. CLASIFICACION DE LOS INGRESOS EN EL CODIGO FISCAL - DE LA FEDERACION. | 74 |
| 3.2.5. CLASIFICACION DE LOS RECURSOS EN LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION. | 76 |
| 3.3. EJECUCION DE LA LEY DE INGRESOS. | 79 |
| 3.4. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS. | 83 |
| 3.4.1. EL GASTO PUBLICO. | 84 |
| 3.4.2. IMPORTANCIA DEL GASTO PUBLICO. | 84 |
| 3.4.2.1. IMPORTANCIA POLITICO-SOCIAL. | 85 |
| 3.4.2.2. IMPORTANCIA ECONOMICA. | 85 |
| 3.4.3. CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO. | 87 |
| 3.4.3.1. CLASIFICACION ADMINISTRATIVA, RAMOS O INS- TITUCIONES. | 87 |
| 3.4.3.2. CLASIFICACION SEGUN EL OBJETO DEL GASTO. | 88 |
| 3.4.3.3. CLASIFICACION ECONOMICA. | 89 |
| 3.4.3.4. CLASIFICACION POR FUNCIONES. | 90 |
| 3.4.3.5. CLASIFICACION SECTORIAL. | 91 |
| 3.4.3.6. CLASIFICACION POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES. | 92 |
| 3.4.3.7. OTRAS CLASIFICACIONES. | 93 |
| 3.5. PREPARACION, DISCUSION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO DE -- EGRESOS. | 94 |
| 3.5.1. PREPARACION DEL PRESUPUESTO. | 94 |
| 3.5.2. DISCUSION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO. | 98 |

| | Pág. |
|--|------|
| 3.6. EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS. | 102 |
| 3.6.1. FASES DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO. | 104 |
| 3.6.1.1. EL COMPROMISO. | 104 |
| 3.6.1.2. LA LIQUIDACION. | 105 |
| 3.6.1.3. EL ORDENAMIENTO. | 106 |
| 3.6.1.4. EL PAGO. | 107 |
| CAPITULO IV | |
| 4.- EL CONTROL LEGISLATIVO DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS. | 108 |
| 4.1. DIVERSAS FORMAS Y SISTEMAS DE CONTROL. | 109 |
| 4.1.1. SISTEMA INGLES O LEGISLATIVO. | 110 |
| 4.1.2. SISTEMA FRANCES O JURISDICCIONAL. | 111 |
| 4.1.3. SISTEMA SOVIETICO O POLITICO-PARTIDISTA. | 112 |
| 4.2. CONTROL ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO. | 112 |
| 4.3. CONTROL LEGISLATIVO. | 117 |
| 4.3.1. IMPORTANCIA POLITICA DEL CONTROL LEGISLATIVO. | 117 |
| 4.3.2. LA CUENTA PUBLICA. | 123 |
| 4.3.3. EVALUACION DE LA CUENTA PUBLICA. | 141 |
| 4.3.3.1. INFORME DE RESULTADOS. | 150 |
| 4.3.4. INOPERANCIA DEL CONTROL LEGISLATIVO. | 152 |
| CONCLUSIONES. | 160 |
| BIBLIOGRAFIA. | 164 |

"¡Comprendo tu frustración!
sin embargo, hijo, no te desanimes,
México no es lo que viste
en tu primera acción electoral

¡eso no es México,
México es algo más sublime, más limpio
y no pierdo la esperanza
de que algún día resurgirá,
y juntos digamos como el poeta
¡MEXICO, CREO EN TI!"

Othón Nicochea

INTRODUCCION

Los problemas jurídicos, políticos, económicos y sociales que ha causado y seguramente causará la falta de un verdadero control presupuestal, dada la gran importancia que tiene como mecanismo de desarrollo, ha motivado la inquietud de abordar este tema.

En el contenido de este trabajo, expondremos en forma general, el desarrollo y la importancia de la actividad financiera estatal, las teorías en torno a ella, su intervención en la economía y las necesidades que cubre dicha actividad. La evolución en los principios del presupuesto, su programación y su importancia como instrumento de una planificación y desarrollo.

Otro de los puntos de esta exposición, es lo referente al ingreso y gas-

to público, la preparación, la presentación, la discusión, la aprobación y la ejecución del presupuesto de la Federación; y por último, el control administrativo y el control legislativo del Presupuesto de Egresos, su importancia política y la inoperancia del mismo.

Debemos aclarar que no se profundizó en el estudio de la revisión de la Cuenta Pública, su voluminoso contenido "contable" y la falta del aspecto "jurídico", así como la carencia de seriedad y profundidad que debe de tener como control del gasto público, es decir, no cumple su función como control de la Administración, sino sólo es un mero informe, sin sanciones ni responsables. El informe de resultados no se publica en el Diario Oficial de la Federación y su consulta es virtualmente imposible, como ejemplo diremos que el informe de resultados de la Cuenta Pública de 1982 no la encuentra ni la misma Cámara de Diputados.

Uno de los principales factores que señalamos como causante de la crisis y de la enorme deuda pública, es el exceso de facultades del Ejecutivo Federal en materia financiera y la anticonstitucionalidad de muchos de sus actos, sin que el Poder Legislativo o el Judicial en su defecto, controlen "y sancionen tales excesos".

Por lo tanto, consideramos que para controlar el ejercicio del gasto público, así como de los ingresos (Deuda Pública Exterior), es necesario que el Poder Legislativo, concretamente la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, realice sus funciones con estricto apego a la Constitución, lo

que redundaría en beneficio del país y de los mexicanos.

CAPITULO I

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

1.1. AUTONOMIA DE LA CIENCIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

Para el mejor desarrollo y entendimiento de este breve trabajo, considere necesario esbozar brevemente la evolución de la ciencia de las Finanzas Públicas, y tratar de profundizar un poco más a lo largo de este capítulo.

La ciencia de las Finanzas Públicas siempre ha estado estrechamente ligada a la economía política, logrando su autonomía a fines del siglo pasado y en forma más clara a principios de este siglo. El fenómeno financiero ha estado vigente desde que fue menester del Estado satisfacer las necesidades de una creciente población, para lo cual se requería de la participación económica de toda la colectividad.

A pesar de la autonomía de la ciencia de las Finanzas Públicas, "no se ha dejado de orientar su estudio, ya sea a lo económico o a lo jurídico y en otros casos como un todo indivisible de los aspectos económico, social, polí-

tico, jurídico y técnico".¹

El aspecto político de los estudios financieros predominó hasta el siglo XVII, transformándose con las aportaciones de los fisiócratas y de la escuela clásica inglesa, inclinándose a los estudios económicos. Su principal aportación a la ciencia de las Finanzas, fue la de separar lo político de lo financiero.

En el siglo XIX se dejan de realizar temporalmente, estudios financieros, debido a la influencia de Adam Smith y Ricardo con sus aportes en el aspecto puramente económico alejándose del elemento político. "Posteriormente se realizan estudios financieros con Rau, Von Stein, Wagner y Schmoller en Alemania, Sax en Austria, Seligman en Estados Unidos, Leroy Beaulieu en Francia, Vitti de Marco, Ferrara y Pantaleoni en Italia.

"La Universidad de Pavia en 1878 impartió por primera vez la materia de Ciencia de las Finanzas, la que se orientó al aspecto económico.

"A fines del siglo XIX y principios del XX surgen estudios eminentemente jurídicos, ya sea en Tratados de Derecho Administrativo o en obras aisladas - con autores como Rabelletti, Grazianti, Santi, influenciados por Mayer y Fleiner que desarrollaron en Alemania el aspecto jurídico separado del económico. Lo mismo en Francia con Jezé y Allix.

¹ Fonrouge, Carlos M.G. Derecho Financiero, Volumen I. Ed. Depalma, - B.A. Argentina, 1976, pág. 24

"En otros países como Inglaterra y los Estados Unidos de América se continuó con los estudios financieros, pero orientados al aspecto económico".²

Tanto las posiciones económicas, como jurídicas, son rechazadas por la escuela de Pavía representada por Griziotti y sus seguidores, que tratan de unificarlas para crear una visión unitaria de las Finanzas Públicas, como un todo indivisible.

1.2. EVOLUCION DE LA CIENCIA DE LAS FINANZAS PUBLICAS.

La separación de la ciencia de las Finanzas de la Economía Política, también se dió como resultado de un nuevo proceso en la organización y competencia del Estado, principalmente en países como Francia e Inglaterra.

Consideramos como las causas más relevantes, que dieron origen a ese proceso, a las siguientes: "el desarrollo del Constitucionalismo en los Estados; una mayor intervención de los parlamentos, tanto en Francia, como en Inglaterra; los procesos de industrialización, trayendo consigo la formación de organizaciones obreras; el pronunciamiento de los partidos liberales contra los impuestos al consumo y los monopolios de carácter privado; la evolución del socialismo de cátedra y sus seguidores. Así como el aumento de las necesida-

² Luigi Cossa, fue el que creó la cátedra de "Ciencia de las Finanzas" como disciplina independiente de la economía política, cuyo titular fue Ricca Salerno, que fue influenciado por Sax, la orientó al aspecto económico al igual que otros autores. Fonrouge. Op. cit., pág. 25

des financieras del Estado, como resultado de su creciente organización y de sus nuevas atribuciones en el plano económico. Y el aumento de la deuda pública, en razón de las constantes guerras".³

Esas necesidades de financiamiento provocaron una mayor intervención del Estado, para obtener más recursos de los particulares, lo que se realizó a través de impuestos o de empréstitos, o recurriendo a otros procedimientos, como la emisión de moneda, etc.

La existencia de problemas como los anteriormente descritos, su naturaleza y su posible solución, sólo es posible a través de un estudio sistemático del fenómeno financiero, lo que obligó a reconocer a la Ciencia de las Finanzas Públicas como una ciencia autónoma.

Como objetivo de las ciencias de las Finanzas Públicas, coincidiendo con Nitti, citado por Flores Zavala, "tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales para su funcionamiento y la forma en que serán utilizadas".

Conforme a esta definición, podemos decir que la Ciencia de las Finanzas Públicas abarca dos rubros fundamentales: una parte se refiere a las re--

3

Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. - Ed. Porrúa, México, 1985, pág. 8

glas que norman la percepción de los ingresos del Estado o de cualquier otro poder público (Federación, Entidades Federativas o Municipios); y otra que se refiere a la aplicación correcta, por parte de los poderes públicos de sus ingresos. "Es decir la primera parte estudiará las reglas de acuerdo con las - cuales se deben establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, - los efectos que en la economía general pueden producir, etc., el estudio de - los derechos, productos y aprovechamientos; 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. La segunda parte estudiará el procedimiento -- técnico que debe seguirse para obtener el mejor aprovechamiento de los recur- sos del Estado".⁴

Esta breve tesis tratará de hacer un estudio de ambas partes, pero antes de entrar en materia, es necesario analizar otros conceptos y otros antecedentes.

1.3. CONCEPTOS DE HACIENDA PUBLICA CLASICA Y MODERNA Y ACTIVIDAD FINANCIERA - DEL ESTADO.

Diversos autores al definir el concepto de Hacienda Pública, y al tratar de enmarcar su contenido, han enfatizado con mayor insistencia, que la actividad financiera se centra en el estudio de los ingresos y los gastos públicos.

⁴ Flores Zavala. Op. cit., pág. 10

Maurice Duverger, define en la concepción clásica a la Hacienda Pública como "La ciencia de los medios por lo que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes". Asimismo señala la concepción moderna de Hacienda Pública, advirtiendo que ésta puede ser menos precisa, la define como "La ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras; gastos, tasas, impuestos, empréstitos, presupuestos, etc." ⁵

Para exponer el concepto de Actividad Financiera Estatal diremos que es aquella en que "el Estado debe cumplir funciones completas para la realización de sus fines, tanto en lo referente a la selección de objetivos, a las erogaciones, a la obtención de los medios para atenderlas (pecuniarias o de otra especie) y a la gestión y manejo de ellos, cuyo conjunto constituye la actividad financiera". ⁶

Otra definición más concreta de Actividad Financiera Estatal, la cual dice que "es la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fi-

⁵ Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. Ed. Porrúa, México, 1981, --
pág. 9

⁶ Fonrouge. Op. cit., pág. 3

nes".⁷

1.4. TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA ESTATAL.

De las teorías que adelante se señalan, han surgido discrepancias para definir la naturaleza de la actividad financiera del Estado, por lo que se han expuesto diversas teorías, unas señalan como elemento predominante el factor económico, otras el elemento político y otras más el factor sociológico, sin dejar de señalar las posiciones intermedias.

1.4.1. TEORIAS ECONOMICAS.

En estas teorías, como afirma atinadamente el tratadista Fonrouge: coinciden en cuanto consideran la actividad financiera estatal como fenómeno económico, pero difieren en la formulación de explicaciones.

Entre los diversos autores que apoyan esta teoría encontramos a la Escuela Clásica inglesa, Smith, Ricardo, Mac Gulloch, Mill y sus continuadores, Senior, Bastiat, Sax, Wagner, Vitti de Marco y a Del Vecchio.

7

De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Ed. - - Porrúa, México, 1985, pág. 5

1.4.2. TEORIA SOCIOLOGICA.

Se reconoce como creador de esta teoría a Vilfredo Pareto, establece el "principio social" como un nuevo elemento de la actividad financiera en su -- Tratado de Sociología General y como interpreta Fonrouge, la forma general - de la sociedad se determina por los diversos elementos que actúan en ella, pu diendo distinguirse las siguientes categorías: 1) los elementos de la natura- leza (suelo, flora, fauna, ubicación geográfica, riquezas minerales, etc.); - 2) la acción ejercida sobre una sociedad por otras, anteriores en el tiempo - o exteriores en el espacio; 3) los elementos internos, tales como la raza y - lo que se llama "residuos", que son la calidad de los sentimientos, los cono- cimientos, las inclinaciones, la inteligencia y los intereses predominantes - en toda sociedad.

Debemos señalar, a los seguidores de esta teoría a destacados autores -- como Burgatta, Fasiani, Tivaroni, Jezé y Seligman.

Siendo Del Vecchio su más connotado detractor, ya que se le niega catego- ría científica a la sociología, que a su juicio es de orden filosófico.

1.4.3. TEORIA POLITICA.

El más destacado expositor de esta teoría es Griziotti, señalando como - predominante al elemento político, argumentando que siendo políticos el SUJE- TO de la actividad financiera (Estado), los MEDIOS O PROCEDIMIENTOS (presta--

ciones obligatorias y coactivas) y los FINES perseguidos (muchas veces extra-fiscales) debe aceptarse que tal actividad tiene NECESARIA Y ESENCIALMENTE naturaleza política".

Griziotti considera que la "loable preocupación de hallar en la economía un límite a los hechos financieros , no se ajusta a la realidad, que día a día muestra el predominio de las directivas políticas condicionantes de la actividad financiera. Naturalmente que ésto, puede conducir al absolutismo estatal y a la ciega admisión de los regímenes dictatoriales".⁸

1.4.4. TEORIAS INTERMEDIAS.

Las teorías económicas coinciden en señalar a este elemento como primordial en la actividad financiera estatal, pero no lo son cuando tratan de explicar su formulación.

La Teoría Política y la Sociología coinciden al no tomar en cuenta factores económicos, pero se separan cuando tratan de señalar la influencia del factor social o político.

No sería aceptable, desde mi punto de vista, el basarse al estudio de la actividad financiera desde un sólo ángulo, ya que no es posible negar la

⁸ Fonrouge. Op. cit., pág. 9

importancia de cada uno de los elementos.

"La importancia que adquiera alguno de ellos dependerá del país, la estructura económica, la composición social y la conformación política".⁹

O como señala acertadamente Fonrouge, lo mejor es situarse en una posición intermedia, ya que si la actividad financiera tiene como fundamento el factor económico, no es posible objetar la importancia de los elementos político y sociológico.

1.5. DISCIPLINAS QUE SE RELACIONAN CON LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

Como inicialmente se señaló, la actividad financiera estatal, incluye aspectos "políticos, económicos, técnicos y jurídicos; de los primeros se ocupa la Ciencia de las Finanzas y del último el Derecho Financiero".

"Es decir que: la Ciencia de las finanzas estudiará los principios de distribución de los gastos públicos e indica las condiciones de su aplicación; - la Política Financiera (incluida por Griziotti como una tercera disciplina), - estudiará los fines a perseguir y los medios para su obtención; el Derecho Financiero tratará las normas jurídicas de las leyes que determinan la distribución de las cargas públicas, con el objeto de indicar su exacta interpreta-

⁹

Faya. Op. cit., pág. 22

ción".¹⁰

Señalamos las materias con las que guarda una relación más relevante a - nuestro criterio y que son:

Con la Política, por la estrecha relación que guarda la Hacienda Pública con las Ciencias Políticas, y que como señala Harold M. Groves citado por -- Faya, "siendo notorias las relación recíproca entre la imposición de tributos y el ejercicio del sufragio". Dicha relación se presenta cuando los representantes de los votantes aprueban o rechazan algún impuesto.

Con la Etica, dado que la cuestión impositiva maneja valores de justicia y equidad.

Con la Psicología, ya que la actividad financiera del Estado se refleja - en los particulares, en virtud de que la problemática surge de la conducta - humana.

La Hacienda Pública tiene una útil relación con la Contabilidad, por el uso de esta técnica en la aplicación del presupuesto, cuenta pública, etc.

Con la Economía, por la estrecha relación que tiene con la Hacienda Pú--

¹⁰ Fonrouge. Op. cit., pág. 12

blica, ya que la imposición de tributos y los efectos del gasto público, forman una parte primordial de la economía. De igual forma el Estado utiliza medios para regular su economía, que son características de la Hacienda Pública. (políticas de ingreso, gasto, crédito, etc.).

Con el Derecho, ya que toda actividad que realiza el Estado en torno a la Hacienda Pública, tiene que supeditarse a normas jurídicas que le den el carácter de legalidad.

Más adelante ampliaremos la relación que tiene con el Derecho Financiero, el Constitucional, el Administrativo, el Presupuestal, el Fiscal o Tributario, el Patrimonial, etc.

1.6. LA ACTIVIDAD FINANCIERA ESTATAL.

En este apartado trataremos de desarrollar lo referente al neutralismo o intervencionismo de las Finanzas Públicas, en fines extrafiscales, así como la evolución de la actividad financiera estatal desde el intervencionismo hasta la planificación económica, pasando por el dirigismo.

1.6.1. INTERVENCIONISMO O NEUTRALIDAD DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA ESTATAL.

Una de las situaciones más relevantes que se han presentado en torno a la ciencia de las Finanzas, es la posición de intervenir o no en fines extra-

fiscales, es decir, ir más allá de la obtención de recursos (fin fiscal), y - tener objetivos de naturaleza económica y social.

La situación trasciende cuando se plantea si el Estado debe intervenir o no en la solución de problemas de orden económico y social, adoptando, según el caso un carácter activo y dinámico u otro pasivo y estático.

Faya señala que el problema se le presentó a la Ciencia Política, cuando un sector promovía, y otro no, la intervención del Estado en asuntos económicos y sociales. En caso de actuar las Finanzas Públicas tomaban un carácter activo y dinámico, en caso contrario, se tornaba pasivo y estático. El tratadista Trotabas, citado por Fonrouge, se inclina por la neutralidad de la ciencia de las Finanzas, argumentando que "toda ciencia tiende exclusivamente al conocimiento, y que la decisión que se adopte, dependerá de las convicciones políticas o filosóficas".

Para Del Vecchio el problema está fuera de la ciencia de las Finanzas, - ya que para él las finanzas son siempre fiscales y extrafiscales "por no presentar soluciones únicas y permanentes, dado que la solución adecuada estará sujeta a ciertas condiciones o bajo cierta inclinación".

Actualmente "para la Ciencia Financiera existen dos hechos que no permiten aceptar los conceptos de economía pura, tal como fue concebida por los --

clásicos; las crisis económicas y las guerras".¹¹

El nuevo sentido político-social de los conceptos económicos, y su estrecha relación con las finanzas, provocaron en esta última una actitud más activa y dinámica.

Como señalamos anteriormente, a partir del siglo pasado, el Estado ha tenido cambios fundamentales en sus objetivos, en base a una mayor intervención en los aspectos económicos y sociales.

1.6.2. LIBERALISMO ECONOMICO O ESTADO GENDARME.

Fue en Inglaterra durante los siglos XVII y XVIII, cuando evolucionaron las ideas del liberalismo. El pensamiento de esta doctrina tuvo como base la libre expresión de la personalidad individual y el rechazo a la autoridad arbitraria, conciliando ambas ideas, como asienta Faya "la concreción radical del primero dejaría al individuo a merced de la naturaleza, la sociedad, los grupos y el poder económico. El segundo por sí solo conduciría al estatismo y a la tecnocracia, de ahí que el liberalismo no pretenda ninguno de los dos extremos".¹²

¹¹ Fonrouge. Op. cit., pág. 18

¹² Faya. Op. cit., pág. 25

El liberalismo económico considera a la propiedad privada de los medios de producción, como la piedra angular del sostén económico de un Estado.

La doctrina liberal inglesa predominó, con sus ideas, hasta la Primera - Guerra Mundial, la cual pugnó por la superioridad de la iniciativa privada so - bre la actividad económica del Estado, limitándolo a las funciones de defensa nacional, educación, justicia, sin que debiese intervenir en las actividades financieras.

Esta doctrina pugnaba para que las finanzas públicas se limitarían a - - través del Estado, a cubrir los gastos públicos y distribuir equitativamente sus cargas impositivas entre la población.

Fonrouge señala que esta escuela daba "las siguientes recomendaciones co - mo principios de las buenas finanzas: a) Limitación extrema de los gastos pú - blicos, el Estado debe gastar lo menos posible; b) Mística del equilibrio pre - supuestario anual; c) Los impuestos son gastos improductivos desde el punto - de vista económico y deben causar la menor incomodidad a los contribuyentes, - ni alterar los precios; condenación de la adquisición fiscal y de la viola - - ción de secretos patrimoniales; d) El empréstito es un recurso extraordinario, limitado a urgencias excepcionales; e) Condena de la inflación monetaria".¹³

¹³ Fonrouge. Op. cit., pág. 19

1.6.S. EL INTERVENCIONISMO O ESTADO PROVIDENCIA.

Las funciones del Estado se encontraban, como ya se mencionó, restringidas a actividades de orden y supervisión, creando un medio apropiado para el desarrollo de las actividades económicas de los particulares, sin que se produjera una evolución equilibrada de los aspectos económico y social.

El desequilibrio provocado por las concentraciones industriales, el desempleo por causa de la maquinización y los grandes monopolios motivaron que el Estado imprimiera nuevos principios para el desarrollo económico y social.

"La intervención estatal trató de evitar las grandes injusticias sociales y los desequilibrios económicos y de mitigar la inquietud social estimulada por el triunfo del comunismo en Rusia".¹⁴

Como consecuencia de las situaciones anteriores y la Primera Guerra Mundial, las Finanzas Públicas se trastornaron en activas y dinámicas, ya que la necesidad de cubrir los gastos de guerra urgentes, provocaron la imposición progresiva de las rentas y herencias, siendo estas cargas tributarias un nuevo elemento regulador de las economías internas. Se aumentaron los impuestos con fines extrafiscales y las erogaciones del Estado destinadas a cubrir los gastos de tipo social, por ejemplo: subsidios familiares, pensiones por invalidez, ayuda a desempleados, etc.

¹⁴ Faya. Op. cit., pág. 28

Provocando, hasta la fecha, el aumento y generalización del déficit presupuestario, justificado por la necesidad de lograr un desarrollo económico y social más justo.

Debe quedar claro que la transformación del Estado liberal por un nuevo liberalismo de tipo social, ocurrió "en forma accidental, toda vez que la finalidad era modificar los efectos del liberalismo económico y no la de asumir un papel de rector en la economía".¹⁵

La intervención del Estado fue necesaria para detener las injusticias sociales y solucionar los desequilibrios económicos. El nuevo contexto ideológico causó que las Finanzas Públicas adquirieran una mayor participación, dado que el uso racional de los recursos se convirtió en un instrumento clave del cambio económico y social.

El abandono de la neutralidad de la actividad estatal en las Finanzas -- provocaron una intervención mayor, con apoyo de mecanismos de política económica y financiera en todos los sectores de la actividad económica.

Como asienta Faya, "el paso de un sistema de participación a un sistema de control alteró definitivamente el rumbo de la Hacienda Pública y modificó esencialmente los fines del Estado".

¹⁵ Faya. Op. cit., pág. 28

La dirección de la política económica y financiera modificaron las funciones y responsabilidades del Estado, variando la estructura gubernamental, económica y social.

1.6.4. EL DIRIGISMO EN LA ECONOMIA O ESTADO FAUSTICO.

La palabra dirigismo corresponde a una doctrina, una política y un régimen económico que se contrapone al liberalismo, difiriendo también del socialismo, sin importar que este último es eminentemente dirigista.

Se crea una política dirigista, cuando el Estado ejerce su poder de decisión para coordinar la actividad económica de una Nación. Sus fines son diversos los que dependerán de su naturaleza, extensión y permanencia.

Es a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando se generalizan las políticas económicas intervencionistas en países como Francia, Inglaterra y los Estados Unidos de América y como asienta Marchal, citado por Fonrouge, esa conflagración remarcó "las diferencias entre los conceptos teóricos tradicionales y la realidad de los hechos, creando una nueva modalidad en la actividad del Estado".

La principal característica de esta etapa, es el paralelismo existente entre un capitalismo poderoso y una clase obrera cada vez más homogénea e influyente, hablando social y políticamente, afirmándose la prosperidad social como nueva finalidad del Estado.

Se considera a la prosperidad social como el principal objetivo del Estado. "El ejemplo de los principales países demuestra que es la única vía para evitar que se produzcan transformaciones por medios violentos".¹⁶

El autor Angelopoulos, citado por Fonrouge, señala que para realizar el bienestar social debe apegarse a los siguientes lineamientos:

"1) El Estado debe satisfacer en la mejor forma posible las necesidades sociales, mediante servicios públicos, con las siguientes finalidades principales: orden y seguridad interior y exterior; higiene, seguro y asistencia social; instrucción general y profesional para todos; atención de ciertas necesidades colectivas de carácter esencial (correos y telecomunicaciones, transportes, fuerzas energéticas).

2) Asimismo debe adoptar medidas que pretendan el desarrollo económico - del país, utilizando los recursos nacionales para asegurar la plena ocupación y el aumento de la renta nacional; y para ello: redactar un plan económico general, elaborar y ejecutar un plan de inversiones, crear nuevas empresas públicas de interés general, favorecer y controlar la actividad económica privada.

3) Realizar una redistribución, social y económicamente justa, de la --

¹⁶ Fonrouge. Op. cit., pág. 20

renta nacional, para aumentar el nivel de vida".¹⁷

El dirigismo puede o no llegar a ser una política de planeación, lo que dependerá de la extensión y de los medios que el Estado accione. Faya, señala que los medios pueden ser directos o indirectos.

1.6.5. LA PLANIFICACION ECONOMICA.

El Estado para cumplir con sus fines debe coordinar la actividad económica y financiera, además de la jurídica, a través de la formulación y ejecución de un "Plan Económico", siendo esencial para el cumplimiento de esos objetivos.

La planificación económica también es realizada por los países con economía capitalista, ya sea en mayor o menor grado.

El desarrollo de la Planificación se debió principalmente a: la experiencia soviética, que ha mostrado la viabilidad del sistema; las enseñanzas de la crisis de 1929-1933; y los efectos de la movilización de las fuerzas productivas, motivadas por la Segunda Guerra Mundial.

La base en la que se sustenta la planificación, es la formulación y eje-

¹⁷ Fonrouge. Op. cit., pág. 21

cación de un Plan Económico por parte del Estado.

Se manifiesta, a través de la planificación, la política general del Estado y según Angelopoulos, determina los objetivos a alcanzar en determinado plazo y los medios a emplearse al efecto. Y como señala Fonrouge se realiza a diversas formas según los conceptos políticos imperantes, se conocen tres formas para implementar las políticas de planificación: "1) la planificación integral o totalitaria, en la cual todos los medios humanos y materiales pasan a disposición del Estado (URSS); 2) la planificación liberal, en la que no existe coordinación del conjunto de las actividades nacionales sino elaboración de ciertas directivas para la política económica y social (E.U.A. y Holanda); 3) la planificación democrática, que coordina todos los elementos de la Nación (Sectores Público, Controlado y Libre) pero sin llegar a la rigidez del sistema totalitario (Gran Bretaña y Noruega)".¹⁸

Según el economista sueco Myrdal, citado por Faya, "el sistema de planificación se impone como política a los países insuficientemente desarrollados, y ha sido un éxito total en las democracias industrialmente adelantadas, aparece como imprescindible para las naciones subdesarrolladas.

"Este autor sueco también señala que una considerable planificación central y una dirección del Estado es muy compatible con la democracia y con una sociedad libre; a lo que agrega que no se encuentra ejemplo alguno en la

¹⁸ Fonrouge. Op. cit., pág. 23-25

historia de una democracia que se haya destruido por exceso de planificación y de intervención estatal, sino en cambio muchos ejemplos de lo contrario".¹⁹

Las situaciones económico-sociales han repercutido sobre las Finanzas Públicas y determinando cambios fundamentales en los fines y medios técnicos para lograrlos, que Fonrouge resume en: "1) el presupuesto sufre la acción de la economía y, a la vez, influye sobre ésta; se abandona la mística del equilibrio anual y se procura un equilibrio económico (presupuestos cíclicos); - 2) el gasto público no constituye un simple medio para atender los servicios públicos, también debe cumplir funciones económicas, fomentando el incremento del poder adquisitivo; 3) el impuesto tiene finalidades extrafiscales y debe actuar positivamente como elemento regulador y redistribuidor (absorción del ahorro, estímulo industrial, etc.); 4) el empréstito ya no es un recurso "extraordinario", puede ser empleado normalmente y utilizado en sus efectos sobre el mercado de capitales; 5) creación de moneda en condiciones y circunstancias especiales, con fines transitorios".²⁰

Por último es necesario destacar el empleo de las Finanzas Públicas con fines de regulación económica o social, resaltando que la ciencia de las Finanzas Públicas no es, de ningún modo, estática y que sus principios no pueden utilizarse de igual forma en todos los países y en toda época. Un punto

19 Faya. Op. cit., pág. 32

20 Fonrouge. Op. cit., pág. 27

de vista real de las circunstancias de tiempo y lugar, es imprescindible para una instrumentación eficaz y eficiente de las Finanzas Públicas.

1.7. LAS NECESIDADES QUE CUBRE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

Una de las clasificaciones más conocidas en torno a las necesidades a satisfacer, y señaladas por De la Garza son: individuales, colectivas y públicas. Las primeras son: "a) Aquellas que afectan al individuo independientemente de sus relaciones con la sociedad y con el Estado, porque no obstante que no pertenezca a ellos continúa experimentando tal tipo de necesidades", - por ejemplo: habitación, alimentación, vestido, etc.; b) Las colectivas adquieren ese nombre, y surgen de la convivencia social y se dan, cuando "determinados individuos no pueden satisfacer sus necesidades", teniendo que cubrir las el Estado o los particulares, por ejemplo: escuelas, hospitales, transportes, etc.; c) Como quedo asentado anteriormente al Estado se le adjudicaron ciertas necesidades públicas, tales como: "la de conservación del orden interior (policía), la de la defensa exterior (ejército) y la impartición de justicia (Tribunales)".²¹

En torno a las necesidades que el Estado debe cubrir, se han desarrollado dos escuelas, una conformada por el pensamiento "liberalista individualista" y otra del "socialismo estatista". Encontrando diversidad de variantes -

²¹ De la Garza. Op. cit., pág. 9

entre estos extremos. Los primeros señalan que el Estado sólo debe satisfacer las necesidades más importantes, sin tratar de atender las de carácter colectivo y mucho menos las públicas. Los segundos sostienen que deben satisfacerse todas las necesidades de orden público y colectivo, y en algunos casos las individuales.

1.7.1. PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD.

En contraposición a esas teorías aparecen algunos principios fundamentales, que corresponden a la organización de la sociedad. Uno de ellos es el designado como "solidaridad" y que De la Garza enuncia como "la cooperación efectiva, regulada por las leyes y garantizada por la autoridad, de los distintos miembros de la sociedad para la consecución del bien común". O la colaboración en forma subordinada de la comunidad para lograr el bien común, -- esta subordinación y colaboración se dá en los ámbitos Familiar, Municipal, -- Estatal y Nacional, dado que todas tienen un bien común muy particular, pero que se unen en forma solidaria en torno al orden jurídico y a la autoridad -- existente, estructurándolas de abajo hacia arriba, es decir, del ámbito Familiar al Nacional.

1.7.2. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD.

El otro principio es el llamado de la "Subsidiaridad", el cual es enunciado por Villoro Toranzo, citado por De la Garza, como aquel en el que existe una jerarquía en la organización del poder político, Nación, Entidades Fe-

derativas, Municipios, Familia, y que dicho principio "se formularía así: una autoridad de rango jerárquico superior no debe intervenir sino cuando su intervención es necesaria o para suplir la debilidad o la ineficiencia de los rangos inferiores o para desempeñar aquellas tareas que, por su amplitud y trascendencia, le corresponden naturalmente y no podrían o deberían ser ejecutadas por rangos inferiores".²²

De las escuelas y los principios anteriores se concluye que no es posible aplicar una solución rígida para resolver la cuestión de cuáles deben ser las necesidades que cubra el Estado.

Desde mi punto de vista, y sobretodo en nuestro país, el Estado debe o por lo menos tratar de satisfacer tanto las necesidades individuales, como las colectivas y las públicas, ya que para ello se necesita de recursos, y que en nuestro caso, la mayoría de ellos proviene de los particulares, los empréstitos y la emisión de dinero.

Se habla mucho de la obtención de los recursos, esto es, el Estado impone cada vez más cargas públicas, pero no se vigila o controla su uso y distribución y el supuesto beneficio que dan a la población.

Por eso en un país como el nuestro, en el que la crisis no es sólo económica, sino política, moral, jurídica, etc., y de las cuales sus orígenes de--

²² De la Garza. Op. cit., pág. 10

ben ser estudiadas más a fondo (corrupción, desigualdad, injusticia, pérdida de valores, etc.). Se hace necesario un mejor control de los recursos que maneja el Estado y de su aplicación en beneficio de la Nación.

Y eso que estamos representados por uno de los Poderes de la Unión y protegidos jurídicamente por otro, denominado Poder Judicial.

Concluyendo que es necesario que el Derecho Financiero regule en forma más eficaz, la correcta aplicación de los recursos obtenidos por el Estado.

1.8. DIFERENCIAS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO DE LA REALIZADA POR LOS PARTICULARES.

Considere pertinente señalar, aunque en forma muy resumida, y no abarcan do todas las diferencias de la actividad estatal de la particular, siendo éstas, las siguientes: 1) "La actividad privada tiende primordialmente a la satisfacción de sus propios intereses y la pública siempre buscará satisfacer los intereses públicos: 2) En la actividad financiera privada la libertad de elección es la regla; en la estatal, el marco es siempre el interés público, las leyes y los programas trazados previamente".²³; 3) "El Estado para realizar su actividad financiera, puede obligar coactivamente al particular a que se desprenda de sus recursos. En cambio, en la actividad económica privada -

²³ Faya. Op. cit., pág. 11

se tiene que proceder por la vía del convenio y del acuerdo, es decir, sin la facultad coactiva; 4) La actividad financiera estatal carece de finalidad lucrativa. Por el contrario, la privada está fundamentalmente movida por el resorte del lucro; 5) La actividad del Estado se realiza en forma de monopolio; 6) La actividad financiera estatal tiene carácter complementario, es decir, -necesita como antecedente indispensable la existencia de la actividad económica privada; 7) En la actividad financiera estatal el ingreso está determinado por la necesidad que debe satisfacerse, en la privada el ingreso es el que de termina las necesidades que pueden satisfacerse"²⁴; 8) "Otra diferencia, que tratándose de la economía privada los ingresos se derivan del trabajo de los individuos, de su capital, o de la combinación de ellos, mientras que en la -economía pública los ingresos se derivan fundamentalmente de los tributos; - 9) En virtud del carácter permanente de la persona pública, el Estado no nece sita ahorrar como sucede en la economía privada, para hacer frente a situacio nes imprevistas, pues el Estado está siempre en la posibilidad de obtener ingresos extraordinarios, ya sea a través de impuestos o bien por la obtención de empréstitos".²⁵

²⁴ De la Garza. Op. cit., págs. 13 y 14

²⁵ Flores Zavala. Op. cit., págs. 18 y 19

CAPITULO II

GENERALIDADES DEL PRESUPUESTO

Antes de exponer lo concerniente al presupuesto, es menester señalar algunos conceptos que nos serán de gran ayuda para el desarrollo de este capítulo y de la tesis en general.

2.1. CONCEPTOS Y TEORIAS EN RELACION CON LOS DERECHOS FINANCIERO, TRIBUTARIO O FISCAL, PATRIMONIAL Y PRESUPUESTARIO.

No es el objetivo de este breve apartado profundizar en el estudio de la autonomía, tanto del Derecho Financiero, como de sus divisiones, las que señalamos más adelante, por ello asentamos lo que se consideró de mayor relevancia.

2.1.1. AUTONOMIA DEL DERECHO FINANCIERO.

Existen tres teorías en relación con la autonomía del Derecho Financiero; la primera niega toda autonomía, afirmando que es una rama del Derecho Admi--

nistrativo; la segunda le reconoce sólo cierta autonomía, y; la tercera, la -
cual apoyamos, le reconoce su total autonomía.

El reconocido tratadista Fonrouge, partidario de la completa autonomía -
del Derecho Financiero, señala que; "La autonomía de una rama del Derecho no -
puede destruir y ni siquiera lesionar el concepto unitario del Derecho". Y -
que para ser autónomo "es menester que disponga de principios generales pro-
pios y actúe coordinadamente, en permanente conexión e interdependencia, con
las demás disciplinas, como integrantes de un todo orgánico unidad del Dere--
cho".¹

Para Pugliese "el Derecho Financiero alcanzó rango de una disciplina au-
tónoma por motivos puramente científicos, y por lo tanto, el estudio autónomo
del Derecho Financiero no responde solamente a una utilidad práctica evidente,
sino también y particularmente a necesidades científicas".²

Otro autor que habla acertadamente de la autonomía del Derecho Financie-
ro es Fraga señalando que; "la materia financiera es una sección del Derecho -
Administrativo que, por su importancia y por sus especiales relaciones con la
economía, tiende a segregarse constituyendo el Derecho Financiero o Derecho -

¹ Fonrouge. Op. cit., págs. 32 y 33

² Pugliese, Mario. Instituciones de Derecho Financiero. Estudio prelimi-
nar de Alfonso Cortina Gutiérrez. Ed. Porrúa, México, 1976, 2a. Edición, pág.
8.

de las Finanzas Públicas como una rama especial y autónoma del Derecho Público".³

2.1.2. CONCEPTO DE DERECHO FINANCIERO.

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

Otra definición que nos parece acertada es la de Sañz de Bujanda, citado por De la Garza, lo define como "la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas que regulan los recursos económicos que el Estado y los demás entes públicos pueden emplear para el cumplimiento de sus fines, así como el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que se destinan al cumplimiento de los servicios públicos".⁴

Una definición más concreta nos la dá el tratadista Fonrouge, que lo de-

³ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1984, pág. 315

⁴ De la Garza. Op. cit., pág. 17

fine como "el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus diferentes aspectos; órganos que la ejercen, medios en que se exterioriza y contenido de las relaciones que origina".⁵

De la Garza señala, atinadamente, que; "tradicionalmente los autores han dividido el Derecho Financiero en tres ramas o grupos de normas que guardan cierta similitud con los tres momentos o fases en que se divide la actividad financiera del Estado; la obtención, el manejo y la erogación de los recursos del Estado, a los que corresponderían el Derecho Fiscal, el Derecho Patrimonial y el Derecho Presupuestal".⁶

2.1.3. CONCEPTO DE DERECHO FISCAL O TRIBUTARIO.

Para De la Garza es "materia fiscal que se refiere a todos los ingresos del Estado, cualquiera que sea su naturaleza". Concordando con una tesis del Tribunal Fiscal de la Federación. Este autor señala que el término fiscal es más amplio que el de tributario, ya que "comprende los ingresos de Derecho Privado y los demás que no son tributos".

Fonrouge señala que; "no existe uniformidad para la utilización en los términos fiscal o tributario, dado que la doctrina italiana, española y brasileña lo denomina Derecho Tributario, los alemanes lo llaman Derecho Impositi-

⁵ Fonrouge. Op. cit., pág. 35

⁶ De la Garza. Op. cit., pág. 18

vo, los franceses se refieren a él como Derecho Fiscal y por último que la ex presión Derecho Fiscal corresponde al Derecho anglosajón (Fiscal Law)". Por lo que en su obra los utiliza indistintamente.

Este mismo autor define que "el derecho tributario o derecho fiscal es - la rama del Derecho Financiero que se propone estudiar el aspecto jurídico de la tributación, en sus diversas manifestaciones: como actividad del Estado, - en las relaciones de éste con los particulares y en las que se suscitan entre estos últimos".

Por Derecho Tributario "entendemos el conjunto de normas jurídicas que - se refieren al establecimiento de los tributos, esto es a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la Administración y los particulares con - motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación".⁷

2.1.3.1. DERECHO TRIBUTARIO SUSTANTIVO O MATERIAL.

De la Garza lo define como el "conjunto de normas jurídicas que discipli

⁷ Fonrouge. Op. cit., pág. 37-39

nan el nacimiento, efectos y extinción de la obligación tributaria y los supuestos que originan la misma, éste es, la relación jurídica principal, así como las relaciones jurídicas accesorias que lógicamente se vinculan con el tributo".

El mismo autor señala que esta parte del Derecho tiene autonomía científica en virtud de que tiene principios propios "como el de nullum tributum -- sine lege y el de la solidaridad sustantiva e instituciones propias como la responsabilidad sustituta y la responsabilidad objetiva".

2.1.3.2. DERECHO TRIBUTARIO ADJETIVO O FORMAL (ADMINISTRATIVO)

Continuamos con las definiciones de De la Garza para el cual "el Derecho Tributario Formal o Administrativo es el conjunto de normas que regulan la actividad de la Administración Pública que se encarga de la determinación y de la recaudación de los tributos, y de su tutela, entendiéndola en su sentido más amplio".

Le niega autonomía al Derecho Tributario Adjetivo o Formal, basándose en que forma parte del Derecho Administrativo y del Derecho Procesal. "En lo que se refiere a la parte represiva de la materia tributaria, tenemos la opinión de que forma parte del Derecho Penal y del Derecho Administrativo".⁸

⁸ De la Garza. Op. cit., págs. 25 y 26

2.1.4. DERECHO PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Esta segunda división del Derecho Financiero, señalada por De la Garza - es la de Derecho Patrimonial del Estado, al que define como "aquellas normas relativas a la gestión y administración del patrimonio permanente del Estado y de las empresas públicas o privadas propiedad del Estado".⁹

También señala que el Derecho Patrimonial del Estado carece de autonomía, ya que sus principios se encuentran en el Derecho Constitucional y en el Derecho Administrativo.

2.1.5. DERECHO PRESUPUESTARIO.

La última de las divisiones del Derecho Financiero consideradas por De la Garza es el llamado Derecho Presupuestario y que "está representado por todas aquellas normas jurídicas relativas a la preparación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de ingresos y egresos y a las normas jurídicas sobre rendición de cuentas y sobre responsabilidad de los Funcionarios Públicos por el mal manejo de los recursos".

Al Derecho Presupuestario también le niegan su autonomía, por carecer de principios propios, y como asienta De la Garza, son los mismos que los del De

⁹

De la Garza. Op. cit., págs. 24-28

recho Constitucional y a los del Derecho Administrativo.

2.2. CONSIDERACIONES EN TORNO AL PRESUPUESTO.

En este apartado trataremos de exponer la evolución del Presupuesto, su significado y su importancia como instrumento de desarrollo.

2.2.1. EVOLUCION DEL PRESUPUESTO.

El presupuesto para Sainz de Bujanda, "es igual que hace un siglo, el mecanismo mediante el cual el Estado organiza sus ingresos y sus gastos". Actualmente se considera al presupuesto como un valioso instrumento de política económica y administrativa, en base a las crecientes necesidades económicas y sociales. Y un importante medio para estructurar la economía nacional.

La importancia del presupuesto se debió, desafortunadamente, a las guerras y al aumento de los gastos públicos como consecuencia, lo que obligó, -- como señala atinadamente Faya, "a los Estados a remodelar sus sistemas fiscales impositivos, adaptando las políticas de ingresos a las necesidades de la población y a la particular dirección que el Estado quiera imprimir a la vida económica".

En la Hacienda Clásica nunca se le dió al presupuesto la importancia necesaria, pero eso es lógico, ya que su doctrina exigía la mínima intervención

del Estado en la economía, y el haber apoyado el desarrollo del presupuesto contravenía sus objetivos.

Los cambios que se produjeron en la política económica y financiera dieron como resultado que el presupuesto público fuera de la neutralidad a la utilización más activa. Se modificaron los conceptos de la Hacienda Clásica por los de la Moderna.

La actividad del Estado en las finanzas públicas se tornó más dinámica, llegando a ser el rector de la política económica y social, siendo el presupuesto, como ya se señaló, el instrumento principal del Estado para lograr el desarrollo económico y social y una redistribución justa del ingreso nacional.

En el presupuesto de principios de siglo, "predominaban, el aspecto político, relacionado con el ejercicio de la soberanía por el Parlamento, y el financiero, vinculado con la ordenación de la Hacienda; más tarde se consideró el aspecto jurídico, pero nunca habíase concebido el presupuesto como instrumento de acción directa sobre la economía".¹⁰

2.2.2. EL DERECHO CONSTITUCIONAL PRESUPUESTARIO.

Las características del presupuesto público en el rango constitucional,-

¹⁰ Fonrouge. Op. cit., pág. 142

se debe a la exclusiva competencia del Estado para su formulación, aprobación y ejecución.

Para Sainz de Bujanda, "el hecho de que la Constitución de un país otorgue competencia a uno o más órganos para aprobar el presupuesto, resuelve un problema de supremacía política".

Tanto las Constituciones del siglo pasado, como las del presente, como sus significativas reformas, otorgaron a los Parlamentos la competencia para autorizar o aprobar el presupuesto. A través de la Constitución se delimitaba la autoridad del Poder Ejecutivo para recaudar impuestos o realizara gastos que no habían sido aprobados en el presupuesto por el Poder Legislativo.

Esta prohibición se debió, a la intromisión de la clase burguesa para -- hacer sentir su peso dentro del Parlamento, limitando con ello la actividad financiera del Poder Ejecutivo, con el objeto de mantener íntegra su libertad individual y de sobremanera en el aspecto económico, es decir, la "reacción -- de la burguesía tuvo su lado positivo al obligar al Ejecutivo a desarrollar -- su actividad financiera en un estricto apego a la Ley".¹¹

El Derecho Presupuestario Constitucional, asienta Naharro, "surgió como un valladar frente a la arbitrariedad gubernamental, paralelo a todo sistema

¹¹ Faya. Op. cit., pág. 218

de frenos característico del Estado representativo".

Las Constituciones del siglo pasado y las actuales con sus significativas modificaciones, no sólo aportaron la competencia al Poder Legislativo para aprobar el presupuesto, sino también el derecho de decidir la clase de ingresos y de gastos que el Poder Ejecutivo efectuará.

Como señala Sainz de Bujanda, "en la evolución del presupuesto se presentaron dos principios clásicos: el que supeditaba la legitimidad del impuesto al consentimiento de los súbditos y el que atribuía a éstos el derecho a examinar y aprobar los gastos".¹² Estos principios continuaron vigentes al surgir el presupuesto como institución del Derecho Constitucional.

2.2.3. NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO.

Connotados tratadistas financieros han puesto especial atención en el estudio de la naturaleza jurídica del presupuesto. En este estudio se han presentado tres tesis: 1) Los que apoyan que el presupuesto es una Ley en sentido formal; 2) Los que aceptan que el presupuesto es una Ley en sentido material, y 3) Los que niegan que el presupuesto sea una Ley. Pero el estudio de la naturaleza jurídica del presupuesto se ha centrado en que si se trata -

¹² Faya. Op. cit., pág. 219

de una Ley o de un acto administrativo.

La situación real es saber si el presupuesto contiene normas jurídicas - de carácter general, o si sólo es una autorización del Poder Legislativo al - Ejecutivo para que reciba, legalmente, ciertos ingresos y realice ciertos gas tos. El problema se aprecia simple, pero "encierra una extremada importancia política. No debemos pasar por alto el hecho de que el presupuesto surgió co mo una de las garantías más importantes de la soberanía popular frente al go- bierno".¹³

En nuestro país la Constitución en su artículo 73, fracción séptima, fa- culta al Congreso de la Unión "para imponer las contribuciones necesarias a - cubrir el presupuesto".

En nuestro presupuesto de ingresos no existe el problema de su naturale- za jurídica, dado que el artículo 72, inciso h) señala que la Ley de Ingresos debe ser discutida y aprobada por las dos Cámaras. Y el artículo 70 Consti- tucional nos dice que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto".

El problema se presenta en cuanto a la naturaleza jurídica del presupues

13 Faya. Op. cit., pág. 220

to de egresos, y como apunta De la Garza, este problema ha sido discutido por la doctrina extranjera en relación a que "si el presupuesto de egresos tiene el carácter de acto legislativo tanto en su aspecto formal como en su aspecto material". Agregando que "una gran mayoría de autores se ha inclinado por -- considerar al presupuesto de egresos como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y autoriza--- ción".¹⁴

Fraga nos dice que para "poder llegar a una conclusión sobre la naturaleza intrínseca del presupuesto, es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce. Para este autor los efectos que produce son los siguientes: "a) El Presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (artículo 126 -- Constitucional); b) El Presupuesto constituye la base para la rendición de -- cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo (artículo 74-IV -- Constitucional); c) El Presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de -- descargar de responsabilidad al Ejecutivo; d) El Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de -- las autorizaciones que contiene, (artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda)".

También este autor nos indica la solución al problema, afirmando que el

¹⁴ De la Garza. Op. cit., pág. 120

primero de los efectos señalados dá la clave para dicha solución. "Otorgar - una autorización no es otra cosa sino realizar una condición legal necesaria para ejercer una competencia que no creá el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una Ley anterior".

"Tan es ésto exacto, que la Cámara de Diputados no podría dar su autorización a otro órgano del Estado que no sea el Ejecutivo, ésto porque, de - - acuerdo con nuestro régimen constitucional, dicho Poder es el competente para el manejo de los fondos públicos".¹⁵

"No puede, por tanto, decirse que la Cámara, por medio del Presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general, condición indispensable para que haya acto legislativo, en tanto sí debe afirmarse que, como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo, con todos los caracteres que a éste reconocimos".¹⁶

De la Garza hace la siguiente consideración, con la cual estamos de acuerdo, "que la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, en el Derecho Mexicano, es la de un acto legislativo, en su aspecto formal, y la de un acto -

15 Fraga. Op. cit., págs. 333-335

16 Idem.

administrativo en su aspecto material".¹⁷

Para Faya "el presupuesto en México es esencialmente una decisión política, pero en nada se asemeja a una Ley o a un acto administrativo. Como decisión política de máximo rango, necesariamente tiene que elaborarse con una absoluta rigurosidad técnica y constitucional, pues su cumplimiento involucra a una pluralidad de órganos estatales y exige la más estricta escrupulosidad financiera".¹⁸

2.3. PRINCIPIOS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO.

La evolución de las Finanzas Públicas han modificado ciertos principios de la hacienda clásica relacionados con el presupuesto. O como dice Fonrouge "la evolución de los gastos públicos como consecuencia de las nuevas funciones asumidas por el Estado -seguridad social, intervencionismo, etc.- y la moderna idea de que el presupuesto es un medio de acción sobre la economía, - han repercutido en sus caracteres y estructura".

Los principios del presupuesto son de dos tipos a saber: 1) Los de tipo sustancial ; a) Principio de equilibrio, y ; b) Principio de anualidad. 2) - Los de tipo formal que comprende los principios de; a) Unidad; b) Universalidad.

¹⁷ De la Garza. Op. cit., págs. 121 y 122

¹⁸ Faya. Op. cit., pág. 222

dad; c) No afectación de recursos, y d) Especialización de gastos.

2.3.1. PRINCIPIOS SUSTANCIALES DEL PRESUPUESTO.

2.3.1.1. EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO.

Este principio del equilibrio presupuestal fue fundamental para la doctrina clásica y aún para la doctrina moderna, pero el equilibrio financiero - (de cifras o contable), ha sido cambiado por un equilibrio económico.

Para los partidarios de la doctrina clásica, el Estado no debía gastar más de lo que obtenía, en un tiempo determinado.

Para la doctrina moderna que parte "de la idea de que los problemas financieros son inseparables de la vida económica y social" y "que en determinadas circunstancias el equilibrio de conjunto de la economía nacional sólo puede lograrse mediante el déficit presupuestario, y de aquí su denominación de teoría del déficit sistemático".

"Fue Beveridge, impresionado como Keynes por la desocupación, quien desarrolló la teoría del déficit sistemático, sosteniendo que el Estado no sólo tiene la posibilidad sino la obligación de suprimir los males sociales mediante los gastos públicos".

Actualmente el principio del equilibrio presupuestal no es una regla rí-

gida, sino flexible y adaptable a las circunstancias.

Coincidimos con Fonrouge que señala que "el concepto de equilibrio financiero del presupuesto, ha sido remplazado por la idea de un equilibrio económico, que tiene en mira la actividad general de la colectividad y no el resultado numérico de un período de tiempo limitado".¹⁹

2.3.1.2. ANUALIDAD.

La anualidad del presupuesto en la Hacienda Clásica era en un principio indiscutible, dado que la aprobación anual del impuesto era la forma ideal de vigilar y limitar al Estado.

En la doctrina Moderna no existe rechazo alguno al principio de Anualidad, sino que "únicamente no le atribuyen el carácter riguroso de otros tiempos y arbitran procedimientos que permitan flexibilizarlo, de modo tal, que -- aún cuando jurídicamente subsista el presupuesto con carácter anual, en la -- práctica sus disposiciones cubren un período de tiempo más prolongado".²⁰
(Presupuestos Cíclicos).

La creciente actividad del Estado y la influencia de los factores econó-

¹⁹ Fonrouge. Op. cit., pág. 150

²⁰ Fonrouge. Op. cit., pág. 154

micos, han dejado atrás la anualidad del presupuesto, para dar cabida a otros, que abarcando mayor tiempo, se ajusten a períodos económicos, es decir, a períodos de expansión y de depresión económica.

Fonrouge nos cita la "teoría de los presupuestos cíclicos, que los considera 'en sus relaciones con los precedentes y con los siguientes, en función de la evolución económica cíclica', de tal manera, que creándose una solidaridad entre los presupuestos anuales sucesivos, los excedentes producidos en los períodos de prosperidad son aprovechados en los de depresión, así como también que los gastos postergados en las crisis sean efectuados en las épocas de bonanza".²¹

Este mismo autor nos dice que "el principio de anualidad ha perdido su ortodoxia, imponiéndose diversas fórmulas que permiten salir del cuadro de los doce meses de la gestión o del ejercicio, principalmente mediante los llamados presupuestos cíclicos".

En nuestro país el presupuesto es anual, como lo establece la Constitución en su artículo 74, Fracción IV, que a la letra dice:

"Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracción IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de

²¹ Fonrouge. Op. cit., pág. 154

egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior".

Asimismo la Ley de Planeación en su artículo 7º y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 13º, así como el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1987 en su artículo 1º, establecen que el presupuesto será anual.

2.3.2. PRINCIPIOS FORMALES DEL PRESUPUESTO.

Estos son, como ya asentamos, los de Unidad del Presupuesto, Universalidad, No Afectación de Recursos y Especificación de Gastos.

2.3.2.1. UNIDAD.

El tratadista Trotabas, citado por Fonrouge, define que "el principio de unidad presupuestaria consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único".

Con gran acierto, este último autor, nos señala que el principio de unidad del presupuesto "es una creación doctrinal, pues no resulta de ninguna disposición constitucional o legal y hasta las viejas obras no lo consignan -

explícitamente, sino en forma indirecta.

"Los financistas clásicos fundaban el principio de Unidad del Presupuesto, que los tratadistas Lafarriere, Waline y Duverger", citados por Fonrouge, "resumen de la siguiente forma: 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 oscuridades; 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".

La doctrina moderna maneja el término de presupuestos múltiples, dado -- que "al ampliarse el campo de acción del Estado, que ahora persigue fines económico-sociales y emprende actividades industriales, se ha tornado imposible reunir en un solo documento el conjunto de esas actividades".²²

Otra de las causas que motivó el debilitamiento del principio de unidad, fue la diversificación de clasificación de los gastos, primero en normales y excepcionales, después en productivos e improductivos, dando como resultado -

²² Fonrouge. Op. cit., pág. 167 y 168

presupuestos extraordinarios y especiales al mismo tiempo que los presupuestos ordinarios y normales. .

El desuso del principio de unidad, se debió "a que las nuevas corrientes en materia financiera tienden a asignar carácter de permanencia a los anti--guos presupuestos extraordinarios, transformándolos en presupuestos de capital (o de inversión) paralelos a los presupuestos de explotación (u operati--vos)".

"Debemos entender por presupuesto de explotación o de operación los gastos normales para el funcionamiento de la administración y la atención de los servicios a su cargo, las cargas permanentes de la administración, el servi--cio de la deuda pública y los gastos de conservación de los bienes patrimoniales".

"Y por presupuesto de capital o de inversión a aquellos conceptos que se incorporan al patrimonio del Estado, que incrementan su "capital", tales como obras públicas y adquisición de bienes de uso o de producción, cuya incorpora--ción al acervo general tiene el carácter de una "inversión".²³

Actualmente se habla de la integridad o totalidad del presupuesto en vez de unidad presupuestal, para explicar los términos anteriores, es necesario -

²³ Fonrouge. Op. cit., pág. 168

citar textualmente a Fonrouge que nos dice "Sundelson y Hansen usan la expresión comprehensiveness, que se traduce literalmente por comprensividad. Pero, al explicar aquel concepto, Burkhead expresa que, según esa idea, el presupuesto debe comprender toda la actividad financiera estatal, que en él no deben existir fondos o finanzas extrapuesupuestarios extraños al control del sistema del presupuesto, y en forma sustancialmente análoga se manifiesta -- Groves; por su parte, Neumark habla de "totalidad" del presupuesto. Por esto, nos parece más adecuado hablar de integridad o totalidad del presupuesto".²⁴

Para Burkhead, "existen como finalidades del doble presupuesto las siguientes:

- 1) Constituye un medio adecuado para separar ciertas categorías de gastos que exigen consideración especial;
- 2) Contribuye a la efectividad de la planificación, regularizando los gastos en un período de tiempo prudencial y preservando el crédito estatal;
- 3) Muestra la orientación y estado del capital social, proporcionando útiles informaciones acerca de la magnitud del sector estatal de la riqueza nacional".²⁵

²⁴ Fonrouge. Op. cit., pág. 169

²⁵ Idem.

2.3.2.2. UNIVERSALIDAD.

Este principio es también conocido como del producto bruto, porque en el presupuesto, tanto los gastos como los recursos, su importe debe señalarse en "bruto", es decir, sin designar los saldos "netos".

El multicitado autor Fonrouge nos explica "que la aplicación rigurosa de la regla podría conducir a situaciones absurdas que desnaturalizarían su finalidad, especialmente en lo referente a las actividades industriales y comerciales a cargo de entidades autónomas. En estos casos se prescinde del principio de universalidad y se traslada al presupuesto general únicamente el saldo neto".

Los autores que apoyan la derogación o flexibilización del principio de universalidad, señalan que debe ser sustituido por otro que permita apreciar el costo y la utilidad de los servicios públicos.

Este autor concluye que el principio de la universalidad del presupuesto debe ser cambiado por el de "funcionalidad", es decir, que la importancia radique en los fines y no en los medios.

En nuestro país, este principio lo señala expresamente la Constitución - en su artículo 126, que a la letra dice: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior". "Es decir, el presupuesto debe abarcar todos los gastos que realiza el Estado, debe ser universal en cuanto a la concepción de los gastos que eroga el Esta-

do".²⁶

2.3.2.3. NO AFECTACION DE RECURSOS.

Este principio "tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una 'afectación' especial, sino que ingresen a rentas generales; de modo tal que todos los ingresos, sin discriminación, entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones", y que "a pesar de las ventajas de orden político y financiero que se atribuyen a esta regla, no puede desconocerse que la afectación de recursos a determinados gastos ha dado buenos resultados en ciertos casos y que las modernas exigencias económico-sociales tienden a acentuar las derogaciones a ella".²⁷

2.3.2.4. ESPECIFICACION DE GASTOS.

Este principio formal del presupuesto, es en sí mismo la forma en como se presenta el presupuesto, como su nombre lo indica, especificando los gastos, es decir, en un informe detallado de los tipos de erogaciones.

²⁶ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1979, 3a. Edición, pág. 513

²⁷ Fonrouge. Op. cit., pág. 174

El desuso de este principio, obedece como lo advierten diversos tratadistas, es que no permite adoptar rápidamente las medidas que la movilidad y variabilidad económica exigen, por no disponer de los medios adecuados.

Se ha modificado el principio de especificación de gastos por otro que se llama presupuesto funcional, que consiste en "un régimen de asignaciones globales en favor de los funcionarios encargados de los servicios estatales", y que en esta forma, "no se presta tanta atención al control de utilización de las partidas autorizadas, como al control técnico y económico de la eficacia de los servicios a cargo de la Administración Pública".

"En el presupuesto funcional ya no se especifican los gastos, sino por partidas globales, que se enumeran y se clasifican por tipos, señalando sus fines y objetivos".

"Burkhead, considera como las principales consecuencias del presupuesto funcional: "1) en primer término, la mayor responsabilidad de los administradores, cuya acción adquiere importancia fundamental; 2) luego, exige una reorganización de la misión y obligaciones de la oficina centralizadora del presupuesto, porque la responsabilidad en cuanto al detalle, se traslada a las entidades o funcionarios encargados de la realización; 3) finalmente, modifica la naturaleza y alcances de la función legislativa, si bien queda liberada de perder tiempo en minucias presupuestarias, que le impiden consagrarse al examen de los planes o programas directivos, en cambio ve dificultada su misión de control de los detalles de las realizaciones previstas y de las unidades -

de ejecución".²⁸

Otro de los principales problemas que ocasiona la adopción de un presupuesto funcional, y que nosotros consideramos primordial, dadas las circunstancias en que se encuentra nuestro país y que "en países con sistema de gobierno presidencial y con mayor razón tratándose de democracias incipientes, es peligroso el procedimiento de las partidas globales, que se presta a los mayores abusos".²⁹

Por desgracia, este señalamiento teórico se ha transformado en la práctica en un grave problema, como lo podemos constatar en nuestro país y en muchos otros. En nuestro caso el control presupuestal, ya sea éste "funcional o no", no sirve de nada, si no es para escalar posiciones políticas. La crisis económica por la que atravesamos no se debe sólo al abuso del Poder Ejecutivo, sino a la falta de un contrapeso, que deberían ser los otros Poderes, y sobretodo del Legislativo, dado que en el origen del presupuesto, se le tiene como el contenedor natural del abuso presupuestal.

²⁸ Fonrouge. Op. cit., pág. 178

²⁹ Fonrouge. Op. cit., pág. 176

2.3.2.5. RESUMEN DE LOS PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO.

Consideramos importante elaborar este pequeño apartado, con el objeto de señalar, primeramente, que la evolución del presupuesto hasta el presente, ha sido acompañada por las computadoras y todos aquellos medios técnicos contables actuales, y que si existe algún problema que se relacione con el presupuesto, se debe a otras cosas por ejemplo, el sistema presidencial con todos sus vicios o a teorías económicas irreales como la de Keynes, etc.

"Pero las computadoras, como los presupuestos, son herramientas que por sí mismas, por alta que sea la efectividad de las primeras y por bien estructurados que se encuentren los segundos, no producirán resultados. En este sentido puede afirmarse que el presupuesto es neutral, que no tiene política como organismo vivo, y que servirán en la medida de la capacidad de los usuarios".³⁰

También consideramos importante incluir en este breve apartado las anotaciones que hace Neumark en relación con las prácticas democráticas en Alemania Occidental: "el presupuesto debe ser integral o total en su contenido, -- cualquiera fuere la forma de presentación; veraz o sincero en la apreciación de recursos y gastos, claro e inteligible para facilitar su comprensión por el pueblo y el control de los representantes de éste; finalmente, tener la amplia

³⁰ Retchkiman K., Benjamín. Introducción al Estudio de la Economía Política. Ed. UNAM, México, 1983, 3a. Edición, pág. 357

publicidad inherente al régimen republicano y democrático, no la publicidad formal, sino real y efectiva, que puede lograrse mediante la emisión de resúmenes de precio módico, con adecuados comentarios que hagan posible su interpretación por el común de la gente".³¹

No es necesario agregar comentario alguno, ya que su importancia habla por sí sola.

2.4. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Antes de señalar en qué consiste el presupuesto por programas, es necesario aclarar que éste debió incluirse en lo referente al presupuesto funcional, pero que, por su importancia consideramos prudente dedicarle un apartado.

La evolución que ha tenido el presupuesto en las finanzas públicas, ha llegado a lo que conocemos por presupuesto por programas, "que consiste en la formulación de objetivos concretos de programación, en cada dependencia, que se cumplirán anualmente (y también se hacen las estimaciones a largo plazo).

"El presupuesto se encuentra dividido en ramos, que corresponden a cada uno de los Poderes Legislativo y Judicial y a las Secretarías, el Departamento del Distrito Federal tiene su propio presupuesto.

³¹ Fonrouge. Op. cit., pág. 181

"Además de la agrupación funcional en cada ramo, habrá los siguientes capítulos: gastos, elaboraciones, construcciones, inversiones, cancelaciones de pasivos y erogaciones adicionales.

"Estos capítulos se dividirán en conceptos, o sea, grupos de utilizations de naturaleza semejante y los conceptos se dividirán a su vez en partidas, representadas por las autorizaciones específicas del presupuesto".³²

El tratadista Fonrouge nos dice por su parte que "el presupuesto de programa tiende a sistematizar el cálculo económico para preparar la decisión pública y consiste en definir y redefinir incesantemente los objetivos a alcanzar y los medios para lograrlos".

"Con las siguientes características: 1) la actividad administrativa es considerada por programas, y no por servicios; 2) estudia analíticamente las alternativas; 3) efectuadas las selecciones estratégicas, se traducen en cierta estructura de fuerzas y en un programa financiero; 4) continuidad del proceso de decisión en el curso del año".³³

De la Garza nos dá la pauta para entender claramente la aplicación del presupuesto por programas, indicando que cualquier persona o grupo humano, --

³² Acosta. Op. cit., pág. 515

³³ Fonrouge. Op. cit., pág. 179

"necesita elegir racionalmente cuáles son las mejores alternativas para la -- realización de los fines que se proponen. Planificar significa reducir las -- posibles alternativas a aquéllas que son compatibles con los medios de que se dispone.

"Planificación es la actividad de hacer planes de acción para el futuro y programación es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para al canzarlos".³⁴

La Ley de Planeación, en su artículo 2º, establece cómo debe de realizarse la planeación, "como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la -- consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lo-

³⁴ De la Garza. Op. cit., pág. 92

gar un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI. El equilibrio de los factores de producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social".³⁵

Debemos entender por Planeación Nacional, según el artículo 3° de esta Ley, "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base a las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

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

Anteriormente se asentó la importancia de programar y planear para la realización de los objetivos. En nuestro caso el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial

³⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Enero de 1983.

y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo".

Basándose en lo asentado por De la Garza, podemos decir que el presupuesto por programas es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas.

El presupuesto por programas para ser totalmente funcionales requieren de la eficiencia y la eficacia de todos los organismos.

Se dice que "existe una estrecha relación entre planificación y el presupuesto. Presupuesar es uno de los elementos del proceso total de planificación.

"Los planes de desarrollo pueden ser globales y sectoriales; los primeros comprenden el análisis y fijación de metas para toda la economía del país. Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares.

"El presupuesto tradicional muestra lo que el gobierno compra para hacer las cosas; en cambio, el presupuesto por programas muestra lo que el Gobierno

hace con el gasto público".³⁶

Vázquez Arroyo, señala que "mientras el presupuesto tradicional es un -- instrumento administrativo y contable, el presupuesto por programas es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución, a realizarse en un futuro inmediato".³⁷

Por nuestra parte diremos que la evolución del presupuesto hasta su programación nos parece perfecta, dado que ofrece "las siguientes ventajas:

- 1.- Mejora la planeación del trabajo.
- 2.- Mayor precisión en la confección de los presupuestos.
- 3.- Determinación de responsabilidades.
- 4.- Estimaciones presupuestarias más precisas.
- 5.- Permite acumular sistemáticamente información para corregir y adecuar los programas a la realidad cambiante y aprovechar los fenómenos coyunturales de la economía.
- 6.- Mayor posibilidad de reducir los costos.
- 7.- Mayor comprensión por parte del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del público, acerca del contenido y alcances del presupuesto.
- 8.- Identificación de funciones duplicadas.
- 9.- Mejor control de la ejecución de los programas".

"Y las desventajas son:

- 1.- Para lograr una correcta implantación de esta técnica presupuestaria,

³⁶ De la Garza. Op. cit., pág. 93

³⁷ Idem.

hay necesidad imprescindible de modificar las estructuras institucionales y los procedimientos administrativos vigentes.

- 2.- La carencia de un esquema global de planificación administrativa pre concebido, trae como consecuencia que las técnicas de planificación, dinámica y de rápida adaptación, no dispongan oportunamente de los mecanismos administrativos que permitan su aplicación y ejecución.
- 3.- La apertura programática en base a la estructura administrativa existente, debe ser transitoria y no anquilosarse, con el objeto de llegar posteriormente a la verdadera formulación de programas, y lograr que el presupuesto sea un instrumento eficiente para la ejecución de los planes".³⁸

Para concluir este apartado, señalamos otra desventaja muy importante -- que: "su adopción exige un alto grado de preparación técnica, no siempre fácil de lograr".³⁹

2.5. EL PRESUPUESTO PROGRAMATICO EN MEXICO.

En nuestro país el presupuesto era, como se señaló anteriormente, un instrumento administrativo y contable. De la Garza nos dice que este presupuesto era el usado en México y estaba "consagrado por la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935 derogada en diciembre de 1976. -- Contiene la autorización del gasto por ramos (25), capítulos y partidas. Además, desde 1954, al lado de la citada clasificación, se introdujo la clasificación funcional.

³⁸ De la Garza. Op. cit., págs. 97 y 98

³⁹ Fonrouge. Op. cit., pág. 178

"Una de sus principales preocupaciones radicaba en el control de la cantidad de gasto para cada entidad autorizada, sin preocuparse del resultado -- que se obtenía.

"La aplicación del presupuesto por programas y actividades se ensayó hasta 1975 en la Secretaría de Obras Públicas, en la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en el Instituto Mexicano del Petróleo y en la Universidad Nacional Autónoma de México".⁴⁰

En 1976 se expidió la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, -- "que significa la implantación general en la Administración Federal del presupuesto por programas".

Nuestra Carta Magna en su artículo 74, fracción IV, nos habla del presupuesto por programas, que a la letra dice: "La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

También la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, hace mención de los programas en el presupuesto, en su artículo 13. "El gasto públi-

⁴⁰ De la Garza. Op. cit., págs. 91-95

co federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en progra--
mas...".

Por último, y en relación con el tema de este trabajo, diremos que con--
forme lo establecen los artículos 7 y 27 de la Ley de Planeación:

"El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las -
iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos, -
informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su rela--
ción con los programas anuales que, ..., deberán elaborarse para la ejecución
del Plan Nacional de Desarrollo".

"Para la ejecución de dicho Plan y los programas sectoriales, institucio--
nales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán pro--
gramas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política eco--
nómica y social correspondientes. Estos programas anuales, ... servirán de -
base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las
propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación -
aplicable".

CAPITULO III

EL PRESUPUESTO EN MEXICO

3.1. EL PRESUPUESTO DE INGRESOS.

En este capítulo trataremos de exponer lo referente a los presupuestos, es decir, el de ingresos y el de egresos. Para exponer posteriormente lo relativo a la Preparación, Presentación, Aprobación y Ejecución del Presupuesto.

Consideramos necesario aclarar que al hablar de presupuesto se comprende tanto los ingresos como los egresos. "En nuestro idioma no hay duda de que ingresos y gastos pueden presupuestarse, y por lo tanto emplearse el vocablo 'presupuesto' en ambos sentidos".¹

Para hablar de la división del presupuesto, diremos que "como en todo documento de su índole que, por su esencia, exige confrontación de cifras, nuestro presupuesto reconoce una primera división entre las dos grandes cate

¹ Cortina Gutiérrez, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas.- Ed. Porrúa, México, 1977.

gorías de rubros que lo integran: erogaciones y recursos".²

Como ya se asentó anteriormente, el Estado para cumplir con sus fines - necesita realizar diversos gastos, pero primero requiere de recursos. Y que en materia de finanzas conocemos como ingresos y gastos públicos.

En México nuestra Carta Magna, en su artículo 73, Fracción VII, faculta al Congreso de la Unión: "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

Y en su artículo 74, Fracción IV; establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

"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 cubrirlos".

El acto mediante el cual el Poder Legislativo autoriza al Ejecutivo a efectuar las contribuciones necesarias, es lo que conocemos como "Ley de Ingresos de la Federación".

² Fonrouge. Op. cit., pág. 183

Fraga nos hace una importante aclaración al referirse a las contribuciones que señala la Ley de Ingresos son "una simple enumeración de las diversas contribuciones..., sin especificar, salvo casos excepcionales, ni cuotas ni -- formas de constitución del crédito fiscal y sólo estableciendo que los impuestos enumerados se causarán y recaudarán conforme a las leyes en vigor". Esto es, "existen dos clases de disposiciones: las que fijan el monto del impuesto, los sujetos del mismo y las formas de causarse y recaudarse, y las que enumeran anualmente cuáles impuestos deben causarse". Asimismo considera que "la Ley de Ingresos es más bien un catálogo de los impuestos y que junto a ella -- existen otras leyes que norman los propios impuestos y que no se reexpiden -- anualmente".³

3.1.1. INICIATIVA DE LA LEY DE INGRESOS.

Para iniciar este apartado consideramos necesario asentar una importante observación, "para la expedición de la Ley de Ingresos se requiere un estudio -- de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presu puesto de egresos".⁴

³ Fraga. Op. cit., pág. 318

⁴ Fraga. Op. cit., pág. 319

En nuestra Constitución de 1857 (Artículo 69), "facultaba en forma expresa al Poder Ejecutivo para presentar la iniciativa de la Ley de Ingresos, pues consideró que el Ejecutivo tenía mejores posibilidades, que el Legislativo, de conocer las condiciones económicas del país y por lo tanto de estar mejor capacitado para conocer la posibilidad de contribución a los fondos públicos. Y - que en la Carta Magna de 1917 desapareció el precepto, quedando únicamente la facultad general de iniciativas al Ejecutivo en el artículo 71, Fracción I"⁵, que a la letra dice; "el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

"I. Al Presidente de la República;"

Posteriormente las reformas al artículo 74, Fracción IV, segundo párrafo, normaron expresamente la obligación del Ejecutivo de promover la Ley de Ingresos, que señala: "el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día último del mes de noviembre, debiendo comparecer el Secretario - del Despacho correspondiente a dar cuentas de los mismos".⁶

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31, Fracción I, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; "I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal".

⁵ De la Garza. Op. cit., pág. 103

⁶ Diario Oficial de la Federación del 6 de Diciembre de 1977.

3.1.2. DISCUSION Y APROBACION DE LA LEY DE INGRESOS.

En el caso de la Ley de Ingresos, su discusión y aprobación corresponde - al Congreso de la Unión, y no como el Presupuesto de Egresos, que es facultad - exclusiva de la Cámara de Diputados.

El artículo 72, inciso h), de la Constitución señala expresamente que - corresponderá primeramente a la Cámara de Diputados su discusión.

Aquí Fraga, nos hace una cuestión muy importante, desde mi punto de vista, dice: "Puede ocurrir, y de hecho ha ocurrido, que al principiar el año fiscal el Congreso no haya concluído la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos, y, para ese caso, dada la periodicidad de dicha Ley, surge el problema relativo a determinar si el Poder Público puede exigir entre tanto los impuestos decretados en la legislación anterior". Resolviendo que "la conclusión única - que puede aceptarse por aplicación de los principios constitucionales es la de que no puede hacerse cobro de ningún impuesto conforme a la Ley anterior". Pe ro también convoca una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sostiene que "aun cuando las leyes de ingresos... deben ser aprobadas anualmente... ésto no significa que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas tengan vigencia anual, ya que las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios, que condicionan la aplicación de las referidas disposiciones impositivas de carácter especial, pero que no - renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su - promulgación hasta que son derogadas (Jurisprudencia de la Suprema Corte de -

Justicia 1917-1965. Pleno, tesis 16)".⁷

Antes de referirnos a la ejecución de la Ley de Ingresos, nos referiremos a las diversas clasificaciones de los recursos del Estado.

3.2. CLASIFICACION DE LOS INGRESOS.

Existen diversas clasificaciones de los recursos del Estado, pero sólo asentamos las que se consideraron más importantes.

3.2.1. INGRESOS ORDINARIOS Y DERIVADOS.

Los ingresos del Estado se clasifican en dos grupos:

"Son ingresos originarios aquellos que tienen su origen en el propio patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta". Y que "coinciden con el tipo de ingreso llamado "producto" por el Código Fiscal de la Federación". "Son ingresos derivados aquellos que el Estado recibe de los particulares, es decir no provienen de su propio patrimonio, impuestos, derechos, contribuciones especiales, aprovechamientos y los empréstitos".⁸

⁷ Fraga. Op. cit., pág. 318-320

⁸ De la Garza. Op. cit., pág. 109

3.2.2. INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS.

Otra clasificación de los ingresos públicos los divide en ordinarios y extraordinarios: "ordinarios son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios (Cossa)". Y "extraordinarios son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado -- frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones imprevistas, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc."⁹

Para Fonrouge esta clasificación "carece de significación, ya que los "recursos que antes eran calificados como extraordinarios o excepcionales -v.gr., el empréstito-, han llegado a ser ordinarios en las finanzas modernas".

3.2.3. INGRESOS DE DERECHO PRIVADO Y DE DERECHO PUBLICO. INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS.

En los ingresos de Derecho Público estarían "los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los monopolios fiscales y la expropiación por -- causa de utilidad pública". En los ingresos de Derecho Privado "quedarían integrados todos aquellos otros ingresos en los que no entra en juego la soberanía del Estado".¹⁰

⁹ Flores Zavala. Op. cit., págs. 23 y 24

¹⁰ De la Garza. Op. cit., pág. 110

Por lo anterior, De la Garza señala otra clasificación, la de ingresos tributarios e ingresos no tributarios, la cual aprecia de mayor mérito.

En los primeros "quedan comprendidos exclusivamente los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales". En los segundos "quedan comprendidos todos los demás ingresos públicos, sea que deriven de un acto de derecho público, o de un acto de derecho privado".¹¹

3.2.4. INGRESOS EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

En los Códigos de 1938 y de 1967, se hacía una clasificación de los ingresos públicos en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, salvo que el de 1967 "omite incluir como figura tributaria separada la de las contribuciones especiales".¹²

El Código Fiscal de la Federación reformado de 1981,¹³ en su artículo 2º, clasifica las contribuciones, sin explicar el término, pero que define de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben

¹¹ De la Garza. Op. cit., pág. 111

¹² Idem.

¹³ Diario Oficial de la Federación publicado el 31 de diciembre de 1981.

pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este artículo.

"II. Aportaciones de Seguridad Social son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de Seguridad Social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

"III. Derechos son las contribuciones establecidas en la Ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación".

El artículo 3° del Código Fiscal nos define los aprovechamientos y los productos.

"Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".

"Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado".

Una observación que consideramos importante, es que "las definiciones de las aportaciones de seguridad social y de derechos son criticables porque, al igual que los impuestos, carecen de definición del concepto genérico de contribuciones".¹⁴

3.2.5. CLASIFICACION DE LOS RECURSOS EN LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1987, en su primer artículo nos señala la clasificación de los recursos.

Es conveniente aclarar que no consideramos prudente señalar las subdivisiones de los ingresos, sino sólo las principales divisiones.

"Artículo 1°. En el ejercicio fiscal de 1987, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimados que a continuación se enumeran:

¹⁴ De la Garza. Op. cit., pág. 112

| | MILLONES DE PESOS |
|--|-------------------|
| I. IMPUESTOS: | \$.-18'139,000. |
| II. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL: | \$.- 2'389,363. |
| III. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS: | \$.- 102. |
| IV. DERECHOS: | \$.- 7'896,890. |
| V. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN - EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PEN-- DIENTES DE LIQUIDACION O PAGO: | \$.- 815. |
| VI. ACCESORIOS: | \$.- 440,000. |
| VII. PRODUCTOS: | \$.- 76,250. |
| VIII. APROVECHAMIENTOS: | \$.- 396,500. |
| IX. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS: | \$.-34'479,300. |
| X. OTROS INGRESOS: | \$.-22'630,597. |
| T O T A L | \$.-86'211,817. |

"Cuando en una Ley que establezca alguno de los ingresos previstos en este artículo, se contengan disposiciones que señalen un diverso ingreso, este último se considerará comprendido en la Fracción de este precepto que le corresponda al primero".¹⁵

Como posteriormente hablaremos de la Deuda Pública, considere necesario -

¹⁵ Diario Oficial de la Federación publicado el día 31 de diciembre de 1986. Segunda Sección.

transcribir el artículo 3° de la Ley de Ingresos: "Se autoriza al Ejecutivo -- Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para -- contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejer- cicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, que no re- basen los montos de 8,472 miles de millones de pesos de endeudamiento neto in- terno y 12,573 miles de millones de pesos en endeudamiento neto externo, en - los términos de la Ley General de Deuda Pública, para el financiamiento del - Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1987. En caso de que los recursos externos sean inferiores a lo expresado, se podrá -- contratar endeudamiento interno hasta por el monto de la diferencia.

"Asimismo, se faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se pre-- senten circunstancias extraordinarias que así lo exijan.

"También queda autorizado el Ejecutivo Federal para que, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda na-- cional y contrate empréstitos para encaje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria en los términos - de la referida Ley General de Deuda Pública.

"Del ejercicio de estas facultades dará cuenta el Ejecutivo Federal oportu- namente al Congreso de la Unión, especificando las características de las - operaciones realizadas".

3.3. EJECUCION DE LA LEY DE INGRESOS.

El órgano facultado, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la autoriza para:

"II. Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

III. Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal...;

IX. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

X. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;"

A las siguientes "dependencias les corresponden funciones relacionadas con la ejecución de la Ley de Ingresos a la Subsecretaría de Ingresos y a ella están adscritas la Dirección General de Recaudación, de la cual dependen la Dirección de Sistemas de Recaudación, la Dirección de Informática de Ingresos,... están relacionadas con esta Subsecretaría y con la función de ingresos las Administraciones Fiscales Regionales, las Oficinas Federales de

Hacienda, que dependan de éstas y las aduanas".¹⁶

A la Tesorería de la Federación se le encomendaron las siguientes funciones en la ejecución de la Ley de Ingresos, conforme lo señala el artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".¹⁷

"Artículo 11. Compete al tesorero de la Federación.

I. Determinar los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes y demás obligados, que deba hacer efectivos, salvo que correspondan ser determinados por otra unidad competente.

II. Recaudar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos -- provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena,..., así como establecer los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales con la participación que le corresponda a las Direcciones Generales de Recaudación y de Aduanas.

III. Ordenar y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales...

IV. Requerir y llevar la cuenta del movimiento de los fondos de la Federación,...

V. Hacer los pagos autorizados que afecten al Presupuesto de Egresos de la Federación y los demás que legalmente deba hacer el Gobierno Federe--

¹⁶ De la Garza. Op. cit., pág. 116

¹⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de Agosto de 1983.

ral, en función de las disponibilidades...

XII. Participar en la emisión, colocación y, en su caso, en la cancelación y destrucción de los títulos de la deuda pública.

XVII. Depurar los créditos fiscales a favor del Gobierno Federal y -- cancelarlos cuando proceda,...

XXVIII. Manejar el sistema de movimiento de fondos de la Federación y -- proponer medidas para el adecuado pago de las erogaciones autorizadas en el -- Presupuesto de Egresos de la Federación; así como coordinar con la Dirección General de Planeación Hacendaria los requerimientos y financiamientos que con -- soliden la liquidez del Gobierno Federal".

La recaudación de los créditos la realizará la Tesorería de la Federa--- ción, conforme lo indica el artículo 8 de la propia Ley de Tesorería: ¹⁸

"El cobro de toda clase de créditos a favor del Gobierno Federal y la -- percepción de fondos y valores por otros conceptos, a que tenga derecho el -- mismo o por cuenta ajena, se hará en la Tesorería de la Federación, directa-- mente, o por conducto de sus organismos subalternos y auxiliares".

La misma Ley de Tesorería de la Federación señala que los cobros y per-- cepciones deben justificarse:

"Artículo 9°. Los cobros y percepciones provenientes de la recaudación,

¹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de Diciembre de 1959.

se justificarán de acuerdo con las disposiciones legales o resoluciones de autoridad competentes, se comprobarán con la expedición de los documentos oficiales correspondientes..."

Para concluir este apartado, nos referiremos al procedimiento administrativo de ejecución y a la concentración de los recursos, que concordando con Fraga, son las últimas etapas de la ejecución de la Ley de Ingresos, "se descompone en varias operaciones fundamentales, a saber: la determinación de los créditos fiscales, su recaudación, cobro coactivo y concentración".

"Cuando no se cubre el crédito fiscal las oficinas recaudadoras administrativas proceden, después del emplazamiento y requerimiento de pago, al embargo, al remate y a la aplicación del producto, actos que constituyen el procedimiento administrativo de ejecución.

"Ese procedimiento administrativo de apremio es el que en nuestra legislación constituye el ejercicio de la llamada facultad económica coactiva".¹⁹

Esta facultad la regula nuestra Carta Magna en su artículo 89, Fracción I, que faculta al Presidente para "ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

¹⁹ Fraga. Op. cit., págs. 335 y 336

Una vez que los ingresos han sido recaudados se procede, a través de la Tesorería de la Federación, a su concentración en un fondo común, constituido por los fondos recaudados a nivel nacional.

La Ley de la Tesorería de la Federación establece en sus artículos 12 y 14 que: "Todos los fondos y valores que se perciban en favor del Gobierno Federal por conducto de cualquier autoridad u organismos subalternos y auxiliares, deberán concentrarse invariablemente en la Tesorería de la Federación...". "Los fondos concentrados en la Tesorería de la Federación en los términos del artículo 12 y los recaudados directamente por la misma, serán depositados diariamente por ésta en el Banco de México, S.A...."

3.4. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Consideramos importante aclarar que los "principios del presupuesto", -- que corresponden a los gastos que realiza el Estado ya fueron estudiados en el capítulo de "Generalidades del Presupuesto". Al igual que su naturaleza jurídica, la cual consideramos un acto legislativo en su aspecto formal, y la de un acto administrativo en su aspecto material.

La definición legal, por así decirlo, de el Presupuesto de Egresos, nos la dá la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. ²⁰

20

Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1976.

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

3.4.1. EL GASTO PUBLICO.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público nos indica en sus -- artículos 2° y 4°, en qué consiste, y la base del gasto público; "comprende -- las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública..." y "la programación -- del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico..."

Otra definición más concreta, que nos parece correcta, es que "se entien -- de por Gasto Público la cantidad de dinero que el Estado utiliza para el -- cumplimiento de sus funciones".²¹

3.4.2. IMPORTANCIA DEL GASTO PUBLICO.

Consideramos necesario asentar la importancia política y económica del --

²¹ Rosas F., Aniceto y Santillán L., Roberto. Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México. Ed. UNAM. México, 1962, pág. 47

gasto público, ya que "acelera el ritmo de crecimiento global, sectoria y espacial de la economía. Asimismo, se reconoció el papel del sector público en la redistribución progresiva de ingresos y de riqueza".²²

3.4.2.1. IMPORTANCIA POLITICO-SOCIAL.

Uno de los factores que determina el monto del gasto público "está determinado por las presiones políticas de una clase o de un grupo social, con intereses seccionados, en base a sus necesidades".

"El Estado no puede satisfacer las demandas de todos los grupos sociales, por lo tanto el político tiene que evaluar y ponderar cuáles necesidades sociales son las que tiene que satisfacer y cuáles pueden esperar".²³

Es bien importante que la política financiera del Estado satisfaga las necesidades más apremiantes, tratando de mantener en equilibrio del sistema político, mediante los mecanismos democráticos.

3.4.2.2. IMPORTANCIA ECONOMICA.

Es notoria la importancia del Gasto Público en la economía, ya señalamos

²² De la Garza. Op. cit., págs. 134 y 135

²³ Retchkiman. Op. cit., págs. 66-70

que permite la redistribución progresiva de los ingresos y de la riqueza, y - que además disminuye el desempleo, mejora el nivel de vida de la población. - Pero para que ésto sea real el Estado al tomar decisiones acerca de la magnitud de "los gastos públicos deben guiarse por ciertos principios".²⁴

"A) Principio del Gasto Mínimo. Existe una escuela del pensamiento que afirma que el gobierno debe gastar lo menos que sea posible sin poner en pellgro la protección de los ciudadanos. El término "protección" puede interpretarse en un sentido estricto para abarcar sólo actividades políciacas y de dedefensa, o bien puede ser ampliado para incluir en él un "mínimo de servicios - económicos.

"B) Principio de Mínima Interferencia con la Iniciativa Privada. Consistete en que el gobierno al gastar las cantidades decididas, interfiera lo menos posible con la iniciativa privada.

"C) Principio de la Máxima Ocupación. Algunas veces la finalidad de los gastos públicos es elevar lo más que se pueda el nivel de empleo.

"D) Principio del Máximo Beneficio. El principio tradicional de los gastos públicos es el que establece que en todos los casos debe obtenerse el 'beneficio máximo'. Esto significa, en otras palabras, que cada peso debe gas--

²⁴ Somers, Harold M. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1970, 3a. reimpression, pág. 44

tarse donde la utilidad marginal social sea mayor. La desutilidad marginal social de un peso obtenido por medio de impuestos debe ser igual a la utilidad marginal social de ese peso gastado en la mejor forma posible".²⁵

3.4.3. CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO.

En torno al gasto público diremos que "todo presupuesto debe tener una clasificación de los gastos públicos, en forma que facilite la formulación, ejecución y contabilización del presupuesto. Según la clasificación que adopte será la información que se obtenga y el uso que se le pueda dar".²⁶

3.4.3.1. CLASIFICACION ADMINISTRATIVA, RAMOS O INSTITUCIONES.

Existen diversas y muy variadas clasificaciones, por eso anotaremos las que se consideraron más importantes.

En este caso se clasifica a los gastos según las erogaciones por cada uno de los Poderes de la Unión, y las dependencias gubernamentales que forman la Administración Pública Centralizada, así como de las Entidades Federativas y los Municipios y Deuda Pública.

²⁵ Somers. Op. cit., págs. 45-58

²⁶ De la Garza. Op. cit., pág. 138

Esta clasificación es tradicional, pero se actualizó con el sistema programático, como en nuestro caso, y así aparece en el Presupuesto de Egresos - de la Federación para el ejercicio fiscal de 1987, el cual no consideramos necesario asentar en este pequeño apartado.

3.4.3.2. CLASIFICACION SEGUN EL OBJETO DEL GASTO.

Esta clasificación tiene "por finalidad identificar las cosas que el gobierno compra". Martner nos indica que "en un presupuesto por programas no desaparece la clasificación por objeto del gasto, sino que, por el contrario, se le utiliza para especificar la composición de los gastos que es necesario hacer en cada programa para cumplir sus objetivos".

"En un presupuesto-programa la clasificación por objeto del gasto se -- combina con la clasificación por programas y actividades, ligando de esta manera las cosas que se van a realizar con las cosas que se deben adquirir".²⁷

Debemos asentar que "en México, la clasificación de los gastos según el objeto es la siguiente:

10.00 Servicios Personales

20.00 Compra de bienes para administración

30.00 Servicios Generales

²⁷ De la Garza. Op. cit., págs. 139 y 140

- 40.00 Transferencias
- 50.00 Adquisición de bienes para fomento y conservación
- 60.00 Obras Públicas y construcciones
- 70.00 Inversiones Financieras
- 80.00 Erogaciones especiales
- 90.00 Cancelaciones de pasivo".²⁸

3.4.3.3. CLASIFICACION ECONOMICA.

Esta clasificación nos muestra el destino de los gastos, si a gasto corriente, de capital o a la amortización de la deuda.

"El gasto corriente está representado por los servicios personales, --- compras de bienes para administración, servicios generales y transferencias - corrientes y los gastos e intereses de la deuda.

"Los gastos de capital son los de inversión física, obras públicas y -- construcciones, fomento y conservación la inversión financiera.

"La amortización de la deuda, está constituida por los pagos de capital de la deuda y los ADEFAS, adeudos de ejercicios fiscales anteriores".²⁹

²⁸ De la Garza. Op. cit., págs. 141 y 142

²⁹ Idem.

Esta clasificación es importante para el análisis y la evaluación económica.

"En este caso se puede ver claramente hacia adonde se dirigió el gasto público si a la creación de capital productivo o solamente a la creación de demanda, así con o cuánto de las erogaciones es absorbido por la Deuda Pública".³⁰

3.4.3.4. CLASIFICACION POR FUNCIONES.

En esta clasificación se conjuntan las transacciones del gobierno, señalando particularmente la finalidad a que se destinan.

Debemos decir que su "objetivo consiste en presentar una descripción que permita informar al ciudadano común sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con el dinero que se paga en forma de impuestos y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio (educación, salud, etc.):

Por ejemplo: "I Fomento Económico.

A) Comunicaciones y Transportes

B) Fomento y conservación de recursos naturales renovables.

³⁰ Bello, Rafael. Gasto Público. Documentos de Trabajo No. 5. México, - CIDE, 1984, pág. 31

A) Comunicaciones y Transportes:

Carreteras, Correos, Aeropuertos, etc.".³¹

3.4.3.5. CLASIFICACION SECTORIAL.

En este caso se clasifican los gastos, según se determine a qué sector - van dirigidos.

"El objeto de esta clasificación, es dar una idea de la magnitud del gas to público según los distintos sectores de la economía y al mismo tiempo evi- denciar al nivel de los distintos programas que se encuadran en cada uno de - los sectores:

"Por ejemplo en la Cuenta Pública de 1980:

Sectores Agropecuario, Forestal y Pesca; Comunicaciones y Transportes; - Comercio; Bienestar Social (educación y salud); Industrial; Administración; - Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Defensa y Marina; Turismo; Poderes Le gislativo y Judicial, y; Desarrollo Regional.

"La clasificación sectorial del gasto está, pues, más orientada hacia el análisis del desarrollo y de la programación que todas las demás clasificacio- nes y eso es lo que la distingue sobre todo de la clasificación funcional que

³¹ De la Garza. Op. cit., pág. 143

pone en evidencia los propósitos institucionales del sector público".³²

3.4.3.6. CLASIFICACION POR PROGRAMAS O ACTIVIDADES.

Esta clasificación nos permite distinguir los resultados que se obtienen en cada sector de la actividad gubernamental. También agrupa los gastos públicos, subprogramas, actividades y proyectos con el objeto de conocer sus resultados.

"Esta clasificación permite crear orgánicamente las 'unidades presupuestarias' a las cuales se asignarán los recursos correspondientes, en función de las cosas que el Gobierno hará. Los programas, subprogramas, actividades y proyectos pasan a ser así una unidad de control y contabilidad del gasto público.

"Es menester resaltar su importancia como pauta para fijar la estructura de los planes y para identificar las metas a corto y mediano plazo del sector público.

"Existen tres clases de programas: los de funcionamiento u operación que son los que están destinados a producir servicios; los de inversión, que son los destinados a producir bienes de capital; y los de financiamiento, que incluyen

³² De la Garza. Op. cit., pág. 144

las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones del gobierno o del sector privado".³³

Como ya también se dijo, los planes pueden ser generales o sectoriales, es decir, que exista un plan global, que cubra toda la economía y planes por sectores, que detallen un área específica de la economía.

Continuamos citando a De la Garza, "los programas se abren en actividades o proyectos, según tengan o no por objeto prestar un servicio o crear un bien de capital". Y que cada "actividad y proyecto integrados dentro de un programa, y estos dentro de un plan, tienen un costo que es necesario calcular, estableciendo un presupuesto anual".

3.4.3.7. OTRAS CLASIFICACIONES.

"A) Por la esfera o nivel en que se realizan. En México, deben distinguirse los gastos del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades (Estados y Distrito Federal) y de los municipios.

"B) Por el lugar en que se realizan. Los gastos pueden distinguirse en interiores, cuando se realizan dentro del territorio del propio ente y exteriores cuando se realizan fuera de ese territorio.

³³

De la Garza. Op. cit., págs. 145-146

"C) Por su Periodicidad. Se dividen en Ordinarios y Extraordinarios. - Son gastos ordinarios los que se repiten de una manera regular, constante y periódica, de tal manera que su cuantía puede ser calculada con antelación. - Son extraordinarios los imprevistos e irregulares, que se originan de una sola vez, o bien reaparecen sin periodicidad".³⁴

3.5. PREPARACION, DISCUSION Y PAROBACION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

3.5.1. PREPARACION DEL PRESUPUESTO.

Es el Poder Ejecutivo el encargado de efectuar los trámites necesarios para la elaboración del proyecto de presupuesto y también lo es de presentarlo ante la Cámara de Diputados, para su discusión y aprobación.

Nuestra Carta Magna en su artículo 74, Fracción IV, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 20, señalan que es el Poder Ejecutivo el que hará llegar a la Cámara de Diputados el proyecto del presupuesto de egresos a más tardar el último día del mes de Noviembre. Mediante comparecencia personal del Secretario de Programación y Presupuesto, dará cuenta del proyecto a la Cámara. Para la discusión de este proyecto se debió aprobar previamente la Ley de Ingresos.

³⁴ De la Garza. Op. cit., pág. 147

Se considera con mayor capacidad al Poder Ejecutivo para la elaboración del presupuesto de egresos, en virtud de que, "cuenta con mayores elementos, conocimientos técnicos, elementos de personal y experiencia para formular el proyecto de presupuesto, elemento que no dispone el Poder Legislativo".³⁵

Consideramos necesario asentar, que "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", y por lo tanto la "aprobación del presupuesto es la puesta en marcha de las más importantes decisiones políticas, y la ejecutividad del programa de Gobierno".³⁶

Conforme la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la Secretaría de Programación y Presupuesto, la encargada de realizar todos los trámites para la elaboración del proyecto del presupuesto de egresos, ya que dicha Ley en su artículo 32, Fracción V, autoriza a esa dependencia a "formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal".

Esta Secretaría es también la encargada de expedir "el instructivo que -

35 Acosta. Op. cit., pág. 524

36 Faya. Op. cit., pág. 243

contiene las disposiciones relativas a la forma y los principios a que deberán apegarse no sólo las dependencias del Ejecutivo, sino también los otros dos Poderes de la Unión".³⁷

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, ordena en sus artículos 6° y 7°, que "cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público".

Y que las "Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación".

Para la preparación y formulación del proyecto del presupuesto de egresos, las entidades "elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos", (artículo 17), y en caso de no presentarlos a tiempo la Secretaría de Programación y Presupuesto estará facultada para elaborarlos (artículo 18).

Nuestra Constitución establece en su artículo 74, Fracción IV, que las iniciativas de las leyes de ingresos y los proyectos de presupuestos de egre-

³⁷ Acosta. Op. cit., pág. 524

Los proyectos se harán llegar a la Cámara de Diputados a más tardar el último día del mes de noviembre, por el Ejecutivo Federal, con la comparecencia del Secretario del Despacho correspondiente.

El proyecto del presupuesto de egresos que envía el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, está integrado por los siguientes documentos, conforme lo prescribe el artículo 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público:

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

II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.

III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye.

IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.

V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso.

VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.

VII. Situación de la Tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente.

VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias.

rias actuales y las que se previenen para el futuro.

IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa".

3.5.2. DISCUSION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO.

Para proceder a la discusión y aprobación del presupuesto de egresos por la Cámara de Diputados, es necesario que previamente se haya autorizado la Ley de Ingresos por la Cámara de Senadores. Y como ya fue señalado en el artículo 74, Fracción IV de nuestra Constitución Federal, es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados la discusión y aprobación de la iniciativa del presupuesto de egresos.

Aquí surge una primera cuestión, "la primera parte de la Fracción IV, del artículo 74, es facultad exclusiva de la cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos. Es decir que este precepto está en contradicción con el artículo 65, Fracción II, según el cual el Congreso se ocupará de examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente; pero la contradicción debe resolverse en favor del artículo 74, pues además de que es suficientemente claro al conferir como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la que comentamos, debe recordarse que la finalidad del artículo 65 no es otorgar facultades, sino imponer un plan general de labores al Congreso".³⁸

³⁸ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1976, 14a. Edición, pág. 359

rias actuales y las que se previenen para el futuro.

IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa".

3.5.2. DISCUSION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO.

Para proceder a la discusión y aprobación del presupuesto de egresos por la Cámara de Diputados, es necesario que previamente se haya autorizado la Ley de Ingresos por la Cámara de Senadores. Y como ya fue señalado en el artículo 74, Fracción IV de nuestra Constitución Federal, es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados la discusión y aprobación de la iniciativa del presupuesto de egresos.

Aquí surge una primera cuestión, "la primera parte de la Fracción IV, --- del artículo 74, es facultad exclusiva de la cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos. Es decir que este precepto está en contradicción con el artículo 65, Fracción II, según el cual el Congreso se ocupará de examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente; pero la contradicción debe resolverse en favor del artículo 74, pues además de que es suficientemente claro al conferir como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la que comentamos, debe recordarse que la finalidad del artículo 65 no es otorgar facultades, sino imponer un plan general de labores al Congreso".³⁸

³⁸

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, -- México, 1976, 14a. Edición, pág. 359

Otra cuestión que consideramos importante señalar, en virtud de que proponemos la modificación a la Fracción IV del artículo 74 Constitucional, es que la Cámara de Diputados no puede, según este artículo, modificar o negar la aprobación del presupuesto de egresos, a lo sumo podrá efectuar proposiciones para modificar el proyecto.³⁹

Para este caso el artículo 11, de la misma Ley indica que: será la Secretaría de Programación y Presupuesto la que proporcione, a petición de la Cámara de Diputados, "todos los datos estadísticos e información general que puedan contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación".

Pero aquí surge la otra cuestión, las proposiciones de proyecto de presupuesto las elabora el Ejecutivo al enviarlo, por lo tanto, lo que se concluye es que, la Cámara de Diputados sólo puede modificar las proposiciones y no el presupuesto de egresos.

En esta cuestión coincidimos con Faya que nos dice, "que si bien la Cámara de Diputados no cuenta con los elementos técnicos necesarios para un estudio a fondo del presupuesto, pero ésto no debe ser obstáculo para mantener a --

³⁹ Apoyamos lo anterior, dado que el artículo 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, establece que las proposiciones para modificar el proyecto de presupuesto de egresos, "serán sometidas desde luego a las comisiones respectivas. A ninguna proposición de esta índole se dará curso -- una vez iniciada la discusión de los dictámenes de las comisiones".

a este órgano legislativo en minoría de edad política, y máxime cuando se trata de la cuestión de más monto para el destino del país".⁴⁰

Se resume en tal caso, que si el Ejecutivo considera adecuadas las proposiciones, las incluya en el proyecto de presupuesto, nada más.

Existe una cuestión más que se contradice con lo anterior, el Ejecutivo no tiene derecho de veto sobre las reformas que realice la Cámara de Diputados al Presupuesto de Egresos que ha aprobado. Se resuelve esta cuestión al asentar que "la facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras", por lo que sólo falta que el Ejecutivo Federal promulgue y publique el decreto aprobatorio.

Una última cuestión, es aquélla en que se reforma el presupuesto aprobado y durante su ejecución. El ejemplo más conocido es cuando el Congreso expide leyes y que, para su aplicación se requiere el desembolso de los fondos públicos, una vez que ha sido aprobado el Presupuesto, dando como resultado -- que se modifique el Presupuesto; "cualquier modificación posterior a dicho -- presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las Cámaras. En efecto; el artículo 120 Constitucional dispone -- que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la Ley posterior". Y que el artículo 65, fracción I, establece "la

intervención de ambas Cámaras en la aprobación de los pagos no incluidos en el presupuesto (original), cuando habla de que dichos pagos deben estar determinados por Ley posterior; toda Ley, como lo hemos visto, es obra del Congreso de la Unión y nunca de una sola Cámara". Y que, tal contradicción "sólo puede explicarse como un resabio más del unicamerismo, pues la disposición del actual artículo 126, que existía desde 57, estaba justificada entonces, porque si el presupuesto era expedido por el Congreso, su modificación sólo podrá realizarse por el mismo órgano, mediante una Ley".⁴¹

Para concluir este apartado diremos que la función de la Cámara de Diputados se limita a aprobar el Presupuesto de Egresos. Y coincidimos con De la Garza que afirma acertadamente que "tanto por razón del escasísimo plazo para que la Cámara discuta el proyecto, como por la influencia tan decisiva del Ejecutivo sobre aquella".

El poco tiempo que tiene la Cámara de Diputados para examinar detenidamente el proyecto de Presupuestos de Egresos, la limita sólo a aprobarlo, teniendo únicamente un concepto general del mismo.

Y en cuanto a la gran influencia del Ejecutivo sobre la Cámara de Diputados, ya señalamos lo importante de modificar el artículo 74, fracción IV, y que tratamos con mayor amplitud en las conclusiones.

⁴¹ Tena. Op. cit., pág. 360

3.6. EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

En la ejecución del presupuesto de egresos, se realizan una serie de trámites, en los que intervienen diversos organismos para ejercer su control de los gastos.

La intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto en la ejecución presupuestaria es, 'preponderante', ya que debe intervenir en todas las órdenes de pago que se giran con cargo al Erario Federal.

"Todas las Secretarías y Departamentos de Estado, así como las demás dependencias tienen facultad para realizar los pagos; sin embargo, hay ciertos principios que rigen esta manteria; por una parte está la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que es la encargada de vigilar que se cumpla con los requisitos que señala la Ley y el Reglamento y, por otra parte, la Tesorería de la Federación, que realiza los pagos".⁴²

Se resume que para la ejecución del presupuesto de egresos, debe existir una coordinación entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y los órganos que realizan gastos conforme al presupuesto.

Coincidimos con Faya, en cuanto que "lo esencial del presupuesto es la decisión política en torno a la composición del gasto. Su realización es sólo -

⁴² Acosta. Op. cit., págs. 526 y 527

un aspecto secundario, sin que ésto signifique restarle importancia".

La ejecución del presupuesto se encuentra "condicionada por una serie de principios constitucionales, legales y administrativos". El artículo 126 Constitucional norma que no podrá efectuarse pago alguno que no esté comprendido - en el presupuesto o en Ley posterior. "Esta norma constitucional otorga a la Cámara de Diputados, y en su caso, al 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". Y - que también existen consideraciones financieras para su ejecución, la elasticidad que se ha dado al presupuesto a través de su programación, "se pretendió - imprimirle flexibilidad al manejo de los recursos, con la expresa finalidad de que las dependencias y entidades de la Administración, estuvieran en posibilidades de asignar su gasto en conceptos y partidas específicas, y modificarlo - sin previa autorización".⁴³

Existe también una supuesta limitación a la ejecución del presupuesto, -- dado que la Cámara de Diputados fija un límite a los gastos, y al mismo tiempo reconoce la facultad discrecional del Ejecutivo, ya que éste puede o no agotar los gastos que le fueron autorizados.

La existencia de diversas fases en la ejecución del presupuesto, obedece

⁴³ Faya. Op. cit., pág. 262

principalmente a evitar la indebida utilización de los fondos públicos. Y en estos casos, "el control financiero se impone con la finalidad de vigilar la real y estricta aplicación de los recursos. Por lo tanto, la primer premisa de la ejecución del gasto es su debida reglamentación"⁴⁴

3.6.1. FASES DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO.

La división de la ejecución del presupuesto en cuatro etapas; compromiso, liquidación, ordenamiento y pago, obedece a un criterio financiero de transparencia en el manejo de los recursos y en la realización del gasto.

3.6.1.1. EL COMPROMISO.

Es necesario dejar asentado que el funcionamiento de la ejecución del gasto público, es como ya se dijo, que no podrá efectuarse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior, ya que sin este requisito no es posible realizar la ejecución del presupuesto.

Para Duverger, "el compromiso es la consecuencia de una decisión tomada por la autoridad administrativa de hacer una operación que acarrea un gasto para el Estado, un pedido material, una subasta de obras públicas, el nombra--

⁴⁴ Faya. Op. cit., pág. 264

miento de un funcionario, son ejemplos de actos que comprometen gastos públicos".⁴⁵

Se dice que es la Cámara de Diputados la que constitucionalmente inicia y limita el compromiso del gasto público. Se inicia porque es el órgano político que lo autoriza, con todos sus efectos económicos y sociales. Y lo limita al fijarle los gastos que puede o no realizar.

Otro aspecto importante del compromiso, nos cita Faya, es que "está articulado con las fibras más sensibles de lo político y lo constitucional", y dado que la intervención del Congreso de la Unión tiene "la más fundamental de las ingerencias y participaciones; por medio de las leyes que aprueba, crea y determina los campos donde va a operar la Administración y, concretamente, la materia objeto del gasto público".

3.6.1.2. LA LIQUIDACION.

La liquidación es definida como "el procedimiento administrativo y contable tendiente a determinar el importe de un determinado gasto, una vez que éste ha sido comprometido. La determinación de los gastos es una operación tendiente a fijar la cuantía exacta en dinero, es decir, hacer líquida la obliga-

⁴⁵ Faya. Op. cit., págs. 266 y 267

ción".⁴⁶

La fase de liquidación es complicada, toda vez que se requiere de la total comprobación de lo comprado, de los servicios que se prestaron o de cualquier compromiso. El problema se agrava cuando existen gastos cuya cuantía no es posible determinar, como es el caso de la compra de materiales, que con la inflación, representa una disminución en el valor adquisitivo de la moneda.

En México la etapa de liquidación y la del pago se realizan una vez que se han efectuado las prestaciones.

3.6.1.3. EL ORDENAMIENTO.

Continuamos citando a Faya, que nos dice que "la fase del ordenamiento -- consiste en la autorización formal por parte de las 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".

Tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, facultan a la Secretaría de Programación y Presupuesto para realizar el ordenamiento.

⁴⁶ Faya. Op. cit., págs. 268 y 269

3.6.1.4. EL PAGO.

El artículo 26 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, -- prescribe que será la Tesorería de la Federación la que realice los pagos de -- la Presidencia de la República, las Secretarías y Departamentos de Estado 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 que realice el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos, se harán a través de sus propios órganos.

No importa qué entidad realice el pago, es la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultada para autorizar la administración de los fondos correspondientes, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

Es importante señalar una observación de Faya al decir que "las autoridades pagadoras no están sometidas jerárquicamente a la autoridad ordenadora, -- son independientes, no las une ningún vínculo de subordinación jerárquica".⁴⁷

"No se quiere la elección directa, porque el pueblo puede exaltarse; se rechaza el juicio por jurados, porque el pueblo puede excederse; se tiene horror al derecho de asociación, porque el pueblo puede extraviarse; inspira miedo el derecho de petición, porque el pueblo puede desmandarse ... pero a este paso, si no se ha de dejar al pueblo ningún derecho, si todos han de quitárselo por precaución, debe suprimirse la República, ya que los tímidos no ven ni comprenden, lo que es el pueblo".

Ignacio Ramírez
Congreso Extraordinario 16-X-1856

CAPITULO IV

CONTROL LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO

En este capítulo nos referimos a la última etapa de la ejecución del presupuesto de egresos y que corresponde a la fase del control presupuestal.

Existen diversos tipos de control y diferentes clasificaciones de la actividad controladora. En México "existen" dos formas de control de la ejecución del presupuesto, el administrativo (interno) y el legislativo (externo).

En este capítulo nos referimos más ampliamente al control legislativo que

al administrativo, primero por ser el principal capítulo de la tesis y en segundo, por considerarlo el de mayor importancia jurídica, política, económica y social. En cuanto al control administrativo hacemos una breve referencia, - no por carecer de importancia, sino por su virtual inexistencia, la crisis, la mayor que ha tenido el país, la gran deuda pública interna y externa, así como los grandes capitales que tienen nuestros expresidentes y la burocracia gobernante, no se deben al "inmejorable manejo de las finanzas y de un adecuado control". En resumen es necesario adecuar los mecanismos de control, ya sea modificando los "existentes" o creando otros que coadyuven a un mejor manejo de los recursos "mexicanos".

4.1. DIVERSAS FORMAS Y SISTEMAS DE CONTROL.

Existen diversos puntos de vista para la clasificación de la actividad de control, Duverger las clasifica: "1) según las personas afectadas, en control de los ejecutores administrativos y de los funcionarios contables; 2) en cuanto a los hechos realizados, en control de recursos y de erogaciones; 3) considerando la oportunidad en que se ejerce la fiscalización, en control preventivo, también llamado a priori o pre-audit, que tiene lugar antes o durante la operación de ejecución propiamente dicha, y control definitivo o a posteriori o post-audit; 4) según la naturaleza de los órganos intervinientes, en control administrativo, jurisdiccional y político". Y que "en la práctica tales aspectos se combinan, pero la clasificación que ofrece mayor interés y se tiene en

cuenta generalmente, es la última".¹

También existen dos sistemas de control el legislativo o tipo inglés y el jurisdiccional o tipo francés, que se aplican en diferentes países.

4.1.1. SISTEMA INGLES O LEGISLATIVO.

Esta forma de control lo realiza directamente el Parlamento, originalmente así era, pero su dificultad ha provocado la ingerencia de otros organismos.

El control parlamentario es "imposible de realizar por la Cámara constituida en Comisión, como es práctica en cuestiones financieras, ha derivado en la creación de comisiones especiales".² En México tenemos a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, que desempeña sus funciones bajo el control de la Comisión de Vigilancia. (artículo 1º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda).³

En el sistema inglés se utiliza el test audit, que consiste, dice Fonrouge, "en seleccionar determinadas actividades o reparticiones para una fiscalización intensiva, prescindiendo de otras, e inspeccionarlas en forma intempesativa, de manera que las obligue a una permanente regularidad".

1 Fonrouge. Op. cit., pág. 290

2 Fonrouge. Op. cit., pág. 210

3 Diario Oficial de la Federación publicada el 29 de Diciembre de 1978.

Este mismo autor asienta que este sistema fue adoptado por los Estados -- Unidos de Norteamérica, con variantes que responden a características locales y al régimen de gobierno de tipo presidencial.

También señala algo muy importante, desde nuestro punto de vista, "ambas Cámaras del Congreso ejercen funciones de control directo por intermedio de -- Committes permanentes".

"Es de vital importancia aclarar que dichas comisiones están formadas por representantes de diversos partidos y cuya presidencia es confiada a un miembro de la oposición".⁴

En este caso es una lástima que en nuestro país los partidos de oposición no tengan la capacidad política e ideológica para manejar estos asuntos, así -- tratarían sólo de desvirtuar y atacar al Sistema, y no de beneficiar al país -- y a sus habitantes.

4.1.2. SISTEMA FRANCÉS O JURISDICCIONAL.

Este sistema se basa en una Corte de Cuentas o Cámara de Cuentas, que es un "tribunal independiente de gran prestigio, con funciones de carácter jurís-

⁴ Fonrouge. Op. cit., pág. 241

diccional, pero ésto no significa inexistencia de un control interno de los -
 órganos administrativos y de otro, final, realizado por el Parlamento.

"La principal función de la Corte reviste carácter jurisdiccional y se -
 ejerce únicamente sobre los contables, no con respecto a los administradores,
 pero también desarrolla una actividad controladora de orden administrativo no
 jurisdiccional".

"Es necesario aclarar que las decisiones de este tribunal son suscepti--
 bles de un recurso de revisión ante el propio tribunal y de otro de casación,
 anulación de sentencia ante el Consejo de Estado.

"Este tribunal en Italia, tiene nivel Constitucional, llevando el con--
 trol preventivo y el control posterior.

"El mismo control se maneja en países como: Holanda, Bélgica, Brasil, --
 Uruguay y Argentina, 'con variantes de detalle' ".⁵

4.1.3. SISTEMA SOVIETICO O POLITICO-PARTIDISTA.

El multicitado tratadista Fonrouge señala que autores como Baleeiro y --
 Buck consideran como un tercer sistema, la intervención del partido comunista
 soviético.

⁵ Fonrouge. Op. cit., pág. 241

Este sistema conocido como político o político-partidista, "que corresponde a la Unión Soviética, en el cual el examen de cuentas y control general de ejecución del presupuesto está a cargo del partido".⁶

4.2. CONTROL ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO.

En este apartado nos referimos brevemente al control administrativo de la ejecución del presupuesto de egresos, que desde un punto de vista personal, -- considero que si existe, es sólo para cumplir, de forma y no de fondo, con la revisión de la Cuenta Pública Anual.

"El control administrativo puede ser interno, si está a cargo de uno o varios órganos dependientes de la propia administración, y externo si se realiza un órgano especializado con autonomía funcional".⁷

En México no existe el control administrativo externo, ya que no contamos con un "tribunal de cuentas", y la Secretaría de la Contraloría no es un órgano autónomo, como lo fue la antigua Contraloría de la Federación que existió -- de 1917 a 1931.

Por eso, tenemos solamente el Control Administrativo interno. En nuestro

⁶ Fonrouge. Op. cit., págs. 242-244

⁷ De la Garza. Op. cit., pág. 178

caso corresponde a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, "cuyos objetivos principales serán, primero evitar la violación de los preceptos legales de la materia, y segundo, vigilar que se cumplan las metas y los objetivos trazados en los programas".

"Es indispensable establecer un régimen de control administrativo que sea eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse, reprimir las que se hayan cometido y en su caso, fincar las responsabilidades por daños y perjuicios que sufra la Hacienda Pública (Ley de Presupuesto, artículos 45 y siguientes)".⁸

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público corresponde a: "la Secretaría de Programación y Presupuesto, vigilar y evaluar la inversión pública de las dependencias y entidades, y de realizar todos los trámites y registros que sean necesarios para la vigilancia, evaluación y control del ejercicio del gasto público y de la ejecución del presupuesto de egresos. Y la Secretaría de la Contraloría de la Federación, tiene, entre otras, las facultades de inspección sobre el ejercicio del gasto público, así como vigilar la concordancia entre las partidas autorizadas y los gastos efectuados, por las dependencias y entidades públicas".⁹

⁸ Fraga. Op. cit., pág. 340

⁹ Zuñiga Ortíz, Juan. Apuntes de Derecho Administrativo II, Facultad de Derecho, UNAM 1983-1

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, señala en sus artículos 7 y 39, que cada entidad contará con una unidad encargada de controlar y evaluar sus actividades, además de llevar su propia contabilidad.

Y en su artículo 43, prescribe que la Secretaría de Programación y Presupuesto, "será la responsable de formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a consideración del Presidente de la República, para su presentación a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en los términos del artículo 74 Constitucional, dentro de los diez primeros días de junio del año siguiente al que corresponda".

Asentamos también que "para fines de control, cada Secretaría y Departamento de Estado debe hacer una glosa de sus propias cuentas. Las entidades paraestatales rinden cuentas a la Secretaría que actúe como su coordinadora".

La Secretaría General de la Contraloría de la Federación fue creada por decreto de diciembre de 1982 en el que se le confieren "facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control -- con que cuenta la Administración Pública Centralizada y paraestatal y sancionar, o en su caso denunciar las irregularidades ante el Ministerio Público".

En la Exposición de Motivos también se señala que la creación de la -- -- SECOGEF, no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en -- -- cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado. Estarán a cargo de esta Secretaría el establecer "una re-

gulación que asegure el funcionamiento de sus respectivos sistemas de control y que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal".¹⁰

Conforme al artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público: "Los Funcionarios y el personal son responsables de cualquier daño estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal o cualquier entidad que realice gasto público federal, por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de la Ley, inherentes a su cargo o relacionados con su función o actuación. Esta misma Ley en su artículo 49 señala las responsabilidades de carácter administrativo y por tanto se constituyen y se exigen administrativamente, con independencia de las sanciones de carácter penal que en su caso lleguen a determinarse por la autoridad judicial".

Estas responsabilidades que nacen de la ejecución del presupuesto y que fija la misma Secretaría, tiene por objeto indemnizar por daños y perjuicios que se ocasionen a la Hacienda Pública Federal o a las entidades que realizan el gasto público federal. Estas serán fijadas en cantidad líquida por la propia Secretaría.

¹⁰ De la Garza. Op. cit., págs. 184 y 185

En el presupuesto programático se deben alcanzar las metas y objetivos en él trazados, la ejecución de los programas se realiza a través de las unidades ejecutoras, cuyos titulares son responsables de que las metas y objetivos del programa se cumplan y los recursos afectados en el presupuesto se empleen óptimamente.

Es necesario señalar que "la actividad de evaluación se realiza en tres momentos. Primeramente cuando llegan a la Secretaría de Programación y Presupuesto los programas que envían las diversas entidades presupuestarias. Es necesario hacer la evaluación, viendo si se integran a los objetivos sectoriales y nacionales, así como a los planes nacionales de programación.

"El segundo momento es cuando los programas se están desarrollando, con objeto, de corregir las desviaciones que puedan estar sufriendo.

"Y por último, después de que han quedado cumplidos, con objeto de comprobar si se alcanzan las metas señaladas, los objetivos propuestos, si los costos fueron los correctos y para obtener la experiencia que retroalimete la formulación de los programas que se hagan para el futuro".¹¹

¹¹ De la Garza. Op. cit., pág. 187

4.3. CONTROL LEGISLATIVO DEL PRESUPUESTO.

Como se asentó, el control de la ejecución del presupuesto, puede ser preventivo (apriori o ab-ante) y posterior (a posteriori o ex-post). "Este último se ejerce cuando los actos han concluido o se han ejecutado totalmente; tal es el caso de la revisión de la Cuenta Pública en México".¹²

4.3.1. IMPORTANCIA POLITICA DEL CONTROL LEGISLATIVO.

Antes de entrar en materia de control presupuestal, es necesario resaltar la importancia política de la existencia de un control de un Poder (Legislativo) sobre otro (Ejecutivo), aunque en nuestro caso no se lleve a cabo como debería de ser.

"La importancia de la función del control, "político o de gestión", y "jurídico o de legalidad", ha motivado y justificado la creación de un aparato administrativo de fiscalización y viceversa, el "control de la función administrativa" generó las distintas especies de fiscalización; políticas, jurídicas, administrativas, legislativas y judiciales".¹³

La fracción IV del artículo 31 Constitucional prescribe la obligación de

¹² Faya. Op. cit., pág. 308

¹³ Dromi, Roberto. Derecho Administrativo Económico. Edit. Astrea, Argentina, 1980, pág. 550

los mexicanos de: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación - como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Esto lleva implícito, aunque no se menciona en forma expresa, "el derecho de ser informado sobre el destino y utilización de los recursos públicos. Esto a su vez permite exigir una administración financiera racional, eficiente y honesta".¹⁴

En el apartado de evolución del presupuesto, señalamos la importancia del Parlamento, del Congreso en nuestro caso, para un correcto manejo de los recursos públicos, así como la función del Poder Legislativo de ser el contenedor - natural de la actividad financiera realizada por el Ejecutivo.

Siendo en este caso la División de Poderes de vital importancia, dado que nuestra Constitución Política impone mecanismos de control para los tres poderes "El Poder Ejecutivo mexicano tiene la supremacía y la potestad para formular y ejecutar las políticas de ingresos y de gastos públicos . Pero la soberanía política está por encima de la supremacía y de la potestad financiera, - siendo ésta la razón fundamental por la que la Cámara de Diputados, en ejercicio de la soberanía del pueblo, puede revisar la Cuenta Pública..."¹⁵

Consideramos necesario resaltar, en torno a la ejecución y vigilancia del

¹⁴ Faya. Op. cit., pág. 314

¹⁵ Faya. Op. cit., págs. 313

presupuesto que "el Parlamento debe comprobar si sus decisiones han sido respetadas, pero ésto es tan sencillo en el plano teórico, resulta de difícil cumplimiento en la práctica, pues el presupuesto ha asumido tal magnitud y complejidad técnica, que el Parlamento absorbido por problemas de otra índole, no puede realizar un control efectivo".¹⁶

El artículo 74, Fracción IV, de nuestra Carta Magna faculta expresamente a la Cámara de Diputados para:

"revisar la Cuenta Pública del año anterior.

"La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

"Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran -- discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

"La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.

¹⁶ Fonrouge. Op. cit., pág. 260

"Sólo se podrá ampliar el plazo de la presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que la motiven".

"Antes de estas modificaciones y adiciones, el artículo 73, fracción - - XXVIII, facultaba al Congreso, es decir, tanto a la Cámara de Diputados, como a la Senadores, "para examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas de acuerdo con el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas".¹⁷

Consideramos necesario realizar dos observaciones que creemos son importantes: 1a). La fracción IV, del artículo 74 Constitucional, en su cuarto párrafo señala como objeto de la Cuenta Pública el "comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

¹⁷ Los artículos constitucionales 65, 73, 74 y otros más fueron reformados y adicionados, por decreto del 1º de diciembre de 1977 y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 del mismo mes y año. Faya. Op. cit., pág. 335

La fracción XXX del artículo 73 fue derogada, para quedar en la fracción IV del artículo 74.

Aquí cabría hacerse una pregunta ¿acaso no es el propio Ejecutivo el que establece los criterios del presupuesto señala los objetivos de los programas?. La respuesta considero es afirmativa, por lo que se resume que el Control de la Cámara de Diputados es sólo para cumplir con la revisión de la Cuenta Pública, sin profundizar en su debido cumplimiento.

2a). Consideramos que no debió derogarse la fracción XXVIII, del artículo 73 Constitucional y trasladarse al 74, fracción IV, ya que la facultad de revisar la Cuenta Pública por el Congreso y no sólo por la Cámara de Diputados, daría mejores resultados si ambas ejercieran su poder en favor del pueblo que -- las elige, sería otra cosa, tal vez utópica. En este caso "la facultad de -- aprobación del presupuesto de egresos no debería ser atribución exclusiva de -- los Diputados sino que debería intervenir el Senado ya que, con su espíritu de moderación, sería un elemento equilibrador en este punto entre la Cámara de Diputados y el Presidente". Desde un punto de vista muy positivo, en el que -- nuestra Constitución "otorga a la Cámara de Diputados un poder indiscutible, -- ya que puede poner en entredicho la honorabilidad de la administración, el -- prestigio del Ejecutivo queda a merced de los Diputados, quienes pueden diferir la aprobación o pueden condenar los gastos".¹⁸

Para concluir esta segunda observación, diremos que tal situación es difícil de lograrse en cuanto a que "nuestra Cámara de Diputados está conformada --

¹⁸ Carpizo Macgregor, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Ed. Porrúa, México, 1983, 6a. Edición, pág. 287

principalmente por miembros del partido político mayoritario, esto podría ser un obstáculo para una revisión imparcial de los actos ejecutados por la Administración Pública".¹⁹

Diremos que "esas son facultades importantes de la Cámara de Diputados, - pero creemos indispensable que los "representantes" del pueblo examinen y protejan el gasto de los dineros del mismo".²⁰

El problema radica en que si la Cámara de Diputados no ejerce un debido control sobre los egresos. Y el Congreso sobre los ingresos y los empréstitos, el artículo 73 Constitucional faculta al Congreso: "VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII. Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, 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 ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y las que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29".

¹⁹ Faya. Op. cit., pág. 316

²⁰ Carpizo. Op. cit., pág. 289

Tanto ha sido la falta de un verdadero control legislativo, que la crisis económica y el pago de la enorme deuda pública se deben a que el Ejecutivo goza de un poder inmenso. "A ello debemos agregar, como característica notoria e indiscutible de estos tiempos, el creciente proceso de intervención y aumento de las competencias público-estatales, con el consiguiente fortalecimiento de los mecanismos decisorios, ejecutivos y compulsivos del Estado, acompañado de un debilitamiento del papel tradicional del Parlamento".²¹

En nuestro país el Presidente "es la persona más importante; es quien designa a los altos Funcionarios; es quien llena de honores, pero también puede colmar de descrédito político a una persona; puede fácilmente hacer millonaria a una persona, pues en último extremo, es quien otorga las principales concesiones administrativas; y su poder es tan grande que pocos hombres se atreven a oponerse a sus mandatos.

"En México el Presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII. Sus poderes son amplios y en su campo de acción no tiene restricciones".²²

Con esto creo que podemos concluir el apartado de la importancia política del control legislativo del presupuesto.

²¹ Dromi. Op. cit., págs. 22 y 23

²² Carpizo. Op. cit., pág. 294. Nota: el subrallado es de quien esto -- transcribe.

4.3.2. REVISION DE LA CUENTA PUBLICA.

Considero necesario aclarar algo muy criticable, sobretodo por ser parte importante de la tesis, es la falta de profundidad en el estudio de la "Revisión" de la Cuenta Pública.

Podría dar varias razones y demasiadas excusas, pero me concretare a argumentar una excusa y una razón. La excusa es que la "Revisión", es sólo material contable en exceso y falto totalmente del estudio jurídico que podría resultar, así como la cantidad de dicho material por ejemplo: el informe previo de la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la Cuenta Pública de 1984 fueron cuatro volúmenes.

La razón, se ha expuesto reiteradamente en el desarrollo de este escueto -- trabajo; la función controladora del Presupuesto por la Cámara de Diputados es virtualmente inexistente, o la crisis económica y la enorme deuda pública interna y externa no lo son, si ésta se realiza es sólo para cubrir tanto la función constitucional, como los abusos del Ejecutivo Federal.

En virtud de lo cual, sólo asentamos cómo debería de realizarse, es decir, teóricamente, porque en la práctica es inoperante.

Conforme a la ya señalada fracción IV, del artículo 74 Constitucional, -- corresponde a la Cámara de Diputados, para que a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico, efectúe "la revisión de la Cuenta Pública -- del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal". Y que --

"en el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados". (Artículo 1° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda)".²³

Es necesario aclarar que la subordinación de la Contaduría Mayor de Hacienda respecto de la Cámara de Diputados no implica que no trabaje en forma independiente para realizar sus funciones. En la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica se señala que "debe ser un órgano técnico y, por lo mismo, estar al margen de los acontecimientos trianuales de la política militante, con objeto de garantizar su responsabilidad, respetabilidad, confiabilidad y la realización de las altas finalidades que le corresponden en nuestro régimen democrático".²⁴

El artículo 10 de la Ley, señala las siguientes atribuciones a la Comisión de Vigilancia:

"I Recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal;

II. Turnar la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda, para su revisión;

III. Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando lo estime conveniente para los efectos de esta Ley, la práctica de visitas, inspecciones y au

²³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978.

²⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978.

ditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública;

IV. Presentar a la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, el informe previo que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda;

V. Presentar a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe que le rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública recibida el año anterior;

VI. Someter a la consideración de la Cámara de Diputados el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda. La Comisión cuidará que el monto del presupuesto que se propone sea suficiente para que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpla con las funciones que esta Ley le asigna;

VII. Estudiar y aprobar, en su caso, el ejercicio del presupuesto mensual y revisar las cuentas anual y mensual de la Contaduría Mayor de Hacienda;

VIII. Establecer la organización y expedir el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda;

XI. Ser el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda;

XII. Interpretar esta Ley y su Reglamento para efectos administrativos, y aclarar y resolver las consultas sobre aplicación del Reglamento Interior, y

XIII. Dictar las medidas que estime necesarias para que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpla las funciones que le corresponden en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de esta Ley, de su Reglamento o de cualquiera disposición o acuerdo que dicte la Cámara de Diputa--

dos".

D

Para realizar sus funciones la Contaduría tendrá un Contador Mayor, ---
"quien será auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor; los Directo--
res; Subdirectores; Jefes de Departamento, Auditores; Asesores; Jefes de Ofici--
na, de Sección, y trabajadores de confianza y de base".²⁵

La Ley Orgánica en su artículo 3º, prescribe que la Contaduría Mayor de ---
Hacienda revisará la Cuenta Pública con funciones de contraloría, para lo cual
tiene "las atribuciones siguientes:

"I. Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2º de la ---
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, comprendidas en la Cuenta ---
Pública:

a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con ape--
go a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y
del Departamento del Distrito Federal y, cumplieron con las disposiciones res--
pectivas de las Leyes General de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y
Gasto Público, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordena--
mientos aplicables en la materia;

b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los ---
programas y subprogramas aprobados;

c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y ---
montos aprobados de conformidad con sus partidas, y

²⁵ De la Garza. Op. cit., pág. 194

d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecidas por la Ley;

II. Elaborar y rendir:

a) A la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. Este informe contendrá, enunciativamente, comentarios generales sobre:

1. Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;

2. Los resultados de la gestión financiera;

3. La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las Leyes de Ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

4. El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;

5. El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares, y

6. El análisis de las desviaciones presupuestales;

b) A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción.

Este Informe contendrá, además, el señalamiento de las irregularidades que - - haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en este artículo;

III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los - Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará - por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente;

IV. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar in--formes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia - y, además eficientemente;

V. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar in--formes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las - inversiones y gastos autorizados a las entidades, se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumpli--miento de sus atribuciones;

VI. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas, y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes;

VII. Establecer coordinación en los términos de esta Ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de uniformar las normas, procedimien-

tos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto públicos;

VIII. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal;

IX. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de las responsabilidades, y

X. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta Ley, su Reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados".

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa se subraya que en "el ejercicio de las facultades, atribuciones y derechos y obligaciones que se confieren a la Contaduría Mayor de Hacienda y a su titular, se examinará y revisará no sólo si el ingreso y el gasto público están de acuerdo con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos aprobados, sino si su recaudación y aplicación responde al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y subprogramas y, además, si es eficiente". Y como también establece el artículo 20:

"La revisión no sólo comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que se extenderá a una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto públicos y verificará la exactitud y la justificación de los cobros y pagos hechos, de acuerdo con los precios y tarifas autorizados o de mercado, y de las cantidades erogadas.

"Si de la revisión aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de los presupuestos, o no existiere exactitud o justificación en los gastos hechos, o en los ingresos percibidos, se determinarán las responsabilidades procedentes y se promoverá su fincamiento ante las autoridades competentes".

Esta Ley contiene también disposiciones sobre la contabilidad y auditoría gubernamentales, que consideramos importante señalar, como es el caso de la unificación de criterios que norma el artículo 11:

"en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable, la Secretaría de Programación y Presupuesto dará a conocer con oportunidad a la Contaduría Mayor de Hacienda, las normas, procedimientos, métodos y sistemas que emita o implante, de acuerdo con las facultades que le confieren las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, debiendo tomar en cuenta las recomendaciones que sobre el particular le formule la Contaduría Mayor de Hacienda".

La Secretaría de Programación y Presupuesto dará a conocer con oportunidad a la Contaduría Mayor de Hacienda, los programas mínimos de auditoría interna que fije para las entidades.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, señalamos que corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto emitir los criterios e instructivos, en esta materia, para las dependencias y entidades de la Administración. "Re-

sulta evidente que se trata de uniformar criterios entre la dependencia del Poder Ejecutivo y el órgano técnico de la Cámara de Diputados".²⁶

En la revisión de la Cuenta Pública la Contaduría Mayor de Hacienda tiene facultades para establecer; conforme al artículo 12 de la propia Ley, "las normas, procedimientos, métodos y sistemas de auditorías y promoverá la elaboración de los manuales correspondientes para su aplicación interna".

En este aspecto las auditorías externas que realice la Contaduría Mayor de Hacienda, serán totalmente diferentes a las que realicen las Secretarías de Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación. Estas auditorías las podrá efectuar en cualquier dependencia "de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, en el Poder Judicial Federal, y en la propia Cámara de Senadores. Pero no podría practicar una auditoría en la Cámara de Diputados porque estaría auditando al órgano político del cual depende y sería casi imposible que emitiera un dictamen imparcial".²⁷

Las auditorías que realice la Contaduría Mayor de Hacienda deberán comprender, conforme al artículo 21, las siguientes actividades:

"I Verificar si las operaciones se efectuaron correctamente y si los estados financieros se presentaron en tiempo oportuno, en forma veraz y en tér

²⁶ Faya. Op. cit., pág. 318

²⁷ Idem.

minos accesibles, de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;

II. Determinar si las entidades auditadas cumplieron en la recaudación de los ingresos y en la aplicación de sus presupuestos con las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y demás leyes fiscales, especiales y reglamentos que rigen en la materia, y

III. Revisar si las entidades alcanzaron con eficiencia los objetivos y metas fijados en los programas y subprogramas, en relación a los recursos -- humanos, materiales y financieros aplicados conforme a los Presupuestos de -- Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal ejercidos".

La Exposición de Motivos de la Iniciativa, aclara que "hasta hoy el examen y revisión de la Cuenta Pública se ha realizado poniendo glosas, marcas o señales en las cuentas, lo que conduce a una fiscalización auténtica. Si la Cuenta Pública de 1976 se integró por alrededor de 141,515 volúmenes, o tomos y en ese año la desaparecida Contaduría de la Federación recibió 60 millones de documentos, y pensamos que al normal desarrollo y crecimiento del sector -- público se agregará el incremento de los ingresos y de los gastos públicos de bemos concluir que la glosa de la Cuenta Pública tiene que ser sustituida por la auditoría, lo que se realizará por muestreo selectivo en virtud de no ser posible auditarla en su totalidad".²⁸

²⁸ De la Garza. Op. cit., pág. 195

Así también el artículo 24, establece la obligación de las entidades de - "proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que les solicite y a permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias - para el establecimiento de los hechos".

"Igual obligación tienen los funcionarios de los Gobiernos de los Estados, del Departamento del Distrito Federal, de los organismos de la Administración Pública Paraestatal y de los Municipios, así como las instituciones privadas, - o los particulares, a los que el Gobierno Federal les hubiere concedido subsidios".

"En caso de no proporcionar la información requerida por la Contaduría Ma yor de Hacienda, o no permitiere la revisión de los libros, instrumentos y documentos comprobatorios y justificativos del ingreso y del gasto públicos, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías, ésta lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, para que resuelva lo procedente".

"El mismo procedimiento se seguiría en el caso de las instituciones o per sonas que hubieren recibido subsidio del Gobierno Federal".

La Contaduría Mayor de Hacienda, tiene, de acuerdo a lo establecido por el artículo 26, "un plazo que vence el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la Cuenta Pública, para practicar su revisión y rendir el informe de resultados a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia.

"Si por cualquier causa el plazo no le fuere suficiente la Contaduría Mayor de Hacienda lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia y solicitará una prórroga para concluir la revisión, expresando las razones que funden y motiven su petición. En ningún caso la prórroga excederá de tres meses".

La Cuenta Pública se integra, según el artículo 14, "por los estados contables y financieros y demás información que muestren el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y los detallados de la Deuda Pública Federal".

"Asimismo forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales -- y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública".--

Además el artículo 18, establece que corresponde a la Contaduría Mayor de

Hacienda y a la Secretaría de Programación y Presupuesto determinar de común acuerdo cuáles son "los documentos justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública y los títulos y cupones amortizados o cancelados de la Deuda Pública Federal que deban considerarse, microfilmarse o destruirse".

El segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 74 de nuestra Carta Magna establece que "si del examen que realiza la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley".

Para los efectos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, "incurre en responsabilidad toda persona física o moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia, cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal" (artículo 27). Coincidimos en creer "que debía agregarse la negligencia, porque puede darse más frecuentemente que la imprudencia en esta clase de actividades".²⁹

Las responsabilidades serán imputables en los casos siguientes, de acuerdo al artículo 28:

"I A los causantes del fisco Federal o del Departamento del Distrito -

²⁹ De la Garza. Op. cit., pág. 196

Federal, por incumplimiento de las leyes fiscales; a los empleados o funcionarios de las entidades por la inexacta aplicación de aquéllas y a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten;

II. A los funcionarios o empleados de las entidades, por la aplicación indebida de las partidas presupuestales, falta de documentos justificativos o comprobatorios del gasto; a las empresas privadas o a los particulares, que en relación con el gasto del Gobierno Federal o del Departamento del Distrito Federal, hayan incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas por actos ejecutados, convenios o contratos celebrados con las entidades, y a los empleados, o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las irregularidades que detecten, y

III. A los empleados o funcionarios de las entidades, que dentro del término de 45 días hábiles a que se refiere el artículo 33 de esta Ley, no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones formulados y remitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda".

Las responsabilidades tienen por objeto cubrir a la Hacienda Pública el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero y se fincarán además de las que procedan por otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial, conforme lo establece el artículo 29.

La responsabilidad solidaria se establece en el artículo 30: "Los organismos que componen la Administración Pública Paraestatal, los funcionarios o --

empleados de ésta, las empresas privadas o los particulares son solidariamente responsables con los empleados o funcionarios de las entidades que integran la Administración Pública Centralizada o con los de la Contaduría Mayor de Hacienda, por su coparticipación en actos u omisiones sancionados por la ley.

Las responsabilidades que se constituyan a cargo de los empleados o funcionarios de las entidades o de la Contaduría Mayor de Hacienda, no eximen a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, ni a sus funcionarios o empleados, ni a las empresas privadas o a los particulares, de sus obligaciones, cuyo cumplimiento se les exigirá aun cuando la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente".

En el "milagroso" caso de determinarse responsabilidades, el Contador Mayor de Hacienda debe promover el ejercicio de las acciones que correspondan y tratándose de altos funcionarios debe estarse a lo dispuesto por los artículos 108, 109, 110 y demás relativos de la Constitución Federal (artículo 31). -- También es competencia del Contador Mayor, según lo establece el artículo 7, fracción VII, formular directamente a las entidades correspondientes los pliegos de observaciones derivados de la revisión de la Cuenta Pública, así como los relacionados con los particulares o empresas privadas que hayan coparticipado en el ingreso o en el gasto público, además de informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 32).

También establece que las entidades informarán a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro de un plazo -

de 45 días, contando a partir de la fecha en que reciban los pliegos de observaciones, "sobre su trámite y medidas dictadas para hacer efectivo el cobro de las cantidades no percibidas por la Hacienda Pública Federal o la del Departamento del Distrito Federal, el resarcimiento de los daños y perjuicios causados y el fincamiento de las responsabilidades en que hayan incurrido sus -- empleados o funcionarios, así como los organismos de la Administración Pública Paraestatal y sus funcionarios o empleados, las empresas privadas o los particulares, que hubieren intervenido en el ingreso o en el gasto públicos, dando noticia, en su caso, de las penas impuestas, de su monto cuando sean de carácter económico y el nombre de los sancionados". (Artículo 33).

La figura jurídica de la prescripción se establece en el artículo 37, las responsabilidades de carácter civil o administrativo a que se refiere la Ley. El plazo para la prescripción es de cinco años, empezándose a contar a partir del momento en que se originó la responsabilidad. "Para el caso de las responsabilidades de carácter penal, la prescripción será aquella que señalen las leyes aplicables".³⁰ (Artículo 38)

El Código Penal establece en los artículos 212 a 224 como delitos que pueden cometer los servidores públicos, los siguientes: Ejercicio indebido de servicio público; Abuso de autoridad; Coalición de servidores públicos; Uso indebido de atribuciones y facultades; Concusión; Intimidación; Ejercicio abusi-

³⁰ Faya. Op. cit., pág. 325

vo de funciones; Tráfico de influencia; Cohecho; Peculado y; Enriquecimiento ilícito.

El artículo 212 del Código Penal establece que se entiende por servidor público toda aquella persona que "desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados o las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente".

4.3.3. EVALUACION DE LA CUENTA PUBLICA.

Una vez que la Contaduría Mayor de Hacienda, apegándose a las normas y lineamientos prescritos por su Ley Orgánica, remite a la Cámara de Diputados y ésta a su vez al Ejecutivo Federal, para que conozca, examine y publique, lo que conocemos como "Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal".

El Decreto Presidencial asienta que:

"La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Se revisó la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1982"³¹

Para el escueto estudio de este apartado se utilizaron las "revisiones" de la Cuenta Pública correspondientes a 1982, 1983, 1984 y 1985.

La intervención de la Contaduría Mayor de Hacienda se prescribe en el artículo 3° de este Decreto, que se lee: "En ejercicio de las atribuciones constitucionales de fiscalización de la gestión pública, la documentación fue revisada complementando el análisis efectuado con la información rendida por la Contaduría Mayor de Hacienda, de conformidad con las facultades y obligaciones que determina su Ley orgánica".³²

La documentación con la que se realiza dicha revisión, además de la señalada en el párrafo anterior se integra con la "información programática, económica, presupuestal y financiera sobre los resultados de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal incorporadas en el Presupuesto de Egresos de ese año". (artículo 2°)

³¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de diciembre de 1983.

³² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1984, correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública de 1983.

La "exhaustiva" revisión y el "estricto" apego a Derecho se manifiestan en los artículos 4° y 5°; 5° y 6°; 4°, 5° y 7°; 4° y 5°, correspondientes a los decretos de revisión de las cuentas públicas de 1982, 1983, 1984³³ y 1985³⁴, respectivamente, en los que se lee:

"Se hizo la comprobación de que el ejercicio presupuestal de dependencias y entidades de control presupuestario directo, se ajustara a los criterios legales aplicables".

"Se evaluó el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los principales programas sectoriales..., previstos en el presupuesto".

"De conformidad con los preceptos jurídicos que regulan la planeación fueron evaluadas, en relación con las finanzas públicas y los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional, las medidas y acciones instrumentadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales".

En reiteradas ocasiones, se ha asentado que la "revisión" de la Cuenta Pública, sólo sirve para cumplir con un requisito constitucional, lo anterior lo podemos constatar en las recomendaciones que propone la Cámara de Diputados, -

³³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de enero de 1986.

³⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1986.

en los artículos 6°, 14°, 15 y 18, correspondientes a los decretos de revisión de 1982, 1983, 1984 y 1985, respectivamente, en los que se lee:

"Instrúyase a la Contaduría Mayor de Hacienda en los términos de los artículos 11 y 13 de su Ley Orgánica, por conducto de la Comisión de Vigilancia, -- para que proponga a la Secretaría de Programación y Presupuesto las normas, -- procedimientos, métodos y sistemas que con su implantación permitan mejorar el análisis programático, financiero y de metas; así como para que dicte las medidas correctivas procedentes, para lo cual se recomienda:"

Las "recomendaciones" en la revisión de la Cuenta Pública de 1982 son las siguientes:

- Sistematizar en el mediano plazo la aplicación de criterios para la -- reexpedición de los estados financieros de los organismos y empresas incluidos en el presupuesto para actualizarlos a las condiciones presentes de la econo-- mía y realizar un seguimiento permanente de su avance, incluyendo en el Tomo -- de Resultados Generales el análisis sobre dichos estados financieros.

- Continuar mejorando y enriqueciendo la información sobre la deuda públi-- ca, en particular los términos de contratación y su estructura a plazos.

- Afinar los instrumentos de seguimiento para la realización de inversio-- nes referidos no sólo al aspecto financiero o de recursos sino a la programa-- ción, ejecución, control y evaluación de la obra pública.

- Realizar acciones tendientes a la instrumentación de un registro siste-- mático de la información de los fideicomisos del Gobierno Federal, similar al Registro Unico de Transferencias (RUT).

- Realizar por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto una mayor supervisión y seguimiento en el cumplimiento de las normas de contabilidad presupuestal de las dependencias y entidades del sector público.

- La Secretaría de Programación y Presupuesto deberá incluir en la próxima Cuenta Pública un seguimiento y evaluación del cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias de la Cámara de Diputados.

De la revisión de la Cuenta Pública de 1983, señalamos las recomendaciones que consideramos más importantes, y son:

- Que se insista en solicitar a todas las entidades y dependencias del sector público presupuestario una explicación más amplia y clara sobre las discrepancias en las metas de los diferentes programas y entre el presupuesto aprobado y el ejercido.

- Que se haga un "esfuerzo" por simplificar la presentación de la información programática, a fin de hacer más manejable la información.

- Que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, en su apartado programático, información de los proyectos más importantes, para darles seguimiento en la Cuenta Pública.

- Que los cambios importantes en la asignación de recursos por programas, se acompañen de una explicación de las variaciones en el gasto y de argumentos conceptuales en función de la estrategia prevista y de los resultados esperados.

- Que los programas o subprogramas no incluidos originalmente en el presupuesto, presenten también las causas que motivaron su creación y la autorización presupuestal.

- Que se presente el avance físico de las metas del Sector Presupuestario junto con el ejercicio del gasto, el cual deberá desagregarse a nivel de subprograma y justificarse ampliamente.

- Que en la información financiera, presupuestaria y programática, se incorporen los estados resumen correspondientes al ejercicio integral del presupuesto y el ejercicio programático de las entidades de control presupuestal directo, a efecto de contar con mayores elementos para una mejor fiscalización de los resultados de dicho sector en su conjunto.

- Que se incluya en el informe analítico de ingresos de PEMEX el desglose de la venta de bienes internos y externos, a fin de conocer con mayor detalle su participación en la captación de divisas.

- Que se presenten cifras y razones que expliquen y clarifiquen las discrepancias entre las transferencias registradas por los ramos y las que informan las entidades del sector paraestatal.

- Que se continúe con el Registro Unico de Transferencias para controlarlas y evaluarlas, debiendo enviar esta información a la H. Cámara de Diputados.

- Que la SPP revise los sistemas de contabilidad de las diferentes dependencias y entidades con el objeto de vigilar el cumplimiento de la normatividad correspondiente y, en su caso, corregir a tiempo cualquier irregularidad que se presente.

En 1984 las recomendaciones de la revisión de la Cuenta Pública de ese año, fueron, de las que consideramos las más relevantes, las siguientes fracciones:

VIII. Incorporar en la Cuenta Pública un apartado que informe el impacto

de los ajustes presupuestarios instrumentados por el Gobierno Federal en 1985.

XIII. Incorporar elementos que permitan evaluar el desarrollo de los proyectos prioritarios por sector, indicando las fechas de autorización y de terminación, el monto total estimado para llevarlos a cabo y los recursos ejercidos.

XIV. Enriquecer los documentos de análisis de variaciones de metas y gastos de tal manera, que permitan conocer en forma integral las causas que afectan el desarrollo de los programas.

XV. Continuar con el Registro Unico de Transferencias para controlarlas y evaluarlas, debiendo enviar esta información oportunamente a la H. Cámara de Diputados.

XVII. Realizar, para efectos del análisis de la Cuenta Pública, un esfuerzo mayor para lograr uniformidad en la metodología y presentación de las distintas fuentes de información que producen las entidades y dependencias del Ejecutivo Federal.

XVIII. Que las entidades responsables de los programas y las responsables de sector profundicen la evaluación cualitativa de su cumplimiento, valorando los resultados no sólo por el número de acciones ejecutadas sino también por su eficacia en la transformación de fondos de situaciones, inercias y realidades.

Las anteriores recomendaciones son el resultado del trabajo efectuado por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, durante el período ordinario de sesiones. La Comisión continuará el análisis durante el período de receso profundizando en los aspectos metodológicos que faciliten la revisión de la Cuenta Pública y hará, en la forma ordenada por la ley, nuevas reco-

mendaciones y proposiciones.

Las recomendaciones, de la revisión de la Cuenta Pública de 1985, se dividen en dos fracciones, la primera: "en relación con las normas, procedimientos, métodos y sistemas de las entidades globalizadoras y de la presentación de la Cuenta Pública", y que consideramos las más importantes:

- Evitar las discrepancias presentadas en algunos casos, en la información contenida en el Tomo de Resultados Generales y en los volúmenes sectoriales correspondientes, así como la de éstos entre sí.

- Incluir en la Cuenta Pública indicadores que permitan un análisis más profundo del desempeño del sector paraestatal, de la productividad y eficiencia de las entidades que lo conforman.

- Integrar los reportes sectoriales con más elementos que permitan comparar el análisis del ejercicio que se revisa con el de los años anteriores.

- Mantener el apego a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales, como norma para buscar el control estricto del gasto público sin menoscabo de la eficiencia y eficacia en su aplicación.

- Enriquecer los mecanismos necesarios para llevar a cabo una mejor coordinación entre los sectores, con el propósito de que las deficiencias en este sentido no se traduzcan en el incumplimiento de algunos programas.

- Ampliar la información sobre las participaciones a Estados y Municipios, especificando la distribución de los distintos fondos que integran el total de recursos canalizados.

- Incorporar y precisar en la Cuenta Pública indicadores que permitan evaluar la evolución de la calidad de la educación en todos los niveles.

La segunda fracción es "en relación a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública respecto a su acción, objetivos y otros aspectos programáticos" y que consideramos más relevantes a los siguientes:

- Continuar con los esfuerzos para combatir la evasión y elusión fiscales con el propósito de incrementar la recaudación tributaria. Asimismo, a fin de evaluar la efectividad de tales esfuerzos, se recomienda que en la Cuenta Pública se reporten detalladamente los avances y los costos que representan dichas acciones de fiscalización.

- Enfatizar las medidas destinadas a la reducción de costos y elevación de la productividad en las empresas y organismos del Sector Paraestatal, con el objeto de mejorar su situación financiera y elevar la calidad de los bienes y servicios que éste ofrece.

De lo anterior, reafirmamos que no se realiza un verdadero control presupuestal por parte del Poder Legislativo, limitándose a dar una serie de recomendaciones superfluas y no a un análisis serio del manejo del presupuesto, de mayor profundidad, que sancione y responsabilice los usos indebidos del presupuesto.

Los artículos 8°, 16, 16 y 19 de las respectivas revisiones de 1982, 1983, 1984 y 1985, en los que se ordena "a la Contaduría Mayor de Hacienda por conducto de la Comisión de Vigilancia que practique las auditorías y realice las acciones legales que permitan esclarecer las posibles irregularidades habidas en el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos... y, en su caso, finque las responsabilidades correspondientes en los

términos de la legislación aplicable y proceda a solicitar la imposición de -- las sanciones administrativas, civiles o penales conforme a Derecho, indicando le que informe de sus acciones a la propia Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados".

De lo anterior, encontramos algunas contradicciones que debemos mencionar:

- 1) Se ordena que la Contaduría Mayor que practique las auditorías y realice -- las acciones que esclarezcan las posibles irregularidades. Esto se encuentra contemplado en su Ley Orgánica, no es necesario repetirlo y, respecto a las -- irregularidades, éstas deben señalarse en la "revisión de la Cuenta Pública", -- es decir, deben estar incluidas en dicha revisión y no postegarlas a través de un artículo del decreto correspondiente.
- 2) También debe "solicitar", en vez de "ordenar", la imposición de las sanciones conforme a Derecho, ésto, desde -- un punto de vista muy personal, lo considero una burla, dado que no señala ni -- gún responsable ni aplica sanción alguna, además que la revisión no se realiza con apego a las leyes aplicables como puede solicitar la aplicación de sancio- nes "conforme a Derecho".

4.3.3.1. INFORME DE RESULTADOS.

Debemos aclarar que este apartado no debería ser tan breve, pero debido -- a circunstancias que expondremos posteriormente, no se realizó como es menes-- ter en todo trabajo de investigación.

El informe de resultados se encuentra regulado por el artículo 26 de la --

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que la obliga a que "en un -- plazo que vence el 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la -- Cuenta Pública, para practicar su revisión y rendir el informe de resultados a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia.

"Si por cualquier causa el plazo no le fuere suficiente a la Contaduría - Mayor de Hacienda lo hará del conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia y solicitará una prórroga para concluir la revisión expresando las razones que funden y motiven su petición. En ningún - caso la prórroga excedera de tres meses".

De igual forma, se encuentra prescrito por los artículos 9°, 17, 17 y 20, de los decretos de revisión de las Cuentas Públicas de 1982, 1983, 1984 y 1985, respectivamente, en los que se lee:

"Remítase el presente decreto a la Contaduría Mayor de Hacienda para todos los efectos legales a que hubiere lugar, instruyéndola para que dentro del término de Ley rinda el informe de resultados correspondientes".

Las razones por las que no fue posible explayarnos y profundizar en el tema, son las siguientes:

1) El informe de resultados no se publica en el Diario Oficial de la Federación, por lo que los únicos, presuponemos, que conocen tal informe son los - Diputados y el Ejecutivo Federal.

2) El Centro de Documentación (CEDOC) de la Contaduría Mayor de Hacienda, es donde, supuestamente, se pueden consultar los informes de resultados, pero el informe de resultados de 1982, no se encuentra en la Contaduría, ni en la -- misma Cámara de Diputados. El informe de 1983, los cinco volúmenes, no fue po sible consultarlos porque se tenían prestados, durante dos meses, y la Biblio- teca de la Cámara de Diputados no los tienen. Y en cuanto al informe de 1984 no fue posible consultar el volumen I y IV, que son los que contienen el infor me y las consideraciones finales, la razón que se argumentó, es que son docu- mentos confidenciales que no podía fotocopiarlos o adquirirlos y como argumen- te que tenía y tengo el derecho de consultarlos, me negaron su préstamo y su - consulta.

4.3.4. INOPERANCIA DEL CONTROL LEGISLATIVO.

Antes de dar por terminado este escueto trabajo, quisiera hacer unas bre- ves observaciones.

Consideramos que el término adecuado para señalar, la falta de un verdade ro control del Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo, el de inoperancia y no el de ineficacia o el de inobservancia. Para Palomar de Miguel ³⁵, la -- inoperancia es sinónimo de ineficacia, definiendo a ésta como la "falta de -

³⁵ Palomar de Miguel Juan. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones, - S.A., México, 1981.

eficacia y actividad. Der. carencia de efectos normales en un acto o negocio jurídico, por no tener alguno de los requisitos que la ley exige para su eficacia".

El autor Cabanellas en su Diccionario ³⁶, no define el término de la inoperancia, pero define a la ineficacia como la "falta de eficacia, de consecuencia o efectos normales. Lo hecho debidamente pero carente de valor. Dentro de la técnica jurídica, esta voz es muy distintamente usada. Para algunos -- constituye un término genérico que se subdivide en anulabilidad, invalidez, nulidad, inexistencia, etc.; para otros expresa mayor o menor grado de inutilidad jurídica".

No tomamos en cuenta el término inobservancia, porque creemos que no es el apropiado para definir la situación que se plantea. Para Palomar significa "falta de observancia" y Cabanellas la define como "incumplimiento, omisión de proceder conforme lo preceptuado".

Apoyamos lo anterior, en que si bien los términos inoperancia e ineficacia son sinónimos, éste último es una figura del Derecho Civil, es decir, de Derecho Privado al considerar principios tales como la inexistencia, nulidad, invalidez, etc.; Por eso consideramos correcto el utilizar el término inoperancia, que si bien es cierto no existe apoyo ³⁷ para afirmar que es o podría --

³⁶ Cabanellas, G. Diccionario de Derecho Usual. Ed. Heliastra. Argentina, 1980, 8 Edición.

³⁷ Diccionarios como el Omeba, el de Burgoa, el de Pallares o el de De Pina, no contemplan los términos de Ineficacia, Inobservancia e Inoperancia.

ser una figura de Derecho Público, si la consideramos apropiada.

No es posible decir que tanto el control administrativo, como el legislativo funcionen, ya que eso es, por desgracia, fácil de comprobar, la crisis actual no se debe a la existencia de un riguroso y operante control, ya sea éste interno o externo.

Podríamos decir o citar diversas causas de la crisis económica y política, pero, como todos sabemos y desde un punto de vista personal, una de las causas principales, es: "la falta de democracia a la que nos llevó el sistema presidencial". Cómo podemos exigir que los Diputados, y mucho menos, la Administración, lleven un control de los gastos, si ni siquiera el Congreso lo tiene de los ingresos; si no son representantes electos por el pueblo, sino son impuestos, "dedocráticamente".

Cómo podemos hablar de la División de Poderes, si no existe; Quién impone los nombramientos del Poder Judicial y a los del Poder Legislativo. Y ninguno contradice al Presidente. "Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el Federalismo, por el Parlamentarismo, por la División de Poderes y por el régimen de partidos".³⁸

O bien, podríamos decir que "nuestra Cámara de Diputados está conformada

principalmente por miembros del partido político mayoritario, ésto podría ser un obstáculo para una revisión imparcial de los actos ejecutados por la Administración Pública. En la medida en que la Cámara de Diputados suavice y politice la fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda, estará imposibilitada para ejercer un eficaz, imparcial y eficiente control". Y además "se perdería la oportunidad política de asegurar una mayor integración económica y social que muchas veces sólo es posible a través de las técnicas de control sobe-rano".³⁹

Tan ésto es cierto que la misma Administración, es decir, el mismo Ejecutivo lo reconoce. En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, propuesta por José López Portillo señala que la "corrupción pública y privada es uno de los males que afectan gravemente a México".⁴⁰

Así también la Exposición de Motivos de Miguel de la Madrid Hurtado con base en la Iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que "la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia... Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de -

³⁹ Faya. Op. cit., pág. 316

⁴⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre - de 1978.

las obligaciones de los Servidores Públicos".⁴¹

Cuál revisión de la Cuenta Pública ?. En la Biblioteca de la Contaduría Mayor de Hacienda tienen sólo hasta la "revisión" de 1984, en la que únicamente se apercibe a las dependencias y entidades de presentar sus pliegos, de lo contrario serán sancionados, esto quiere decir que las infracciones se cometieron en 1984 y las acciones civiles y administrativas, de acuerdo con la Ley Orgánica, prescriben en 5 años, cuándo habrá responsable ?

Existe otro aspecto importantísimo de señalar, la "enorme deuda pública", tanto interior, pero sobretodo la exterior. En este caso hago más las preguntas del Dr. Ignacio Burgoa "¿Los Diputados que integraron las legislaturas -- coetáneas a los dos últimos periodos presidenciales, con motivo de las facultades que confiere a la Cámara respectiva la fracción IV, del artículo 74 Constitucional, comprobaron que los mencionados empréstitos se destinaron a los objetivos ya indicados en beneficio del pueblo de México, o se concretaron a aprobar la Cuenta Pública únicamente sobre la base de la mera documentación enviada y confeccionada por el Ejecutivo Federal ?

¿En qué documentos se hicieron constar o se aceptaron tales empréstitos -- y las obligaciones de pago respectivas ?

⁴¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre - de 1982 y Fe de Erratas del 10 de marzo de 1983.

¿Se pueden exhibir ante el pueblo o son secretas ?

¿No existirá el riesgo de que se destruyan o hagan desaparecer?

"En relación con lo anterior, en el informe rendido al Ministerio Público Federal, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se precisa: "El saldo de la deuda externa total de México, al finalizar el mes de diciembre de 1982, ascendió a 79,200 millones de dólares. Sin embargo, de ese monto corresponden 22 mil millones de dólares al sector privado y 57,200 millones al sector público. Tomando en cuenta que el saldo de la deuda externa del sector público, al finalizar el año de 1976, era de 19,600 millones de dólares, se constata que - el endeudamiento neto de ese sector, durante el período de 1977-1982, fue de - 37,600 millones de dólares". También "es cierto que el Presidente no recibe - materialmente el dinero proveniente de tales empréstitos; pero lo que si es -- evidente, desde el punto de vista constitucional, es que debe ordenar su debida inversión en los términos ya indicados".⁴²

Otra observación que consideramos importante hacer, es la que plantea el Dr. Carpizo, al referirse a la anticonstitucionalidad del artículo 2º de la -- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1978, al facultar "al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamien to cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan".

42

Burgoa Orihuela, Ignacio. El Peculado Contra la Nación, Delito que -- Quedó Impune. Edamex, México, 1983, págs. 16, 31 y 45

Es anticonstitucional porque expresamente viola la fracción VIII, del artículo 73, "pero además queda claro que el Congreso de su poder de la Bolsa, - que entrega la política fiscal, de empréstitos, de deuda pública y de gasto en manos del Presidente de la República, y que de antemano declara que no va a - ejercer las funciones de control que en tales aspectos le atribuye la Constitución.

"Y quizás esta extrema flexibilidad sea resultado de que en la Cuenta Pública correspondiente a 1976, se demostró que al Ejecutivo se le habían autorizado a contratar empréstitos y créditos por 83,232 millones de pesos, pero que lo hizo por 123,557 millones o sea un 48.4% más de lo que el Poder Legislativo le había autorizado, lo que significa que se gastó esa enorme cantidad sin autorización del Congreso.

"La Cámara de Diputados aprobó dicha Cuenta anual y según declaración del líder del control político en dicha Cámara, la mencionada cuenta se aprobó en defensa de las instituciones".⁴³

Una última observación que consideramos importante exponer es la referente a las Leyes; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y; la General de Deuda Pública, dado que a partir de la expedición de estas leyes es cuando se incrementa la deuda externa y se

⁴³ Carpizo. Op. cit., págs. 298 y 299

hunde, todavía más, a nuestro país en su peor crisis económica.⁴⁴

⁴⁴ Publicados en el Diario Oficial de la Federación en el mes de diciembre de 1976.

CONCLUSIONES

1.- Es necesario limitar el poder y las funciones del Ejecutivo Federal en materia de ingreso y gasto público, a través de una verdadera división de los Poderes de la Unión, es decir, de un real fortalecimiento de los Poderes Judicial y Legislativo, para ser un contrapeso a la preeminencia del Ejecutivo.

2.- El primer paso para reducir el enorme gasto público, es que el Congreso limite los recursos del Estado, realizando modificaciones al artículo 3° de la actual Ley de Ingresos, sobretodo negando la aprobación de los empréstitos en cantidades impagables y que conforme al artículo 73, fracción VIII, Constitucional, produzcan un incremento de los ingresos públicos.

3.- Modificar, para dejar como se encontraban anteriormente, los artículos 73, fracción XXVIII y 74, fracción IV, es decir, que la aprobación de los Presupuesto de Egresos se realice por el Congreso de la Unión y no sólo por la Cámara de Diputados. Con lo que teóricamente, se evitaría el problema de

la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos (artículo 70).

4.- Otras modificaciones importantes a la fracción IV del artículo 74, -- serían en primer lugar, que faculte a la Cámara de Diputados a modificar, reformar o negar u otras similares y no sólo a examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos.

5.- Limitar las "partidas secretas" y llevar un mejor control sobre las mismas.

6.- Que la revisión de la Cuenta Pública sea real, es decir, que no sólo se "revise" el cumplimiento de los objetivos fijados en los programas o si éste se ajustó a los criterios señalados, también debe sancionar y verificar -- que los gastos redunden en beneficio de la Nación.

7.- Consideramos de suma importancia la publicación del Informe de Resultados, es decir, que sea del conocimiento general, ya que si el artículo 31, -- fracción IV de nuestra Carta Magna, nos obliga a la contribución de los gastos públicos, también nos dá el derecho de conocer cómo, en qué y para qué se utilizan nuestras contribuciones. Y siendo que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en el artículo 26 y el Decreto de Revisión de la Cuenta Pública en su último artículo, norman lo referente al Informe de Resultados, -- también deberían ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos de mayor circulación.

Lo anterior, es decir, el Informe de Resultados debe publicarse en lenguaje sencillo sin tecnicismos, para que sus elementos, objetivos, metas, - - cumplimientos o incumplimientos, así como las "responsabilidades" que surjan del manejo presupuestal, sean comprensibles por toda la población y no sólo - para especialistas en materia presupuestal.

Asimismo, repercutiría en beneficio de la Nación y sus habitantes, ya --- que el conocimiento del informe de resultados lograría que el manejo de las - finanzas públicas fuera más claro y transparente, sin tantos secretos y des--- víos, como ocurre actualmente.

8.- Otro factor que podría mejorar el control de los ingresos y los gastos públicos, sería la creación de un "Tribunal de Cuentas", dependiente del Poder Judicial Federal, que se encargue de sancionar las faltas en que incurran, tanto los altos funcionarios, como los empleados responsables del ejercicio presupuestal.

9.- Se deje de politizar a la Contaduría Mayor de Hacienda, para que realice sus funciones de control en forma responsable, eficaz, imparcial y eficiente control de los gastos públicos. Estudie también su destino y aplicación, si éstos son eficientes o son excesivos, procediendo, la Cámara de Diputados, a limitarlos o a aplicarlos a otro rubro de la economía.

10.- Consideramos que otro factor que puede mejorar el manejo del control presupuestal, es la intervención de las asociaciones de profesionistas,-

de empresarios, etc., por ejemplo; La academia Mexicana de Derecho Fiscal o - el Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, etc., que con sus conocimientos y experiencias sobre la materia, aporten ideas, sistemas, programas, mecanismos, en fin, todo aquello que coadyuve a mejorar el control administrativo y el legislativo, en beneficio de la Nación.

11.- Por último, algo que tampoco depende de la modificación o adición - de alguna Ley, es que se debe facilitar el acceso a la información sobre el - presupuesto, ya sea de Ingresos o Egresos, así como de la deuda pública exterior, ésto se lograría si el Poder Legislativo correspondiera a la población a la que representa y que paga sus sueldos a través de las contribuciones o - impuestos.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.
Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1981,
3a. Edición.

Derecho Bancario. Sistema Financiero Mexicano. Ed. Porrúa, México, -
1983, 2a. Edición.
- 2.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y MARTINEZ MORALES, RAFAEL I.
Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Fe-
deral. Panorama de la Legislación Administrativa. Ed. Porrúa, México,
1982.
- 3.- ASOCIACION DE BANQUEROS DE MEXICO (A.B.M.)
Anuario Financiero de México, Volúmenes I al XLV, correspondientes a
la Deuda Externa. Ed. A.B.M., México, 1940 a 1985.
- 4.- ASOCIACION NACIONAL DE ORGANISMOS SUPERIORES DE FISCALIZACION Y CONTROL
GUBERNAMENTAL (ASOFIS).
Criterios Básicos de Fiscalización Superior en México. Ed. Asofis, -
México, 1984.
- 5.- BANCO DE MEXICO, S.N.C.
Informes Anuales, correspondientes a 1984, 1985 y 1986. Ed. Banco de
México, 1984-1987.
- 6.- BAZANT, JAN.
Historia de la Deuda Exterior de México de 1823 a 1946. Ed. Colegio
de México, México, 1981, 2a. Edición.

- 7.- BELLO, RAFAEL.
Gasto Público. Documentos de Trabajo, No. 5, Serie Administración Pública. Ed. CIDE, México, 1984.
- 8.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.
Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1982.
Peculado Contra la Nación, Delito que Quedó Impune. Ed. Edamex, México, 1983.
- 9.- CAMARA DE DIPUTADOS.
Egresos del Estado, Legislación, Ley y Comentarios. I Legislatura, - México, 1976.
Las Finanzas Nacionales, el Presupuesto y la Crisis Económica Mundial. XLIX Legislatura, México, 1974.
Tercer Seminario de Control Gubernamental, Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1981.
Compilación Jurídica relacionada con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, correspondientes a los ejercicios de 1982 a 1986.
Informe sobre los Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Departamento del Distrito Federal, correspondiente al ejercicio de 1984.
- 10.- CARPIZO MACGREGOR, JORGE.
La Constitución Mexicana de 1917. Ed. Porrúa, México, 1983, 6a. Edición.
- 11.- CARRILLO FLORES, ANTONIO.
El Control de la Constitucionalidad de las Leyes y Actos de Autoridad en México. Ed. Porrúa, México, 1981.
- 12.- CORTINA GUTIERREZ, ALFONSO.
Curso de Política de Finanzas Públicas en México. Ed. Porrúa, México, 1977.

- 13.- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.
Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1985, 13a. Edición.
- 14.- DROMI, ROBERTO.
Derecho Administrativo Económico. Ed. Astrea, Argentina, 1980.
- 15.- FAYA VIESCA, JACINTO.
Finanzas Públicas. Ed. Porrúa, México, 1981.
- 16.- FLORES ZAVALA, ERNESTO.
Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Ed. Porrúa, México, 1985, -
26 Edición.
- 17.- FRAGA, GABINO.
Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1984, 23 Edición.
- 18.- GIORGANA FRUTOS, VICTOR M.
Curso de Derecho Bancario y Financiero. Ed. Porrúa, México, 1984.
- 19.- GIULIANI FONROUGE, CARLOS M.
Derecho Financiero. Ed. Depalma Hnos., Argentina, 1976, 2 Volúmenes.
- 20.- GONZALEZ COSSIO, ARTURO.
El Control de la Administración. Ed. Porrúa, México, 1976.
- 21.- GREEN, ROSARIO.
La Deuda Exterior de México de 1940 a 1973. Ed. Colegio de México, -
México, 1975.
- 22.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS (UNAM)
La Constitución y su Defensa. Ed. IIJ-UNAM, México, 1984.
- 23.- LAGOS MARTINEZ, SILVIO.
Prontuario de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Inte-
rior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa,
México, 1983.

24.- LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Orgánica del Congreso General.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley General de Deuda Pública.
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
Ley de Tesorería de la Federación.
Ley de Ingresos de la Federación (1987).
Presupuesto de Egresos de la Federación (1987).
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Ley General de Bienes Nacionales.
Código Fiscal de la Federación.
Código Penal.
Ley de Planeación.
Ley Federal de Entidades Paraestatales.
Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Ley que Establece las Bases para la Ejecución en México, por el Poder Ejecutivo Federal del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo.
Reglamento Interior del Congreso General.
Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Reglamento de la Ley de la Tesorería de la Federación.

Decretos por los que se Revisó la Cuenta Pública, correspondientes de 1982 a 1985.

- 25.- MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA
Cien tesis sobre México. Ed. Grijalbo, México, 1982.
Estudios de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, México, 1982.
- 26.- ORIA, SALVADOR.
Finanzas Públicas. Ed. Guillermo Kraft Ltda, Argentina, 1948, 3 Volúmenes.
- 27.- PANI, ALBERTO J.
El Problema Supremo de México. Ensayo de Crítica Constructiva de la Política Financiera. Ed. Arpasa, México, 1955.
- 28.- PAZOS, LUIS
Democracia a la Mexicana. Ed. Diana, México, 1986.
Devaluación en México. Ed. Diana, México, 1986, 24 reimpression.
El Gobierno y la Inflación. Ed. Diana, México, 1980.
- 29.- PIDGEON, G. W. F.
El Control Financiero en los Países en Desarrollo. Ed. Diana, México, 1980.
- 30.- PUGLIESE, MARIO.
Constituciones de Derecho Financiero. Ed. Porrúa, México, 1976, 2a. Edición.
- 31.- QUIÑONES LOPEZ, ERNESTO.
La Función de la Contaduría Mayor de Hacienda en el Control Legislativo de las Finanzas Públicas. Tesis, UNAM, México, 1977.
- 32.- RANGEL COUTO, HUGO.
Guía para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico. Ed. -- Porrúa, México, 1976.

- 33.- REMOLINA ROQUEÑI, MARIA DE LOS DOLORES.
Los Ingresos y Egresos de la Federación. Tesis, UNAM, México, 1976.
- 34.- RETCHKIMAN K., BENJAMIN.
Introducción al Estudio de la Economía Pública. Ed. UNAM, México, --
1983, 3a. Edición.
- 35.- ROSAS F., ANICETO Y SANTILLAN L., ROBERTO.
Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México. Ed. --
UNAM, México, 1962.
- 36.- SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO.
Lecciones de Derecho Financiero. Facultad de Derecho, Universidad --
Complutense, Madrid, España, 1979.
- 37.- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.
Legislación sobre Deuda Pública 3 Volúmenes. Ed. Secretaría de --
Hacienda y Crédito Público, México, 1958.
- 38.- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.
Repertorio Bibliográfico sobre Fiscalización y Control Gubernamental
en México de 1958 a 1982. Ed. S.H.C.P., México, 1983.
- 39.- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.
Cuenta Pública Anual. Dirección General de Contabilidad Gubernamen--
tal. Ed. S.P.P., México, 1980 a 1984.
- Información Sobre Gasto Público de 1969 a 1978 y de 1970 a 1980. Ed.
S.P.P. INEGI, México.
- Qué es la Cuenta Pública ? Ed. S.P.P., México, 1979.
- 40.- SOMERS, HAROLD M.
Finanzas Públicas e Ingreso Nacional. Ed. F.C.E., México, 1970, 3a.-
reimpresión.
- 41.- TELLO, CARLOS.
La Política Económica en México de 1970 a 1976. Ed. Siglo XXI, Méxi-
co, 1980, 4a. Edición.

- 42.- TENA RAMIREZ, FELIPE.
Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1976, 14 Edición.
- 43.- TORRES GAYTAN, RICARDO.
Un Siglo de Devaluaciones del Peso Mexicano. Ed. Siglo XXI, México, -
1986.
- 44.- TRUEBA RODRIGUEZ, SERGIO.
Regulación Jurídica y Financiera de la Deuda Pública en el Estado Me-
xicano. Tesis, UNAM, México, 1972.
- 45.- VADILLO, ALFONSO.
La Corrupción, Origen o Causa de la Crisis. Ed. Martín Casillas, Méxi-
co, 1985.
- 46.- VAZQUEZ ARROYO, FRANCISCO.
Presupuesto Por Programas para el Sector Público en México. Ed. UNAM,
México, 1971.
- 47.- VAZQUEZ DEL MERCADO, OSCAR.
La Constitución, su Control y Derecho Comparado. Ed. Porrúa, México, -
1978.
- 48.- VILLEGAS, HECTOR.
Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario. Ed. Depalma, Ar-
gentina, 1980.
- 49.- VILLEGAS H., EDUARDO Y ORTEGA O., ROSA MA.
El Sistema Financiero Mexicano. Ed. Pac, México, 1985.
- 50.- ZUÑIGA ORTIZ, JUAN.
Apuntes de Derecho Administrativo II, Facultad de Derecho, UNAM, --
1983-1.