

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION
Y
EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA
FEDERACION**

(CUESTIONES JURIDICAS)

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

RAUL CORRES RICARDEZ

MEXICO, D. F.

1970



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

CON ADMIRACION Y CARIÑO

A

GLORIA BRASDEFER HERNANDEZ DE CORRES.

A MI HIJO

RAFAEL, CORRES BRASDEFER

A LA MEMORIA DE MIS PADRES

Rafael Corres Alvarez

y

Manuela Ricárdez de Corres

A MIS QUERIDOS HERMANOS

Enrique Corres Ricárdez

y

Gloria Corres de Jiménez

CON GRATITUD Y AFECTO A

Salvador Acevedo Ricárdez

y

Lilí Porraz de Acevedo

AL Lic. ALFONSO NAVA NEGRETE:

En reconocimiento a la labor realizada tanto en el estudio investigación y enseñanza del derecho, como en la aplicación que de él ha hecho como funcionario público.

AL Lic. FRANCISCO VILLALON IGARTUA:

Como testimonio de gratitud
y respeto.

AL Lic. JOSE PINTADO RIVERO

Ejemplo de calidad mo
ral e intelectual.

Dedico este trabajo también a mis compañeros y amigos de Financiera Comermex, S.A. y especial a los Señores licenciados Dn. Pedro Guereña, - - Raúl Alvarado Schäfler y, Jesús Roalandini.

T E M A I

- I. "FACULTADES DEL PRESIDENTE PARA REFORMAR EL PROCEDIMIENTO Y FORMA DE PAGO DE LOS IMPUESTOS".
 - I.1 La División de Poderes
 - I.1.1 Consideraciones Generales
 - I.1.2 Antecedentes
 - I.1.3 La teoría moderna de la División de Poderes
 - I.2 La Facultad Reglamentaria del Poder Ejecutivo
 - I.2.1 Consideraciones Generales sobre la Facultad Reglamentaria.
 - I.2.2 Antecedentes de la facultad reglamentaria
 - I.2.3 Fundamento Constitucional de la Facultad Reglamentaria.
 - I.2.4 Límites a la facultad Reglamentaria
 - I.3 Facultades del Presidente para Reformar el Procedimiento y la forma de pago de los Impuestos.
 - I.3.1 Consideraciones generales sobre los impuestos
 - I.3.2 Inconstitucionalidad del Artículo 2, fracción I de la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1970.
 - I.3.3 Fundamento Constitucional
 - I.3.4 De las facultades del Congreso de la Unión

"LA DIVISION DE PODERES"

CONSIDERACIONES GENERALES. - El término División de Poderes tiene una tradición en la literatura política y un valor entendido; esta razón permite emplearlo como concepto previo para demostrar la inconstitucionalidad de algunas supuestas facultades del Poder Ejecutivo a que hace mención el tema de este capítulo.

La aparición en los textos constitucionales de esta garantía estructural para asegurar el buen funcionamiento del ejercicio del Poder Público y para proteger la libertad individual, obedece fundamentalmente a ciertas ideas capitales que a continuación se exponen:

Tanto la división de poderes como el estado de derecho, surgen a la vida jurídica como manifestaciones adversas al absolutismo, al despotismo y a la arbitrariedad y vienen a limitar el poder y a entronizar al derecho por encima de la voluntad de los gobiernos monárquicos; es así, como poco a poco el monarca va reconociendo determinados derechos que después no podrá desconocer. No obstante, se hace necesaria la separación de funciones y la separación de los actos de la autoridad, a fin de que puedan quedar garantizados esos derechos a través de los

tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial y de esa manera someter el estado al derecho para así alumbrar al Estado de Derecho.

ANTECEDENTES DE LA DIVISION DE PODERES.- Aristóteles en su obra La Política, libro VI capt. XI, XII y XIII diferencia tres categorías; la Asamblea deliberante, el grupo de Magistrados y el cuerpo Judicial tanto este autor como los que enseguida mencionaremos parten en su estudio de una realidad histórica -- concreta; en el caso de este autor el estado-ciudad.

En la edad media los autores solo mencionan la separación de poderes en legislativo y ejecutivo.

En 1690 aparece la obra de John Locke denominada "El ensayo sobre el gobierno civil". Locke deriva sus conclusiones del análisis de la organización constitucional inglesa y estima que son tres los poderes; el legislativo que dicta las normas generales, el ejecutivo que las realiza mediante la ejecución y el Federativo que es el encargado de los asuntos exteriores y de seguridad. El poder ejecutivo y el federativo pertenecen al rey; el poder legislativo corresponde al rey en parlamento; no se percata este autor de la función judicial.

En el año de 1748 aparece la obra de Montesquieu que se denomina El Espíritu de las leyes. Este autor al igual -- que Locke basa sus estudios sobre el análisis de la sociedad in--

glesa. Montesquieu al observar las instituciones inglesas y en particular el acta de establecimiento de 1700 que trata sobre la independencia de los jueces, revalúa la teoría de Locke y le introduce como novedad la distinción entre la función jurisdiccional y la función ejecutiva.

Montesquieu reunió en un sólo grupo de funciones que constituyen el poder ejecutivo, al Poder Federativo de Locke y al Poder Ejecutivo, y junto a él colocó al Poder Legislativo -- que dicta las normas y al Poder Judicial que dirime las controversias.

Al obtener de su estudio tres clases de funciones, Montesquieu las confiere a tres órganos con la finalidad de impedir el abuso del poder y de salvaguardar la garantía de la libertad individual; así surgió la clásica teoría de la división de poderes de Montesquieu; la transcripción de las palabras de Montesquieu expresan cabalmente su pensamiento en lo que atañe a este punto. "Cuando se concentran el Poder legislativo y el Poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad...; no hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del Poder legislativo y del ejecutivo...; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables o de aristócratas o del pueblo, ejerce estos tres poderes..." (Montesquieu Libro XI Capítulo VI El espíritu de las leyes).

Estas ideas son llevadas al constituyente de 1789 y quedan plasmadas en el art. 6o. de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano que a la letra dice: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene una Constitución".

No obstante lo sugestivo de la doctrina de Montesquieu y la resonancia que tuvo la publicación de su obra, Inglaterra siguió fiel a su método experimental, es decir extrajo de su experiencia la organización que más se adecuaba a su realidad; - de ahí que su constitución sea flexible y consuetudinaria; No sucedió así en los demás países que actuaron a la inversa, es decir formularon su organización no de acuerdo a su realidad, sino con base en un ideal que podían plasmar en sus constituciones por lo que entonces se elaboran constituciones rígidas y escritas para - que no se pudiera fácilmente suprimir o modificar la división de poderes.

LA TEORIA MODERNA DE LA DIVISION DE PODERES. - Esta teoría ha enjuiciado la doctrina de Montesquieu y a partir de Kant y Rousseau se piensa que en lugar de escindirse los poderes deben coordinarse entre sí.

Se admite que las diversas funciones públicas deben ser distintas para el buen orden y la comodidad de la organización, pero no deben estar separadas, sino por el contrario ----

coordinadas hacia un fin común.

Se ocupan entre otros de esta temática, Duguit, - Posada, Jellinek, Groppali, De la Bigne de Villanueva, pero por las limitaciones propias de este trabajo, unicamente nos ocuparemos de este último por la claridad de sus conceptos. "... No separación de poderes estatales -dice en su libro El Fin del Principio de Separación de Poderes-, sino unidad de poder en el estado... Diferenciación y especialización de funciones sin duda... pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis de servicios, asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armoniza sus movimientos" (1)

La idea de coordinar entre sí los órganos del Estado se contempla tanto en los sistemas de tipo parlamentario -- verbi gracia el inglés en el que se observa el máximo de colaboración, como en los Sistemas Presidenciales caso de Estados Unidos en el que se observa una menor coordinación entre los órganos del Estado Federal.

En México, la división de poderes se establece en el Art. 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo existen otras normas de carácter tam -

(1) Felipe Tena Ramírez. - Derecho Constitucional Mexicano. Edición 1968 pág. 212.

bién constitucional que atenúan dicha división, baste como ejemplo lo señalado en la primera fracción del artículo 76 que dice:

"Son facultades exclusivas del Senado.

I. - Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras".

"LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO"

CONSIDERACIONES GENERALES. - "El reglamento es una -- norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e -- impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo". (2) Por su naturaleza el reglamento es un acto legislativo, sin embargo, no puede confundirse con una ley por las diferencias formales que más adelante se establecen.

El reglamento por ser esencialmente un acto legislativo debería ser expedido por el poder legislativo, o bien -- como sucede en nuestro derecho positivo existir un precepto -- constitucional que autorice a otro poder de igual jerarquía para expedirlo en nuestro caso el Poder Ejecutivo. Dentro de las -- consideraciones que se han tomado en cuenta para depositar en el ejecutivo esta facultad, pueden señalarse como principales:

a) La de técnica legislativa que señala que para crear la ley debe presentarse una iniciativa de ley, someterla --

(2) Gabino Fraga. Derecho Administrativo; Séptima Edición, - México 1958.

a discusión de ambas cámaras y después de aprobarse o sancionarse, someterla al ejecutivo para que en su caso, ejercite su derecho de veto, que en el caso de ser vetada debe ser estudiada nuevamente y después de esto y una vez acordada por las dos terceras partes de ambas cámaras, el Ejecutivo debe promulgarla y ordenar su publicación. Todo este proceso de creación de normas jurídicas es muy tardado y laborioso, es entonces cuando el reglamento se presenta como una solución para resolver problemas circunstanciales de carácter económico y social que no pueden esperar a las formalidades que requiere la expedición de la ley y que deben ser cumplidas por mandato constitucional.

La administración pública debe evolucionar paralelamente al desarrollo económico y social del país y para ello necesita de bases jurídicas de pronta elaboración que permitan en la esfera administrativa ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; es entonces cuando nos encontramos con el reglamento, norma jurídica de pronta elaboración, ya que normalmente el Secretario del Ramo correspondiente presenta un proyecto de Reglamento al Ejecutivo y si éste lo considera oportuno lo expide con las formalidades debidas.

b) El Ejecutivo como máxima autoridad política y administrativa, está más en contacto con la realidad econó---

mica, política y social del país y al hacer uso de la facultad reglamentaria, logra adecuar la ley del Congreso a circunstan --
cias siempre cambiantes.

c) Se disminuye la actividad del legislativo, ya que de otra manera tendrfa que fijar todos los detalles para la exacta observancia de la Ley.

d) La facultad reglamentaria no la tiene el poder ejecutivo por delegación de facultades del Legislativo sino por - mandato constitucional.

ANTECEDENTES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA. - Un somero análisis de los antecedentes constitucionales de la facultad reglamentaria permite apreciar que ya desde la Constitu---
ción de Cádiz se otorga al ejecutivo (monarca) la facultad de expedir reglamentos; al efecto hacemos una transcripción crono-
lógica de tales antecedentes:

El antecedente más remoto de la facultad regla-
mentaria es la Constitución de Cádiz de 1812 que en el Artículo 171 Fracción II dentro de las prerrogativas que otorga al mo--
narca le concede la de expedir reglamentos e instrucciones pa-
ra la ejecución de las leyes.

La Constitución de Apatzingán aun cuando no lleg
ó a figurar en nuestro derecho positivo es antecedente de la fa

cultad reglamentaria al establecer en su Artículo 170 la sujeción del Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos sancionados por el Congreso.

El Acta Constitutiva de 31 de Enero de 1824 en su artículo 16 Fracción 14 señala como atribuciones del ejecutivo el dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la constitución y leyes generales.

La Constitución de 4 de octubre de 1824 establece en su artículo 110 fracción II el dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la constitución, Acta constitutiva y leyes generales.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 establecen en el artículo 17 fracción 1a. de la Ley Cuarta la facultad de Dar con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la constitución y leyes, y, de acuerdo con el consejo; los reglamentos para el cumplimiento de éstos.

El proyecto de reformas de 1840 en su artículo 94 fracción II dispone dar interpretar derogar ... los reglamentos para el cumplimiento de las leyes y decretos.

Las bases orgánicas de 12 de junio de 1843 en su artículo 85 fracción IV señalan que corresponde al presidente de la república expedir órdenes y girar los reglamentos necesarios

rios para le ejecución de las leyes sin alterarlas ni modificarlas.

La Constitución de 1857, establece en su artículo 85 fracción I "Las facultades y obligaciones del presidente son: Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Los antecedentes enumerados en orden cronológico son fundamento de peso para derivar de la fracción I del artículo 89 de la vigente Constitución la facultad reglamentaria ya que en todos ellos se habla claramente de la facultad de expedir reglamentos hasta llegar a la constitución de 1857 que es exactamente igual respecto a lo dicho en el ordenamiento vigente.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA. - El artículo 89 fracción I de la Constitución Política establece: "Las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

La facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, deriva de este precepto constitucional y tanto la doctrina

como el derecho positivo coinciden al otorgar al poder ejecutivo la facultad reglamentaria.

El destacado administrativista Gabino Fraga al analizar la fracción que nos ocupa señala (3)

"Un examen detenido de la fracción I del artículo 89 demostrará que es en ella donde se confiere al ejecutivo la facultad de que venimos hablando. En dicha fracción se encuentran tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutarlas y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. . . Estando perfectamente definidos los conceptos de promulgación y ejecución, queda como una nueva facultad para el ejecutivo la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Esa facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución pero que no son la ejecución misma, y no pueden serlo porque esta última queda ya comprendida en el segundo concepto de la fracción. El sentido gramatical de la palabra proveer es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso para facilitar la ejecución de las leyes. La interpretación gramatical de

(3) Gabino Fraga. - Derecho Administrativo; Séptima Edición. México 1958, pág. 112 Seg.

la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley".

El doctor Gabino Fraga apoya lo transcrito además con los antecedentes histórico Constitucionales así como con el art. 92 en que se hace mención al refrendo de los reglamentos por los secretarios del despacho a que el asunto correspondía.

Comentando lo expuesto por el Dr. Gabino Fraga, el Dr. Felipe Tena Ramírez acepta su tesis no obstante los argumentos que le formula en su tratado de Derecho Constitucional (4)

Al respecto el Doctor Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo en relación con el tema que nos ocupa señala: "La tercera y última facultad que consagra la fracción I del 89 es la de reglamentación; mediante la exégesis de que vamos a hablar puede ser localizada en las palabras "proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes".

(4) Felipe Tena Ramírez. - Obra citada págs. 434 y siguientes.

"Quien ha expuesto la tesis con más claridad y acopio de lógica, es el tratadista de derecho administrativo --- Gabino Fraga. Gramaticalmente dice en síntesis el autor citado (5)... "proveer significa poner los medios adecuados para llegar a un fin. Cuando se emplea esa palabra en la fracción I -- del 89 quiere decir que el presidente tiene facultad de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el congreso. Tales medios no son los ejecutivos porque ya en otro lugar de la misma fracción se le confieren al -- Presidente. Tienen que ser, pues, medios de la misma naturaleza de la Ley, necesarios para desarrollar en su aplicación -- los preceptos contenidos en la ley, lo cual significa que son de aplicación general, como la ley misma a la cual se refieren. Síguese de lo dicho que los actos reglamentarios son materialmente legislativos, pero formalmente administrativos, porque según la constitución competen al presidente, lo cual se corrobora si se tiene en cuenta que cuando la fracción I dice "en la esfera administrativa", está concediendo al ejecutivo la facultad de expedir disposiciones de carácter general, que por su -- naturaleza incumben al congreso".

(5) Gabino Fraga. - Obra citada. págs. 104 y siguientes.

"Como se ve es preciso hacer todo un esfuerzo - de dialéctica para conducir la interpretación gramatical al fin -- preconcebido. Dicha interpretación se dificulta más aún, si se - advierte que el comentarista mencionado tuvo que alterar grama ticamente la parte final de la fracción I, pues de otro modo no hubiera llegado a la conclusión que alcanzó, la cual solamente - se justifica si se parte del supuesto de que "proveer en la esfe - ra administrativa" es una facultad distinta y autónoma respecto de las otras dos de promulgar y ejecutar. Sin embargo, riguro samente no es así porque la Constitución no emplea el infinitivo "proveer", sino el gerundio proveyendo. Ahora bien el gerundio carece de entidad autónoma en nuestro idioma, pues hace refe-- rencia a un verbo principal cuya significación modifica, expre-- sando modo, condición, motivo o circunstancia; el gerundio es - por eso, generalmente, una forma adverbial".

"El rigor gramatical conduce a negar que en la - ...fracción I del 89... estén contenidas dos facultades diferen-- tes y con ello se echan por tierra los esfuerzos que se han desa-- rrollado para desentrañar de las palabras finales del precepto - el fundamento de la facultad tan necesaria, preferimos entender que el constituyente empleó malamente el gerundio en lugar de - infinitivo, antes que mutilar nuestro sistema en aras de la gra-- mática. Recordemos que Rabasa reprochó a Vallarta la inter--

pretación constitucional fundada en el falso supuesto de que el Constituyente conocía su propio idioma".

CONCLUSIONES. - Por todo lo anterior puede concluirse que la facultad reglamentaria debe corresponder al ejecutivo con fundamento en las siguientes razones:

Primera. - En las Constituciones anteriores a la de 1857 se otorgaba expresamente al Ejecutivo la facultad reglamentaria y no se saben las razones por las que la Constitución de 1857 suprime esta facultad expresa, y por lo cual no fue discutida en el seno del Constituyente de 1857 ya que fue aprobado por el Constituyente de Querétaro sin discusión y por unanimidad, por lo que interpretamos que si no aparece, se debe a una omisión del Congreso Constituyente de 1856 en el artículo 85 de la Constitución (6)

Segunda. - La doctrina generalmente aceptada es en el sentido de que corresponde al Ejecutivo la facultad reglamentaria.

Tercera. - Si el Constituyente de 1856-57 hubiera decidido que no tuviera el Ejecutivo la facultad reglamentaria no hubiera aprobado el artículo 88 de la misma que señala "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por

(6) Felipe Tena Ramírez. - Obra citada. págs. 434 y siguientes.

el Secretario del Despacho encargado del Ramo a que el asunto corresponda. Sin este requisito no serán obedecidos", en el mismo sentido el artículo 92 de la actual Constitución.

Cuarta. - La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en el sentido de que los Secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación del Presidente de la República, señalando que esa facultad sólo puede ser ejercitada por el C. Presidente de la República, sin que pueda delegarla, ni tampoco el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación. "Reglamentos Administrativos. - Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general; pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley, se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero ---

conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que única---mente puede ser ejercitada por el titular de este Poder, sin -- que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía, la materia de monopolios, y que esa ley fundada en el artículo 90 de la Constitución, debe entenderse en el -- sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquélla, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida ley subvierta los principios constitucionales, dando a las Secretarías de Estado, facultades que, conforme a la Constitución, sólo corresponden al titular del Poder Ejecutivo; decir que, conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es des

truir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen --- constitucional el Presidente de la República es el único titular - del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades - ejecutivas; es, finalmente desconocer el alcance que el refrendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de - la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los - Secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República, correspon-- den. - Quinta Epoca: Tomo LXXIV, Pág. 5093. - Llaca Ramón. - Tomo LXXIV, Pág. 7482. Rodríguez Eduardo. Tomo LXXV, -- Pág. 3219. Villaseca Bautista, Tomo LXXV, Pág. 9379. Gonzá - lez Salinas Félix Tomo LXXV, Pág. 9379. Fernández Teodoro. (Pág. 269. - Tesis 224 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1917-1965. Tercera Parte. Segunda Sala).

Para una mejor comprensión, por lo que respec- ta su naturaleza jurídica, el Reglamento Interior viene a consti- tuir una delegación general de funciones. En efecto, los titula - res de las Secretarías y Departamentos de Estado ejercen las - funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la Re - pública, como lo señala el artículo 22 de la Ley respectiva, pe - ro esa competencia está distribuida, por disposición general del titular del Ejecutivo, de acuerdo con el Reglamento Interior, sin

que por ello los Titulares de las Dependencias pierdan su competencia original, ya que persisten los poderes jurídicos de mando, decisión y revisión, concentrados en ellos, de acuerdo con la relación jerárquica que presupone la centralización administrativa.

LIMITES A LA FACULTAD REGLAMENTARIA. - Dos principios señalan los límites de la Facultad Reglamentaria. El principio de la preferencia o primacía de la ley que consiste en que una ley de carácter formal no puede ser modificada por un reglamento, sino por otra ley de la misma jerarquía V. gr. establecido en el artículo 72 inciso F Constitucional "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".

El principio de la reserva de ley que consiste en la "imposibilidad de tocar materias o de tomar ciertas disposiciones reservadas para el legislador sea por la constitución, sea por la ley (creación de un impuesto o de una infracción penal), sea por una costumbre reconocida por la jurisprudencia (creación de una jurisdicción, modificación de las competencias jurisdiccionales)" así como tampoco podría reglamentar las garantías constitucionales ya que todo esto sólo puede hacerse por una ley en sentido formal, es decir una ley formalmente legislativa" (7).

(7) Walline citado por Andres Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo. página 321.

En cuanto a la diferencia entre ley y reglamentos nos concretaremos a decir que sólo encontraremos de manera perceptible la consistente en el órgano que la crea si es el ejecutivo será formalmente administrativa y si es legislativo será formalmente legislativa ya que es muy difícil significar la diferencia entre ley y reglamento que son materialmente legislativos. No obstante señalar que la ley es la expresión de la voluntad popular, y el reglamento expresión de la voluntad del Ejecutivo.

Requisitos de validez del Reglamento.

Primero. - El Reglamento debe ser escrito y estar firmado por el Ejecutivo y por el Secretario del Despacho a que el asunto corresponda, atento a lo expuesto por el artículo 92 constitucional que dice: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del Ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos".

Segundo. - El Reglamento debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación atento a lo expuesto por el artículo 2o. Fracción II de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958.

Tercero. - Siendo la facultad reglamentaria, facultad exclusiva del Presidente de la República, éste no podrá delegarla.

Cuarto. - Que previamente exista una ley del Congreso a que el Reglamento pueda referirse, salvo el caso de los Reglamentos autónomos, arts. 10 y 21 de la Constitución.

Quinto. - Que el Reglamento no rebase los lími--tes de la Ley que reglamenta, es decir, que sea conforme a sus preceptos; que no la contrarie.

"FACULTADES DEL PRESIDENTE PARA REFORMAR EL PRO-
CEDIMIENTO Y FORMA DE PAGO DE LOS IMPUESTOS".

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS IMPUESTOS. - Pa-
ra cumplir con las atribuciones que le son inherentes, el Estado
requiere de medios que le permitan la realización de sus funcio-
nes, una de las formas de allegarse dichos medios es la que se
realiza por la vía impositiva es decir que los impuestos junto --
con los derechos, productos y aprovechamientos constituyen lo -
que se ha dado en llamar los ingresos ordinarios del Estado que
junto con los extraordinarios permiten cubrir el presupuesto en
un ejercicio fiscal determinado.

Los impuestos por su naturaleza y función poseen
ciertas características especiales que los diferencian de las de-
más formas de ingreso del Estado (8) como una prestación que -
es fijada por el Estado en forma unilateral y con carácter de obli-
gatorio para quienes coincidan con la hipótesis señalada por la -
norma y dan toque peculiar al impuesto que lo diferencia de los -

(8) La necesidad que tiene el Estado de allegarse los medios
económicos para cumplir con sus atribuciones).

demás ingresos ordinarios del Estado que por su parte poseen - sus propias características tal y como se desprende de las definiciones que de ellos hace el Código Fiscal vigente y que se --- transcriben a continuación.

"Art. 1o. Los impuestos, derechos y aprovechamientos se rēgularán por las leyes fiscales respectivas, en su defecto por este Código y supletoriamente por el derecho común.

Los productos se regularán por las indicadas disposiciones o por lo que en su caso prevengan los contratos o concesiones respectivos.

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

Art. 3o. Son derechos las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley, en pago de -- un servicio.

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

Art. 5o. Son aprovechamientos los cargos, las - multas y los demás ingresos de derecho público, no clasificables

como impuestos, derechos o productos" (9)

Sin embargo no debe pensarse que los impuestos pueden ser fijados arbitrariamente por el Poder Público; existen ciertos principios doctrinarios que inspiran la actuación del legislador y de los que destacan los fijados por Adam Smith por su forma clara y atinada exposición.

Principio de justicia. "Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: es decir, en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. De la observancia o el menosprecio de esta máxima, depende lo que se llama la equidad o falta de equidad de los impuestos" (Smith).

Principio de certidumbre. "El impuesto que cada individuo está obligado a pagar, debe ser fijo y no arbitrario. La fecha de pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar, deben ser claras para el contribuyente y para todas las demás personas. Cuando no suceda así, toda persona sujeta a un impuesto se halla más o menos a merced del recaudador del mismo, el cual puede exagerar el importe del impuesto para cualquier contribuyente que le desagrade, o arrancarle, por la amenaza de esa gravación al-

(9) Código Fiscal de la Federación del 30 de Dic. de 1966. Publicado en el D.O. el 19 de enero de 1967, y en vigor el 1o. de abril de 1967.

gún presente o propina. La inseguridad de los impuestos estimula la insolencia y favorece la corrupción de una clase de hombres, que ya por la función que desempeñan son impopulares, incluso cuando no son ni insolentes ni corrompidos. La certidumbre de lo que cada individuo deberá pagar es, en lo que respecta a los impuestos, una cuestión de tan extrema importancia que creo, y así parece deducirse de la experiencia de todas las naciones, que un grado muy considerable de desigualdad produce efectos menos dañinos que un grado muy pequeño de inseguridad" (Adam Smith. Wealth of Nations).

Principio de comodidad. "Todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en las que es más probable que convenga su pago al contribuyente. Un impuesto sobre la renta de la tierra o de las casas, pagadero en el tiempo en el que, por lo general, se pagan dichas rentas, se recauda precisamente cuando es más conveniente el pago para el contribuyente o cuando es más probable que disponga de los medios para pagarlo. Los impuestos sobre géneros perecederos, como son los artículos de lujo, los paga todos, en último término, el consumidor y, por lo general, en forma que es muy conveniente para él. Los paga poco a poco y a medida que compra los géneros. Como está en libertad de comprarlos o no, a su voluntad, si esos impuestos le ocasionan inconvenientes es por su propia falta" (Adam Smith)

Principio de economía. "Todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia de lo que se recauda y lo que ingresa en el tesoro público del Estado, sea lo más pequeña posible. El que esta diferencia sea grande, puede deberse a una de las cuatro causas siguientes:

Primera. - La recaudación del impuesto puede necesitar un gran número de funcionarios cuyos sueldos pueden devorar la mayor parte del producto del mismo, y cuyos gajes pueden aun imponer una especie de impuesto adicional al público.

Segunda. - Puede ser causa, de que una parte del capital de la comunidad se separe de un empleo más productivo, para dedicarlo a otro menos productivo.

Tercera. - Las multas y otras penas en que incurren los infortunados individuos que tratan sin éxito de evadir el impuesto, pueden con frecuencia arruinarlos, terminando así con el beneficio que la comunidad pudiera derivar del empleo de sus capitales. Un impuesto imprudente ofrece grandes tentaciones de evadirlo.

Cuarta. - "Someter a la gente a las frecuentes visitas y al examen odioso de los recaudadores de impuestos, puede exponerla a muchas molestias, vejaciones y opresiones innecesarias". A lo que puede añadirse, dice Mill "que las reglas de carácter restrictivo a las que se somete con frecuencia al co

mercio y a la industria, para impedir que se escapen a un impuesto no sólo son de por sí molestas y costosas, sino que a menudo crean obstáculos insuperables para la introducción de perfeccionamientos" (10)

Independientemente de los principios doctrinarios que inspiran la conducta del legislador al hacer la ley fundamental, existen otros principios de carácter meramente jurídico a los cuales debe ajustarse la conducta del legislador al hacer las leyes ordinarias impositivas y son los preceptos constitucionales que rigen la actividad tributaria del Estado".

Garantizan los derechos

- 1. Los que protegen las garantías individuales:
Arts. 4o., 13, 14, 16, 17, 21, 22, 26, 28 etc. de la Constitución

- 2. Los que establecen disposición relacionada con la materia impositiva y que se analizan en el siguiente inciso. --
Arts. 36, 38, 65, 73, 115, 117 y 131 Constitucionales.

En el caso de las leyes ordinarias o sea las que rigen lo relativo a los elementos que se consideran esenciales en -

(10) Ernesto Flores Zavala. - Finanzas Públicas. - Editorial Porrúa. - México 1967. págs. 129.

los impuestos tenemos:

- La Ley de Ingresos de la Federación
- Las Leyes Impositivas Especiales y,
- El Código Fiscal de la Federación.

Respecto a lo que se ha dado en llamar elementos esenciales de los impuestos Flores Zavala (11) señala al su jeto, al objeto, a la cuota, a la forma de recaudaciones y a las sanciones.

Los dos primeros dan nacimiento a la relación tributaria; en el caso del sujeto integran la relación el sujeto activo y el sujeto pasivo.

El sujeto activo es aquél que tiene derecho a exigir el pago del tributo y de acuerdo con nuestro derecho positivo son sujetos activos de la relación tributaria: La Federación, Las Entidades Locales y los Municipios (estos últimos en los as pectos de recaudación).

Por lo que se refiere al sujeto pasivo el Código Fiscal en vigor lo define de la siguiente manera "sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral, mexicana o extranjera que de acuerdo con las leyes, está obligada al pago de una prestación determinada al fisco federal (12)

(11) Ernesto Flores Zavala. - Obra citada.

(12) No hay que confundir sujeto pasivo con sujeto pagador - del impuesto que es quien paga el gravamen realmente.

El sujeto pasivo de la relación tributaria puede -
recaer en:

- I. Una persona física
- II. Una persona Moral
 - a) Organismos y empresas públicas
 - b) Empresas privadas
 - c) La federación, los estados y los municipios.
 - d) Agrupaciones que sin tener personalidad jurídica constituyan una unidad económica distinta de sus miembros.

Por objeto del impuesto debe entenderse la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, - o sea cuando se cumpla con la hipótesis establecida por la norma.

Respecto al fundamento inmediato de la obligación tributaria se dice que es la ley tanto en su carácter de norma fundamental y como norma ordinaria.

En el caso de lo dispuesto en las leyes ordinarias en el próximo inciso se harán consideraciones sobre el artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación que faculta al Presidente para reformar el procedimiento y forma de pago de los impuestos y carece de todo fundamento constitucional tal y como - se demuestra al analizar brevemente los artículos relativos de - nuestra Carta Magna.

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 2o. DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION. - El artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación para 1970 establece: (13)

"Art. 2o. - El Ejecutivo Federal quedará facultado para:

I. - Suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimientos, sin variar las relativas al sujeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones o sanciones.

En el caso de la fracción primera existe una flagrante violación constitucional ya que el Presidente de la República carece de facultades constitucionales para reformar la forma de pago y procedimientos establecidos en las leyes tributarias.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. - Tal aseveración encuentra argumentación en primer término en lo establecido por la fracción IV del Artículo 31 Constitucional "la obligación de contribuir a los gastos públicos debe hacerse de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes"; y que puede ----

(13) Ley de Ingresos de la Federación D.O. 31 de Diciembre de 1969.

considerarse como la fuente más importante del Derecho Tributario por la razón de que vivimos en un regimen jurídico o Estado de Derecho.

La ley conforme a la técnica jurídica debe contener las características de ser general y abstracta, emanar del Congreso de la Unión o de la Cámara según la competencia constitucional en el caso de las Entidades Federativas.

También podemos citar como fundamento constitucional los artículos 13 y 14 que establecen garantías individuales, el primero al prohibir leyes privativas y el segundo al señalar que nadie puede ser privado de sus propiedades sino conforme a las leyes previamente expedidas por el Congreso.

Otra argumentación a lo afirmado es la que contiene el Artículo 49 Constitucional que en forma categórica y determinante expresa: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar"

El primer párrafo de este artículo, señala notoriamente la división tanto orgánica como funcional del Supremo Poder Federal y delimitar sus funciones dejando en manos del Congreso de la Unión la función legislativa; en manos del Ejecutivo la función administrativa y en manos del Poder Judicial la función jurisdiccional.

Tiene relación directa con lo establecido por el párrafo del Artículo 49 Constitucional, lo señalado en los artículos 50, 80 y 94 del mismo ordenamiento que respectivamente dicen:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

"Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de Circuito Colegiados en Materia de Amparo y Unitarios en materia de apelación y en Juzgados de Distrito".

Respecto al 2o. párrafo del artículo 49 "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, con-

forme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgan facultades extraordinarias para legislar". Se trata de una adición a la Constitución para dar cabida en el art. 131 al siguiente texto: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

Esta reforma realizada en 1950 obedece a consideraciones de carácter económico, como las relativas al desarrollo de actividades de política económica y social que fomenten y propicien el desarrollo económico y social del país y obligó a que se adicionara en el artículo 49 que salvo lo dispuesto en el artículo 29 y 131 no se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar y también puede argüirse como fundamento.

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION. - Para continuar con la fundamentación de la inconstitucionalidad del artículo 2o. de la Ley de ingresos de la Federación podemos citar el Artículo 73 en sus Fracciones VII y XXX que establecen las facultades del Congreso en materia impositiva. Fracción VII. - "El Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto", es decir, que sólo por medio de leyes emanadas por el Congreso de la Unión, pueden imponerse contribuciones de carácter presupuestal. ¿Y de qué manera puede el Congreso de la Unión imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto? Sólo mediante una forma; la de expedición de la Ley. Esto es así porque el Congreso fue creado precisamente para hacer la Ley.

La fracción XXX del mismo Artículo 73, señala:

"El Congreso tiene facultad: XXX. - Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión..." El Poder Legislativo no puede derivar del Art. 73 Fracc. XXX facultades implícitas para otorgar autorizaciones al Ejecutivo Federal, ya que se señala Felipe Tena Ramírez (14)... "El otorgamiento de una facultad implícita -

(14) Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, - 7a. ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1964, pág. 119 #38

sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1o. la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejecutarse; 2o. - la relación de medio necesario respecto a fin entre facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera, no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3o. - el reconocimiento por el Congreso de la Unión, de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita".

De donde se deriva que en este caso no existe facultad explícita que se relacione con la necesidad de otorgar al Ejecutivo Federal facultades para legislar, y por ende no existe la relación de medio necesario, respecto a fin entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita y respecto a la última característica el Congreso no invoca la necesidad de la facultad implícita y dice debería en todo caso, fundamentar la delegación en la fracción XXX cosa que no hace.

A propósito de facultades implícitas Miguel Lanz Duret (15) nos dice: "no quiere decir crear nuevas atribuciones o aplicar las que tiene a casos no previstos por la Constitución, se trata de que el poder legislativo, sin salirse de su campo de -

(15) Miguel Lanz Duret. Derecho Constitucional Mexicano, 5a. Ed. Vorigis Editores, S.A. Pág. 165.

acción estrictamente constitucional, emplee los medios necesarios y propios para hacer efectivas las facultades de todos los poderes de la Unión".

En quinto término es muy importante citar como fundamento a lo enunciado, lo establecido por el artículo 89 --- Constitucional que al establecer las facultades y obligaciones del Presidente de la República, señala en la fracción I la de "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"

Esta fracción claramente establece tres facultades y obligaciones del Presidente de la República.

1. Promulgar las leyes
2. Ejecutar las leyes
3. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley.

Un análisis breve de estas tres facultades determinará dentro de alguna de ellas se involucra la facultad del Presidente para reformar el procedimiento y forma de pago de los impuestos.

1. "Promulgar significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad el conocimiento de una ley" (1)

(16). Felipe Tena Ramírez Obra citada pág. 427.

2. Ejecutar las leyes: "Consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso, estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley" (17)

3. Proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; "Esta facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma, y no pueden serlo porque ésta última queda ya comprendida en el segundo concepto de la fracción. El sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes" (18)

Hecho el análisis puede concluirse que de ninguna de esas tres facultades puede derivarse la facultad que concede en el artículo 2o. fracción I, y esto es así porque es diferente reformar que promulgar y/o ejecutar así como porque sólo se puede proveer acerca de lo que previamente haya legislado el Congreso.

(17) Felipe Tena Ramírez, Obra citada, pág. 427.

(18) Gabino Fraga Derecho Administrativo id. forma 1958.
81 pág. 113.

La facultad reglamentaria del 89 I no es una delegación de facultades del Congreso de la Unión sino una facultad otorgada directamente por la Constitución. Y el ejecutivo al ex pedir reglamentos no debe hacer otra cosa que sujetarse a los lineamientos de la ley que reglamenta sin pretender ensanchar ni reducir su aplicación.

En las restantes fracciones del art. 89 Constitucional tampoco encontramos fundamento a la facultad que venimos estudiando, al igual que de los artículos estudiados hemos podido demostrar lo que nos proponemos; podríamos continuar haciéndolo con los artículos 31 fracción IV 14, 17, 13, 71 y 73 Constitucionales, en que el fundamento de los impuestos es o bien la Constitución o bien la ley emanada del Congreso de la Unión o sea el acto formal y materialmente legislativo.

Para corroborar en parte lo ya expuesto exponemos la opinión del maestro Emilio Margain M. (19) respecto a la delegación de facultades normalmente legislativas en el Poder Ejecutivo. En la ley de Ingresos de la Federación que cada año expide el poder legislativo, encontramos dos disposiciones en las que el Poder Legislativo delega facultades que la Constitución

(19) M. M. Emilio. La Constitución y algunos aspectos del Derecho tributario Mexicano. Editorial Universitaria -- Potosina 1967. pág. 124 y siguientes.

le asigna al Poder (sic) Ejecutivo (Legislativo) ellas son:

a) Compete al ejecutivo federal suprimir y adicionar en las leyes tributarias las disposiciones relativas a la administración control y forma de pago y procedimientos sin variar las relativas...

b) Compete al ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, crear, suprimir o -- modificar, las cuotas, tasas o tarifas de los derechos...

En los términos de los artículos 65, fracción II y 73 fracción VII de la Constitución, corresponde al Congreso de la Unión discutir y aprobar durante su período ordinario de sesiones las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto, por lo que se concluye que el poder legislativo no puede delegar en el poder ejecutivo facultades que la Constitución le asigna salve aquéllas que ella misma señala, como en el caso, por ejemplo, de lo dispuesto por el artículo 131 de la Carta Magna".

Consideramos oportuno citar también la opinión de otro maestro éste del Instituto Tecnológico y de estudios superiores de Monterrey, el Lic. Sergio Francisco de la Garza (20)

"El principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuales son los elementos y su--

(20) De la Garza Sergio Francisco. Apuntes de Derecho Financiero Vol. I segunda edición 1965. pág. 446 y siguientes.

puestos de la obligación tributaria, esto es, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así -- como el objeto y la cantidad de la presentación; por lo que to -- dos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa"...

Refiriéndose al artículo 5o. de la Ley de Ingre--
sos para 1956 que nosotros comentamos como artículo 2o. de la ley de Ingresos para 1970 expone que "el más alto tribunal del país expresó que claramente se advierte en el texto de esta disposición que el Congreso de la Unión está otorgando facultades al Ejecutivo Federal para derogar y reformar las leyes fiscales ya que puede suprimir, modificar o adicionar las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimientos fiscales; y como de conformidad con los artículos 70, - 72 primera parte y fracciones f) y h) de la Constitución General de la República, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión la facultad de derogar y reformar las leyes impositivas - que de él emanen, es incuestionable que la facultad que el artículo 5o. de la Ley de Ingresos de la Federación para 1956 concede al ejecutivo federal, es de carácter legislativo; y siendo éste así, el precitado artículo 5o. consigna la delegación de facultades legislativas en favor del Presidente de la República y el ---

ejercicio de ellas mediante la expedición del reglamento relacionado, quebrantan el principio de separación de poderes que consagra el artículo 49 de la Constitución General de la República (Informe del Presidente de la S.C.J.N.), Sala Auxiliar, año 1957, pág. 36" (21).

(21) Sergio Francisco de la Garza. Obra citada.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL AÑO DE 1942
D.O. 31 diciembre 1941.

"ARTICULO 6o. "Se facultó al Ejecutivo Federal - para variar discretionalmente dentro de forma de recaudación establecida en las leyes que rigen el cobro de los impuestos, derechos y aprovechamientos que el artículo primero establece, cuando de conformidad con esas leyes dicha recaudación deba efectuarse mediante el uso de estampillas con resello especial o más sí. El Ejecutivo hará la modificación según le desare."

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL AÑO DE 1943.
D.O. 31 diciembre 1942.

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL AÑO DE 1945.
D.O. 10 diciembre de 1944.

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL AÑO DE 1946.
D.O. 31 diciembre de 1945.

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL AÑO DE 1947.
D.O. 31 diciembre de 1946.

"ARTICULO 10". Con objeto de simplificar las obligaciones de los contribuyentes, de facilitar la recaudación de los impuestos y de hacer más efectivos y prácticos los sistemas de control fiscal, el Ejecutivo Federal podrá suprimir, modificar, o adicionar, en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimientos; así variar, en algunas formas, las relativas al objeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones y sanciones.

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL AÑO DE 1948.
D.O. 10 diciembre de 1947.

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1949.
D.O. 10 diciembre 1948.

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1950
D.O. 31 diciembre 1949

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1951
D.O. 20 diciembre 1950

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1952
D.O. 31 diciembre 1951

"ARTICULO 1o. " El Ejecutivo Federal podrá suprimir, modificar o adicionar, en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimientos sin variar en algunas formas las relativas al objeto, cuotas, tasa o tarifa del gravamen, infracciones o sanciones.

"ARTICULO 2o. " El Ejecutivo Federal podrá suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimientos; así variar las relativas al objeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones o sanciones.

"ARTICULO 3o. " El Ejecutivo Federal podrá suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimientos, así variar las relativas al objeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones o sanciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para expedir las circulares periódicas necesarias, en los casos en que las leyes especiales establezcan como bases para determinar los impuestos el valor de los productos sometidos a las cotizaciones de los mismos a mercados extranjeros.

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1955
D.O. 10 diciembre 1954.

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1956.
D.O. 31 diciembre 1955.

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1957
D.O. 31 diciembre 1956.

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1958
D.O. 31 diciembre 1957.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1959
D.O. 24 diciembre 1958.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1960
D.O. 20 diciembre 1959.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1961
D.O. 10 diciembre 1960.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1961.
D.O. 10 diciembre de 1960.

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1964.
D.O. 10 diciembre 1963.

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1965.
D.O. 31 diciembre 1964.

"ARTICULO 4o. " El Ejecutivo Federal podrá suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimientos sin variar las relativas al objeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones o sanciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para expedir las circulares periódicas necesarias, en los casos en que las leyes especiales establezcan como bases para determinar los impuestos, el valor o precio al público de los productos sometidos a las cotizaciones de los mismos en mercados nacionales o extranjeros a la fijación de precios mínimos fiscales.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1966.
D.O. 31 diciembre 1965.

"ARTICULO 4o." El Ejecutivo Federal podrá suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimientos sin variar las relativas al objeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones o sanciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para expedir las circulares periódicas necesarias, en los casos en que las leyes especiales establezcan como bases para determinar los impuestos, el valor o precio al público de los productos sometidos a las cotizaciones de los mismos en mercados nacionales o extranjeros a la fijación de precios mínimos fiscales.

El último día del período de validez de los circulares no se haya variaciones a los precios mínimos fiscales o a los oficiales, serán aplicables, los que se hubieran expedido en la anterior publicación.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1967.
D.O. 31 diciembre 1966.

En el mismo sentido que la anterior.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1968.
D.O. 10 diciembre 1967.

"ARTICULO 2o. " El Ejecutivo Federal queda facultado para:

I.- Suprimir, modificar o adicionar en las leyes tributarias, las disposiciones relativas a la administración, control, forma de pago y procedimientos sin variar las relativas al objeto, objeto, cuota, tasa o tarifa del gravamen, infracciones o sanciones.

II.- Crear, suprimir o modificar las cuotas, tasa o tarifas de los derechos, productos o aprovechamientos.

Las cuotas de los derechos, serán iguales para quienes realicen servicios análogos y para su determinación se tendrá en cuenta el consumo de dichos servicios o el uso que se haga de ellos.

III.- Establecer o modificar las competencias que deban cubrir los organismos descentralizados y corporaciones de participación estatal, respecto a los bienes federales aptados o asignados para su explotación, o en relación con el consumo de los productos o ingresos a los que se refieren.

IV.- Contratar suministros materiales y emitir valores en moneda nacional, para compra y refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o para inversión pública productiva. Las Amortizaciones se harán en plazos mayores de 20 años y los intereses no excederán del 5% anual.

El Ejercicio de esta facultad dará cuenta el Ejecutivo oportunamente al Congreso de la Unión, especificando las características de las operaciones realizadas.

V.- Señalar las demás organismos descentralizados y corporaciones propiedad del Gobierno Federal, a los que deba aplicarse las disposiciones del artículo 14, así como la fecha a partir de la cual regirán las mismas disposiciones a dichos organismos y corporaciones.

T E M A II

- II. NUESTRO CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.
- II.1 Consideraciones Generales
- II.2 Antecedentes.
 - II.2.1 Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de diciembre de 1947.
 - II.2.2 El Decreto de 27 de enero de 1948
 - II.2.3 Decretos de Control Especial
 - II.2.4 La Reforma de 1958
 - II.2.5 La Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado.
 - II.2.6 La Modificación de 26 de febrero de 1965.
- II.3 La Vigente Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- II.4 Otras Leyes
 - II.4.1 Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas
 - II.4.2 Ley de Inspección de Adquisiciones
 - II.4.3 Ley de Ingresos de la Federación
 - II.4.4 Presupuesto de Egresos de la Federación
- II.5 Observaciones al Capítulo

NUEVO CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

CONSIDERACIONES GENERALES.- Hasta época relativamente cercana el Estado sólo fue un órgano protector de las actividades de los particulares; es decir, salvaguardaba los intereses de la sociedad por medios policiales o militares y proporcionaba un mínimo de servicios sociales.

En la actualidad, el Estado ya no es un mero espectador del juego de las fuerzas económicas, sino también un agente activo de ordenación y gestación de los fenómenos; ha abandonado su actitud pasiva, contemplativa, para intervenir directamente en la vida económica.

Consecuentemente el Estado tiene ahora un grupo de tareas propias que se relacionan con el fomento del desarrollo económico y social del país.

Para ello ha expedido una serie de disposiciones legales que inducen la actividad de los particulares hacia los campos que benefician a la economía del país; reglamenta la actividad del particular en la prestación de determinados servicios públicos y suple al particular en la satisfacción de las necesidades co

lectivas, esta actividad la realiza a través de la función administrativa.

Para realizar la función administrativa la administración pública se encuentra organizada bajo dos formas fundamentales: la centralización y la descentralización.

En el régimen de centralización los órganos de la administración se agrupan en una relación de dependencia jerárquica de unos respecto de otros y un vínculo liga a todos los componentes del superior al inferior, los cuales conservan una relación de unidad a través del poder de decisión y de mando.

En México la organización administrativa centralizada es la forma principal de organización, pues el Presidente de la República tiene el doble carácter de órgano político y administrativo. Como autoridad, ocupa el lugar más alto en la jerarquía administrativa, realiza la voluntad del legislador y concentra los poderes de decisión y de mando. Para realizar estas funciones, necesita auxiliares en subordinación y coordinación dentro del Poder Ejecutivo; por ello, la Constitución, en sus artículos 90 y 92, previene la existencia de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La descentralización administrativa existe al lado del régimen de centralización y consiste en confiar a otros órganos la realización de actividades administrativas, generalmente de carácter especializado.

En la descentralización, los órganos no están ligados por una relación de jerarquía, ni subordinación y gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio.

La descentralización administrativa ha tomado gran impulso en los Estados contemporáneos como medio para cumplir más eficazmente las tareas gubernamentales, ya que la naturaleza técnica de muchas de ellas obligan a sustraerlas de la organización centralizada y encomendarlas a elementos especiales.

De acuerdo con la clasificación doctrinal de Gabino Fraga, la descentralización adopta tres diferentes modalidades:

- a) Descentralización por región
- b) Descentralización por servicio
- c) Descentralización por colaboración

Para los fines de este trabajo sólo nos interesa la descentralización por servicio, forma de organización administrativa en la que se ubica a los organismos descentralizados y que tiene por objeto aumentar la eficiencia del Estado en la prestación de servicios técnicos que requieran de personas especializadas en determinada materia.

La actividad del Estado, por lo que hace a su intervención en la vida económica del país, no queda circunscrita a su actuación a través de la estructura centralizada o de la descentralizada, sino también se manifiesta por medio de las empresas de

participación estatal o de economía mixta, organizadas conforme a la legislación mercantil, sujetas a dicha legislación y cuyo capital sólo en parte pertenece al Estado.

ANTECEDENTES. - Con anterioridad a la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 30 de diciembre de 1947, privaba una situación irregular y heterogénea en cuanto a la intervención del Estado en los organismos existentes ya en aquella época. Eran las respectivas leyes orgánicas creadoras de tales empresas públicas las que establecían las bases de su organización y administración, así como la mayor o menor intervención que el Estado debería tener en ellas; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mantenía relaciones de control en cuanto al ejercicio presupuestal relacionado con subsidios otorgados con aportación de fondos para incrementar al patrimonio neto de cada organismo y --- aprobación de financiamiento extranjero. También en el aspecto fiscal se ejercía control, en algunas ocasiones hasta nombrando a una delegación de inspectores encargados de una vigilancia permanente.

En esas condiciones, el Ejecutivo Federal advirtió la necesidad de enviar al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, movido por la conveniencia de esta-

blecer un sistema uniforme de control sobre tales organismos - que el desarrollo económico iba haciendo proliferar.

En la exposición de motivos de dicha iniciativa, se declara que para procurar el adecuado aprovechamiento de los re cursos naturales del país o la satisfacción de necesidades públi-- cas específicas que exijan una organización especializada y administración ágil, de tipo comercial o industrial, el Gobierno Federal ha venido creando numerosos organismos descentralizados -- con personalidad jurídica y patrimonio propios, y participando en empresas comerciales e industriales, y considerando estos organismos y empresas como instituciones de interés general y auxiliares del Poder Público, por ello éste debe vigilar y regular su funcionamiento con objeto de que cumplan con los fines para los - que fueron creados y controlar la adecuada utilización de sus fon dos.

Con base en lo anterior, en diciembre de 1947 se promulgó la primera ley que se refería a la supervisión financie ra y control administrativo de los organismos descentralizados - y empresas de participación estatal, con excepción de las institu ciones docentes y culturales.

LEY PARA EL CONTROL DE ORGANISMOS DESCENTRALIZA-- DOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL DE 30 DE DI-- CIEMBRE DE 1947.- El artículo primero de esta Ley, disponía que quedaban sujetos a la supervisión financiera y control admi--

nistrativo del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con excepción de las instituciones docentes y culturales.

El artículo segundo, establecía que, para los efectos de dicha Ley, eran organismos descentralizados las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que fuera la forma jurídica que adoptaran y siempre que sus recursos hubieran sido o fueran suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal y que su objeto y funciones propias, implicaran una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

El artículo tercero disponía que, para los efectos de la ley, eran empresas de participación estatal aquéllas que satisficieran alguno de los siguientes requisitos: a) Que el Gobierno Federal tuviera la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, b) Que el Gobierno Federal aportara o fuera propietario del 51% o más del capital o acciones; c) Que en la constitución de su capital se hicieran figurar acciones de serie especial que sólo pudieran ser suscritas por el Gobierno Federal, etc.

Por resolución del Ejecutivo Federal, podrían asi-

milarse a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal regulados por la Ley, sus filiales o subsidiarias y aquéllas empresas con posición o situación análoga a la de los organismos o empresas sujetos al control de la Ley.

Las acciones del Sector central en materia de control y vigilancia de los organismos sujetos a la ley, quedaban a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues ésta fiscalizaría sus operaciones para informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico por medio de una auditoría permanente e inspección técnica. Para tal efecto, se establecían en favor de dicha Secretaría las facultades discrecionales siguientes: a) Solicitar informes financieros. b) Revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones. c) Practicar toda clase de auditorías (pre y post auditorías), glosar las cuentas y revisar los balances que se practiquen. d) Calificar las erogaciones previamente a su pago, incluyendo las compras, pudiendo vetar aquéllas que no se sujetaren al presupuesto o al programa, a los acuerdos de su Consejo o Junta Directiva, a la legislación vigente o fueran lesivas a su economía. e) Promover innovaciones en su organización o funcionamiento. f) Fincar las responsabilidades que resultaren del manejo y operación de los bienes de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y g) Autorizar la cancelación de créditos a favor de esas

Instituciones.

Como se podrá advertir, la ley concentraba en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la mayoría de las más importantes funciones de control y vigilancia sobre las empresas públicas, ya que incluía atribuciones en materia de inversiones, presupuestos, finanzas y adquisiciones.

El control por parte de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, hoy del Patrimonio Nacional, se realizaba a través de la selección de contratistas, formulación de contratos de obras e inspección de las mismas que se llevarán a cabo en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de acuerdo con los términos de la Ley de Inspección de Contratos de Obras Públicas, siempre y cuando el importe de las obras objeto del contrato, excedieran del límite señalado por el Ejecutivo Federal.

Al fincar sus pedidos, no podrían las empresas públicas adquirir mercancías en igualdad de especificaciones, a precios superiores de los fijados por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. De igual manera, podría esta Secretaría, a solicitud de la de Hacienda, hacer las investigaciones sobre casos concretos de compras que se consideran lesivas a la economía de alguna empresa.

EL DECRETO DE 27 DE ENERO DE 1948.- En virtud de que el artículo 15 de esta Ley facultaba a la Secretaría de Hacienda y -

Crédito Público para crear el organismo administrativo encargado de aplicar directamente las disposiciones en materia de control y vigilancia de las empresas públicas, el Ejecutivo Federal expidió un decreto el 27 de enero de 1948 (publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 del mismo mes y año), por el cual se creaba la Comisión Nacional de Inversiones, como organismo administrativo dependiente de la Secretaría de Hacienda, encargado de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación a que se refería la Ley de 1947.

Dicha Comisión, se integraba por los siguientes organismos: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, y Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; además de las Secretarías de Economía Nacional, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Obras Públicas, Marina y Defensa Nacional, que sólo participarían con voz y voto en las reuniones de la Comisión cuando fueran citadas para tratar asuntos relativos a organismos descentralizados o empresas de participación estatal relacionados con ellas.

El pleno podía funcionar con la presencia de cinco miembros y tenía las siguientes funciones: a) Ser órgano de consulta; b) Preparar el anteproyecto de Reglamento de la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; c) Asesorar al vocal ejecutivo; d) Hacer in-

investigaciones a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; -
e) Con el representante de la Secretaría de Bienes Nacionales y dos miembros más, que podrían ser vocales no permanentes, se constituiría una Subcomisión encargada de revisar mensualmente el estado de ingresos y gastos presentada por el vocal ejecutivo.

El artículo diez, ordenaba que, mientras no se expidiera el reglamento de la Ley de 1947, el control y vigilancia - por parte de la Comisión Nacional de Inversiones de los organismos y empresas, se limitaría al estudio y verificación de los balances e informes de las auditorías correspondientes. Para tal - efecto, la Comisión podía designar auditores externos o aprovechar los servicios de los auditores internos de las propias empresas u organismos. Tanto los auditores internos como los externos, deberían sujetarse a las instrucciones que les comunicara - la Comisión Nacional de Inversiones respecto a la forma y plazos en que deberían presentar los balances e informes que la misma requiera.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédi - to Público, seguirá ejerciendo las funciones que según otras le - - yes le correspondían en relación con los organismos descentrali - zados y empresas de participación estatal.

Los organismos o empresas que se crearan con - - posterioridad, quedarían sujetos a la vigilancia de la Comisión -

Nacional de Inversiones cuando el Ejecutivo Federal así lo determinara y llenaran los requisitos de la ley respectiva.

A la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se le daba intervención en materia de inspección de obras, así como en lo relativo a los precios máximos de las adquisiciones a que se refería el artículo 11 de la ley de control de 1947.

Lo anterior es en términos generales, el contenido del decreto presidencial que creó la Comisión Nacional de Inversiones. Sin embargo, la elaborada técnica empleada no sirvió de mucho pues tuvo una efímera vigencia, ya que el decreto que la creó fue derogado por otro del seis de diciembre de 1949, (publicado en el Diario Oficial del 19 de diciembre del mismo año). Esto obedeció a que, de acuerdo con el considerando segundo, el organismo mencionado -Comisión Nacional de Inversiones-, según lo demostró la experiencia, no satisfizo plenamente las finalidades que se propuso la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Al derogarse en todas sus partes el decreto que ha bía creado la Comisión Nacional de Inversiones, desaparece ésta y sus funciones quedan encomendadas en lo referente a las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros, a las Comisiones Nacionales de Seguros y Bancaria, en la medida que lo acordara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual quedó nueva

mente facultada para establecer un organismo de control y vigilancia sobre los demás organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

DECRETOS DE CONTROL ESPECIAL. - Aún con posterioridad a 1947, cuando ya estaba en vigor la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, - se expidieron algunos decretos especiales que se referían exclusivamente a ciertas empresas públicas en las que el Ejecutivo Federal iba a tener una intervención concreta y específica.

Uno de los decretos especiales fue el de 29 de junio de 1951, publicado en el Diario Oficial de 7 de septiembre del mismo año, que dispuso que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, substituiría a la Comisión Nacional de Inversiones como organismo encargado del control administrativo de la Comisión Federal de Electricidad.

Este decreto de control especial, referido exclusivamente a la Comisión Federal de Electricidad, no abarcaba todos los aspectos de un verdadero control, pues se reducía únicamente a la inspección de obras y de adquisiciones en términos generales, dejando fuera de la esfera de competencia de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa el control financiero, que por no concedérselo expresamente, quedaba en poder de su titular originario, esto es, la Secretaría de Hacienda.

y Crédito Público, o el organismo que ésta creara para tal efecto.

De esta manera, podemos afirmar que aún después de expedida la Ley de Control de 1947, siguió privando un verdadero desorden en esta materia, pues las facultades de control que primitivamente estaban encomendadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasaron a ser competencia de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, pero sólo de manera aislada y respecto de ciertos organismos sujetos a la Ley de Control.

Otro decreto de control especial fue el de 8 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial del 29 de diciembre del mismo año, que dispuso que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa debería proceder a ejercitar sus funciones de control y vigilancia sobre los Ferrocarriles Nacionales de México.

LA REFORMA DE 1958. - La existencia de tan caótica y desordenada situación en materia de control y vigilancia de las empresas públicas, dió marco para que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958 (Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958) tratara de remediar esa situación reorganizando el sistema de control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En efecto, la nueva Ley de Secretarías y Departamentos

tamentos de Estado, concentró las más importantes facultades - de la Ley de 1947 en la Secretaría del Patrimonio Nacional. La Fracción XII del artículo 7o. establece como facultad exclusiva - de esta Secretaría, la de controlar y vigilar financiera y adminis- trativamente las operaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las so- ciedades o instituciones en que el Gobierno Federal posea accio- nes o intereses patrimoniales, y que no están expresamente enco- mendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de - Estado.

Esta disposición suprimió las facultades que en -- materia de control tenía la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú- blico respecto a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, confiándoselas a la Secretaría del Patrimo- nio Nacional. Sin embargo, debe entenderse que, aunque la Ley no lo dice, las facultades de control y vigilancia otorgadas a la - Secretaría del Patrimonio Nacional, las iba a ejercer sólo en -- aquéllas empresas públicas que no fueran las Instituciones Nacio- nales de Crédito o de Seguros pues éstas seguían bajo el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ejercido a través del control directo que ejercían sobre ellos las Comisiones Na- cionales Bancarias y de Seguros respectivamente ya que aún cuan- do el artículo sexto de la Nueva Ley de Secretarías y Departam- mentos de Estado no le confiera esa facultad a la Secretaría de --

Hacienda, debe estimarse vigente el decreto que suprimió la Comisión Nacional de Inversiones y que transfirió las facultades -- que tenía ésta sobre las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros, a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado dió una gran preponderancia e intervención en las funciones de control y vigilancia de las empresas públicas a dos Secretarías: la del Patrimonio Nacional y la de la Presidencia, en materia de finanzas y administración a la primera, y en materia de inversiones a la segunda; dejando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control y vigilancia de las Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales Auxiliares de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros.

LA JUNTA DE GOBIERNO DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS DEL ESTADO.

El Ejecutivo Federal creó por Decreto de 13 de marzo de 1959, la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como organismo administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargado de asumir las funciones de control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, previstas en la Ley de la materia de 30 de diciembre de 1947, sin perjuicio de las que conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado --

correspondieran a la Secretaría de la Presidencia.

La Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado se integró por la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Nacional Financiera, S. A.

Actuarían como miembros alternos todos los demás Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado que no fueran miembros permanentes, así como los Directores Generales de Petróleos Mexicanos y del Banco de México.

LA JUNTA DE GOBIERNO DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS DE ESTADO. - La Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado, como organismo administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargado de asumir las funciones de control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, era un cuerpo casi exclusivamente de consulta, pues se concretaba a emitir opiniones sobre las cuestiones que fueran sometidas a su consideración para otras dependencias.

Las pocas facultades importantes que se le concedían tenía que ejercerlas previa aprobación de otras dependencias del Ejecutivo.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley de Control de 1947, el Ejecutivo debería determinar los organismos

empresas y fideicomisos que quedarían sometidos a la vigilancia y control de la Secretaría del Patrimonio Nacional por conducto de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado. La Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado propondría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las normas generales y especiales sobre auditoría externa de las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares y de las Instituciones Nacionales de Seguros, que considera necesarias para controlar las operaciones que no fueran propias o esenciales del objeto de su instituto, sus adquisiciones y sus gastos de administración, las que una vez aprobadas por la Secretaría deberán aplicarse por conducto de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros.

Este artículo volvió a dar intervención a la Secretaría del Patrimonio Nacional sobre las Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares, Instituciones Nacionales de Seguros, aún cuando sólo respecto de aquellas operaciones que no fueran propias o esenciales de su objeto o instituto.

El decreto que suprimió la Comisión Nacional de Inversiones había dispuesto que estas instituciones de crédito y seguros quedarían bajo el control de las Comisiones Nacionales Bancarias y de Seguros y ordenaba que éstos deberían presentar anualmente a aquélla, sus programas de actividad y sus presu-

puestos de gastos de operación, para los efectos de emitir su opinión sobre ellos.

La Secretaría del Patrimonio Nacional estaría representada en los Consejos de Administración, Juntas Directivas o Juntas de Gobierno de todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sujetos a control, y en los de las Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros solamente cuando mantuvieran inversiones permanentes de capital en empresas de tipo privado que, consideradas aisladamente o sumadas a las que en la misma empresa poseyeran, el Gobierno Federal u otros organismos o empresas descentralizadas, representaren más del 51% del capital de la empresa emisora. Esta disposición daba nuevamente intervención a la Secretaría del Patrimonio Nacional en las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y en las Instituciones Nacionales de Seguros.

Por último, se disponía que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal requerirían autorización de la Secretaría del Patrimonio Nacional para constituir gravámenes sobre los recursos o bienes que les hubiere aportado el Gobierno Federal.

Lo anterior se debe a que al Estado le interesa cuidar el destino que va a darse a su patrimonio en las empresas públicas en que participa económicamente.

LA MODIFICACION DE 26 DE FEBRERO DE 1965. - El decreto que había creado la Junta de Gobierno de los organismos y -empresas del Estado, fue modificado y adicionado por el de 26 de febrero de 1965, publicado en el Diario Oficial del 8 de marzo del mismo año. Con fundamento en los artículos 70, frac---ción XII y Quinto transitorio de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que atribuyen a la Secretaría del Patrimonio Nacional las funciones de controlar y vigilar financiera y administrativamente las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y considerando que de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federa---ción para el ejercicio fiscal de 1965 los organismos descentralizados y las empresas que sean propiedad del Gobierno Federal, deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus proyectos de presupuestos para cada ejercicio fiscal a fin de que sean sometidos a la aprobación del Ejecutivo -Federal, se expidió este decreto que reformó la estructura y -funcionamiento de la Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado creada en 1959. El artículo segundo de dicho decreto establece que se crea la Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, encargado de asumir las funciones de control y vigilancia de los organis--mos descentralizados y empresas de participación estatal, pre

vistas en la Ley de la materia de 30 de diciembre de 1947, sin perjuicio de las que conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Ley de Ingresos de la Federación y decreto que aprueba el Presupuestos de Egresos de la Federación, corresponden a las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

La Junta de Gobierno de los organismos y empresas del Estado se integró por los funcionarios de máxima jerarquía de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La Junta de Gobierno tenía facultades de control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y de vigilancia de las disposiciones que dictare la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de las inversiones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Ingresos de la Federación y el decreto que aprueba el presupuesto de Egresos de la Federación, vigilaría también que las erogaciones autorizadas por ella conforme a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento, se aplicaran a los fines para los cuales fueron autorizados.

Para cumplir con tales finalidades se dieron a la Junta las siguientes facultades de control sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal: a) proyectar las normas para su control; excepción hecha de las institu--

ciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, b) someter al ejecutivo Federal y previa su aprobación, promover por los conductos y medios legales pertinentes, la modificación de la estructura y bases de organización y operación de estos organismos; c) llevar el registro de todos los organismos y empresas, sujetas al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional; d) aprobar las reglas e instructivos generales y especiales a los que deban sujetarse las oficinas técnicas y administrativas dependientes de la Junta para ejercer las funciones de control y vigilancia que les correspondían. e) Para determinar y establecer las técnicas y procedimientos legales, contables y económicos adecuados para supervisar y comprobar la eficiente administración y operación y el cumplimiento de sus finalidades y de los programas de operación.

La intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional se llevaba a cabo al designar a los auditores externos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sometido a su control y vigilancia al designar un representante con voz, pero sin voto, para que asistiera a las sesiones de los Consejos de Administración o Juntas Directivas y a las asambleas de accionistas que celebraran los organismos y empresas mencionados en el artículo 50. de la Ley de Ingresos

de la Federación para el año de 1965 (siempre que no tuviera ya representación permanente en dichos cuerpos por razón de las leyes orgánicas, de los estatutos o de las escrituras constitutivas que rijan esas entidades) y en los demás organismos descentralizados y empresas de participación estatal sujetos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en cuyos órganos de gobierno no estuviere representado, esta Secretaría podría designar un representante con voz, pero sin voto, para que asistiera a las sesiones de los Consejos de Administración o Juntas Directivas que celebraren.

Obligaciones a cargo de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en relación con la Secretaría del Patrimonio Nacional, de acuerdo con este decreto.

Las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público deberán enviar a la del Patrimonio Nacional, dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, los planes de inversión, presupuestos, y las modificaciones a los mismos que se hayan autorizado para cada organismo descentralizado o empresa de participación estatal sometidos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará aviso a la del Patrimonio Nacional, simultáneamente a su expedición, de las órdenes de pago que autorice a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en el ejer

ción de sus presupuestos, conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación y su Reglamento. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionará también los demás datos complementarios de esas órdenes de pago que le vaya solicitando la propia Secretaría del Patrimonio Nacional.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional, fijarán de común acuerdo y con base en las disposiciones legales aplicables, las cuotas que corresponderá cubrir a cada uno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal objeto de este decreto. ----- Estas cuptas se destinarán a sufragar los gastos de control y vigilancia encomendadas a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Por su parte los organismos y empresas sujetos al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional tendrán la obligación de implantar los sistemas y métodos de contabilidad, control y auditoría externa aprobados por dicha Secretaría, salvo lo que sobre el particular establecieren las normas jurídicas que les dieron origen.

También se establece en esta Ley que la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado deberán someter su reglamento interior a la aprobación de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El artículo primero transitorio de este decreto - abrogaba el de 13 de marzo de 1959 publicado en el Diario Oficial de 31 de marzo del mismo año.

Debido a la desfavorable experiencia propiciada por la Junta de Gobierno creada en 1959, que se estableció como un verdadero organismo intersecretarial y que nunca funcionó como tal, el decreto de 1965 le dió una nueva estructura, integrándola sólo con funcionarios de la Secretaría del Patrimonio Nacional, así se hizo más factible y práctico su funcionamiento, puesto que de hecho, la Junta era la Secretaría del Patrimonio Nacional y estaba formada por sus más importantes funcionarios.

De esta manera, se dio un paso importante y decisivo, tendiente a lograr una mayor efectividad en las tareas de control y vigilancia de las empresas públicas.

LA VIGENTE LEY PARA EL CONTROL. - El Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, fue aprobada íntegramente por ambas cámaras y promulgada por el Ejecutivo Federal el 27 de diciembre de 1965. El cuatro de enero de 1966 la Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el 5 de enero de 1966.

Organismos Sujetos a control:

Artículo 1o. "Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de la misma, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, con excepción de:

a) Las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

b) Las empresas en que las instituciones mencionadas en el inciso anterior, hayan suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tengan capital mayoritario dichas instituciones, a menos que se encuentren comprendidas dentro del presupuesto de egresos de la Federación, en cuyo caso quedarán sujetas a las disposiciones de esta Ley.

c) Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal, y

d) Las instituciones docentes y culturales.

Las instituciones y fideicomisos comprendidos en las primeras tres fracciones, quedan excluidas de la aplicación de la Ley, en virtud de que están sometidas a otros controles previstos en distintas leyes y ejercidos por otras dependencias oficiales.

Las instituciones docentes y culturales comprendidas en la última fracción, ya quedaban excluidas desde la Ley de 1947 en razón de los fines que realizan.

"El Ejecutivo Federal ejercerá las funciones que esta Ley le confiere, por conducto de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las facultades que en esta materia les otorguen otras leyes".

Muy importante es el hecho de que esta ley para el control, no modifica la estructura administrativa existente, como sucedió con leyes anteriores que creaban organismos especiales para tal fin, sino que se encomiendan tales funciones a tres entidades ya creadas; Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia.

Los Artículos 2o. y 3o. definen a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal respectivamente, para los fines de la Ley. Estas disposiciones son sustancialmente iguales a las relativas de la Ley de 1947.

Artículo 4o. La nueva Ley dispone que "Se asimilarán a las empresas de participación estatal, y se someterán por lo tanto al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, las empresas en que un organismo descentralizado

o empresa de participación estatal hayan suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tengan participación mayoritaria, el organismo descentralizado o la empresa de participación estatal, en su caso".

El control se ejerce tanto sobre la inversión directa del Gobierno Federal en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como sobre la inversión - que a su vez efectúen éstos en otras empresas, las que para los fines de la Ley se consideran de participación estatal.

Control que ejerce la SEPANAL. - El artículo 5o. de la ley que se analiza, establece para el control y vigilancia de los organismos por parte de Sepanal la auditoría permanente y la inspección técnica en los aspectos económico y operativo. Este artículo -- confiere también a la Sepanal, la función de verificar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de vigilancia de inversiones y ejercicio del presupuesto dicten la S.P. y la S.H.C.P. respectivamente, pero hace la salvedad en el párrafo siguiente de que este control y vigilancia, serán independientes de los que corresponden a la SP y la SHCP, en esas materias en virtud de las facultades que les fueren conferidas por otras leyes.

De la lectura del artículo 5o. surgen dos aspectos interesantes: Se identifican la verificación del cumplimiento de disposiciones dictadas por otros organismos con la vigilancia y - el control que sobre ellos ejerce la Secretaría del Patrimonio Na

cional, lo cual en mi concepto es erróneo, ya que el controlar - es una actividad mucho más amplia que la simple verificación e incluso la absorbe.

En el caso de que el legislador haya identificado - la verificación con el control, se crea una duplicación en las fun - ciones de estas tres Secretarías, dando preponderancia a la Se - cretaría del Patrimonio Nacional, ya que además de las funcio - nes de control administrativo y vigilancia financiera que sobre - las empresas públicas tiene encomendadas, debe verificar (con - trolar y vigilar) el cumplimiento de las disposiciones que en ma - teria de inversiones dicte la Secretaría de la Presidencia, y de - las que en materia de presupuesto dicte la de Hacienda y Crédito Público, pues las funciones de estas dos Secretarías en sus res - pectivas competencias, son independientes de las que sobre la - misma materia ejerce la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El artículo 60. de esta Ley establece los medios - por los cuales las Secretarías de Patrimonio, Presidencia y Ha - cienda, se coordinarán en el ejercicio de las funciones de control y vigilancia, al ordenar a la S.H.C.P. y Presidencia el envío de los planes y programas de inversión y presupuestos ya aprobados por ellos mismos a la Sepanal en un plazo fijo, y al ordenar --- también a Hacienda el aviso a Sepanal de las órdenes de pago que autorice a los organismos en el Ejercicio de su presupuesto, así como proporcionarle toda la información que le requieran en re-

lación con sus órdenes de pago.

Acción de la S.H.C.P. en materia de control y vigilancia.- El mismo artículo 6o., establece los medios de control por parte de la S.H.C.P., al ordenar a los organismos y empresas comprendidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. a) - concentrar todos sus ingresos en la Tesorería de la Federación; b) recabar la autorización de esta Secretaría para obtener créditos y suscribir títulos de crédito o cualquier otro documento - en el que contraigan obligaciones.

Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.- La ley de - Inspección de Contratos y Obras Públicas de 24 de diciembre de 1965, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de enero de 1966, incluye a los organismos descentralizados y - las empresas de participación estatal dentro de las disposicio- - nes relativas a la materia que regula.

Dispone que la intervención en los contratos rela - tivos a las obras de construcción, instalación, conservación, - reparación y demolición de bienes inmuebles, así como la ins - pección y vigilancia de esas obras que llevan a cabo las Secreta - rías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito - Federal, los Gobiernos de los Territorios Federales; los orga - nismos públicos y las empresas de participación estatal, se re - girán por las disposiciones de esta Ley.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá en los contratos y en la ejecución de las obras a que se refiere esta Ley, la intervención que le confieren las leyes de Ingresos, Orgánica del Presupuesto de Egresos y Orgánica de la Tesorería de la Federación y sus disposiciones reglamentarias.

Las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, intervendrán conjuntamente en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal y vigilarán la ejecución de los mismos en los términos de la Ley que comentamos, coordinando su intervención en los casos no previstos por la misma.

El artículo segundo introduce un concepto nuevo para comprender a las entidades sujetas a la Ley, o sea el de los organismos públicos, que para los fines de la misma se consideran como tales, a las comisiones, juntas, patronatos, instituciones y demás entidades creadas por la Federación que tengan o administren un patrimonio o presupuesto formado con fondos o bienes federales, así como los organismos públicos descentralizados.

Este artículo pretende crear al organismo público como una noción más amplia que la de organismo descentralizado, pues dispone que tanto éste como las juntas, comisiones, -

patronatos, instituciones y demás entidades creadas por la Federación que tenga o administre un patrimonio o presupuesto formado con fondos o bienes federales, son organismos públicos.

No parece muy certera la disposición de la Ley, en virtud de que cuando el Gobierno Federal crea una entidad cualquiera que sea el nombre que adopte para administrar un patrimonio de propiedad pública, no puede hacerlo más que por dos vías, o sea por la centralización o por la descentralización, es decir que la entidad que se cree al no ser parte de la administración centralizada, será invariablemente organismo descentralizado.

En consecuencia, lo que la Ley quiere hacer aparecer como organismos públicos, no son más que los organismos descentralizados, llámeseles juntas, patronatos, comisiones, instituciones, etc.

En cuanto al concepto de empresa de participación estatal, remite a lo que como tal define la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y que se encuentran sometidas al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Si se querfa dar un alcance más amplio al concepto de organismos públicos, debió, en todo caso, incluirse también en él expresamente a la empresa de participación esta

tal que como empresa pública que es, podía perfectamente encajar en la noción de organismo público.

Quedan excluidos de la aplicación de esta Ley, -- los organismos que a su vez excluye el artículo primero de la Ley para el control en sus tres primeras fracciones, esto es, -- las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y las empresas que tengan suscrita la mayoría de su capital por las instituciones nacionales mencionadas, directamente o a través de otras empresas en las que tengan igualmente participación mayoritaria dichas instituciones, a menos de -- que aquéllas estén comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, en cuyo caso les serán aplicables a las -- disposiciones de esta Ley.

Asimismo, quedan exentos de la aplicación de esta Ley, los fideicomisos creados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal.

En cambio las disposiciones de esta Ley se aplicarán a las instituciones docentes y culturales, las que aún cuando estaban exentas de la vigilancia y el control financiero y administrativo por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional, no lo están de la inspección de contratos y obras públicas que realicen, cuenta habida de que la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas no las excluye expresamente, de lo cual debe de-

ducirse que las obras que ejecuten por cuenta propia o las que encomienden a terceros en virtud de contratos de obras públicas, quedarán sujetas a la inspección que la Ley establece.

Por otra parte, la persona física o moral a quien se encomiende u ordene la obra, recibe el nombre de contratista.

La Dependencia ejecutará las obras que requiera por administración directa su intervención de contratista, o mediante contrato de obra que sólo podrá celebrar con las personas inscritas como tales en el Padrón General de contratistas del Gobierno Federal que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El artículo doce de la Ley dispone que se constituye la Comisión Técnico Consultiva de Contratos y Obras Públicas que se integrará con nueve miembros permanentes representantes de las dependencias e instituciones siguientes: Secretaría de Obras Públicas; Secretaría del Patrimonio Nacional; Secretaría de Recursos Hidráulicos; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Departamento del Distrito Federal; Comisión Federal de Electricidad; Petróleos Mexicanos y Cámara Nacional de la Industria de la Construcción.

Además serán miembros especiales los representantes de las demás Secretarías y Departamentos de Estado y del Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad -

y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Nacional de la Vivienda y Ferrocarriles Nacionales de México.

Los miembros especiales sólo serán citados cuando la Comisión trate algún asunto relacionado con las obras que corresponda realizar a las dependencias que representen.

Fungirá como Presidente de la Comisión el representante de la Secretaría de Obras Públicas, y como Secretario el representante de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La ley no señala funciones específicas a la Comisión Técnico Consultiva de Contratos y Obras Públicas, sino que como su nombre lo indica, sólo será un organismo técnico de estudio y consulta para asesorar a las Secretarías de Obras Públicas y del Patrimonio Nacional en las disposiciones que dicten para aplicar las que contiene la Ley.

Ley de Inspección de Adquisiciones. - Esta Ley fue expedida el 23 de diciembre de 1965 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre del mismo año, dispone que la adquisición de mercancías, de bienes muebles y de materias primas para el servicio de las Secretarías y Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal, Gobiernos de los Territorios Federales, organismos públicos y empresas de participación estatal, se regirá por las disposiciones de esta ley, cuya aplicación y vigilancia corresponderá a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La aplicación de esta Ley y el ejercicio de las facultades que conforme a ella corresponden a la Secretaría del Patrimonio Nacional, será sin perjuicio e independientemente de la intervención y Facultades que en esta materia competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica de Presupuesto de Egresos de la Federación y su reglamento, cuando las adquisiciones deban cubrirse con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

El artículo segundo define al organismo público y a la empresa de participación estatal en los mismos términos que la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

Quedan excluidas de la aplicación de esta Ley -- las mismas dependencias que lo están respecto de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, así que son válidas para ésta las observaciones hechas a aquélla.

Ley de Ingresos de la Federación.- El sector descentralizado y paraestatal ha sido también objeto de regulación por parte de la vigente Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1970, pues señala en su artículo 1o. como uno de los renglones de ingresos de la federación a los que provienen de los enteros que efectúan tanto los organismos descentralizados como las empresas de participación estatal.

La forma de pago de los ingresos de la Federación es prevista por esta Ley en el Artículo 13o. que dispone --

que la recaudación proveniente de los conceptos previstos en el artículo 1o. aún cuando se destinen a fines específicos se hará a través de oficinas exactoras de la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público o del Banco de México y que el causante deberá obtener para la comprobación de su pago un recibo expedido por esa misma entidad en el que conste la impresión de la máquina -- registradora.

Para el caso especial de los organismos descentralizados y las empresas propiedad del Gobierno Federal el -- artículo 14o. dispone que concentrarán los ingresos que perci-- ban cualquiera que sea el concepto que los origine en la Tesore ría de la Federación, en la forma y términos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público disponga, y les serán aplicables en lo conducente las normas contenidas en el artículo anterior.

La disposición que ordena recaudar a través de las oficinas exactoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito -- Público todos los ingresos cuando se destinen a fines específicos, ha sido ineficaz en la práctica. Lo mismo ha resultado con la norma que dispone que los organismos y empresas con-- centrarán en la Tesorería de la Federación sus ingresos cual-- quiera que sea el concepto que los origina. Esta inoperancia -- práctica puede explicarse en razón de que si estas entidades -- observaran esta disposición, se verían -----

seriamente afectadas la flexibilidad y celeridad que requieren sus actividades económicas.

El mismo artículo 14o. establece que tales disposiciones serán aplicables de inmediato a los organismos más importantes dentro de la economía nacional; Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional; Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Productos Forestales Mexicanos, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Ferrocarriles del Pacífico, Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, Ferrocarriles del Sureste, - Aeronaves de México.

Esta lista no es exhaustiva ya que el artículo 2o. Fracción V, faculta al Ejecutivo para señalar a los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal, - a los que también y en la fecha que el mismo Ejecutivo determine les serán aplicadas las disposiciones contenidas en el artículo 14o. de esta Ley. Sin embargo, por razones que ignoramos, el Ejecutivo, hasta la fecha, no ha hecho uso de esta facultad.

El artículo 15o. dispone que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal no podrán gestionar ni obtener créditos o aceptar pasivos contingentes --- cualquiera que sea su destino o forma de su documentación, sin autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...

Y no tendrán validez los títulos de crédito ni cualquier otro documento en que se hagan constar las obligaciones - si en ellos no están asentados los datos de la autorización.

Por los efectos de este ordenamiento legal, se consideran empresas de participación estatal, aquéllas sociedades que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal, organismos descentralizados, empresas de participación o estas mismas empresas, conjunta o separadamente aporten o sean propietarias del 51% o más del capital social de la empresa.
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
- c) Que corresponda al Gobierno Federal la facultad de nombrar a la mayoría de los -----

miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente, o de designar al presidente o director o gerente, o bien obtenga facultades para vetar los acuerdos -- de la asamblea general de accionistas, del -- consejo de administración o de la junta directiva.

Este concepto de empresas de participación estatal es igual al que contiene la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal vigente.

En el mismo artículo 15o. se establecen los requisitos para la autorización de créditos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Cuando se trate de créditos en moneda extranjera debe opinar la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores de NAFINSA. Las tasas de intereses no deberán ser mayores -- que los que cubre el Gobierno Federal en operaciones similares. En los casos en que la Secretaría de Hacienda considere que alguna cláusula establezca condiciones inconvenientes no se autorizará el crédito.

También se establece que en los créditos destinados a financiar inversiones que formen parte de programas ---- aprobados por el Ejecutivo deberá solicitar autorización de la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Todos los requisitos anteriores obviamente tienen a proteger la economía nacional. Con este objeto, también se exige en el mismo artículo a los organismos que pretenden obtener crédito presentar en la forma y tiempo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine sus estados financieros, presupuestos, etc., para que tal entidad emita juicio sobre su solvencia.

El señalamiento de todos estos requisitos no es limitativo sino enunciativo ya que la Ley de ingresos vigente faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar todos los requisitos que estime pertinentes deben cumplir los organismos descentralizados y empresas de participación estatal para obtener la autorización de los créditos que soliciten.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION. - El presupuesto de egresos de la Federación es también un instrumento efectivo para controlar el gasto de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Para efectos de análisis se ha convenido en dividir al Gasto Público en:

1. - Gasto Directo del Gobierno Federal, que se cubre con ingresos ordinarios.
2. - Gasto de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Fede-

ral, que se cubre con ingresos propios y

3. - Gasto Total de la Federación.

Las erogaciones de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal se encuentran comprendidas en el Ramo XXV, del Presupuesto de Egresos vigente al que corresponde una partida igual a 44, 095, 427.000.00, las erogaciones señaladas en este Ramo se refieren a aquéllas que se financian con los ingresos propios de tales organismos y empresas y son independientes de las que se efectúan con los fondos que el Gobierno Federal les ministra como subsidios o aportaciones los cuales se consignan en los demás Ramos Presupuestales y que ascienden en el presente año fiscal a - - - - 515 078.25.

Al subsector paraestatal concurren más de cuatrocientos organismos tanto descentralizados como de participación estatal; sin embargo, sólo 16 organismos; 11 descentralizados y 5 paraestatales se encuentran sujetos a control presupuestal y juntos desarrollan más del 80% de la actividad total, esta razón es suficiente para que del presupuesto de egresos vigente se les destine un gasto total de 44, 095, 427, 000.00, tal y como se encuentra especificado en el párrafo anterior.

Estos organismos comprendidos en el Ramo XXV del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio -

fiscal de 1970, bajo el rubro de Erogaciones adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal, se encuentran también sujetos al control de la Ley de Ingresos de la Federación vigente y son los enumerados en el artículo 14 de la misma: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Productos Forestales Mexicanos, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V., Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V., Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de C.V., Aeronaves de México, S.A.

Los organismos sujetos a control presupuestal de 1965 a la fecha, no han variado, con excepción hecha de la inclusión del organismo descentralizado aeropuertos y servicios auxiliares en el año de 1967; sin embargo, si se analizan las Leyes de ingresos de los años de 1965 a 1970, se observan las siguientes modificaciones:

a) En la ley de Ingresos de la Federación para el año de 1966, aparecen incluidos en la lista, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y la Compañía Nacional de -

Subsistencias Populares, S.A., en liquidación.

Esto se debe al Decreto Presidencial de 23 de -- marzo de 1965 que crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares que viene a substituir a la ya en liquidación Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A.

En la Ley de Ingresos de la Federación para el -- año de 1967, se incluye al organismo descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares creado por Decreto Presidencial de -- 10 de junio de 1965, dada su importancia para la economía nacional.

En la Ley de Ingresos de la Federación para el -- año de 1968 se señala que la Industrial Eléctrica Mexicana, y -- La Nueva Eléctrica de Chapala y su grupo de filiales, se encuentran en liquidación. Esto se debe a que sus presupuestos -- se incorporaron en ese año a la Comisión Federal de Electricidad. Esta medida fue para complementar la unidad para la toma de decisiones en materia financiera.

En la Ley de Ingresos de la Federación para 1969 se eliminan de la lista a las Compañías en liquidación. Los Ferrocarriles Unidos de Yucatán aparecen con el nombre de Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de C.V. en virtud de la fusión de ambas compañías en el año de 1968 de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Presidencial de 14 de agosto de 1968.

La Ley de Ingresos de la Federación para 1970 - aparece en este aspecto igual a la anterior.

En el artículo 3o. del Presupuesto de Egresos vigente se señala que en el caso de que los ingresos provenientes de los conceptos que señala la Ley de Ingresos para el ejercicio de 1970, en su artículo 1o. excedieren del presupuesto aprobado para el mismo ejercicio, deberá hacerse con ellos erogaciones adicionales; y que en el caso de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, esos excedentes que hubiere sobre sus ordinarios presupuestados, podrán ser destinados previa autorización del Ejecutivo, para el desarrollo de sus finalidades específicas.

En este caso es directamente el Presidente de la República quien está ejerciendo control sobre estos organismos al someter a su acuerdo la autorización previa de las erogaciones adicionales que con sus excedentes realicen los descentralizados y paraestatales.

En el artículo 4o. y siguientes el control se ha depositado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pues en el 4o. se establece que tendrá encomendadas las funciones de administración, control y ejercicio entre otros del ramo relativo a Erogaciones Adicionales de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Por su parte el artículo 5o. señala que quedan --

comprendidas en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, las erogaciones relativas a las actividades, obras y servicios públicos de los organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal considerados en el Ramo XXV, sin embargo al igual que en la Ley de Ingresos se faculta al Ejecutivo Federal para señalar otros organismos y empresas a las que pueda aplicarse en la fecha que el mismo designe lo dispuesto en este artículo. De esta facultad, por razones que ignoramos, el Ejecutivo hasta la fecha, no ha hecho uso.

Al señalar el artículo 28 que se entiende por Presupuesto de Egresos de la Federación, la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el período de un año, a partir del 1.º de enero, y en virtud de lo expuesto por el artículo 50. del presupuesto que se analiza, se concluye que es este fundamento por el cual quedan sometidas las erogaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a dicho control.

El control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto a estos organismos en los aspectos financieros y contable también es previsto por el artículo 50. del Presupuesto de Egresos al ordenar a esta entidad únicamente

autorizar los pagos y erogaciones que deban hacerse de acuerdo y con cargo al presupuesto de egresos de cada organismo descentralizado o empresa propiedad del gobierno federal hasta por el monto de las concentraciones efectuadas por ellos.

En el mismo sentido también lo dispuesto por este artículo respecto a que dichos organismos y empresas llenarán, además de los requisitos establecidos por la ley orgánica del presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento, los que a este respecto les señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto, los cuales serán sometidos por esta entidad a la aprobación definitiva del Ejecutivo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está facultada en este artículo para designar, por conducto de la Tesorería de la Federación, otros organismos que en calidad de subalternos y auxiliares reciban y suministren fondos de los organismos, sujetos a control.

El presupuesto de Egresos somete también a su control a otros organismos al señalar en su artículo 6o. que todos aquellos organismos descentralizados, empresas de participación y en general, cualquier otra entidad a los que se otorgue para el desarrollo de sus actividades, un subsidio regular del Gobierno Federal y no se encuentren comprendidos en el artículo

lo 5o. deberán remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante el mes de enero de 1970, sus presupuestos de ingresos y egresos para el año citado, así como en su caso, de los estados financieros que muestren su situación al 31 de diciembre de 1969. Además de que, en el mes de julio, deberán enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su presupuesto de ingresos y egresos de 1971.

La sanción al incumplimiento por lo dispuesto en este artículo es la suspensión del subsidio.

La misma entidad queda facultada para, a su juicio, solicitar a las entidades sus estados de contabilidad mensuales dentro del mes inmediato al que correspondan; las cuales, en caso de no entregarlos, incurren en la misma sanción.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público asimismo, está facultada por el artículo 7o. para pedir rendición de cuentas en el momento que lo estime conveniente a los beneficiarios de subsidios de cualquier índole por parte del gobierno federal.

Y especifica que deberá ser detallada en cuanto a la aplicación de los fondos; que deberá ir acompañada de comprobantes, información y justificación y que deberá ser rendida ante la Contaduría de la Federación, la cual queda facultada para que cuando el caso lo amerite, finque la responsabilidad corres-

pondiente. La sanción al incumplimiento a lo dispuesto en este artículo es la misma que en los casos anteriores.

Por último el artículo 9o. señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá el calendario de pagos al que se sujetarán estrictamente en el ejercicio de las partidas de su presupuesto, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y queda facultada esta entidad para dictar las medidas que estime pertinentes para su estricto cumplimiento.

El análisis del Presupuesto de Egresos vigente - pone de manifiesto por un lado, el estricto control al que se hayan sujetos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal justificado este hecho en unos casos porque la mayor parte del Presupuesto de Egresos de la Federación les es destinado y en otros, por los subsidios que les otorga el Gobierno Federal. Muy importante también es destacar el que en lo administrativo, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le han dado las más amplias facultades para el ejercicio del control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal en los aspectos económico, financiero y contable.

Tercero que en la práctica el control presupuestario ha sido no solo efectivo en lo general, sino beneficioso a -

la economía nacional; baste para concluir este capítulo, transcribir la parte relativa del dictamen de la Comisión de la Cámara de Diputados sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1970.

"... El gasto propuesto para el año de 1970, para el sector descentralizado sujeto al control presupuestario, comparado con el que esta H. Cámara de Diputados aprobó para el año de 1969 es superior en un 11%. Ahora bien, si se toma en cuenta que en razón del control presupuestario ejercido por el Ejecutivo Federal sobre este importante sector, su gasto está estrictamente ceñido a los ingresos previstos, se concluye que el incremento mencionado es satisfactorio.

El apoyo del Gobierno Federal a este sector, mediante el otorgamiento de aportaciones de capital o subsidios, se juzga indispensable que siga teniendo lugar. Se observa que 41.3% de los 5,827 millones de pesos que en este año se proyecta transferir a este sector, se destinará a cubrir gastos de capital.

Por otra parte se aprecia que el sector descentralizado al programar presupuestalmente sus actividades, ha previsto las sumas neces

rias para amortizar todos sus pasivos que vence
rán en 1970.

Los organismos descentralizados y empre
sas controladas presupuestariamente, además -
de atender las funciones que se le tienen enco---
mendadas, obtienen un ahorro corriente de 6,708
millones de pesos que les permite liquidar los -
vencimientos de los pasivos que tienen contrata-
dos y financiar el déficit en la cuenta de capital
por la cantidad de 2,983 millones.

Funcionalmente, del gasto total que hará -
este sector en 1970 con sus propios recursos, -
corresponde el 61.0% a fomentar actividades eco
nómicas, 27.4% para la protección social de ---
nuestra población, 11.6% para la atención del --
servicio de sus deudas, lo que muestra el equili
brio del gasto, considerando la etapa de desarrollo
por la que atraviesa nuestro país..."

OBSERVACIONES AL CAPITULO. - Puede afirmarse que del nuevo control de los organismos descentralizados y empresas de Estado o sea el que se ejerce a través de lo dispuesto por la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal por leyes especiales y por la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, el que descansa en las disposiciones de estos dos últimos ordenamientos es el más efectivo.

Es decir, que hasta antes del año de 1965, el control por parte del Ejecutivo, de los organismos descentralizados y empresas de estado, se realizaba al inspeccionar sus balances y otros estados financieros, quedando sujeto tanto en exactitud como en accesibilidad, a lo que cada entidad permitiera; al grado de que algunos organismos no proporcionaban toda la información o retrasaban su entrega indefinidamente.

En el caso del poder legislativo, el acceso a las operaciones de estas entidades, era también muy deficiente, ya que además de lo anterior no existe ninguna base legal que específicamente les imponga la obligación de someter sus operaciones a la aprobación del Congreso o de alguna de sus Cámaras. Sin embargo, en la práctica, el control del poder legislativo sobre tales organismos sí se lleva a cabo aún cuando en forma deficiente; es decir, que al someter las operaciones del -----

Gobierno Federal a la aprobación de la Cámara de Diputados - se inclufan para su revisión las operaciones de algunos organ_{is}mos descentralizados y empresas de participación estatal pero tanto el control del gasto del gobierno federal como el de estos organismos era y sigue siendo exclusivamente interno y conta-ble, es decir que todos los movimientos que se realizan en la - ejecución del presupuesto se manejan y controlan por la Conta-durfa de la Federación al registrar el Presupuesto en cuentas - presupuestales que se transforman posteriormente en cuentas - de activo, pasivo y resultados de la Hacienda Pública.

Una vez que la Contadurfa ha formulado la cuenta pública se somete a la revisión y consideración de la Cámara - de Diputados a través de la Contadurfa Mayor de Hacienda que revisa las mismas cuentas glosadas por la Federación lo cual - corrobora la afirmación de que el control de las operaciones - del Gobierno Federal es un control interno y estrictamente con-table.

A partir del Presupuesto Federal de Egresos -- para el ejercicio fiscal 1965 y con objeto de controlar de una - manera más efectiva a los principales organismos descentrali-zados y paraestatales del sector público, se consolidan con el - presupuesto global, los presupuestos de los organismos aludi-dos al agrupar por prime ra vez en el Ramo XXV bajo el rubro

de erogaciones Adicionales de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal, el gasto corriente y de inversión de los principales organismos descentralizados y paraestatales.

Es pertinente señalar que hasta antes del año - de 1965, la revisión por parte del Poder Legislativo de las -- operaciones de los organismos y empresas de Estado era anti constitucional, ya que dentro de la Carta Magna no existe ningún artículo que otorgue facultades al Poder Legislativo para revisar sus presupuestos. Para subsanar lo anterior y como se dijo antes, con objeto de lograr un mayor control del sector público, desde 1965 se incluye en la Ley de Ingresos, la - estimación de los ingresos; y en el Presupuesto de Egresos, - sus respectivos presupuestos que incluyen tanto los gastos co rrientes como los de inversión.

En la exposición de motivos del Presupuesto -- General de Egresos de la Federación que envía el Presidente por conducto de la SHCP a la Cámara de Diputados se señala - en 1965 " es necesario que los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal sometan a vuestra - soberanía sus presupuestos para su aprobación y en consecuen cia sus operaciones se reflejen en lo sucesivo en la cuenta de la Hacienda Pública Federal que formula la Contaduría de la -

Federación y se presenta a esa H. Cámara de Diputados para los fines que señala la fracción I del Artículo 65 de la Constitución".

Artículo 65 Fracción I

"El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

- I. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a si las cantidades gastadas están de acuerdo o no. . . ."

De lo que se desprende que el objetivo principal es unificar el gasto de los organismos descentralizados y empresas paraestatales con el del Gobierno Federal a fin de consolidar el gasto público y presentar a la Nación por Medio de la Cámara la actividad Global del Gobierno y el Gasto completo del Sector Público para llevar mejor una adecuada planeación y control de gasto público. Sin embargo, a pesar de que la vigente Ley de Ingresos de la Federación en su artículo 2o. fracción V, faculta al Ejecutivo para señalar a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a los que en la fecha que él determine se les puede aplicar lo dis-

puesto por el mismo ordenamiento; no se ha hecho uso de esa facultad y sólo se incluyen 21 empresas y organismos de Estado, además de que el tipo de control continúa siendo interno y puramente contable.

A pesar de las observaciones anteriores no puede negarse que el control presupuestario de los principales organismos que concurren al sector descentralizado y paraestatal ha sido un paso efectivo y trascendental, pero puede mejorarse primero, si se hace uso de la facultad que otorga al Ejecutivo la Ley de Ingresos vigente en su artículo 2o. fracción V y en forma paulatina se someten al control presupuestal los organismos que han quedado fuera hasta consolidar efectivamente el gasto público y segundo, al establecer junto con el burocrático y tradicional control contable interno, un control externo y a posteriori que facilite la eficiencia, la racionalidad y la coordinación de las acciones del sector público, lo cual sólo se lograría con la implantación del Presupuesto por Programas que permite por un lado cuantificar las metas y sus costos de acuerdo con objetivos previamente establecidos, y por otro evaluar los resultados obtenidos de acuerdo con una unidad de medida fijada con anterioridad.

TEMA III

- III. "LOS SUBSIDIOS EN LA LEY DE INGRESOS Y EN EL -
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION"
- III.1 Concepto y Definición del Subsidio
- III.2 Objeto y Finalidad de los Subsidios
- III.3 Legislación en materia de subsidios
 - III.3.1 La Ley de Secretarías y Departamentos de Es
tado.
 - III.3.2 Acuerdo de 11 de febrero de 1961.
 - III.3.3 La Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional
en materia de monopolios.
 - III.3.4 La Regulación de los subsidios por la Ley de In
gresos y el Presupuesto de Egresos de la Fede
ración.
- III.4 Los Subsidios Virtuales
 - III.4.1 Concepto
 - III.4.2 Objeto y finalidad
 - III.4.3 Impuestos subsidiados de acuerdo con los dis--
puesto en el Presupuesto de Egresos de la Fede
ración.
- III.5 Los Subsidios Reales
 - III.5.1 Concepto

III.5.2 Objeto y finalidad

III.5.3 Subsidios otorgados a los organismos sujetos a control presupuestario durante el período - 1965-70.

III.5.4 Observaciones a los subsidios reales.

"LOS SUBSIDIOS EN LA LEY DE INGRESOS Y EN EL PRE-
SUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION"

CONCEPTO Y DEFINICION DEL SUBSIDIO. - El subsidio constituye una más de las herramientas usadas para alcanzar el desarrollo económico o la estabilidad de cualquier país, y forma parte de los programas de egresos que junto con los de ingresos y deuda del gobierno integran la política fiscal.

En términos generales puede definirse al subsidio como "la cesión unilateral que en efectivo o con cargo a impuestos otorga el Estado a las personas físicas o morales con fines específicos, o bien como aquél acto fiscal que libera en unos casos parcial y en otros totalmente de sus obligaciones fiscales y en unos más distribuye liquidez a una institución pública o privada y también a particulares contabilizando su monto en la cuenta de Hacienda Pública Federal como un gasto pero también como un ingreso, o como la renuncia en favor de los particulares de parte del efectivo que como ingresos recauda el Estado para cumplir con sus obligaciones (1)

(1) Raúl Contreras Cervantes. - Los Subsidios Federales en México. Tesis, Escuela Nacional de Economía, UNAM, - 1962, pág. 32

Los subsidios por su naturaleza pueden clasificarse en reales y virtuales, reciben el nombre de reales aquéllos por los que el Estado hace desembolsos en efectivo de las recaudaciones efectuadas en el período fiscal de que se trate; los subsidios virtuales por el contrario no significan erogaciones en efectivo sino que constituyen gastos con cargo a impuestos.

La Diferencia entre los subsidios reales o los subsidios virtuales y las exenciones radica en lo siguiente:

a) Las subvenciones y los subsidios reales son transferencias en efectivo que la Federación otorga a los Estados de la República, a los municipios, a los organismos del sector público y a los particulares, por una sola vez o en partidas periódicas (mensuales, trimestrales, semestrales, o anuales),

b) "El subsidio virtual es un convenio por medio del cual el fisco se compromete a pagar por cuenta del causante la totalidad o parte de sus impuestos durante un tiempo fijo y el causante se compromete a su vez a realizar los actos económicos que contribuyen a mantener o aumentar los niveles de producción, ocupación o inversión.

Contablemente consiste en que la Secretaría de Hacienda autoriza un pago a favor del contribuyente para com--

pensar el cobro total o parcial de determinado impuesto como ingreso, y como egreso una cantidad igual a la reducción concedida. De hecho, el contribuyente paga un impuesto inferior al ---prescrito" (2)

c) La exención en México es un crédito fiscal --realizado vía dispensa de impuestos con base en cada ley impositiva. En forma general en el artículo 30o. del Código Fiscal de la Federación (3), en particular en la Ley de Fomento de Indus-trias Nuevas y Necesarias actualmente vigente (4) la cual esta-blece una serie de requisitos que los interesados necesitan lle--nar para ser acreedores a los beneficios que confiere.

De lo anterior se desprende que mientras la exención se obtiene al cumplir los requisitos previamente estableci-dos en la norma jurídica relativa; el subsidio es otorgado por el Ejecutivo a la persona física o moral que quiera beneficiar al --cumplir o realizar actividades que interesan al Estado.

-
- (2) Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de Mé-xico. Ifigenia M. de Navarrete.- UNAM.- 1966, pág. 44
 (3) Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias. D. O. 4 de Enero de 1955.
 (4) Código Fiscal de la Federación de diciembre de 1966 publi-cado en el D. O. 19 de enero de 1957 y en vigor el 1o. de abril de 1967.

OBJETO Y FINALIDAD DE LOS SUBSIDIOS. - La finalidad principal que se persigue en el otorgamiento de subsidios es lograr el equilibrio económico del país, es decir que a través del subsidio se controla presupuestalmente a organismos y empresas de carácter público, fiscalmente a empresas públicas y privadas. También sirve para proteger a los grupos económicamente débiles o para fomentar ciertas actividades de carácter económico, o para beneficiar actividades de carácter social, el subsidio en otros casos se utiliza como una vía para ayudar a las empresas que no cumplieron con los requisitos establecidos por la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias para conceder la exención o bien que gozando de la exención necesitan del subsidio -- porque ya no pueden aspirar a nuevas exenciones y el Estado les concede el beneficio del subsidio, o para proteger ciertas empresas cuya industria le interesa fomentar y que se hallan en desventaja con otras, o bien como uno de los medios de que el Estado se vale para inducir la actividad del particular hacia los campos que a él convienen.

LEGISLACION EN MATERIA DE SUBSIDIOS. - En la actualidad la concesión de subsidios no cuenta con una legislación especial que la rijan; de manera general se aplica lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley Orgánica del Presupuesto General de Egresos de la Federación que señala que "sólo por acuerdo del -----

Presidente de la República podrán ser autorizados los pagos de cantidades con cargo a las Partidas de imprevistos, Gastos de Orden Social, y a los conceptos de Subvenciones y Subsidios"; y lo establecido en el artículo 21 de su Reglamento que dispone - "Las subvenciones y subsidios que se conceden con cargo al Pre supuesto solo procederán en favor de personas o de institucio-- nes constituidos para fines de carácter público, que el Gobierno considere de interés general. Para los efectos de pago será re quisito indispensable la expedición del Acuerdo Presidencial, -- cuando no figure partida expresamente determinada en el Presu puesto.

En los subsidios que se concedan para llevar a -- cabo obras de construcción deberá intervenirse por la Secreta-- ría del Patrimonio Nacional, el donativo que otorga la Federa-- ción, para cerciorarse de que esas cantidades se invierten preci-- samente para el fin a que se destinan".

Fuera de estos dos preceptos aislados encontra-- mos dentro de otras leyes, normas dispersas que rigen en mate-- ria de subsidios, como por ejemplo:

1. - LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTA----
MENTOS DE ESTADO VIGENTE.

El artículo 7o. fracción XVII de la Ley S.D.E. de 24 de diciembre de 1958, señala dentro de las atribuciones de la

SEPANAL la de "Intervenir en la inversión de los subsidios -- que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados y de los Territorios Federales, Municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúan en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia" (5)

Este artículo atribuye en forma concurrente a la Secretaría del Patrimonio Nacional y a la Secretaría de la Presidencia la función relativa a la vigilancia y la intervención en la inversión de los subsidios que concede la Federación y tiene como apoyo para el caso de la Secretaría de la Presidencia lo dispuesto por la fracción V del artículo 16o. del mismo ordenamiento.

2.- ACUERDO DE 11 DE FEBRE RO, DE 1961.

(PUBLICADO EN EL D.O. DE 24 DE ABRIL DEL MISMO AÑO).

Este acuerdo girado a todas las Secretarías y Departamentos de Estado que tengan intervención en los actos o contratos relativos a obras de construcción por cuenta del Gobierno y Territorios Federales o del Departamento del Dis-

(5) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. D.O. 24 de diciembre de 1958.

trito Federal, tiene como base lo dispuesto en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que atribuye facultades a la SEPANAL y la S.D. para vigilar la ejecución de los subsidios e intervenir en su inversión. Tiene como objeto facilitar la coordinación de ambas entidades en la realización de estas funciones.

A continuación se transcriben los puntos segundo y tercero del acuerdo de 11 de febrero de 1961, en los que se establecen disposiciones para que las entidades normen su actividad en lo que concierne a la vigilancia e intervención en materia de subsidios.

SEGUNDO. - "La intervención conjunta, por parte de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, en los subsidios reales concedidos por la Federación a los Gobiernos Estatales, Territorios Federales, Municipios; instituciones o particulares, se sujetará a las siguientes reglas:

- I. La Secretaría de la Presidencia dará aviso a la Sepanal, de los subsidios que hayan sido otorgados. Este aviso contendrá los siguientes datos: objeto de subsidio, beneficiario, fecha y número de registro del acuerdo presidencial -- respectivo, número de la orden de pago; la partida del presupuesto afectada por el subsidio, su monto, la forma en que debe cubrirse, o en su caso, su calendario de pagos.

II. La Sepanal, indicará a los beneficiarios - los requisitos que deben llenar para el efecto de vigilancia a - que quedarán sujetos; informes periódicos dentro de cada año y envío de las copias fehacientes de la documentación comprobatoria cuando se requiera, datos complementarios, aclaraciones, etc., así como los que posteriormente ambas Secretarías acuerden.

III. La Sepanal, enviará a la Secretaría de la Presidencia periódicamente el duplicado de los informes y, en su caso, de la documentación que le envíen los beneficiarios.

IV. La Sepanal, remitirá mensualmente a la - Secretaría de la Presidencia, la relación de los subsidios reales que serán inspeccionados, aplicando las normas, técnicas contables y administrativas que estime adecuadas, con el objeto de que se compruebe que su gasto se efectúa en los términos establecidos. A dicha relación la Secretaría de la Presidencia, podrá agregar los subsidios que estime convenientes.

V. LA SEPANAL, bajo su responsabilidad, - practicará inspecciones a los subsidiados y de la documentación que se redacte al efecto, enviará una copia a la Secretaría de la Presidencia, podrá ordenar que su personal realice en forma separada visitas y auditorías a los beneficiarios de los sub-

sidios, enviando copia de la documentación respectiva a la Sepanal.

VI. Si se comprueba que al subsidio se le dió un fin distinto para el que se destinó originalmente, o se encuentra una irregularidad en su gasto, la Sepanal, podrá proponer al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de la Presidencia, la suspensión, reducción o cancelación del subsidio, en la forma legal conducente, y sin perjuicio de que se exijan las responsabilidades civiles que se hubieren originado.

En el punto TERCERO el mencionado acuerdo señala que "ambas Secretarías se intercambiarán informaciones y se prestarán la colaboración que se requiera tanto para asegurar la correcta ejecución de los contratos de construcción, - instalación y reparación de obras, como para comprobar que la aplicación de los subsidios reales se ajusta a los términos - establecidos" (6)

3. - LA LEY ORGANICA DEL ARTICULO 28 --
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MO--
NOPOLIOS (publicada en el D.O. de 31 de --
agosto de 1934)

(6) D.O. de 24 de abril de 1961.

Con objeto de proteger, impulsar o beneficiar a las empresas y estimular la creación de nuevas industrias que benefician a la economía del país, esta ley establece dentro de su articulado disposiciones relativas al otorgamiento de subsidios y franquicias que la misma ley considera convenientes.

A continuación se transcriben los artículos relativos.

"Artículo 7o. - Cuando de hecho exista una concentración o un acaparamiento industrial o comercial, o una situación no deliberadamente creada, que permita a una o varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios, con perjuicio del público en general o de alguna clase social, el Ejecutivo Federal estará facultado para dictar, previa consulta del Consejo Nacional de Economía, las medidas siguientes:

IV. - Promover y estimular el establecimiento de explotaciones o industrias similares, otorgándoles los subsidios o franquicias que se estimen convenientes.

Artículo 8o. - Tratándose de artículos de consumo necesario, el Ejecutivo Federal, cuando a su juicio lo requieran las circunstancias del mercado, podrá adoptar las medidas a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 14. - No se considerarán exenciones de impuestos:

II. - Los subsidios y prerrogativas que se otorguen a las empresas nacionales en los casos comprendidos en la fracción IV del artículo 7o. de la presente ley;

III. - Las franquicias y subsidios que se otorguen conforme a disposiciones de carácter general para estimular la organización de empresarios y de consumidores o la racionalización de la producción; así como para la creación de industrias que, por ser de necesidad imprescindible a la planeación de la economía del país, sean declaradas de utilidad nacional - por Decreto que expida el Ejecutivo Federal" (7)

(7) Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de Monopólios D.O. 31 de agosto de 1934.

4. - LA REGULACION DE LOS SUBSIDIOS POR -
 LA LEY DE INGRESOS Y EL PRESUPUESTO
 DE EGRESOS DE LA FEDERACION. -

Hasta el ejercicio fiscal de 1966 la Ley de Ingresos de la Federación establecía dentro de sus artículos, disposiciones relativas al otorgamiento de subsidios. Es decir que sólo hasta el año de 1966, la Ley de Ingresos de la Federación reguló lo concerniente al otorgamiento de subsidios de acuerdo con las disposiciones que a continuación se transcriben:

"ARTICULO 28o. - Las Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal sólo podrán conceder subsidios, ministrar donativos o dar ayudas de cualquier clase con autorización previa y por escrito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que turnarán para este efecto, las solicitudes relativas que reciban"

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se abstendrá de autorizar subsidios, donativos o ayudas a favor de beneficiarios que dependen económicamente del Presupuesto de Egresos de la Federación o cuyos principales ingresos se originen de éste".

"ARTICULO 40o. - Sólo se otorgarán subsidios con cargo a los impuestos federales incluyendo los de importa -

ción de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios y de las leyes fiscales relativas. Si las leyes impositivas establecen afectaciones destinadas a construir el patrimonio de organismos descentralizados; participaciones a entidades federativas o a fines específicos, los subsidios comprenderán únicamente el rendimiento para la Federación.

Ningún subsidio se concederá o hará efectivo en proporción que exceda el 50% de las cuotas de las tarifas o de las tasas consignadas en los respectivos ordenamientos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para fijar el monto del subsidio dentro de la limitación expresada. En situaciones excepcionales, a juicio de la propia Secretaría, el subsidio podrá llegar hasta el 75%".

"Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior los siguientes subsidios.

I. - Los que se otorguen con cargo a los impuestos sobre aguamiel y productos de su fermentación, a los ejidatarios de insolvencia manifiesta, cuya producción individual no exceda de 75 litros semanarios; sobre operaciones de compra-venta de primera mano de ixtles de lechuguilla y palma y la importación de papel para periódico. En estos casos se estará a la proporción que determinen las disposiciones que regulen ---

dichos gravámenes".

"II. - Los que se otorguen con cargo a los impuestos a la producción, a la compraventa de primera mano o sobre ingresos mercantiles, a los industriales productores de artículos manufacturados que exporten directamente, una vez satisfechas las necesidades del mercado nacional, o transporten productos para su consumo a las zonas fronterizas".

III. - Los que se concedan a las empresas mineras estatales o a las empresas de servicio público de participación estatal.

IV. - Los que se concedan para su fomento a empresas mineras que industrialicen parte de su producción en el país, para propiciar nuevas exploraciones o para incrementar sus reservas, siempre y cuando cumplan con los requisitos que fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con la estructura de su capital y contribución al equilibrio de la balanza de pagos.

V. - Los que se concedan a empresas mineras que de acuerdo con lo que establece la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería, industrialicen sus productos en territorio nacional y cumplan con los requisitos que fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con la estructura de su capital y contribución el equilibrio de la balanza de pagos.

VI. - Los que se otorguen con cargo al impuesto del 15% sobre ventas de primera mano de oro y plata celebradas con el Banco de México, S. A.

VII. Los que se otorguen con cargo al impuesto sobre uso y aprovechamiento de aguas federales, a las empresas públicas que generen fuerza motriz destinada al servicio público.

VIII. - Los que se concedan con cargo a los impuestos sobre alcohol y compraventa de cacao.

Se aprueban los subsidios otorgados en relación con los siguientes impuestos: sobre aguamiel, algodón, azúcar, herencias y legados, loterías y rifas, ixtle de lechuguilla, minería, papel para periódico, renta e importación para el fomento de la exportación de artículos manufacturados, equipos de perforación para Petróleos Mexicanos y mercancías nacionales que para su consumo se hayan transportado a las zonas fronterizas, en el porcentaje que se haya otorgado o pagado, en su caso, con anterioridad a la vigencia de esta Ley".

"ARTICULO 41o. - El otorgamiento de subsidios a la industria minero metalúrgica podrá adoptar la forma de -- convenios fiscales entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los particulares, y se regirá por lo dispuesto en la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería y circulares y acuerdos --

fiscales que expida el Ejecutivo (8)

De acuerdo con este articulado el control de los subsidios se deja en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entidad que autoriza el otorgamiento de este beneficio por parte de instituciones de crédito o de organismos descentralizados o paraestatales dentro de los límites señalados por la ley; fija el monto del subsidio al que considera tener derecho la entidad que se quiere beneficiar con las excepciones que la misma Ley de Ingresos establece y que tienden a proteger -en algunos casos con un objetivo social y en otros económico- a los sujetos cuyas actividades coinciden con las que la ley quiere proteger. Respecto a lo señalado por la Ley de Ingresos, es claro que se trata de subsidios virtuales y no reales.

A partir del ejercicio fiscal de 1967 la regulación de los subsidios ya no aparece dentro de la Ley de Ingresos de la Federación, sino que el mismo articulado es traspasado a - Presupuesto de Egresos de la Federación para el mismo ejercicio fiscal, es decir, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1967, establece por primera vez en los artículos 12, 13, 14 y 15 disposiciones que regulan el otorgamiento de subsidios casi idénticas a las que aparecían en la Ley de

(8) Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1966.
DO. 31 Dic. de 1965.

Ingresos ya que sólo variaron respecto al mayor control por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el otorgamiento de subsidios que realizan las instituciones de crédito, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como en lo que se refiere a la inclusión con cargo a los impuestos de importación, los subsidios a la Industria Automotriz.

Los Presupuestos de Egresos de los años posteriores continúan regulando la materia impositiva y en ellos aparecen adiciones de consideración.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1970, regula lo relativo a los subsidios en los artículos 15o. a 21o. del propio ordenamiento.

Las disposiciones que contiene son muy similares a las que aparecen en los presupuestos de años anteriores, sin embargo presenta las siguientes adiciones:

Incluye el otorgamiento de subsidios con cargo al impuesto sobre la renta a los causantes dedicados a la edición de libros, con objeto de promover la industria editorial.

Amplía lo relativo a la concesión de subsidios a la industria automotriz al establecer que quienes quieran gozar de estos subsidios además de cumplir con los programas de fabricación o integración aprobados oficialmente, deben cumplir

los requisitos que el gobierno establezca respecto a la adquisición, almacenamiento, control y vigilancia de las materias primas y partes automotrices que la industria produzca; todo ello con aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, beneficia con subsidios hasta por el total del impuesto a los sujetos del impuesto sobre servicios de interés público en los que participen empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación según los requisitos establecidos en el mismo presupuesto de egresos y sanciona hasta con la suspensión total de este beneficio a quienes no cumplan con ellos.

En el caso de Entidades Federativas y Municipios establece que no se otorgarán subsidios si la entidad tiene establecidos en sus ordenamientos locales gravámenes tributarios que violen los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracción V y 131 de la Constitución sobre las fuentes de imposición privativas de la Federación.

Por último señala que no otorgarán subsidios a las entidades federativas que graven con impuestos los sueldos de empleados de la federación, organismos y empresas públicos o concesionarias de la Federación.

A continuación se transcriben los artículos que rigen la materia de subsidios en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1970. (9)

(9) Presupuesto de Egresos de la Federación para 1970. D. O. 31 de Dic. de 1969.

ARTICULO 15o. - Sólo se otorgarán subsidios con cargo a los impuestos federales, incluyendo los de importación, de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica del Artículo 18 Constitucional en Materia de Monopolios y de las Leyes fiscales relativas. En ningún caso se concederán subsidios para el pago del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos, causados por la obtención de premios. Si las leyes impositivas establecen afectaciones destinadas a constituir el patrimonio de organismos descentralizados, participaciones a entidades federativas o a fines específicos, los subsidios comprenderán únicamente el rendimiento para la Federación.

Ningún subsidio se concederá o hará efectivo en proporción que exceda del 50% de las cuotas de las tarifas o de las tasas consignadas en los respectivos ordenamientos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para fijar el monto del subsidio dentro de la limitación expresada. En situaciones excepcionales, a juicio de la propia Secretaría, el subsidio podrá llegar hasta el 75%.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior los siguientes subsidios:

I. - Los que se otorguen con cargo a los impuestos sobre aguamiel y productos de su fermentación, a los ejidatarios de insolvencia manifiesta -----

cuya producción individual no exceda de 75 litros semanarios; sobre operaciones de compraventa de primera mano de ixtle de lechuguilla y palma y la importación de papel periódico. En estos casos se estará a la proporción que determinen las disposiciones que regulen dichos gravámenes.

II. - Los que se otorguen con cargo a los impuestos a la producción a la compraventa de primera mano o sobre ingresos mercantiles, a los industriales productores de artículos manufacturados que exporten directamente, una vez satisfechas las necesidades del mercado nacional, o transporten productos para su consumo a las zonas fronterizas.

III. - Los que se concedan a las empresas mineras estatales o a las empresas de servicio público de participación estatal.

IV. - Los que se concedan para su fomento a empresas mineras que industrialicen parte de su producción en el país, para propiciar nuevas exploraciones o para incrementar sus reservas, siempre y cuando cumplan con los requisitos que fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con la estructura de su capital y contribución al equilibrio de la balanza de pagos.

V. - Los que se concedan a empresas mineras que de acuerdo con lo que establece la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería, industrialicen sus productos en territorio nacional y cumplan con los requisitos que fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con la estructura de su capital y contribución al equilibrio de la balanza de pagos.

VI. - Los que se otorguen con cargo al impuesto del 15% sobre ventas de primera mano de oro y plata celebradas con el Banco de México, S.A.

VII. - Los que se otorguen con cargo al impuesto sobre uso y aprovechamiento de aguas federales, a las empresas públicas que generen fuerza motriz destinada al servicio público.

VIII. - Los que se concedan con cargo a los impuestos sobre alcohol y compraventa de cacao.

IX. - Los que se otorguen con cargo al impuesto sobre la renta, a los causantes dedicados exclusivamente a la edición de libros, de acuerdo con las reglas que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la reinversión de las utilidades correspondientes al ejercicio de 1969, en la promoción de la industria editorial dentro del territorio nacional.

Se aprueban los subsidios otorgados en relación con los siguientes impuestos; sobre aguamiel, algodón, azúcar, exportaciones de algodón y café, herencia y legados, loterías y rifas, ixtle de lechuguilla, minería, papel para periódico, renta e importación para el fomento de la exportación de artículos manufacturados, equipos de perforación para Petróleos Mexicanos y mercancías nacionales que para su consumo se hayan transportado a las zonas fronterizas, en el porcentaje que se haya otorgado o pagado, en su caso, con anterioridad a la vigencia de este De

creto.

ARTICULO 16o. - El otorgamiento de subsidios a la industria minera metalúrgica podrá adoptar la forma de convenios fiscales entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los particulares, y se registrará por lo dispuesto en la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería, circulares y acuerdos fiscales que expida el Ejecutivo Federal.

ARTICULO 17o. - Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para conceder subsidios a las empresas de la industria automotriz terminal que considere como fabricante de automóviles o camiones, hasta por el 100% de los impuestos de importación y por la parte correspondiente a la Federación del impuesto sobre automóviles y camiones ensamblados. También podrá conceder subsidios variables en relación con el contenido nacional incorporado, a los fabricantes de autopartes que no se produzcan en el país, con cargo a los impuestos de importación, pudiendo llegar hasta el 100% en el caso de la importación de maquinaria y equipo de fabricación.

Estos subsidios solo se otorgarán a quienes cumplan los programas de fabricación o integración aprobados oficialmente, y se sujeten, entre otros, a los requisitos relativos a la adquisición de materias primas y partes que produzca la industria nacional; al otorgamiento de las garantías en relación con los efectos cuya importación se les autorice; y a los referentes al almacenamiento, control y vigilancia de los mismos.

Para ser beneficiarias de estos subsidios, las empresas de la industria automotriz terminal deberán maquinar los motores y ensamblar los automóviles y camiones que fabriquen y solo podrán producir, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, materias primas o partes para su uso o venta, cuando las industrias nacionales de autopartes y auxiliares no estén en aptitud de hacerlo. Además, no podrán efectuar labores propias de la industria carrocera. -- Las mismas empresas terminales deberán operar con un mínimo de 60% de incorporación nacional; por ciento dentro del cual se considerarán como nacionales las materias primas o partes producidas por empresas establecidas en el país y que operen con programas de fabricación integración oficialmente aprobados.

Los subsidios sobre los impuestos de importación que se concedan a las empresas que se consideren fabricantes de automóviles y camiones, se referirán a la maquinaria y equipo necesarios para sus operaciones autorizadas, así como a las materias primas y partes que no produzcan la industria nacional y que no excedan del 40% del costo directo de fabricación.

ARTICULO 18o. - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgará subsidio por el total del gravamen a los sujetos del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por la ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio direc

to de la Nación, cuando se refman los siguientes requisitos:

I. - Que se trate de sociedades anónimas y que un 49% de las acciones, sin incluir en esta proporción las de voto limitado, pertenezcan a sociedades constituidas conforme a la Ley de Sociedades de Inversión, o se haya entregado en fideicomiso irrevocable a instituciones nacionales de crédito, para emitir certificados de participación, a fin de que sean colocados en el público.

II. - Que el valor que se señale a las acciones que deban ser entregadas en fideicomiso o vendidas a las sociedades de inversión, no exceda del avalúo que practique una institución nacional de crédito con departamento de fideicomiso, observando los siguientes requisitos:

- a). - No atribuirá valor alguno a las concesiones del Gobierno Federal;
- b). - Tomará en cuenta el valor original de adquisición de los activos fijos, del que deducirá el demérito por el estado de conservación, uso u obsolescencia;
- c). - No admitirá como crédito mercantil de la empresa, cantidad superior al 20% del monto de su capital contable;
- d). - Los demas renglones del balance los considerará a su valor de realización;
- e). - La valuación directa conforme a las reglas de los inicios anteriores, se promediará con el valor de capitalización de los resultados de los últimos tres ejercicios sociales.

III. - Que el consejero propietario y a falta de éste el suplente, nombrados por los titulares de las acciones a que se refiere la fracción I de este artículo, tenga las siguientes facultades:

- 1.- Convocar al consejo de administración cuando lo estime necesario, y será obligatorio que dicho cuerpo se reúna dentro del plazo de tres días después de dicha convocatoria;
- 2.- Vetar la presentación de servicios cuando a su juicio sean contrarios al carácter de interés público de la empresa;
- 3.- Determinar las normas a las que debe ajustarse la empresa sobre la prestación de los servicios, para salvaguardar el interés público que corresponde a las actividades de la sociedad.

IV. - En las asambleas deberán estar presentadas por lo menos las tres cuartas partes de las acciones representativas del capital social, y las resoluciones se tomarán por el voto de los accionistas que representen el 66% de dicho capital, aún cuando se trate de asamblea reunida en virtud de segunda o ulteriores convocatorias.

V. - La asamblea ordinaria de accionistas deberá acordar la distribución de las utilidades netas que arrojen los balances, a menos -- que la propia asamblea decida reinvertirlas.

La falta de cumplimiento de cualquier de los requisitos anteriores o el no acatamiento de las decisiones adoptadas por el consejero previsto en la fracción III, dará lugar a la suspensión del subsidio.

ARTICULO 19o. - El producto de la cuota de 10% establecido en el inciso 2 de la fracción X del artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para 1970, se destinará a incrementar el fondo que en Fideicomiso ha constituido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Banco de México, S. A., para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados y para la realización de las operaciones análogas que determine la propia Secretaría en el contrato de fideicomiso respectivo.

ARTICULO 20o. - El Ejecutivo Federal se abstendrá de ministrar subsidios a las entidades federativas y a los Municipios que en sus ordenamientos locales tengan establecidos gravámenes tributarios, sea cual fuere el aspecto que se les dé, con violación de los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracción V y 131 de la Constitución General de la República, sobre las fuentes de imposición privativas de la Federación, mencionadas en la Ley de Ingresos de la Federación para 1970 en su artículo 1o. fracciones II, III incisos 1, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 16 subincisos A, B, y D, 17, 19, 20, 21, 22, y 23, VII, VIII, X y XI.

Quando se presente la situación prevista en el párrafo anterior, -- la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no inscribirá en el Registro a que se refiere el Decreto de 20 de junio de 1935, los compromisos que las entidades federativas o los Municipios pretendan contraer para financiar la construcción de obras públicas.

El Ejecutivo Federal se abstendrá igualmente de ministrar sub-

sidios y concertar programas de coordinación fiscal, de servicios e inversiones con las entidades federativas que graven con impuestos locales los sueldos y salarios de los empleados de la Federación, de los organismos descentralizados de las empresas de participación estatal federal y de las que operan mediante concesión federal.

LOS SUBSIDIOS VIRTUALES

CONCEPTO. - Ya se dijo en páginas anteriores que los subsidios virtuales no significan erogaciones en efectivo, sino que constituyen erogaciones con cargo a impuestos y aparecen registrados en la cuenta Pública Federal a través de la autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de un pago a favor del contribuyente para compensar total o parcialmente el pago que se quiere subsidiar.

OBJETO Y FINALIDAD DE LOS SUBSIDIOS VIRTUALES. - El objeto y la finalidad de los subsidios virtuales es muy diverso existen subsidios que se otorgan para controlar la producción, los precios, etc. y que en forma indirecta y paralela permiten establecer grupos de campesinos organizados; hay otros que permiten fomentar ciertas actividades, otros más son de control fiscal, etc. a continuación se ubican algunos de los subsidios en algunas de las finalidades enumeradas a la vez que se hacen breves comentarios al respecto, para finalmente establecer de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1970 los impuestos que dispone subsidiar.

Los subsidios con finalidad de control son aquellos cuya tendencia es propiciar asociaciones cuyos fines entre otros son los de conseguir precios remunerativos en el exterior para aminorar la competencia; controlar precios únicos tanto del mercado ex-

terior como en el interior; impulsar la producción nacional para satisfacer la demanda interna o diversificar las exportaciones.

Al otorgar subsidios con el objeto de organizar a los campesinos se persigue también eliminar al intermediario, facilitarles la obtención de créditos, de maquinaria agrícola, de abonos, fumigantes e insecticidas, y así evitar en lo posible las ventas a futuro a precios reducidos y en lo posible las especulaciones de intermediarios.

Sin embargo aún cuando el objeto del subsidio es bondadoso, en nuestro país los subsidios a la agricultura no siempre han tenido éxito ya que los beneficios que se han enumerado, en muchos casos no los reciben los agricultores sino los intermediarios o comerciantes.

También quedan dentro de los subsidios de control los que se conceden a grupos de productores ya organizados como la UNPASA. Al agrupar a los productores en dicha sociedad, se ha logrado controlar un precio único o con ligeras variantes en toda la República que aunque ha propiciado el monopolio que teniendo el carácter de tal en términos generales ha cumplido la misión de no encarecer los precios desorbitantes en períodos cortos. Sus funciones se extienden a la fijación de áreas de cultivo, cuotas de molienda, créditos, etc., impidiendo el libre acceso a la producción a regiones no dedicadas al cultivo de la caña de azúcar, por ejemplo.

Sin embargo y no obstante la uniformidad en los precios de las distintas clases de azúcar, en no pocas ocasiones no se han podido evitar las especulaciones ni siquiera en el centro de la República (D.F.) sobre todo cuando se preveen modificaciones al alza en los precios de este artículo.

Existe otro tipo de subsidios que por su carácter desempeñan funciones fiscales como por ejemplo, los que se otorgan a empresas y organismos públicos con fines de control y los que se otorgan a los importadores que hace más factible después el cobro de los impuestos correspondientes por sus actividades de renta e ingresos mercantiles, principalmente.

En el caso de los subsidios otorgados para beneficiar actividades de asistencia social, educativos y de introducción de servicios de primera necesidad puede afirmarse que disfrutan de ellos los habitantes de las grandes ciudades no así los de las provincias donde la carencia de escuelas adecuadas, agua potable, luz, carreteras, caminos, etc. es notoria sin olvidar que aún dentro de las grandes ciudades los grupos marginados no gozan de una gran parte de estos servicios.

La mayor parte de los subsidios contribuyen poco o mucho junto con otras medidas a fomentar el desarrollo agrícola, industrial o comercial aunque la mayoría de los subsidios involucra cuando menos dos fines: fomentar las actividades económicas y a la agricultura.

La agricultura que es una actividad muy importante en nuestro país porque de ella depende un gran porcentaje de la población está sujeta en buena parte al comercio exterior, esta razón es suficiente para que el gobierno le haya subsidiado para que pueda competir con otros países productores de artículos similares además de que algunos productos agrícolas que han disfrutado de subsidios han beneficiado a algunos agricultores que en esa forma reciben precios remunerativos y su exportación resulta costosa.

Por otra parte existen en México industrias que han disfrutado de subsidios por no haber quedado exceptuadas de gravámenes fiscales de acuerdo con las leyes que se han creado a ese respecto para dar impulso al desarrollo industrial del país y a quienes se negó exenciones y reducciones de impuestos establecidos por la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, en virtud de no haber alcanzado el 60% en sus costos directos nacionales de producción que ordena el artículo 17 de dicha Ley. Por tanto, la forma como se ayudó a cada empresa fue concediendo subsidios por parte de los impuestos de importación, de ingresos mercantiles y exportación; dichos subsidios se refieren exclusivamente a la participación federal. Las prerrogativas mencionadas están condicionadas a aquellas empresas que comprueben que otras semejantes no alcanzaron tampoco el 60% establecido por la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias y sin embargo, disfrutaron de exencio-

nes fiscales conforme a la Ley anterior. Se ha procedido a usar ese expediente para evitar cualquier posible discriminación ya -- que, aunque prácticamente en México existen algunos tratamientos diferenciales en ocasiones son necesarios para alcanzar determinados fines superiores como el desarrollo económico. En términos generales puede decirse que las leyes mexicanas no son de ningún modo discriminatorias. Puesto que con base en lo anterior, han gozado de subsidios por el 75% de los impuestos de importación, los industriales productores de alambres y aceros especiales que no se fabrican en el país, o cuya producción es menor a la demanda nacional, los fabricantes de cables de diferentes formas y usos. Por las mismas razones, también obtuvieron el anterior beneficio los fabricantes de artículos eléctricos.

Los subsidios virtuales que se otorgan al impuesto sobre ingresos mercantiles así como los subsidios reales benefician a un importante sector y se otorgan a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. que utiliza los subsidios con cierta frecuencia para importar artículos de primera necesidad que distribuye al costo o por bajo de él, en beneficio de las grandes masas de la población. Este servicio opera con mayor eficacia en el Distrito Federal y en las grandes ciudades ya que en el resto de la República, sobre todo en los centros rurales está bastante descuidado.

Entre los subsidios concedidos a empresas de servi-

cios se cuentan los que han disfrutado y continúan disfrutando los Ferrocarriles Nacionales de México, Compañía Mexicana de Aviación, Aeronaves de México, Petróleos Mexicanos, los Transportes Eléctricos del Distrito Federal, etc.

Las empresas dedicadas a prestar servicios de paso y transporte de uso público en ríos, lagunas y canales, también han recibido subsidios. Dicho beneficio comprende la importación de embarcaciones de paso (ferry boats) y equipo que en México no se produce, siempre que las compañías beneficiarias tengan concesión de la Secretaría de Marina y sus tarifas hayan sido aprobadas por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Las empresas que tienen concesión para explotar un servicio público federal de autotransportes, tienen un subsidio del 75% del impuesto sobre vehículos propulsados por motor tipo diesel y por motores acondicionados para uso de gas licuado de petróleo. Las causas de haber hecho esta concesión, fueron las protestas del autotransporte suscitadas a raíz de la aparición del impuesto.

Los importadores de gas licuado, también han gozado y siguen disfrutando de subsidios; actualmente tienen el 66.2% del impuesto de tres centavos por kilogramo que establece el artículo 10 fracción XIII en relación con el 11 de la Ley de Impuesto al Petróleo y sus Derivados; este subsidio se ha concedido a pesar de

los estudios elaborados por distintas dependencias oficiales, que siempre han demostrado la costeabilidad del negocio.

Las agencias de noticias extranjeras establecidas en nuestro país, han disfrutado de subsidios por el 75% de los impuestos de importación y por aparatos receptores de radio.

Subsidios a empresas privadas.

Se han concedido subsidios a empresas privadas, ya se trate de industrias, empresas de servicios o las que se dedican al comercio. Se encuentran entre éstas; las no comprendidas en la antigua Ley de Fomento de Industrias de Transformación; las que no llenaron los requisitos que la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y necesarias exigiría para gozar de exenciones; o bien, por haber disfrutado del tiempo máximo que concede dicha Ley (10 años) para todos estos casos encontróse al subsidio como la única forma para seguir las protegiendo, a pesar de estar algunas ya consolidadas.

Varias empresas al saber de la existencia de subsidios para otras similares, de inmediato lo solicitan, argumentando: pérdidas, altos costos, malas condiciones de operación, etc., logrando a veces recibir los mismos beneficios. Pueden mencionarse también los subsidios otorgados a cooperativas o asociaciones, a empresas descentralizadas o dependencias del Gobierno, a Estados, Territorios, Ayuntamientos y Municipios; a hospitales e instituciones de beneficio social y a Universidades e Institutos Tecnológicos.

IMPUESTOS SUBSIDIADOS.- Un análisis del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1970 nos permite identificar los siguientes impuestos beneficiados con subsidios:

En primer lugar podemos citar los subsidios que se exceptúan de lo dispuesto en el Artículo 15 del Presupuesto de Egresos y que se refieren a que ningún subsidio se concederá en más del 50% de las cuotas de las tarifas o de las tasas consignadas en los respectivos ordenamientos y son los impuestos sobre agua miel y productos de su fermentación; sobre operaciones de compra-venta de primera mano de ixtle de lechuguilla y palma y la importación de papel periódico; los impuestos a la compraventa de primera mano o sobre ingresos mercantiles otorgados a exportadores directos; los que se conceden a la minería; los que se otorgan con cargo al impuesto del 15% sobre ventas de primera mano de oro y plata celebrados con el Banco de México; los que se otorgan al impuesto sobre el uso y aprovechamiento de aguas federales a las empresas públicas; los que se conceden al impuesto sobre alcohol y compraventa de cacao y los que se otorgan a editores de libros con cargo al impuesto sobre la renta.

En segundo lugar podemos citar los subsidios que se conceden a las empresas de la industria automotriz en la fabricación y ensamble de automóviles en este caso se conceden también impuestos sobre importación a las industrias automotrices cuando

se trate de maquinaria y equipo necesario para sus operaciones.

En tercer lugar tenemos los subsidios que se otorgan por el total del gravamen a los sujetos del impuesto sobre servicios públicos siempre y cuando intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos en el mismo presupuesto de egresos.

En cuarto lugar podemos citar los subsidios ministrados a las entidades federativas y a los municipios.

LOS SUBSIDIOS REALES

CONCEPTO. - Los subsidios reales son las cantidades que en efectivo entrega el Estado a los organismos que desea ayudar dentro de cada ejercicio fiscal.

Los subsidios reales se ubican en el capítulo de transferencia del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Instructivo para la Formulación y Aplicación del Presupuesto General de Egresos de la Federación define al presupuesto de egresos como "el conjunto ordenado de autorizaciones expedidas por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para expensar en numerario las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal durante el período de un año a partir del primero de enero". (10)

Además el mismo documento señala que la estructura presupuestal contiene clasificaciones de orden contable, económica

(10) SHCP. El Instructivo para la Formulación y Aplicación del Presupuesto General de Egresos de la Federación.

co, por objeto del gasto, y funcional.

Estas clasificaciones presupuestales tienden a - llenar una necesidad específica así tenemos que en el primer caso se pretende establecer un sistema de control previo y administrativo de los gastos públicos, así como satisfacer las necesidades de contabilidad de la Hacienda Federal; con la clasificación de orden económico se pretende conocer el efecto del gasto público en la actividad económico del País; el utilizar la clasificación de por objeto del gasto es con el fin de obtener costos globales de la demanda total del Gobierno Federal en bienes o servicios homogéneos por Ramos indispensables para el funcionamiento de la Administración Pública o en la presentación de servicios tradicionales; la clasificación de orden funcional pretende informar de las actividades del Estado y para la planeación funcional económica.

La clasificación de orden económico adopta una clasificación del presupuesto por capítulos según la naturaleza de la erogación y los divide en gastos corrientes; de capital y de transferencia esta clasificación también permite emplear el gasto público como instrumento activo de política fiscal para compensar tendencias o efectos inflacionarios o deflacionarios y para fomentar el desarrollo económico del País.

El capítulo de transferencia comprende las asigna--

ciones que el Gobierno Federal transfiera a través de ayudas y subsidios a otros sectores públicos o privados y lo integran los conceptos de subvenciones y subsidios al consumo, subvenciones y subsidios para inversión, ayudas culturales y sociales, pagos de seguridad y otras transferencias.

El renglón relativo a subvenciones y subsidios al consumo agrupa las asignaciones destinadas al sostenimiento, ayuda a fomento de interés general que desarrollen entidades de los sectores públicos y privados y lo integran las siguientes - - partidas:

4100	SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS AL CONSUMO
4101	SUBSIDIOS A ESTADOS Y TERRITORIOS
4102	SUBSIDIOS AL COMERCIO Y A LA INDUSTRIA
4103	SUBSIDIOS A LOS PRECIOS
4104	SUBSIDIOS A ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
4105	SUBSIDIOS DIVERSOS

Bajo el concepto de subvenciones y subsidios para la inversión se agrupan las asignaciones destinadas a la ayuda o fomento de trabajos, obras o construcciones que lleven a cabo entidades de los sectores públicos o privados, y comprende las - - siguientes partidas:

4200	SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS PARA INVERSION
4201	SUBSIDIOS A ESTADOS Y TERRITORIOS PARA OBRAS
4202	SUBSIDIOS A ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS PARA OBRAS

- 4203 SUBSIDIOS A SOCIEDADES COOPERATIVAS, -
EMPRESAS COMERCIALES O INDUSTRIALES.
- 4204 SUBSIDIOS PARA CONSTRUCCIONES CON FI-
NES CULTURALES O SOCIALES
- 4205 PARTICIPACIONES DE INGRESOS FEDERALES

OBJETO DEL SUBSIDIO REAL. - De acuerdo con su objeto los -
subsidios se definen de la siguiente manera:

"4101 SUBSIDIOS A ESTADOS Y TERRITORIOS. -

Asignaciones que se destinan a conceder ayudas para la atención de los servicios tradicionales de los Gobiernos de los Estados y Territorios, cuando con sus propios recursos no puedan cubrirlos. Para su otorgamiento, se requiere acuerdo del C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general. Esta partida solamente podrá figurar dentro del Ramo de "Erogaciones Adicionales".

"4102 SUBSIDIOS AL COMERCIO Y LA INDUS - -

TRIA. - Asignaciones destinadas para el sostenimiento, fomento o ayuda a los importadores y exportadores, así como al comercio e industrias organizadas. Para su otorgamiento se requiere acuerdo previo del C. Presidente de la República salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general. Esta partida podrá solamente figurar dentro del Ramo de Erogaciones Adicionales".

"4103 SUBSIDIOS A LOS PRECIOS. - Asignaciones

destinadas para el sostenimiento, fomento, ayuda a organismos dedicados a la adquisición y distribución de artículos de primera necesidad. Para su otorgamiento se requiere acuerdo del C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general. Esta partida solamente podrá figurar dentro del Ramo "Erogaciones Adicionales".

"4104 SUBSIDIOS A ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. - Asignaciones destinadas al sostenimiento, fomento o ayuda para trabajos o servicios de interés general que desarrollan organismos descentralizados. Para su otorgamiento, se requiere acuerdo expreso del C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general."

"4105 SUBSIDIOS DIVERSOS. - Asignaciones destinadas para el sostenimiento, fomento o ayuda de trabajos o servicios de interés general, no previstos en las partidas procedentes de este concepto, así como tampoco en las correspondientes al concepto de "subvenciones y subsidios para Inversión". Para su otorgamiento se requiere acuerdo expreso del C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general." (11)

(11) Instructivo para la Formulación y Elaboración del Presupuesto de Egresos. - SHCP. México 1960.

"4201 SUBSIDIOS A ESTADOS Y TERRITORIOS -
 PARA OBRAS. - Asignaciones destinadas al otorgamiento de ayu-
 das para la ejecución de obras públicas que realicen los Go--
 biernos de los Estados y Territorios. Para ser concedidos se -
 requiere acuerdo expreso del C. Presidente de la República, sal-
 vo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones
 o acuerdos de carácter general".

"4202 SUBSIDIOS A ORGANISMOS DESCENTRALI-
 ZADOS PARA OBRAS. - Asignaciones destinadas al otorgamiento
 de ayudas para la ejecución de obras públicas que realicen orga-
 nismos descentralizados. Para ser concedidos se requiere a- -
 cuerdo expreso del C. Presidente de la República, salvo cuando
 tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuer- -
 dos de carácter general".

"4203 SUBSIDIOS A SOCIEDADES COOPERATI---
 VAS, EMPRESAS COMERCIALES O INDUSTRIALES. - Asigna- -
 ciones destinadas a fomentar el desarrollo de sociedades y empre-
 sas comerciales o industriales, cuyo funcionamiento se considera
 de interés general. Para su otorgamiento se requiere acuerdo --
 expreso del C. Presidente de la República, salvo cuando tales sub-
 sidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carác-
 ter general".

"4202 SUBSIDIOS PARA CONSTRUCCIONES CON -
 FINES CULTURALES O SOCIALES. - Asignaciones destinadas al-

otorgamiento de ayudas para la ejecución de obras públicas que realicen organismos descentralizados. Para ser concedidos se requiere acuerdo expreso del C. Presidente de la República, -- salvo cuanto tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general".

"4203 SUBSIDIOS A SOCIEDADES COOPERATIVAS, EMPRESAS COMERCIALES O INDUSTRIALES. - Asignaciones destinadas a fomentar el desarrollo de sociedades cooperativas y empresas comerciales o industriales cuyo funcionamiento se considera de interés general. Para su otorgamiento se requiere acuerdo expreso del C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general".

"4204 SUBSIDIOS PARA CONSTRUCCIONES CON FINES CULTURALES O SOCIALES. - Asignaciones destinadas para el otorgamiento de ayudas para la ejecución de obras de construcciones para fines culturales o sociales. Para ser concedidos se requiere acuerdo expreso del C. Presidente de la República, salvo cuando tales subsidios estén reglamentados por disposiciones o acuerdos de carácter general". (12)

(12) Ob. Cit. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1960.

SUBSIDIOS OTORGADOS A LOS ORGANISMOS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTARIO. - La modificación realizada en 1967 en el sentido de regular lo relativo a subsidios no ya a través de la Ley de Ingresos de la Federación sino mediante el Presupuesto de Egresos, es paralela a la inclusión que en el mismo año de 1967 se hizo dentro de la Ley de Ingresos de la Federación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que quedaron sujetos a control presupuestario a partir de 1965. Es posible que tal modificación haya obedecido por un lado a la consideración de que el subsidio debe considerarse como un egreso y no como un ingreso y en segundo lugar para tener un mayor control sobre los subsidios concedidos a todos los organismos que señala la Ley de Ingresos de la Federación y que son independientes de los que se incluyen en el capítulo de transferencias; dada la importancia que para la economía nacional representa este sector se incluye en el presente trabajo un análisis de los subsidios o aportaciones que durante el período 1965-70 les concedió el Gobierno Federal y que aparecieron consignados dentro del mismo Presupuesto en los demás Ramos Presupuestarios.

LOS SUBSIDIOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL AÑO DE 1965. - En el año de 1965, el Presupuesto General de Egresos de la Federación proyectó la ci

fra de 37,008,080,000.00; esta cifra incluye la relativa a la erogación de los organismos descentralizados y de participación estatal que desde ese año se sometieron a control presupuestario, es decir, que de la cifra anterior al gasto directo del Gobierno Federal correspondió en ese ejercicio fiscal un total de -----
17,854,280,000.00.

Del gasto directo del Gobierno Federal se determinaron en 1965 al capítulo de transferencia "erogaciones que efectúa el Gobierno Federal sin la contraprestación correspondiente como un medio de redistribución del ingreso nacional, ya sea directamente como un medio de redistribución del ingreso nacional, ya sea directamente o por conducto de organismos descentralizados e instituciones públicas o privadas" (13) una suma de -----
4,726,259,882.55 de este total correspondió a la partida de subvenciones y subsidios al consumo la cantidad de 2,525,026,000.68.

En el caso de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal los fondos que el Gobierno les suministra como subsidios o aportaciones se consignan en los demás Ramos Presupuestales tal como aparece en el cuadro que a continuación se inserta y que contiene tanto los subsidios o aportaciones otorgados a su favor como sus respectivas asignaciones.

(13) El Gobierno Mexicano No. 1 Presidencia de la República.
10./31 de Diciembre de 1964.

(1965)

(Miles de Pesos)

A s i g n a c i o n e s

Organismos o Empresa	Ramo XXV	Otros Ramos	Total
Petróleos Mexicanos	7.650,000	0	7.650,000
Comisión Federal de Electricidad	1.810,000	507,096	2.317,096
Ferrocarriles Nacionales de México	1.855,000	767,713	2.622,731
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.	419,510	0	419,510
Instituto Nacional de la Vivienda	65,000	93,889	158,889
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	223,000	0	223,000
Instituto Mexicano del Seguro Social	2.650,000	960,000	3.610,000
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	151,000	552,559	703,559
Otros organismos	5	0	5
Cía. de Luz y Fuerza del Centro	1,621,900	0	1.621,900
Industria Eléctrica Mexicana	654,000	0	654,000
Nueva Cía. Eléctrica Chapala	123,200	0	123,200
Cía. Eléctrica Morelia	15,250	0	15,250
Cía. Eléctrica Manzanillo	1,610	0	1,610
Cía. Eléctrica Guzmán	2,910	0	2,910
Cía. Hidroeléctrica Occidental	3,310	0	3,310
Ferrocarriles del Pacífico	322,000	199,800	521,800
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico	80,100	73,875	153,975
Ferrocarriles Unidos de Yucatán	14,000	13,964	27,964
Aeronaves de México	287,000	500,000	1.705,000
Otras Empresas	5	0	5
SUMAS:	19.153,800	3.668,914	22.822,714

FUENTE: El Gobierno Mexicano 10. /31 de diciembre de 1964.
Presidencia de la República.

En este año se establecen como objetivos fundamentales del programa presidencial los relativos al bienestar y la seguridad sociales por esta razón las aportaciones que en subsidios o aportaciones otorgó el Gobierno Federal a los principales organismos que tienen encomendadas estas funciones -- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales e Instituto Mexicano del Seguro Social- reciben un aumento del 41% en relación con el año anterior.

LOS SUBSIDIOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL AÑO DE 1966. - En este año el Presupuesto General de Egresos tuvo un total de ----- 52,383,326,000.00; de esta cifra correspondió al gasto directo del Gobierno Federal la cantidad de 20,132,252,000.00.

Del gasto del Gobierno Federal se destinó al capítulo de Gastos de transferencias un total de ----- 5,460,573,174.38 de los que correspondieron a la partida de subvenciones y subsidios al consumo 3,151,812,930.64.

Es decir que el Gobierno Federal incrementó sus ayudas por conceptos de subvenciones y subsidios en ----- 625,786,829.96 con respecto al año anterior.

En relación con los organismos y empresas sujetos a control presupuestario, la cifra que en calidad de subsidios o aportaciones de capital les concedió el Gobierno Federal, al--

canzó un total de 4,372.055,360.97 y quedaron consignados en los demás Ramos Presupuestarios tal y como se presenta en el cuadro siguiente en el que se consignan los ingresos totales de los organismos y empresas, separando los que obtienen del Gobierno Federal como subsidio o aportaciones de los que obtienen con recursos propios.

(1966)

(Millones de Pesos)

Organismo o Em- presas	A s i g n a c i o n e s		
	Recursos propios	Subsidios o aportaciones	Total
Petróleos Mexicanos	10,357		10,357
Comisión Federal de Elec.	2,758	807	3,365
FF.CC. Nac. de México	2,780	1,301	4,081
Caminos y Puentes Federa les de Ingresos y Servicios Conexos	343		343
Instituto Nacional de la - - Vivienda	87	54	141
Lotería Nacional para la - Asistencia Pública	1,949		1,949
I. M. S. S.	4,815	1,020	5,835
I. S. S. S. T. E.	1,628	594	2,222
CONASUPO	3,039	500	3,539
Cfa. de Luz y Fuerza del Centro	2,032		2,032
Industrial Eléctrica Mexicana	810		810
Nueva Cfa. Eléctrica Chapala	160		160
Cfa. Eléctrica Morelia	20		20
Cfa. Eléctrica Manzanillo	3		3

Cfa. Eléctrica Guzmán	7		7
Cfa. Hidroeléctrica Occ.	6		6
Ferrocarril del Pacífico	587	230	817
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico	204	46	250
Ferrocarriles Unidos de Yucatán	35	20	55
Aeronaves de México	631		631
	<hr/>		
SUMAS:	32,251	4,372	36,623
	<hr/>		
	<hr/>		

FUENTE: El Gobierno Mexicano. - 1o. /31 de diciembre de 1965
25. - Presidencia de la República.

Un análisis comparativo con relación a 1965 registra un aumento de 703,086 pesos en aportaciones de capital y subsidios. Esto se debe principalmente al apoyo que el Gobierno Federal otorgó a la producción de energía eléctrica y a la actividad ferrocarriles los que contaron en este año con un aumento de 100 y 541 millones - respectivamente.

LOS SUBSIDIOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE 1967. - En el año de 1967, el gasto total del gobierno federal fue de ----- \$55,527,436,000.00 de esta cifra correspondieron al gasto directo - del gobierno federal \$22,108,293,000.00 millones de pesos de los - que se destinaron como apoyo al sector descentralizado ----- 4,586,791,397.33 en calidad de aportaciones y subsidios.

Respecto a los gastos de transferencia es decir erogaciones del Gobierno Federal sin la contraprestación correspondien

te se asignaron a la partida de subvenciones y subsidios al consumo, 2,461.129,067.65 es decir que la ayuda a organismos descentralizados e instituciones privadas por concepto de subsidios o aportaciones en 1967, fue menor en 690,693.872.96 pesos que el año anterior.

En relación con los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sujetos a control presupuestario, quedaron consignados en los demás Ramos Presupuestarios 4,568.791.397.36 en calidad de subsidios o aportaciones -- que aumenta en 196.736,036.36 con respecto del año de 1966.

"El incremento que registran las aportaciones y subsidios que otorga el Gobierno Federal representa solamente el 4.5%. Esto se debe a las medidas que se han tomado para restringir su otorgamiento, por la elevada tendencia acusada -- en los últimos años, así como a la intención de que este sector aumente su eficacia y productividad, reduciendo el coeficiente de gasto corriente en relación a ingreso corriente, sin menoscabo de las actividades a su cargo". (14)

A continuación se inserta el cuadro que contiene los recursos propios de cada organismo o empresa así como los

(14) El Gobierno Mexicano. - 1o./31 de Diciembre de 1966 -- #25, Presidencia de la República.

que por concepto de subsidios o aportaciones les otorga el ---
 Gobierno Federal y que se encuentran incluidos en los demás -
 Ramos Presupuestarios.

(1967)

(Millones de Pesos)

Organismo o empresa	A s i g n a c i o n e s		
	Recursos propios	Subsidios o aportaciones del Gobierno Federal.	Total
Petróleos Mexicanos.	10,112		10,112
Comisión Federal de Elec.	2,740	986	3,726
Ferrocarriles Nacionales de México.	2,960	1,412	4,372
Caminos y Puentes Federa-- les de Ingresos y Servicios - Conexos.	290		290
Instituto Nacional de la Vi-- vienda.	28	52	80
Lotería Nacional para la A-- sistencia Pública.	2,120		2,120
Instituto Mexicano del Seguro Social.	4,839	662	5,501
Instituto de Seguridad y Ser-- vicios Sociales de los Trabaja dores del Estado.	1,916	656	2,572
Cfa. Nacional de Subsistencias Populares	3,366	500	3,866
Aeropuertos y Servicios Auxi-- liares	160		160
Cfa. de Luz y Fuerza del Cen-- tro.	2,177		2,177

Industrial Eléctrica Mexicana.	905		905
Nueva Cfa. Eléctrica Chapala.	198		198
Cfa. Eléctrica Morelia.	23		23
Cfa. Eléctrica Manzanillo.	4		4
Cfa. Eléctrica Guzmán.	8		8
Cfa. Hidroeléctrica Occidental.	10		10
Ferrocarril del Pacífico.	600	249	849
Ferrocarriles de Chihuahua al Pacífico	158	31	189
Ferrocarriles Unidos de Yucatán.	40	21	189
Aeronaves de México.	765		765
SUMAS:	33,419	4,569	37,988

FUENTE: El Gobierno Mexicano lo. /31 de dic. de 1966. - #25. - Secretaría de la Presidencia.

Es importante destacar que del total de aportaciones y subsidios, se destinan a gastos de capital 1,890 millones o sea -- el 41% del total.

Al igual que en el año anterior el sector ferrocarrilero y el de seguridad y bienestar social recibieron fuerte impulso -- a través del apoyo del gobierno federal en aportaciones y subsidios -- y es de mencionarse también la ayuda que en este año recibió Conasupo por el mismo concepto.

LOS SUBSIDIOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE 1968. - El Gasto total de la Federación en el año fué de 61,413.894,000.00, -- de esta suma correspondieron al gasto directo del Gobierno Fede--

ral 24,221,169,000.00 de los que se destinaron como apoyo a los organismos y empresas públicos sujetas a control presupuestario 4,810,717,040.88, el incremento en relación al apoyo otorgado a estos organismos en 1967 fué de -----
241,925,643,55.

En relación con los gastos de transferencia se destinaron este año a la partida de subvenciones y subsidios al consumo 2,808,971,061.64 es decir que se registró un incremento de 347,841,993,99 con respecto del año anterior.

Respecto del apoyo otorgado a los organismos y empresas sujetas a control que en este año ascendió a -----
4,810,717,040.88 millones de pesos, lo que equivale en números relativos a un incremento del 5.3% con un promedio de 5% de incremento anual en el período que se analiza.

Lo anterior revela que la política gubernamental continúa orientándose en el sentido de abatir la elevada tendencia que en los últimos años registró el otorgamiento de subsidios. A continuación se presenta el cuadro que contiene los recursos totales de los organismos descentralizados y empresas de Estado, en dos columnas la de recursos propios y la de subsidios o aportaciones del Gobierno Federal.

En el caso de los recursos propios generados -

por los organismos y empresas registran una tendencia en su crecimiento del 11% o sea más del doble de la Tendencia --- (5.3%) que como se dijo anteriormente el crecimiento de los subsidios o aportaciones que el Gobierno Federal los otorga.

(1968)

(Millones de Pesos)

Organismo o empresa	A s i g n a c i o n e s		
	Recursos propios	Subsidios o aportaciones del Gobierno Federal	Total
Petróleos Mexicanos	11,885		11,885
Comisión Federal de Electricidad.	3,171	1,198	4,369
Ferrocarriles Nacionales de México.	3,066	1,383	4,449
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.	344		344
Instituto Nacional de la Vivienda.	43	73	116
Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	2,328		2,328
Instituto Mexicano del Seguro Social.	5,530	623	6,153
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	2,087	725	2,812
Cfa. Nacional de Subsistencias Populares.	3,230	500	3,730

Aeropuertos y Servicios Auxiliares.	102		102
Cía. de Luz y Fuerza del Centro.	2,445		2,445
Industria Eléctrica Mexicana.	1,026		1,026
Nueva Cía. Eléctrica Chapala.	225		225
Cía. Eléctrica Morelia.	24		24
Cía. Eléctrica Manzanillo.	4		4
Cía. Eléctrica Guzmán.	9		9
Cía. Hidroeléctrica Occidental.	9		9
Ferrocarril del pacífico	650	246	896
Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico.	188	39	227
Ferrocarriles Unidos de Yucatán.	43	24	67
Aeronaves de México.	784		784
SUMAS:	37,193	4,811	42,004

FUENTE: El Gobierno Mexicano lo. /31 de diciembre de 1967. - #37. - Secretaría de la Presidencia.

Del apoyo que el Gobierno Federal otorgó a estos organismos la mayor parte fueron aportaciones de capital o sea se aplicaron a inversiones que junto con los destinados a este mismo renglón con recursos propios sumaron un total de 7,150 millones de pesos.

El apoyo del Gobierno Federal en el año de 1968, se canalizó otra vez a la actividad ferrocarrilera a la que apoyó con 1,700 millones de pesos, y hacía el sector eléctrico al que se destinaron más de 1000 millones de pesos que junto con sus recursos -

propios permitieron invertir en ese año 3,000 millones de pesos para satisfacer necesidades de servicio eléctrico, en este año continúa también la política de apoyo al sector de beneficio social al que se destinaron 1348 millones de pesos y el subsidio de 500 millones de pesos otorgado a Conasupo para efectos de comercialización.

LOS SUBSIDIOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE 1969. -

En el año de 1969 el Presupuesto de Egresos de la Federación alcanzó la suma de 66,046,159,000.00 repartida en los siguientes términos: al gasto directo del Gobierno Federal se destinaron 26,512,844.00 millones de pesos, y al de los organismos y empresas de estado 39,583,315,000.00.

Del gasto directo del Gobierno Federal se destinaron al apoyo de estos organismos 5,224,118,415.01.

Por lo que respecta a los gastos de transferencia en este año se otorgaron para subvenciones y subsidios al consumo 3,082,317,506.81 pesos lo que incremento en un año ----- 273,346,445,17 pesos el apoyo que por este concepto obtuvieron los organismos beneficiados.

Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal obtuvieron como subsidios y aportaciones -- una cifra de 5,224,118,415.01 con un aumento de 413 millones -

en relación con el año anterior. De este incremento correspondieron 301 millones al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En este año la tendencia anual de crecimiento de los subsidios y aportaciones fue de 6.1%.

El Gasto Total de las entidades mencionadas, incluyendo recursos propios y subsidios y aportaciones del Gobierno Federal aparecen en el cuadro que a continuación se inserta.

(1969)

(Millones de Pesos)

Organismo o empresa	<u>A s i g n a c i o n e s</u>		
	Recursos propios	Subsidios o aportaciones del Gobierno Federal	Total
Petróleos Mexicanos	12, 712		12, 712
Comisión Federal de Electricidad.	4, 358	1, 024	5, 382
Ferrocarriles Nacionales de México.	3, 147	1, 588	4, 735
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.	396		396
Instituto Nacional de la Vivienda.	43	37	80
Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	2, 445		2, 445

Instituto Mexicano del Seguro Social.	6,131	780	6,911
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	2,478	869	3,347
Cfa. Nacional de Subsistencias Populares.	3,175	500	3,675
Aeropuertos y Servicios Auxiliares.	132		132
Productos Forestales Mexicanos.	1	8	9
Cfa. de Luz y Fuerza del Centro.	2,723		2,723
Ferrocarril del Pacífico.	663	279	942
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico.	173	72	245
Ferrocarriles Unidos del Sureste.	100	67	167
Aeronaves de México.	906		906
SUMAS:	<u>39,583</u>	<u>5,224</u>	<u>44,807</u>

FUENTE: El Gobierno Mexicano lo. /31 de diciembre de 1968. - #49 Presidencia de la República.

En este año se incorporaron a la Comisión Federal -- de Electricidad las compañías eléctricas que aparecían sujetas a control presupuestario; también se funcionaron el Ferrocarril del sureste y los ferrocarriles Unidos de Yucatán.

Por esta razón el sector eléctrico y ferrocarrilero -- recibieron un fuerte incremento en ayudas y aportaciones. Al sector eléctrico se otorgó una suma de mas de 1000 millones de pesos y -- al ferrocarrilero mas de 1500; en el primer caso ayudó a cumplir -- la deuda exterior de este sector, así como para atender -----

las necesidades del servicio y en el segundo sirvió para que el sector ferrocarrilero modernizara sus equipos y vías de comunicación, es interesante mencionar que se continuó con la política de ayuda al sector de bienestar social y a la Conasupo ya que puede decirse que entre ellos se repartió el total ministrado por la federación en calidad de aportaciones y subsidios.

LOS SUBSIDIOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA 1970. - El gasto total establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el año de 1970 fué de 72, 229. 308, 000. 00 de este total correspondieron al gasto directo del gobierno federal 28, 133. 881, 000. 00 y al de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal sujetos a control presupuestario 44, 095. 427, 000. 00.

Los Gastos de Transferencia para el año que se analiza fueron en lo que se refiere a la partida de subvenciones y subsidios al consumo de 3, 005. 752, 177. 60 millones de pesos, es decir que en este año no hubo un aumento en la concesión de subsidios sino que bajaron en 76, 565. 000. 21 con respecto a la política gubernamental orientada a restringir este tipo de ayudas.

En relación con el apoyo otorgado a los organismos y empresas sujetas a control, en 1970 se les destinó una cifra de 5, 826. 515, 078. 25 incluida dentro del gasto directo del

Gobierno Federal y consignada en los demás Ramos Presupuestarios.

El apoyo otorgada a este importante sector en este año significa un aumento de 602,396.663,24.

Este aumento representa un incremento del 11% en los subsidios y aportaciones a este sector el análisis de la composición en términos relativos del apoyo que en este año se otorga a estos organismos es la siguiente:

Al sector ferrocarrilero que tradicionalmente habfa venido teniendo pérdidas en su operación fué posible reducirle el apoyo en 3.8%, sin trastornar sus finanzas; al ---- ISSSTE y al IMSS, cuyas aportaciones están determinadas por las leyes respectivas, se les otorga un aumento del 11.9%; a la Comisión Federal de Electricidad, se le destina un aumento en la aportación, de 44.9%, para que pueda proseguir su amplio programa de electrificación y el resto de las entidades se les propone un aumento en el apoyo de 4.2%.

A continuación se muestran los recursos propios de cada uno de los organismos y empresas, así como el apoyo que el Gobierno Federal les otorga. La suma de ambas cantidades constituyen el gasto total de las referidas entidades:

(1970)

(Millones de Pesos)

Organismo o empresa	A s i g n a c i o n e s		
	Recursos propios	Subsidios o aportaciones del Gobierno Federal	Total
Petróleos Mexicanos	14,102		14,102
Comisión Federal de Electricidad.	5,044	1,484	6,528
Ferrocarriles Nacionales de México.	3,362	1,565	4,927
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.	463		463
Instituto Nacional de la Vivienda.	51	59	110
Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	2,573		2,573
Instituto Mexicano del Seguro Social.	7,280	860	8,140
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	2,728	985	3,713
Cía. Nacional de Subsidios Populares.	3,092	500	3,592
Aeropuertos y Servicios Auxiliares.	188		188
Productos Forestales Mexicanos.	1	9	10
Cía. de Luz y Fuerza del Centro.	3,991		2,991
Ferrocarril del Pacífico	701	217	918
Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico.	192	59	251
Ferrocarriles Unidos del Sureste.	118	89	207
Aeronaves de México	1,209		1,209
SUMAS:	44,095	5,827	49,922

OBSERVACIONES A LOS SUBSIDIOS REALES. - Los subsidios reales teóricamente benefician a todos los sectores, ya que si se otorgan para la construcción de una obra o el establecimiento de un servicio se supone que se equilibran en cierto modo la distribución del ingreso directamente entre quienes se encuentran en la zona donde se construya o establezca e indirectamente entre el resto de la población.

En la práctica sin embargo se observa que las obras benefician en mayor proporción a los pequeños grupos poseedores de la riqueza nacional, que con frecuencia resultan prominentes políticos del momento o de regímenes pasados, sin negar por supuesto que también algunos grupos de ejedatarios y pequeños propietarios disfrutaban en cierto grado de tales beneficios.

No puede negarse que los subsidios para obras de capital traen una cadena interminable de beneficios para los habitantes de la zona que los disfrutaban pero principalmente hacemos énfasis para grupos muy reducidos.

En el caso de los subsidios para la comercialización o sea los otorgados a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A., seguramente que el objeto es beneficiar amplios sectores de la población donde opera, ya que son subsidios destinados a artículos de consumo necesario sin embargo, los habitantes de las grandes ciudades son los que gene

ralmente reciben el impacto de las bondades de esta empresa; aún con las fallas tradicionales por la mala administración -- que se viene arrastrando a lo largo de su creación.

Lo mismo sucede con las actividades de seguridad social que se hallan subsidiadas ya que generalmente se concentran en las grandes ciudades y se descuidan las áreas del interior de la República más pobres.

En el caso de los subsidios para obras de capital de los organismos sujetos a control todas las partidas aprobadas superan con mucho las cantidades previstas en los Presupuestos de Egresos formulados, esta razón da pie para sugerir que una adecuada planeación permitirá programar -- las obras a fin de otorgar el presupuesto necesario para todas y cada una de ellas.

T E M A I V

**"LAS REFORMAS LEGISLATIVAS EN LA LEY DE INGRESOS DE
LA FEDERACION".**

- IV.1 ¿La Ley de Ingresos de la Federación es el único instrumento legal a través del cual se pueden establecer los impuestos anualmente?
- IV.2 ¿La Ley de Ingresos de la Federación por técnica legislativa debe ser el vehículo legal para establecer reformas a Leyes fiscales en particular ?
- IV.3 ¿Es correcto que para superar el anterior vicio se haya recurrido a dictar una ley que tiene como materia la de establecer reformas y adiciones a las leyes fiscales ?

T E M A I V

IV. LAS REFORMAS LEGISLATIVAS EN LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.

Para el análisis de este capítulo es necesario hacer el planteamiento de tres cuestiones fundamentales:

PRIMERO. - ¿La Ley de Ingresos de la Federación es el único instrumento legal a través del cual se pueden establecer los impuestos anualmente?

SEGUNDO. - La Ley de Ingresos de la Federación por Técnica Legislativa debe ser el vehículo legal para establecer reformas a leyes fiscales en particular?

TERCERO. - Es correcto que para superar el vicio anterior se haya recurrido a dictar una ley que tiene como materia establecer reformas y adiciones a las leyes fiscales?

LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION ES EL UNICO INSTRUMENTO LEGAL A TRAVES DEL CUAL SE PUEDEN ESTABLECER LOS IMPUESTOS ANUALMENTE?

Respecto a este planteamiento se puede contestar por anticipado y categóricamente que no, y el fundamento de la negativa anterior es que no existe una norma de carácter constitucional que ordene que el establecimiento de los impuestos anuales se haga a través de la Ley de Ingresos de la Federación.

Por costumbre, el establecimiento de los impuestos se ha venido haciendo a través de la Ley de Ingresos de la Federación (o Ley General de Ingresos como se le ha llamado también); sin embargo no existe precepto legal que ordene que la forma de establecer los impuestos deba ser vía Ley de Ingresos de la Federación. Un análisis de los artículos constitucionales que rigen la materia impositiva corrobora la afirmación anterior.

Los artículos 65 fracción II; 73 fracción VII y 74 fracción IV, otorgan facultades al Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y a la Cámara de Diputados en su caso para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo. Los artículos transcritos hacen mención expresa de la anualidad del presupuesto de gastos y -- además de que en función de él se han de discutir los impuestos necesarios para cubrirlo. Pero no dicen nada respecto a que se establezcan a través de la Ley de Ingresos.

Antes de continuar es oportuno distinguir entre las leyes que establecen los impuestos y las que aparentemente convalidan su vigencia anualmente. El caso de las leyes que establecen los impuestos se da cuando una ley formal y materialmente legis--

lativa determina los sujetos del impuesto, el objeto, la tasa, la cuota, las infracciones, las sanciones, etc., y su vigencia se estima indefinida en tanto no sea derogada o abrogada por otra ley. En el caso de una ley que contiene un catálogo de leyes impositivas, existen además otras leyes que aparentemente para consolidar su vigencia deben ratificarse año con año para cumplir con el precepto constitucional que ordena fijar anualmente las contribuciones que deben decretarse para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación; tal parece que en la ley que contiene un catálogo de leyes impositivas debe hacerse mención anual a esos impuestos -que están previamente establecidos- porque en caso de que no se hiciera existe la práctica de no aplicarlos "no sin grandes vacilaciones -dice Gabino Fraga- nos inclinamos sin embargo a considerar que la Ley general de ingresos que anualmente se expide por el congreso, tiene un carácter legislativo desde el punto de vista material.

En efecto, el Congreso no tiene dos facultades distintas para expedir por una parte las leyes especiales de impuestos y, por la otra Ley General de Ingresos, sino en los términos en -- que están redactados los textos constitucionales, no hay más que -- una sola facultad". (1)

(1) Pág. 361 3er. párrafo. Derecho Administrativo. Gabino Fraga - Edición Porrúa 1958.

Fonrouge a propósito de la anualidad presupuestaria nos dice "a partir del siglo XVII y por influencia de las prácticas británicas, el carácter anual del presupuesto llegó a constituir un principio indiscutible en las finanzas clásicas. Contribuyeron a su afianzamiento argumentos de orden político, ya que el sistema robustecía la facultad parlamentaria de controlar al ejecutivo de modo tal que la práctica iniciada bajo forma de voto anual del Impuesto, se transformó en un medio efectivo de conocer, vigilar y limitar la acción general del gobierno en la democracia clásica.

La influencia ejercida por los principios liberales de la Revolución Francesa y la difusión de las instituciones políticas inglesas, resultaron factores predominantes en la generalización del principio de anualidad presupuestaria" (2)

El hecho de que por disposición legislativa la ley de Ingresos tenga el carácter de anual no significa que el legislativo quede desprovisto de facultades para formular reformas a las leyes especiales de impuestos para corroborar lo que aquí decimos citamos una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La Ley General que anualmente se expide, con el nombre de Ley de Ingresos, no contiene sino el catálogo de los impuestos que han de recaudarse en el año fiscal, pero sin que en ella se establezca ni el monto del impuesto, ni los sujetos del mismo ni el procedimiento que deba seguirse para su recaudación.

(2) Carlos Giuliani Fourouge. Derecho Financiero pág. 79.

Estos extremos corresponden a las leyes especiales que regulan cada uno de los impuestos enumerados en el catálogo - que contiene la ley de ingresos; por tanto si en esa ley no está determinado el monto de los impuestos, las leyes especiales pueden ser - reformadas en cualquier tiempo, aumentando o reduciendo la cuantía con que cada contribuyente debe participar en los gastos públicos" (Edificio Vasconia. S.A. y Coags. S.J.F., Tomo XC pág. 2862.)

De acuerdo con lo anterior podría suceder por ejemplo que si el Poder Legislativo en el mes de octubre hubiera abrogado algún impuesto especial que según la ley de Ingresos debería estar vigente, por ese solo acto del legislativo la ley de Ingresos quedaría automáticamente derogada o reformada, lo cual significa que no obstante que tiene vigencia anual, el Poder Legislativo la modifica o reforma con base en la abrogación de ese impuesto. De lo -- cual concluimos que: Aún cuando la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se expiden para el ejercicio de un año fiscal que entre nosotros se inicia en enero y termina en diciembre ambos pueden ser modificados con anterioridad a la terminación de ese mismo ejercicio fiscal.

El inciso f) del art. 72 constitucional dispone que - "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación." Es decir que si el Congreso considera necesario suprimir una ley impositiva de acuerdo con la técnica legislativa, debe seguir el mismo

proceso de formación de la ley -iniciación, discusión, aprobación, promulgación y publicación- y no bastarle con omitir el impuesto que esa ley legisla, en la ley de Ingresos.

Qué sucedería si el Congreso omitiera la Ley Impositiva en la ley de Ingresos y pasados unos dos años se percatara de la conveniencia de la misma? Sería suficiente incluirla nuevamente en la ley de Ingresos para que tuviera vigencia, ya que de acuerdo con la técnica legislativa esta ley nunca fue abrogada.

El Lic. Sergio Francisco de la Garza nos brinda un ejemplo a propósito de la restauración y nos dice "Es poco frecuente que una ley derogada recobre su vigencia; ello puede suceder -- cuando así lo dispone expresamente una nueva voluntad del legislador" (3) Así por ejemplo, la ley de Ingresos de la Federación para 1962 dispone en su artículo 5o. transitorio "el impuesto sobre consumo de algodón, establecido en el art. 1o. fracción IV, inciso II, de dicha ley, se recaudará de conformidad con la ley del Impuesto sobre Consumo de Algodón de 20-VI-44 cuya vigencia se restablece en su totalidad a partir del 1o. de enero de 1962, en toda la República" (4)

(3) Sergio Francisco de la Garza. Derecho Financiero. Volumen I. edición de 1965. pág. 56.

(4) Ley de Ingresos de la Federación, D.O. 30 Dic. de 1961.

Lo anterior aparentemente contradice lo asentado con anterioridad y cabría preguntarse ¿Qué ha sucedido con esa ley impositiva que no fue abrogada por el Congreso y no obstante no se aplicó durante un tiempo? Tal contradicción se debe fundamentalmente a una omisión del Congreso atento a lo establecido en el artículo 72 inciso f) porque si él mismo decide que no se aplique en lo sucesivo debe realizar todos los pasos para su abrogación, de lo cual se deriva que si la Ley de Ingresos omite una ley impositiva en estricto derecho, esa ley puede seguirse aplicando porque sigue teniendo vigencia ya que de acuerdo con la técnica legislativa nunca fue abrogada.

Otra forma de demostrar que la ley de Ingresos no es el único instrumento legal a través del cual se establecen los impuestos anualmente es el siguiente: ¿Qué sucedería si con posterioridad a la expedición de la Ley de Ingresos el Congreso tiene a bien crear un nuevo impuesto?

Ese impuesto tendría que aplicarse aunque no esté incluido en la Ley de Ingresos porque de otro modo la actividad del Congreso quedaría limitada a los impuestos fijados por la Ley que nos ocupa. Es decir que en caso de que el Congreso decida establecer un nuevo impuesto podrá hacerlo de acuerdo con la técnica legislativa, a través del proceso de creación de una nueva ley que cree ese impuesto ya que en un momento dado se puede pre-

sentar la necesidad de que el Estado cuente con mayores ingresos porque el rendimiento de los que había considerado no sea suficiente y no puede quedar supeditado al empréstito; al respecto el maestro Margain Manautou nos dice (5) "En mi opinión, no es requisito indispensable que cuando se apruebe un nuevo impuesto, forzosa-- mente deba aparecer consignado en la ley de Ingresos para el ejercicio en que va a entrar en vigor, porque el ordenamiento que establece el nuevo impuesto, al ser aprobado por el Congreso de la -- Unión, es una ley de la misma categoría que aquélla, y además, --- porque la constitución no exige el que necesariamente la ley de In-- gresos consigne el renglón impositivo de nuevos gravámenes, para que sea legalmente exigible. La Ley de Ingresos simplemente tuvo origen en la idea de ahorrar tiempo para los miembros del Congreso de la Unión".

En concordancia con las ideas expuestas nos dice -- Tena Ramírez (6) "Herrera y Lasso se refiere a la anualidad del - impuesto como principio básico del Gobierno Constitucional. Probablemente sin ciencia, pero con experiencia intuitiva, el proble-- ma ha sido resuelto entre nosotros mediante la adopción de la fórmula extranjera que hace del estatuto de arbitrios un resumen no-

-
- (5) La Constitución y algunos aspectos del derecho tributario Mexicano. Emilio Margain Manautou, Edición 1967. pág. 121.
 (6) F. Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. - Edición 1968 Porrúa, pág. 328 nota No. 324.

minal de todas las anteriores leyes impositivas, a las cuales por este medio, reitera vigencia durante el año venidero" "la jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia se ha orientado en el sentido de que las leyes de Ingresos no renuevan anualmente la vigencia de las leyes impositivas especiales las cuales deben estimarse en vigor interrumpidamente desde su promulgación hasta que son derogadas o (abrogadas) y ello porque las leyes de Ingresos no constituyen sino un catálogo de gravámenes tributarios, que simplemente condicionan la aplicación de las disposiciones impositivas de carácter especial. Amparo en revisión números 7864/48/2a. 4475/49/1a. y 4616/57/1a. promovidas respectivamente por maquinaria de Jalisco, S.A., Hermelindo Santiesteban y Empacadora de Ciudad Juárez, S. A.

Por todo lo anterior se concluye que la ley de Ingresos no es el único instrumento legal a través del cual se puedan establecer los Impuestos, ya que en el caso de que existiera un precepto constitucional que así lo ordenara dejaría a las leyes vigentes creadoras de un impuesto en una relación de dependencia respecto a la Ley de Ingresos a la que sólo ratificarían convirtiéndola a una Ley del Congreso en Ley Reglamentaria de otra ley de igual jerarquía, por lo que se hace necesario formular una reforma constitucional al respecto.

En el período 1928-29 se presentó el problema de que al terminar el período de sesiones del Congreso de la Unión no había sido aprobada la Ley de Ingresos por parte de la Cámara de Senadores y la había devuelto a la Cámara de Origen, el problema se resolvió publicando la ley de Ingresos únicamente en la parte en que estuvieron de acuerdo ambas cámaras.

Surge la siguiente pregunta ¿porqué la Constitución no previó el problema de que al terminar el período de sesiones no haya sido aprobada la Ley de Ingresos, o el Presupuesto de Egresos o ambos? Esta omisión del constituyente originario puede subsanarse por el constituyente permanente en forma similar a lo que establece el artículo 75 Constitucional y establecer que en el caso de que el Congreso de la Unión no aprobara la Ley de Ingresos se prorrogará la vigencia de la del ejercicio fiscal inmediato anterior.

¿LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION POR TECNICA LEGISLATIVA DEBE SER EL VEHICULO LEGAL PARA ESTABLECER REFORMAS A LEYES FISCALES EN PARTICULAR?

De acuerdo con la técnica legislativa no puede a través de una Ley general establecerse reformas a leyes en particular, para fundamentar lo anterior hay que determinar en primer lugar lo que se entiende por técnica legislativa. Al efecto el -----

maestro Eduardo García Maynez (7) nos dice "La palabra viene de la voz griega TEJNE, que significa arte, las artes... poseen siempre una técnica específica, que consiste en el empleo de medios para el logro de los fines que constituyen su esencia... Si aplicamos la noción al caso especial del derecho, podremos decir que la Técnica Jurídica consiste en el adecuado manejo de los medios que permiten alcanzar los objetivos que aquél persigue. Pero como éstos se obtienen por formulación y aplicación de normas, tendremos que distinguir la técnica de formulación y aplicación de los preceptos del derecho. La primera a la que suele dar se el nombre de técnica legislativa, es el arte de la elaboración o formulación de las leyes... El manejo de la técnica legislativa se refiere, pues, esencialmente a la realización de fines jurídicos - generales".

Consideramos que si la técnica legislativa es un -- arte y ese arte implica la adecuación de los medios al fin que se persigue, en la situación que se analiza no se está cumpliendo con lo que se entiende por técnica legislativa, porque los medios adecuados en nuestra opinión serían aquéllos en que en cada caso de reforma a una Ley se presentara la iniciativa correspondiente por

(7) Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho Ed. Porrúa 1964, pág. 317 y siguientes.

separado y no como se hace actualmente en que se presenta -- una sola iniciativa para reformar un grupo de Leyes. Es decir, que la consideración de la conveniencia de reforma a una Ley - debe ser previa al análisis de la ley que va a reformarse porque puede presentarse el problema según el estado actual de las cosas de que se reforme un artículo que implique la reforma de - otros para mantener la ley concordante con el espíritu del legis_lador además de que existe el riesgo de dejar sin sentido algún artículo por no estudiar la reforma de acuerdo con todo el texto de la ley.

De lo que se concluye que por economía legislativa se recurre al expediente de aprobar las reformas a varias le yes sin su debido estudio. Si el objeto de la Ley de Ingresos es el de enumerar que impuestos van a recaudarse para cubrir el presupuesto, no tiene porque ser vía para establecer reformas a leyes fiscales porque no es ese el objeto para el cual fue creada sino que se debe fundamentalmente a razones de economía legislativa. Para corroborar esta afirmación y para terminar el inciso se transcribe lo publicado en la revista de Investigación - Fiscal en relación con la expedición de la ley que reforma y adicciona diversos impuestos.

"El período legislativo de 1966 fue altamente productivo no sólo en cuanto al número de disposiciones modifica--

das sino a la importancia que revistieron los diversos cambios - en la estructura fiscal del país, que entraron en vigor durante el año de 1967.

Llama la atención dentro del proceso de reformas operado últimamente el hecho de que ya no se multiplican las iniciativas de leyes para reformar diversos impuestos, sino que se formuló un solo paquete legislativo en el que se incluyen la ley de Ingresos con su contenido propio una ley que incorpora diversas disposiciones a distintas leyes fiscales que habían venido repitiéndose con anterioridad en el contenido impropio de la ley de Ingresos, y por último, una novedosa iniciativa de Ley que reforma y adiciona diversas Leyes Fiscales y que contiene en su conjunto todas las modificaciones del Sistema Impositivo Nacional que se consideró oportuno hacer para el presente año".

ES CORRECTO DICTAR UNA LEY QUE TIENE COMO MATERIA ESTABLECER REFORMAS Y ADICIONES A LEYES FISCALES?

Hasta el año de 1966 tuvo lugar la práctica por parte del Congreso de la Unión de incluir en la Ley de Ingresos de la Federación las reformas a distintas leyes fiscales debido fundamentalmente a razones de economía legislativa. Para superar el vicio anterior se expide el 31 de diciembre de 1966 la "Ley que Reforma y Adiciona Diversas Leyes que rigen Impuestos Federales y Establece Vigencia propia para Disposiciones Consignadas en anteriores Leyes de la Federación.

Consideramos que una ley no puede tener por ma-teria reformar y adicionar otras leyes ya que al incorporarse -dichas reformas y adiciones a sus respectivas leyes esa ley -- por si sola deja de existir al desaparecer el objeto para el que se creó.

Aparentemente se salva la Ley a que nos referi--mos con lo dispuesto en el inciso f) del artículo 72 Constitucio--nal que establece que "en la interpretación, reforma o deroga--ción de las leyes o decretos se observarán los mismos trámi--tes establecidos para su formación", sin embargo considera--mos que el espíritu del legislador no puede interpretarse de la manera como lo ha venido haciendo el Congreso de la Unión, ya que para la formación de las leyes que se pretende reformar a través de la expedición una sola ley, el Congreso siguió para -todas y cada una de ellas los actos que la técnica legislativa es tablece para la formación de la ley.

Por lo que concluimos que la expedición de la --Ley que reforma y adiciona diversos impuestos obedece a la --misma razón de fondo del sistema examinado en el inciso ante--rior o sea por economfa legislativa, debiéndose por técnica le--gislativa, hacer una ley por separado para cada reforma fiscal.

Es pertinente hacer notar que en forma paralela a la expedición de esta ley se crea otra que incorpora diversas

inciso c), de la Ley de Impuestos sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación de 20 de mayo de 1932, reformadas a través del Artículo II de la Ley de Ingresos de la Federación para 1964, subsistirá en los siguientes términos:

"Artículo 3o.

I. - La tasa del impuesto será de \$0.16 (dieciseis centavos) por litro.

IV.....

c). \$0.014 (un centavo cuatro décimos) por litro, que sumados a las cantidades depositadas en el Banco de México, S.A., de acuerdo con las leyes anteriores, se aplicarán para -- constituir un fondo especial destinado a los fines que se señalan al Patronato del Maguey en el Capítulo VI de esta ley".

En este decreto encontramos el tácito reconoci-- miento por parte del Congreso de la Unión de que el medio ade-- cuado para establecer reformas fiscales a distintas leyes imposi-- tivas no es la ley de Ingresos de la Federación.

Además se dice que dicho decreto incorpora di-- versas disposiciones reformadas en anteriores leyes de Ingre-- sos de la Federación a los ordenamientos fiscales a que pertene-- cen lo que implica el reconocimiento de que las reformas hechas por la ley de Ingresos no quedaron incorporadas a esas leyes a -- través de tales reformas.

disposiciones reformadas con anteriores Leyes de Ingresos a sus respectivos ordenamientos fiscales, tal como a continuación se transcribe:

"Decreto que incorpora diversas disposiciones reformadas con anteriores leyes de ingresos de la Federación a los ordenamientos fiscales a que pertenecen"

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República.

GUSTAVO DIAZ ORDAZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, --- sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta: Incorporación de diversas disposiciones reformadas en anteriores leyes de ingresos de la Federación, a los ordenamientos fiscales a que pertenecen:

ARTICULO 1o. El texto reformado de las disposiciones contenidas en los artículos subsecuentes, formará parte de las leyes impositivas correspondientes.

ARTICULO 2o. El artículo 3o. fracciones I y IV

CONCLUSIONES

- 1.- La división de poderes es una garantía constitucional - tanto orgánica como funcional que tiene por objeto equi-
librar el ejercicio del poder público.
- 2.- La facultad reglamentaria otorgada al Poder Ejecutivo -
encuentra justificación en el hecho de que el Poder-
Ejecutivo tiene obligación de proveer en la esfera ad-
ministrativa a la exacta observancia de la ley.
- 3.- Conforme al principio de reserva de la ley existen mate-
rias que no pueden ser objeto de reglamento, una de - -
ellas es la materia impositiva.
- 4.- No podemos derivar de la facultad reglamentaria la fa-
cultad que el artículo 2o. fracción I de la Ley de In-
gresos de la Federación concede al Ejecutivo para refor-
mar el procedimiento y la forma de pagos de los impues-
tos.
- 5.- El artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación es no-
toriamente anticonstitucional ya que viola los artículos-

constitucionales que protegen las garantías individuales y los artículos también de carácter constitucional que otorgan al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia impositiva.

- 7.- El Congreso de la Unión carece de facultades para Delegar la función legislativa en el Poder Ejecutivo lo cual reafirma la inconstitucionalidad de la delegación de facultades que una ley ordinaria como es la Ley de Ingresos concede al Poder Ejecutivo
- 8.- Del nuevo control de los organismos descentralizados y empresas de estado o sea el que se ejerce a través de lo dispuesto por la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal por leyes especiales y por la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación el que descansa en las disposiciones de sus dos últimos ordenamientos es el más efectivo.
- 9.- Hasta antes del año de 1965 el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal era puramente contable y la revisión por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados financieros de tales organismos estaba sujeta a lo que cada entidad permitiere sobre todo en el caso del Poder Legislativo -

que carecía de base constitucional para aprobar su presupuesto.

10. - A partir de 1965 y para subsanar esta deficiencia constitucional se consolidan con el Presupuesto Federal los -- presupuestos de los organismos aludidos al agrupar en -- el Ramo XXV bajo el rubro de Erogaciones Adicionales -- de Organismos Descentralizados y Empresas de Propiedad del Gobierno Federal, el gasto corriente y de inversión de los principales Organismos del Sector Descentralizado y Paraestatal.
11. - A pesar de que la misma Ley de Ingresos faculta al Ejecutivo para incluir nuevos organismos dentro del control presupuestario, a la fecha únicamente 16 entidades, 11 -- descentralizadas y 5 paraestatales se hallan sometidas a dicho control.
12. - A pesar del control presupuestario que se ejerce sobre los principales organismos del sector descentralizado y paraestatal, en la práctica subsiste el control estrictamente contable de sus operaciones.
13. - El subsidio es una más de las herramientas usadas para lograr el equilibrio económico y social ya que se utiliza como instrumento para fomentar y controlar las actividades productivas, regular la comercialización y el -- mercadeo e incrementar las actividades de beneficio so-

cial.

14. - El beneficio del subsidios puede concederse a través de aportaciones en efectivo y es entonces cuando recibe el nombre de subsidio real o a través de franquicias y entonces se denomina subsidio virtual.
15. - Tanto los subsidios reales como los virtuales carecen de una legislación específica ya que se rigen a través de lo dispuesto en diversas disposiciones normativas lo - - cual imposibilita la uniformidad de criterio en cuanto a su otorgamiento y forma de control.
16. - El control de los subsidios reales lo llevan a cabo las Secretarías de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
17. - En el caso de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sometidos a control presupuestario el control es más estricto ya que aparte del control central se hallan sometidos al control del poder Legislativo en virtud de que del Gasto Directo del Gobierno Federal se les destina un renglón considerable como aportaciones y subsidios.
18. - La ayuda que se otorga a estos organismos como aportaciones de capital por su naturaleza puede considerarse --

como inversión pública y ha recibido un fuerte incremento durante el período 1965-70, sin embargo la aprobación por parte del Congreso de los subsidios o aportaciones efectuados, es muy superior a la que se proyecta en el presupuesto año con año.

19. - Los subsidios virtuales constituyen un recurso para las empresas que por alguna causa no gozaron o ya no pueden gozar de los beneficios de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias o bien para orientar y organizar la producción de acuerdo con la política gubernamental. Los subsidios virtuales se otorgan con cargo a impuestos y aparecen registrados en la Cuenta Pública Federal.
20. - La regulación de los subsidios a diversos impuestos se llevó a cabo hasta el año de 1966 a través de la Ley de Ingresos de la Federación, de 1967 a la fecha tales disposiciones aparecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación; consideramos que tal medida fué atinada ya que el subsidio debe considerarse como un egreso y no como un ingreso, además de que permite regular y controlar tanto el subsidio real como el virtual a través de un solo ordenamiento; El Presupuesto de Egresos.
21. - Los subsidios virtuales no han tenido los resultados que se esperaba de ellos. Cuando se utilizan para proteger y fomentar determinadas industrias no se toma en cuenta

la capacidad de pago de cada rama, y cuando se utilizan como herramientas para controlar la producción se utilizan en forma permanente y no como formas de alivio temporal.

22. - La Ley de Ingresos de la Federación no es el único instrumento legal a través del cual se pueden establecer los impuestos anualmente.
23. - La Ley de Ingresos de la Federación por técnica legislativa no debe ser el vehículo legal para establecer reformas a leyes fiscales en particular ya que no es ese el objeto de la ley sino que obedece a razones de economía legislativa.
24. - La Ley que reforma y adiciona diversos impuestos cuyo objeto es reformar leyes y que también obedece a razones de economía legislativa, no tiene una naturaleza jurídica propiamente dicha ya que al incorporarse a sus respectivas leyes las reformas que en ella se establecen desaparece el objeto de su creación y por si sola deja de existir.

RECOMENDACIONES

- 1.- Eliminar la fracción I, del artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación por ser francamente anticonstitucional.
- 2.- Se sugiere que el Ejecutivo haga uso de la facultad que le otorga el artículo 2o. fracción V de la Ley de Ingresos vigente para que en forma paulatina se vaya sometiendo a control presupuestario a los organismos del sector público que han quedado fuera hasta consolidar efectivamente el gasto público.
- 3.- Establecer junto al burocrático y tradicional control contable interno un control externo y a posteriori que facilite la eficiencia, la racionalidad y la coordinación de las acciones del sector público lo cual sólo se logra a través de la implantación del presupuesto por programas que permite por un lado cuantificar las metas y sus costos, y por el otro evaluar los resultados obtenidos de acuerdo con una unidad de medida fijada con anterioridad.
- 4.- Programar como inversión pública la ayuda que como subsidios o aportaciones de capital se concede a los organismos y empresas sujetos a control a fin de planear de una manera más real esa parte tan importante del gasto público que al fin y al cabo siempre es aprobada por el Congreso.

5. - Sustituir los subsidios virtuales que se otorgan con fines de control de la producción por instrumentos directos de control en los que se fijen gravámenes por cada caso específico y dejar los subsidios virtuales para casos de emergencia y siempre con carácter de temporales.
6. - Adicionar la Constitución indicando que para el caso de que al terminar el período de sesiones no haya sido aprobada la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos, o ambos, se prorrogará la vigencia de la Ley o del Presupuesto del ejercicio fiscal del año inmediato anterior.
7. - De acuerdo con la técnica legislativa para la reforma o adición a cada impuesto debe hacerse una ley por separado o bien expedir otra ley que por sus términos derogue o abroque a la anterior.

BIBLIOGRAFIA

- CONTRERAS CERVANTES RAUL. - Los Subsidios Federales en México Tesis, Escuela Nacional de Economía, U.N.A.M. 1962.
- FONROUGE GIULLIANI CARLOS M. - Derecho Financiero.
- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO. - Derecho Financiero Vol.I edición 1965.
- FLOREZ SAVALA ERNESTO. - Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas Editorial Porrúa 1967.
- FRAGA GABINO. - Derecho Administrativo Séptima edición ---- Porrúa 1958.
- GARCIA MAYNEZ EDUARDO. - Introducción al estudio del Derecho Editorial Porrúa edición 1964.
- LANZ DURET MIGUEL. - Derecho Constitucional Mexicano Vargis Editores 5a. edición.
- MARGAIN MANAUTOU EMILIO. - La Constitución y algunos aspectos del Derecho Tributario Mexicano Editorial Universitaria Potosina 1967.
- NAVA NEGRETE ALFONSO. - Derecho procesal administrativo Editorial Porrúa 1959.
- NAVARRETE IFIGENIA M. DE. - Los Incentivos fiscales y el desarrollo económico en México. - UNAM. - 1966.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. - El Gobierno Mexicano.

1o./31 de Diciembre de 1964. No.- 1

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. - El Gobierno Mexicano.

1o./31 de Diciembre de 1965. No.- 13

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. - El Gobierno Mexicano.

1o./31 de Diciembre de 1966. - No. 25

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. - El Gobierno Mexicano.

1o./31 de Diciembre de 1967. - No. 37

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. - El Gobierno Mexicano.

1o./31 de Diciembre de 1968. - No. 49

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. - El Gobierno Mexicano.

1o./31 de Diciembre de 1969. - No. 61

SERRA ROJAS ANDRES. - Derecho Administrativo Editorial

Porrúa 1959.

TENA RAMIREZ FELIPE. - Derecho Constitucional Mexicano

Editorial Porrúa 1968.

TENA RAMIREZ FELIPE. - Leyes Fundamentales de México

1808-1957 Editorial Porrúa 1957.

LEGISLACION

-Código Fiscal de la Federación de Diciembre de 1966. Publicado en el D.O. 19 de enero de 1967 y en vigor 1o. abril de 1967.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición

- Decreto que incorpora diversas disposiciones reformadas en anteriores leyes de Ingresos de la Federación a los ordenamientos fiscales a que pertenecen. D.O. 30 de diciembre de 1966.
- Decreto de 27 de enero de 1948 por el que se creó la Comisión Nacional de Inversiones D.O. 31 de enero de 1948.
- Decretos de Control Especial de 20 de junio de 1951 D.O. 7 de noviembre de 1951 y del 8 de diciembre de 1949. D.O. 29 de diciembre de 1951.
- Decreto de 11 de abril de 1961 sobre vigilancia y control de subsidios.
- Instructivo para la formulación y aplicación del presupuesto general de Egresos de la Federación S.H.C.P. 1960.
- La Junta de Gobierno de los organismos y empresas de estado de 13 de marzo de 1959 su modificación del 26 de febrero de 1965 D.O. 8 de marzo de 1965.
- Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, D.O. 4 de enero de 1965.
- Leyes de Ingresos de la Federación de 1942 a 1970.
- Ley de Inspección de Adquisiciones de 23 de Diciembre de 1965. D.O. 30 de diciembre de 1965.
- Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas de 24 de diciembre de 1965 D.O. 4 de enero de 1966.

- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 23 de diciembre de 1958 D.O. 24 de diciembre de 1958.
- Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios D.O. de 31 de agosto de 1934.
- Ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 30 de diciembre de 1947.
- Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 27 de diciembre de 1965 D.O. 4 de enero de 1966.
- Ley que reforma y adiciona leyes que rigen Impuestos Federales y establecen vigencia propia para disposiciones consignadas en anteriores Leyes de la Federación, D.O. 31 de diciembre de 1966.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para 1970 D.O. -- 31 de diciembre de 1969.

I N D I C E G E N E R A L

- I. Facultades del Presidente para reformar el procedimiento y forma de pago de los impuestos.
 - I.1 La División de Poderes
 - I.2 La Facultad Reglamentaria del Poder Ejecutivo
 - I.3 Facultades del Presidente para Reformar el Procedimiento y forma de Pago de los Impuestos.

- II. Nuevo Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
 - II.1 Consideraciones Generales
 - II.2 Antecedentes
 - II.3 La vigente Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
 - II.4 Otras Leyes.
 - II.5 Observaciones al capítulo.

- III. Los subsidios en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
 - III.1 Concepto y Definición del Subsidio
 - III.2 Objeto y Finalidad de los Subsidios

III.3 Legislación en materia de subsidios

III.4 Los subsidios virtuales

III.5 Los subsidios reales

IV. Las Reformas Legislativas en la Ley de Ingresos de la Federación.

IV.1 La Ley de Ingresos de la Federación es el único instrumento legal a través del cual se pueden establecer los impuestos anualmente?

IV.2 La Ley de Ingresos de la Federación por técnica legislativa debe ser vehículo legal para establecer reformas a leyes fiscales en particular ?

IV.3 Es correcto dictar una ley que tiene como materia establecer reformas y adiciones a las leyes fiscales ?.