

207
29.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPÚS ARAGÓN

“REGULACION Y REGLAMENTACION DE LA NO
APROBACION POR PARTE DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNION DEL PRESUPUESTO DE
EGRESOS DE LA FEDERACION . ADICION AL ARTICULO 74,
FRACCION IV DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS “

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ANTONIO HERNANDEZ LEGASPI

ASESOR: LIC. ROSA MARIA VALENCIA GRANADOS

MEXICO.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

257737



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis papás,

Esteban y María Elena
con admiración y cariño, por
su excepcional apoyo y
comprensión, por sus
enseñanzas y su inagotable
amor .

Mi agradecimiento por siempre.

A mi hermano Marco Alejandro,

Por los momentos que hemos
compartido .

A la C. Lic. Rosa María Valencia Granados,

Quien me guió desde los primeros pasos de mi carrera profesional, me brindó su apoyo en todo momento y me orientó adecuadamente en la elaboración de mi trabajo de tesis .

A ella, mil gracias .

A los C. Licenciados Silverio Nochebuena Tello y Janette Y. Mendoza Gándara,

Por su amistad, afecto y cordialidad .

A mis compañeros y amigos,

De quienes siempre guardaré
gratos recuerdos .

Al H. Jurado Revisor .

C. Profra. y Lic. Rosa María Valencia G.
C. Profr. y Lic. Silverio Nochebuena T.
C. Profr. y Lic. José Luis Benitez Lugo.
C. Profr. y Lic. Leoncio Alejandro Reza.
C. Profr. y Lic. Jesús Yañez Mirón .

- " Maestro, nosotros sabemos que hablas y enseñas con entera rectitud, por ello puedes decirnos : ¿ Es correcto pagar impuestos al César, o no ? "

- "Muéstrenme una moneda, ¿ de quién es la cara y el nombre que tiene escritos ?"

- "Del César."

- "Pues bien, den al César lo que le corresponde al César y a Dios lo que le corresponde a Dios"

Regulación y Reglamentación de la no
aprobación por parte de la Cámara de
Diputados del H. Congreso de la Unión del
Presupuesto de Egresos de la Federación.
Adición al artículo 74 fracción IV de la
Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos .

Indice

	Página
Introducción .	
Capítulo I .	
Antecedentes Financieros y Presupuestales ..	
1.1 Antecedentes en la época precolonial .	1
1.2 Época Colonial .	7
1.3 Época Independiente .	12
1.4 La Constitución de 1857 .	15
1.5 La Constitución Política de 1917 .	18
Capítulo II .	
La Administración Pública y la Actividad Financiera del Estado .	
2.1 La Administración Pública	26
2.1.1 La Administración Centralizada	32

2.1.1.1	La Presidencia de la República	38
2.1.1.2	Las Secretarías de Estado	45
2.1.2	La Administración Paraestatal	51
2.2	La Actividad Financiera del Estado	58
2.2.1	La Obtención de Recursos .	60
2.2.2	La Administración de Recursos .	65
2.2.3	La Aplicación de Recursos	71

Capítulo III .

El Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.1	Los gastos públicos y el Presupuesto de Egresos de la Federación .	72
3.1.1	Formas de Presupuesto .	75
3.1.1.1	El Presupuesto Tradicional .	79
3.1.1.2	El Presupuesto por Programas .	80
3.1.1.3	El Presupuesto Funcional .	83
3.2	Naturaleza Jurídica .	86
3.3	Características .	90
3.3.1	Principios .	92
3.3.2	Fases .	98
3.4	Elaboración .	100
3.4.1	Proyección del Presupuesto .	100
3.4.2	Iniciativa .	103
3.4.4	Aprobación .	104

Capítulo IV .

Los cambios políticos en México y el posible rechazo del Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.1	La Estructura actual del Poder Público .	106
4.1.1	El Poder Legislativo .	107

4.1.2	El Poder Ejecutivo .	126
4.2	Los Partidos Políticos en México	131
4.3	La pérdida de confiabilidad en el Partido Revolucionario Institucional .	142
4.3.1	La participación de otros partidos .	145
4.4	Estadísticas preferenciales .	147
4.5	El rechazo o modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación .	152

Capítulo V .

Consecuencias de la no aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Adición al artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

5.1	El artículo 74 constitucional fracción IV	154
5.1.2	Regulación incompleta de la facultad consagrada a la Cámara de Diputados .	156
5.2	Consecuencias económicas, administrativas, políticas y jurídicas del rechazo del Presupuesto de Egresos de la Federación.	158
5.3	Texto vigente del artículo 74 fracción IV de la Constitución Política y la propuesta de adición del mismo .	161
5.4	Necesidad de regular la no aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación .	168

CONCLUSIONES .

BIBLIOGRAFIA .

~~INTRODUCCIÓN~~

Los conocimientos que adquirí a lo largo de la Carrera de Derecho, representan para mí por un lado, un valuarte excepcional y por otro, la posibilidad de distinguir y opinar sobre las diversas materias que en conforman el campo del Derecho .

Un valuarte excepcional, pues representan los conocimientos fundamentales de una profesión tan extraordinaria como lo es la de Licenciado en Derecho . Además, estos conocimientos permiten - a través de la formación de un criterio jurídico - distinguir y opinar sobre diversas instituciones y figuras .

Numerosas fueron las explicaciones sobre un no menos cuantioso número de este tipo de instituciones, lo mismo de Derecho Público que de Derecho Privado, en lo referente a la mayoría de las disciplinas jurídicas especiales . De todas ellas se presentaron ejemplos, dudas, comentarios, críticas ; sin embargo, existieron algunas figuras de derecho público que por su importancia he pretendido analizar más a fondo, presentando de esta manera esta modesta investigación, que no tiene otra finalidad que la de contribuir en lo posible a la adecuación de nuestro texto constitucional a la realidad imperante .

Las instituciones a las que me refiero pertenecen al Derecho Constitucional, al Administrativo y al Financiero .

Al Derecho Constitucional en lo referente a la composición de las estructuras del Poder Público y en lo tocante a diversas reformas que propongo al artículo 74 en su fracción IV, a efecto de crear un mecanismo encargado de subsanar la falta de Presupuesto de

Egresos al inicio del ejercicio fiscal, es decir, el primero de enero de cada año .

Se refieren así mismo al Derecho Administrativo en virtud del análisis de la Administración Pública - a efecto de poder distinguir y apreciar las graves consecuencias de la falta de presupuesto - en sus rubros centralizada y paraestatal .

De igual manera son de carácter financiero en lo referente al capítulo sobre antecedentes financieros y presupuestales en México, a las generalidades, características, principios y fases del Presupuesto de Egresos de la Federación y de igual forma por los comentarios sobre la actividad financiera del Estado (obtención, administración y aplicación de recursos económicos) .

De esta forma al conjugar estas valiosas instituciones he pretendido realizar un estudio del Presupuesto de Egresos de la Federación, sus antecedentes, la forma en la que se encuentra relacionado con la actividad financiera del Estado, sus características y su posible rechazo por parte de la Cámara de Diputados en virtud de los cambios políticos recientes de nuestro país .

Finalmente, presento un bosquejo de las graves consecuencias que significaría el iniciar un ejercicio fiscal sin que se haya aprobado el Presupuesto de Egresos, a la vez que presento una serie de adiciones y modificaciones al artículo 74 constitucional, que permitan, primero, establecer la hipótesis de un posible rechazo del Presupuesto, ya que actualmente a pesar de que no se contempla por nuestra Ley Suprema, dicho rechazo puede darse, como lo demostramos en el desarrollo de la investigación .

Luego, al caer en ese supuesto sin contar con una herramienta jurídica que permita la disposición de recursos económicos México se enfrentaría a una terrible problemática, ya que la propia Constitución prohíbe realizar erogación alguna que no este

contemplada en el Presupuesto o en una Ley posterior .
Para ello, en las reformas propuestas se contempla la ampliación de los plazos con que cuenta la Cámara de Diputados para el estudio y discusión del proyecto de presupuesto .

Aún así, si no se llegara a aprobar el Presupuesto de Egresos en estos plazos, se encuentran previstos dos posibles mecanismos que permitan una disposición de recursos al no encontrarse aprobado el Presupuesto, el primero de ellos se concreta a groso modo en la aplicación del Presupuesto del ejercicio fiscal inmediato pasado, mientras no se apruebe el nuevo proyecto de Presupuesto .
El segundo mecanismo se traduce en la creación de un Fondo Económico de Reserva Presupuestal para el caso de no haber sido aprobado el Presupuesto al inicio del ejercicio fiscal . Sus peculiaridades se encuentran previstas en la parte correspondiente del texto .

Es así como pretendo dar solución a una evidente laguna de nuestra Constitución, que ha existido desde la creación del texto por el Constituyente de 1917 y que no había merecido importancia por gran parte de los tratadistas y doctrinarios mexicanos, quizás porque la integración de la Cámara de Diputados - encargada de aprobar del proyecto de presupuesto - se caracterizaba por contar con una mayoría absoluta de individuos del mismo partido político de aquel al que pertenecía el Presidente de la República .

Hoy que la realidad política en nuestro país es distinta, es apremiante modificar el texto constitucional como una medida que permita el uso de recursos económicos aunque no se hubiere aprobado el presupuesto .

Finalmente, he de mencionar que estoy plenamente convencido de que en la medida en que dichas modificaciones al texto constitucional sean realizadas, México jamás se enfrentará al problema de iniciar un ejercicio fiscal sin recursos económicos .

Esta clasificación en lo relativo a los derechos y a las obligaciones tiene interés para el ejercicio de la facultad económico-coactiva, debido a que la obligación de contribuir para los gastos públicos, es una obligación política, de la misma manera que lo son inscribirse en el padrón electoral, votar en las elecciones y desempeñar cargos concejiles o municipales.

No todos los mexicanos cuentan con estas obligaciones políticas, sino sólo aquellos que cuentan con la capacidad de ejercicio (entendiendo por ésta la posibilidad de ser titular de derechos y obligaciones y ejercer esos derechos y cumplir con esas obligaciones por sí mismo). Así por ejemplo, los menores de edad no deben cumplir con las obligaciones que son solamente propias de los ciudadanos.

1.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1857

. . . "El país se pregunta porque los principios liberales son tan poco fecundos en grandes adelantos. La respuesta es sencillísima: porque los proclamamos y al mismo tiempo los violamos. Así pues se reconoce que todo impuesto debe ser decretado por los representantes del pueblo y se pretende que los aranceles sean obra del gobierno; se proclama la libertad del comercio y al mismo tiempo se quieren restricciones. Tantas inconsecuencias rayan en lo ridículo..."¹¹

Es así como se expresaba Ignacio Ramírez de los principios liberales que resultaban decisivos para un cambio con disciplina en México. Un cambio que implicara un compromiso de los mexicanos para lograr su bienestar .

Las disposiciones de esta Constitución ya han sido ampliamente analizadas y comentadas por varios autores. Para el objeto de este estudio me parece de interés mencionar el contenido de su artículo 36, acompañado de un breve comentario:

11 . González Ramírez, Manuel, "IGNACIO RAMÍREZ, Ensayos", México, UNAM, 1994, (Biblioteca del estudiante universitario)

" Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que subsiste. Si las condiciones que exige la Constitución al ser considerado como ciudadano son las de haber cumplido determinada edad y la de tener un modo honesto de vivir, es claro que el poder público - o por lo menos ese era el sentir del constituyente de 1857 - tenía el derecho de cerciorarse si se cumplían esos requisitos y por ese razonamiento se incluyó la parte referente a la propiedad, industria, profesión o trabajo.

Los datos que se recogen por virtud del cumplimiento de ese deber, que era esencial para el ejercicio de derechos políticos, servían también para la formación del censo y del catastro y coadyuvaban a la estadística, factores importantes para una buena administración pública.

II. Alistarse en la guardia nacional. Tomando en consideración que esta fracción no reviste ningún contenido de carácter financiero, no se hará más comentario sobre el particular.

III. Votar en las elecciones populares en el Distrito que le corresponda. De la misma manera que la anterior, ésta es una prerrogativa y una obligación del ciudadano, alejada de la materia financiera.

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación que en ningún caso serán gratuitos.

De igual manera el artículo 31 de la citada Constitución señala las obligaciones en donde se desprende:

a) Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria.

b) Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y municipio en que resida, en la manera proporcional y equitativa que señalan las leyes .

"Es también un derecho de la sociedad el tener los recursos que necesite para atender a los gastos públicos. En México, en donde anualmente debe formarse un presupuesto de egresos y decretarse las contribuciones que basten a cubrirlo, el único derecho de la sociedad es exigir la suma indispensablemente necesaria para hacer sus gastos. Y como el objeto de éstos es la satisfacción de las necesidades de la sociedad, el Estado tiene el derecho para decretar el impuesto proporcional y equitativo.

De aquí también, que el habitante de México esta obligado a contribuir para los gastos de la Federación, del Estado y del Municipio en que resida, pues que esa división en el ejercicio de la soberanía, tiene por objeto la mejor administración pública en todos sus detalles".¹²

Por otro lado, el artículo 72 de la Constitución de 1857, en su fracción VII, daba facultad al Congreso de la Unión para:

. . . "Aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirla".

Desde entonces la facultad para decretar impuestos y de hacerlos efectivos no era arbitraria. Procedía en primer lugar la obligación que tenía todo mexicano para contribuir para los gastos públicos de acuerdo con lo establecido por el artículo 31 fracción II de ese cuerpo jurídico.

Por tanto, las contribuciones debían ser proporcionales y equitativas. La facultad de imponer contribuciones es un atributo de la soberanía. Es por tanto ilimitada, dentro de su objeto de

12 . Cita: Ruíz Eduardo, "Derecho Constitucional y Administrativo", Oficina de la Secretaría de Fomento, México, 1888.

satisfacer las necesidades de la sociedad, que pueden ser mayores o menores. El pueblo, sin embargo, al darse su Constitución y encomendar a los representantes el ejercicio de la soberanía puede imponer a estos los límites que le dicte su discreción: de esta manera establecemos que este artículo limitaba al legislativo federal el poder impuesto, a lo que baste a cubrir el presupuesto de egresos y respecto de los Estados a no decretar derechos de importación, de exportación o tonelaje.

En su artículo 124 la abolición de las alcabalas y de las aduanas interiores en toda la República.

1.5 LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1917

El constituyente de 1917 incluye en el texto constitucional numerosos preceptos de carácter tributario y presupuestal; por ello es que solamente mencionaremos aquellos preceptos que son de importancia trascendente para esta investigación, realizando un breve comentario, cuando sea posible de las reformas que han sufrido y su correspondiente aparición en el Diario Oficial de la Federación.

De esta manera es categórico puntualizar el precepto que contiene la facultad impositiva del Estado, a la cual se refiere el artículo 31 en su fracción IV, que dice:

*" Son obligaciones de los mexicanos :
...IV . Contribuir para los gastos públicos,
así de la Federación, como del Distrito
Federal o del Estado y Municipio en que
residan, de la manera proporcional y
equitativa que dispongan las leyes . "*

La fracción IV, como podemos observar, contiene seis elementos de gran trascendencia para el derecho fiscal mexicano. En primer

término establece la obligación, a cargo de todo mexicano de contribuir a los gastos públicos. Sobre el particular se desprende la interrogante sobre si sólo los mexicanos deben de cumplir con esta obligación, o también los extranjeros que residan en México. En razón de que el artículo citado no prohíbe expresamente que se fijen impuestos a cargo de extranjeros, se ha considerado a la legislación ordinaria establecer dichos impuestos. Así quedarán sujetos al pago de impuestos, aquellos extranjeros que encuadren como sujetos pasivos en los supuestos establecidos por las leyes ordinarias, es decir, aquellos que se sitúen en la hipótesis normativa que los obliga a contribuir.

En segundo lugar, esta misma fracción declara que la Federación, los Estados - entidades federativas - y los Municipios son los entes jurídicos que pueden tener la característica de sujetos activos en la relación tributaria.

En tercer lugar, la citada fracción aclara que la entidad y el municipio que puedan fijar gravámenes son sólo aquellos en los que resida un contribuyente. Es decir, las legislaturas locales están en posibilidad de gravar a quienes residan en la entidad respectiva, lo que he de aclarar es solo parcialmente cierto en virtud de que tanto las entidades como los municipios crean impuestos indirectos que tienen como sujeto pasivo a todo el que consuma bienes o servicios en el ámbito respectivo, ya sea que resida o no resida en él.

Por otro lado, en cuarto lugar la fracción que comentamos señala que las contribuciones deben estar establecidas en una ley.

Así mismo, se establece que la creación de contribuciones se sujetará al principio de legalidad, lo que da como resultado que todo gravamen debe estar contenido en una ley general, abstracta e impersonal que haya seguido la ruta señalada por la propia Constitución por los artículos 71 y 72, mediante el proceso legislativo.

En quinto término la fracción IV establece que el destino de las contribuciones es cubrir el gasto público. Tanto la Suprema Corte

de Justicia de la Nación como la doctrina han conceptualizado al gasto público de muy diversas maneras, mismas que tendremos oportunidad de mencionar al hablar en el capítulo segundo de la actividad financiera. Empero, por el momento, diremos que es todo gasto hecho por el Estado, - sea o no sea realizado mediante un acto de gobierno - para satisfacer las necesidades colectivas. Sobre este punto, es de destacarse que en vista de que los gastos públicos son fijados en el presupuesto de egresos y los presupuestos para financiarlos están contenidos en el de ingresos, del análisis de la ley creadora de un impuesto o del presupuesto de egresos surgirá a la vista cualquier gravamen que no este aparejado con un gasto público.

Por último y como una característica importantísima del principio de legalidad tributaria el artículo 31 fracción IV, señala que las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas. La proporcionalidad debe atender al contribuyente de manera aislada; la contribución debe fijarse de acuerdo al potencial económico del sujeto pasivo de la relación tributaria. En este momento es conveniente destacar también que las contribuciones tienen como fuente la obtención de un ingreso, la tenencia o la posesión de una riqueza. No debe cubrir la misma contribución aquel contribuyente que obtiene un ingreso menor que aquel que obtiene diez veces más, esto es lo que debemos entender como proporcionalidad.

La equidad, del vocablo equis - igualdad -, se refiere a la hipótesis en la que todos los contribuyentes que tengan el mismo potencial económico se les debe de tratar de la misma manera.

Para finalizar mi comentario sobre el artículo 31 señalaré la concordancia del mismo con las Constituciones locales de algunas entidades federativas .

Entidad Federativa	Artículo correlacionado con el numeral 31 de la Constitución Federal
AGUASCALIENTES	13
BAJA CALIFORNIA	9
BAJA CALIFORNIA SUR	22
CAMPECHE	9
COAHUILA	16 Y 98
COLIMA	9
CHIAPAS	5
CHIHUAHUA	12
DURANGO	16 Y 77
GUANAJUATO	19
GUERRERO	11
HIDALGO	12
JALISCO	5
MEXICO	25
MICHOACAN	4
MORELOS	15
NAYARIT	9
NUEVO LEON	34
OAXACA	22
PUEBLA	19 Y 23
QUERETARO	22
QUINTANA ROO	36
SAN LUIS POTOSI	8
SINALOA	6
SONORA	12, 13 Y 15
TABASCO	6
TAMAULIPAS	18
VERACRUZ	16
YUCATAN	3

Otro artículo de importancia sobresaliente para esta investigación es el numeral 73 de la Constitución, que señala de manera clara las facultades del Congreso de la Unión en diversas materias y entre ellas, desde luego la materia financiera.

Conforme a los artículos 49 y 50 de nuestra Constitución uno de los tres poderes que integran el sistema federal es el poder legislativo, el cual se deposita en un órgano denominado Congreso General o Congreso de la Unión, que a su vez se divide en dos Cámaras: la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

En principio la función principal del poder legislativo es la elaboración de leyes - generales, abstractas e impersonales - que en lo que se refiere al artículo 73, atienden a la soberanía nacional en lo exterior y a la vez en todo lo relacionada con el progreso y el desarrollo de nuestro país.

Particularmente en su fracción VII señala:

*" art. 73 . El Congreso tiene facultad :
... VII . Para imponer la contribuciones
necesarias para cubrir el presupuesto "*

El contenido de esta fracción es de carácter eminentemente financiero - tributario . Es de tal naturaleza, dado que el Estado cuenta como uno de sus atributos propios con una soberanía financiera que se proyecta en dos sentidos : A) los ingresos y B) los gastos y, segundo, con potestad tributaria, esto es con facultad para crear tributos . Ambas potestades del Estado las ejerce el Congreso al momento de establecer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, pero, además al establecer materias sobre las cuales, el propio poder legislativo habrá de indicar dichas contribuciones, conforme lo dispone la fracción XIX del mismo artículo 73 . En esta fracción claramente se señalan las materias sobre las que se pueden establecer contribuciones, a saber :

a) Sobre el comercio exterior .

b) Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional.

c) Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros .

d) Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación .

e) Especiales sobre :

- Energía eléctrica .
- Producción y consumo de tabacos labrados .
- Gasolina y otros productos derivados del petróleo .
- Cerillos y fósforos .
- Aguamiel y productos de su fermentación .
- Explotación forestal, y
- Producción y consumo de cerveza .

Ambas fracciones del artículo 73 se encuentran relacionadas con el artículo 31 fracción IV, en tanto que como ya se ha señalado, ese precepto, se refiere a las obligaciones de los mexicanos y en particular a lo que toca a su contribución a los gastos públicos que, conforme a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993 ¹³ son tanto a la Federación, al Distrito Federal, como al Estado o Municipio en el que residan de la manera proporcional y equitativa que señalan las leyes .

Por otra parte, es menester, mencionar el artículo 74 constitucional, que señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y que sin duda contiene normas financieras que son motivo central de este breve estudio .

13 . Diario Oficial de la Federación . Secretaría de Gobernación, México, 25 de octubre de 1993 .

El artículo 73 a la letra dice :

" art. 74 . Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados :

I. Erigirse en Colegio electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley . Su resolución será definitiva e inatacable .

II . Vigilar por medio de una Comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor .

III . Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina .

IV . Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como para revisar la cuenta pública del año anterior . . .

VII . Las demás que le confiere expresamente esta Constitución " .

Como podemos apreciar especialmente en las fracciones II y IV se especifican facultades administrativo-financieras, ya que en la primera de ellas se establece la vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, entendiéndose por ésta, - de acuerdo con el artículo 10. de la Ley Orgánica de la propia Contaduría -, el órgano técnico con el que cuenta la Cámara de Diputados que, como organismo superior de fiscalización tiene a su cargo la revisión de cuentas públicas del gobierno federal y el Departamento del Distrito Federal . La fracción IV se refiere a la aprobación del presupuesto de egresos de la federación y guarda estrecha relación con el

artículo 72 inciso h), que señala que las iniciativas que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados .

De lo anterior sólo debemos indicar que una vez que el ejecutivo presenta las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, la Cámara de Diputados atiende, en principio lo relativo a la iniciativa de la Ley de Ingresos, para que después de discutida y aprobada, la remita para los mismos efectos a la Cámara de Senadores. Se ocupará luego de lo relativo al presupuesto de egresos de conformidad con lo establecido por la Constitución .

Empero, considero que en particular esta última fracción contiene lagunas importantes que en virtud de una posible mayoría opositora en la Cámara de Diputados ocasionaría problemas y desventajas para una eficaz administración pública, por lo que el particular merece una consideración especial, que con base en un análisis completo y en observaciones y comparaciones, plasmaré en el capítulo quinto de esta investigación .

Por el momento, sólo falta citar que existen algunos otros artículos en la Constitución que nos dan directrices en materia financiera, tal como lo es el numeral 115 fracción IV incisos a) y c), referentes a la autonomía hacendaria municipal, pero debido a que el interés fundamental de mi tesis se ocupa del presupuesto de egresos - es decir, de carácter federal - no se realizará un análisis de este precepto .

terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación ;

VII . Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos en los términos que previene la fracción IV del artículo 76 ;

VIII . Declarar la Guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión ;

IX . Designar con ratificación del Senado al Procurador General de la República ;

X . Dirigir la Política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado . En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos : I a autodeterminación de los pueblos ; la no intervención ; la solución pacífica de controversias ; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales ; la igualdad jurídica de los estados ; la cooperación internacional para el desarrollo ; la lucha por la paz y la seguridad internacionales ;

XI . Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente ;

XII . Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones ;

XIII . Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación ;

XIV . Conceder conforme a las leyes indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal ;

XV . Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado con arreglo a la ley respectiva a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria ;

XVI . Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX con aprobación de la Comisión Permanente ;

XVII . Se deroga ;

XVIII . Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias a la aprobación del propio Senado ;

XIX . Derogada ;

XX . Las demás que le confiere expresamente esta Constitución . "

Este precepto no incluye todas las facultades del Presidente de la República, pero si podemos identificar que de este artículo se desprenden los siguientes poderes :

a) Poder de Decisión .

Es la facultad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública . Las decisiones más importantes son tomadas sin duda por el Presidente de la República, y a partir de ese punto, tal poder disminuye de acuerdo con el órgano de la

administración de que se trate y el asunto que requiera de su atención. El artículo que comentamos contiene innumerables disposiciones de este carácter ya que al referirse a la designación y nombramiento de funcionarios, a la dirección de la política exterior, o a la habilitación de puertos, se le da la posibilidad de decisión al Presidente de la República .

b) Poder de nombramiento .

Numerosos son los ejemplos de este tipo de poder que ubicamos en el artículo 89 constitucional . Prueba de ello son las fracciones II, III, IV, V, XVI y XVIII .

Algunos de estos nombramientos puede hacerlos libremente como es el caso de los Secretarios de Estado y otros altos funcionarios; en contraposición existen algunos nombramientos que requieren de la aprobación del Senado, como lo es la situación del Procurador General de la República, agentes diplomáticos, ministros y cónsules generales, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, empleados superiores de Hacienda y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .

Finalmente existe una tercera vertiente para el poder de nombramiento, donde se establece que la designación deberá ser de acuerdo con la ley reglamentaria respectiva . Como ejemplo encontramos que los oficiales del Ejército no contemplados por la fracción IV, el Ejecutivo deberá acatar la fracción V del mismo precepto referente, en efecto a las leyes reglamentarias .

c) Poder de Mando .

Es la potestad de ordenar a sus subordinados la realización de actos jurídicos o materiales . La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior .

Considero que el artículo 89 contiene disposiciones de este carácter en sus fracciones VI, VII, X y XIII, el primero de ellos referente a la disposición de la fuerza armada ; el segundo a la disposición de la Guardia Nacional ; la fracción X en lo tocante

a la habilitación de puertos .

d) Poder de Revisión .

Este poder consiste en la facultad que tiene un funcionario jerárquicamente superior de revisar mediante actos materiales o de disposiciones jurídicas el trabajo y la actuación de los funcionarios jerárquicamente inferiores. En nuestro esquema de Administración Pública no solamente el Presidente de la República cuenta con este poder, sino se establece de un superior a un inferior, cualquiera que sea el rango que ocupen en el complejo organigrama de la Administración .

e) Poder de Vigilancia .

Es diversa la opinión de los doctrinarios mexicanos sobre este poder, ya que muchos de ellos consideran que existe identidad con el poder de revisión .

Por último, debemos mencionar que el sistema adoptado por nuestra Constitución para la organización del poder ejecutivo no se establece que únicamente el artículo 89 al que hemos hecho mención, sino que por el contrario contiene disposiciones relativas a la figura del ejecutivo en su tarea política y administrativa en otros numerales, algunos de los cuales mencionamos a continuación:

- El derecho de iniciativa de las leyes que al Presidente otorga el artículo 71, fracción I .

*" art. 71. El derecho de iniciar leyes o decretos
compete :*

I . Al Presidente de la República . . . "

- Correlacionada directamente con la facultad anterior, la obligación que en materia de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, consagra el segundo párrafo de la fracción IV del

artículo 74 Constitucional .

" art. 74 . Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados :

. . . IV . Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos . . .

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuestos de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos . . . "

- La irresponsabilidad del mismo Presidente que se consigna en el artículo 108 según el cual, sólo puede ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común .

- Las disposiciones relativas a los artículos 90 y 92, donde se señala la existencia de Secretarios de Estado que se asocian al Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades al grado que sin el refrendo de aquellos, los actos de éste carecen de validez . El artículo 92 es bastante claro en ese sentido :

" art. 92 . Todos los reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin que este requisito no serán obedecidos "

Ante el régimen presidencialista, el refrendo de los actos del Presidente por sus Secretarios constituye un medio para dar

autenticidad a los actos que de él emanan, y corresponsabilizar al Secretario del propio acto del Ejecutivo .

Los artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que citan al Presidente de la República son el artículo 5o., párrafo primero, así como el artículo 50, ambos en relación con los comentarios que se han vertido sobre el Poder Ejecutivo Federal.

2.1.1.2

LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Para hablar sobre las Secretarías de Estado en México, es necesario precisar que éstas son órganos superiores de carácter político - administrativo, que auxilian al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado . Hemos citado en reiteradas ocasiones que éstas forman parte de la Administración Pública centralizada y que se encuentran estructuradas de acuerdo con lo dispuesto en sus reglamentos interiores . Todas ellas tienen el mismo nivel jerárquico - por debajo del Presidente de la República -, por lo que ninguna de ellas, en teoría es más importante que otra . Sin embargo, desde mi muy particular punto de vista, existen algunas que cuentan con mayor grado de responsabilidad que otras, tales como Gobernación y Hacienda, sin menoscabar los rubros de los que se encargan otras dependencias, ya que debemos recordar que en conjunto conforman la Administración Pública Centralizada .

El México surgido de la Constitución de 1917 ha contado con siete leyes reglamentarias de la Administración Pública, que se presentan en el siguiente cuadro, donde además se menciona el número de

Secretarías y Departamentos existentes en las mismas . ²²

Ley Publicada	Secretarías de Estado	Departamentos Administrativos
31 de diciembre de 1917	7	---
6 de abril de 1934	8	3
31 de diciembre de 1935	8	7
30 de diciembre de 1939	9	6
13 de diciembre de 1946	13	2
24 de diciembre de 1958	15	3
25 de diciembre de 1976	16	2
Reformas de 1982 a la ley 1976	18	1
Reformas de 1994 a la ley 1976	17	1

A partir del 29 de diciembre de 1994, de acuerdo con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se contemplan las siguientes Secretarías de Estado :

- a) Secretaría de Gobernación .
- b) Secretaría de Relaciones Exteriores .
- c) Secretaría de la Defensa Nacional .
- d) Secretaría de Marina .
- e) Secretaría de Hacienda y Crédito Público .
- f) Secretaría de Desarrollo Social .

22 . Cita : González Oropeza, Manuel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Tomo II, Ed. Porrúa, S.A. Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1997 .

- g) Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca .
- h) Secretaría de Energía .
- i) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial .
- j) Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural .
- k) Secretaría de Comunicaciones y Transportes .
- l) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo .
- m) Secretaría de Educación Pública .
- n) Secretaría de Salud .
- o) Secretaría del Trabajo y Previsión Social .
- p) Secretaría de la Reforma Agraria .
- q) Secretaría de Turismo .

El Departamento del Distrito Federal se encontraba originalmente incluido en este apartado, sin embargo, debe desaparecer de la Ley Orgánica en virtud de la reforma política mediante la cual desaparece el Departamento como tal y el D.F. tendrá un Jefe de Gobierno electo popularmente .

Igualmente es de importancia sobresaliente comentar algunos de los cambios que existen en la Ley con respecto al texto anterior. La Secretaría de Programación y Presupuesto desaparece y se fusiona con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esto por decreto publicado el 21 de febrero de 1992 . La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se transforma para configurar la Secretaría de Desarrollo Social, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992 . La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cambia su denominación a Secretaría de Energía . La Secretaría de Pesca, pasa a ser la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca . La Contraloría General de la Federación, se transforma en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo .

No considero conveniente comentar las atribuciones de cada una de las Secretarías, sin embargo haremos un somero comentario de las Secretarías de Gobernación y Hacienda y Crédito Público por

considerar que la primera es la encargada de mantener la constitucionalidad del Estado y la segunda se encarga de lo referente a aspectos fiscales y presupuestales que son tema de nuestro interés.

La Secretaría de Gobernación (SEGOB) encuentra las materias de su competencia en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a grandes rasgos se encarga de la realización de las funciones políticas más importantes del Poder Ejecutivo Federal. Es el órgano de relación de dicho Poder con los demás Poderes Federales y con las Entidades Federativas .

Así pues, se encarga de presentar la iniciativa de leyes, se encarga de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, vigila el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país en lo que se refiere a las garantías individuales, nombramientos y movimientos de los titulares del Poder Judicial, de las Secretarías y Departamentos, de los Procuradores de Justicia, maneja el Archivo General de la Nación, administra las islas, se encarga de la política demográfica, de la publicación del Diario Oficial de la Federación, interviene cuando el Ejecutivo Federal otorga indultos, se encarga de la expropiación por causas de utilidad pública cuando no le compete a otra dependencia y es la directamente encargada de la defensa así como de la prevención de la delincuencia . Finalmente he de comentar que se encarga de todo lo relativo a las destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios . De igual manera reglamenta, autoriza y vigila juegos, loterías y rifas .

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas facultades se encuentran en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encarga del despacho de los asuntos relacionados con los ingresos de la Federación, las entidades paraestatales, el cálculo de los egresos del Gobierno Federal, de la administración pública paraestatal ; coordina, evalúa y vigila el sistema bancario,

las atribuciones que se le otorgan sobre seguros, fianzas, valores y Organizaciones Auxiliares de Crédito, estímulos fiscales, precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, gasto público federal, impuestos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, inversión pública, estadística, estructura orgánica, administración de personal, obras públicas y adquisición de bienes muebles de las dependencias y entidades de la administración pública federal, programación, presupuestación, entre otras .

Para finalizar este breve comentario sobre las Secretarías de Estado, mencionaremos cuál es la estructura genérica de una dependencia de esta naturaleza .

Como sabemos, toda Secretaría de Estado, tiene al frente el correspondiente Secretario del Ramo, al que Acosta Romero²³ define como " el funcionario político administrativo nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y subordinado jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezando una Secretaría de Estado . Forma parte del cuerpo colegiado previsto en el artículo 29 de la Constitución para suspender garantías individuales, informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente relativos a la Secretaría de su ramo ". De esta manera, a su vez, el Secretario de Estado debe contar con un equipo que facilite el desempeño de sus funciones y que, la mayor parte de las veces, se compone de la siguiente manera :

- Subsecretarios .
- Oficial Mayor .
- Directores Generales .
- Jefes .
- Subdirectores .
- Subjefes .

23 . Cita : Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 12a. edición, Ed. Porrúa, México, 1995 .

- Demás empleados .

Como ejemplo, presento el siguiente esquema, correspondiente a la Secretaría de Gobernación :

SECRETARIO

Subsecretario de Gobierno .

Subsecretario de Desarrollo Político .

Subsecretario de Población y Servicios Migratorios

Subsecretario de Protección Civil y de Prevención y Readaptación social .

Oficial Mayor .

Directos General de Gobierno .

Director General de Asuntos Jurídicos .

Subdirectores .

Demás Personal .

Tanto el número de subsecretarios como de directores y subdirectores, así como del resto del personal, dependerá de las funciones y sobre todo de lo establecido por el reglamento interior de cada una de las Secretarías. El mismo comentario podemos hacer

sobre el presupuesto, ya que éste variará significativamente de una Secretaría a otra .

Sobre el particular presentamos gráficas en las que se observa la distribución del presupuesto para las diversas dependencias de acuerdo con la tendencia imperante en el presente sexenio .

2.1.2 LA ADMINISTRACIÓN ~~PARAESTATAL~~

La administración paraestatal se conforma - de acuerdo con lo señalado por el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -, por :

- A) Organismos descentralizados ;
- B) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- C) Fideicomisos .

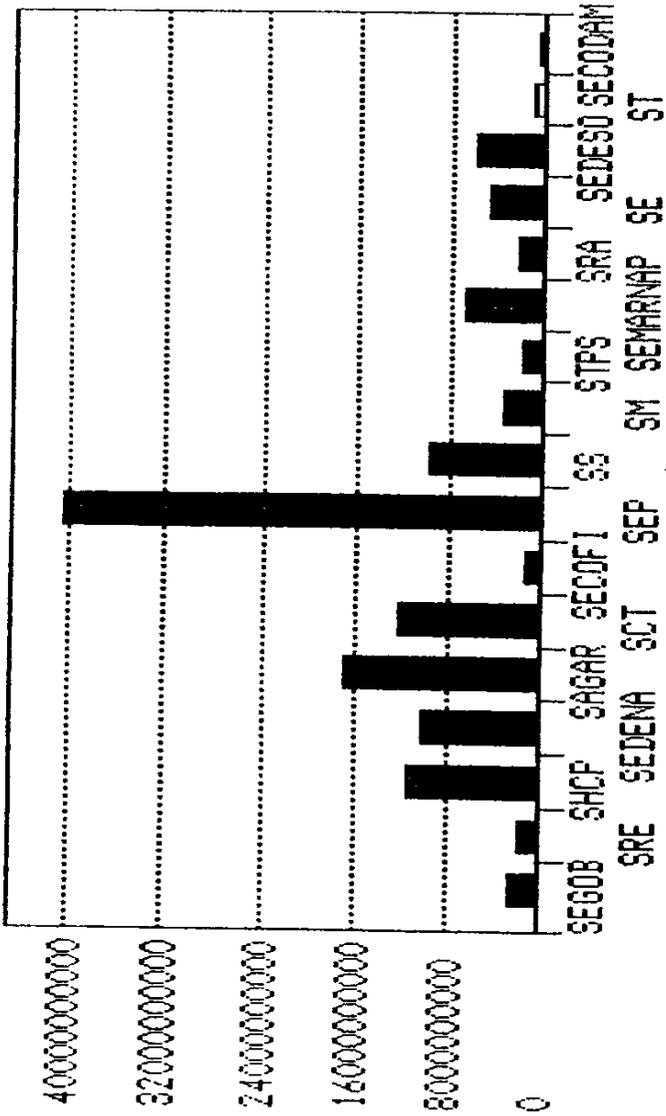
A) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS .

Los organismos descentralizados cuentan con las siguientes características :

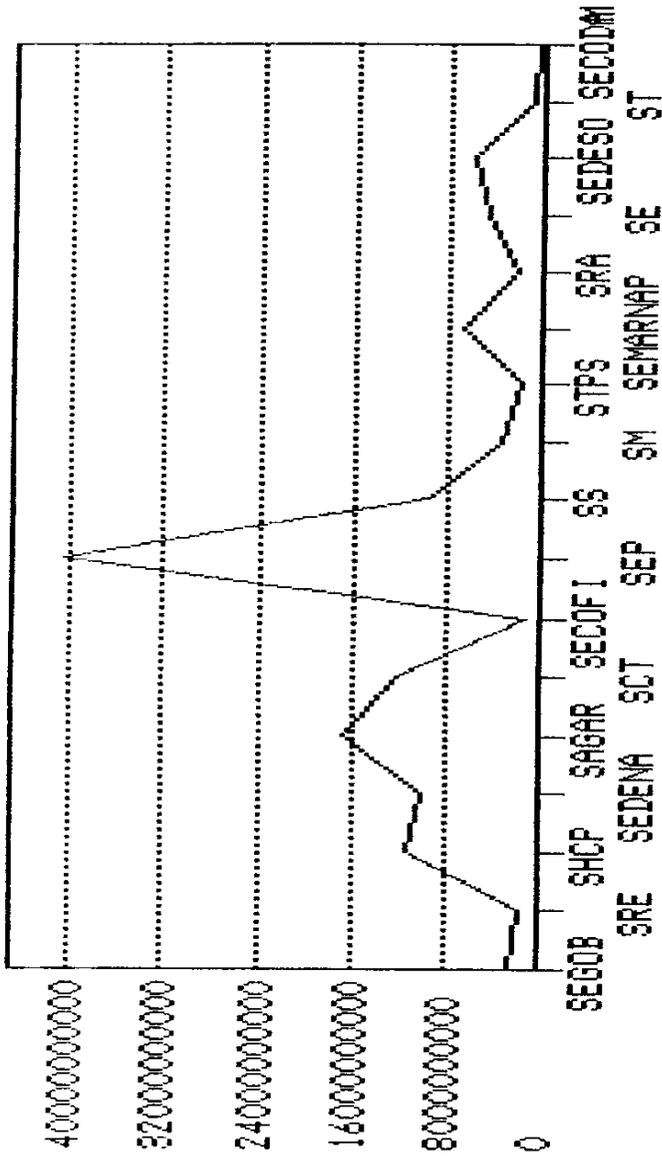
- Son creados mediante una ley o decreto . Es decir, mediante una ley del Congreso de la Unión o un decreto del Poder Ejecutivo Federal.

- Cuentan con un régimen jurídico propio . Existen numerosos ordenamientos jurídicos que reglamentan a los organismos descentralizados, entre ellos : la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, reglamentos,

Distribucion del Presupuesto



Distribucion del Presupuesto



así como sus propias reglamentaciones internas, es decir, sus estatutos y ordenamientos .

- Cuentan con personalidad jurídica propia . La teoría civilista establece una clara distinción entre las personas físicas y las personas morales . Cada una de ellas cuenta con atributos propios a la naturaleza de su personalidad . Los organismos descentralizados integrantes de la administración pública paraestatal son personas morales - o entes jurídicos, como lo mencionaba el maestro Hans Kelsen - y por ende cuentan con todos los atributos del resto de las personas morales, a saber :

- i) Denominación o razón social .
- ii) Domicilio .
- iii) Patrimonio .
- iiii) Nacionalidad .

Eso se confirma por la lectura del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en materia del Orden Común y para toda la República en materia del Orden Federal, que señala :

" art. 25 . Son personas morales :

- I . La Nación, los Estados y los Municipios.*
- II . Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley ; . . . "*

Y de acuerdo con el artículo 90 constitucional la ley definirá las bases para la creación de las entidades paraestatales .

- Tienen una denominación . De acuerdo a lo que expresamos en el apartado anterior, por ser personas morales . La denominación siempre se encuentra contemplada en el acto de la creación : Petróleos Mexicanos, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, etc.

En ocasiones por costumbre, se les denomina por medio de siglas o apócopeos como ISSSTE, INFONAVIT, FOVISSTE, PEMEX, CONASUPO, etc.

- Cuentan con una sede y un ámbito territorial .

En lo referente a la sede, cabe destacar que se refiere al domicilio legal del organismo descentralizado y en lo referente al ámbito territorial, las zonas donde tiene potestad para actuar el organismo de que se trate .

- Cuentan con órganos de dirección, administración y representación. Los órganos de gobierno, de acuerdo con lo establecido por los preceptos legales aplicables puede ser una Asamblea, una Junta Directiva o un Consejo de Administración .

En este sentido la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece la existencia de un órgano de gobierno y del Director General . Ahí se señala que el órgano colegiado deberá estar integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros .

Todo ello contenido en los artículos 17,18,19 y 20 de la Ley de Entidades Paraestatales .

- Cuentan con un patrimonio propio . Este es un atributo más de las personas morales .

- Tienen un objeto determinado . Este puede ser, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales :

a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias .

b) La prestación de un servicio público o social, o

c) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social .

- Tienen una finalidad bien establecida .

Es conveniente aclarar que todas las anteriores características se desprenden de la definición legal de los organismos descentralizados, contenida por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice :

" art. 45. Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten . "

B) EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO, DE SEGUROS Y FIANZAS . FIDEICOMISOS PUBLICOS .

Es necesario precisar que el tratamiento que se dará a estas entidades paraestatales, es superficial, ya que no es de importancia fundamental para el desarrollo de la presente investigación . Solo se citarán las características mas relevantes .

De acuerdo con la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, existen dos diferentes tipos de empresas de participación estatal mayoritaria, a saber :

a) Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica .

b) Las sociedades de cualquier otra naturaleza con la inclusión de las organizaciones auxiliares nacioanles de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos señalados por el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal :

- Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales de manera conjunta o separada aporten o sean propietarios de más del 50 % del capital social .

- Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal .

- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente o bien designar al presidente o director general, o cuando se tengan las facultades para vetar las resoluciones del propio órgano de gobierno.

El régimen jurídico de estas entidades se encuentra precisado en la Constitución Política, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Instituciones de Crédito, entre otras .

Cabe destacar que de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la publicación anual de la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal, empero, la última ocasión en la que se dio cumplimiento a este precepto fue el jueves 18 de marzo de 1982 .

Por lo que toca a los fideicomisos públicos, diremos que de acuerdo con lo establecido por el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito " *en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria*".

De la anterior definición, podemos desprender claramente la participación de dos sujetos, el fideicomitente y el fiduciario. El fideicomitente es el titular de los bienes ó los derechos, que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita ; cabe aclarar que esta última debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes .

Existe además el beneficiado con el cumplimiento del fin lícito y a ese sujeto se le denomina fideicomisario .

En los términos del capítulo IV de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los fideicomisos públicos tendrán como finalidad

la realización de actividades prioritarias, siendo el fideicomitente único de la Administración Pública Federal centralizada el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .

2.2 LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

La actividad financiera del Estado es el conjunto de actos mediante los cuales el propio Estado obtiene recursos económicos, maneja, gestiona o administra esos recursos y finalmente los aplica en erogaciones necesarias para el sostenimiento de las funciones públicas y la prestación de servicios públicos .

La ciencia que se encarga del estudio de la Actividad Financiera del Estado es el Derecho Financiero, por lo que resulta indispensable presentar algunas definiciones sobre el particular .

" El Derecho Financiero - nos dice Sergio Francisco de la Garza²⁴-es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber : en el establecimiento de los tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como en las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado "

Joaquín B. Ortega ²⁵ establece que el Derecho Financiero es "la ciencia que estudia los principios abstractos, los objetivos políticos, los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión y el medio de empleo de los

24 . Cita : De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, S.A. 18a. edición, México, 1994 .

25 . Cita : Ortega, Joaquín B. Apuntes de Derecho Fiscal . Escuela Libre de Derecho, México, 1963 .

recursos o elementos económicos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas por medio de los gastos públicos " .

Por su parte, Ernesto Flores Zavala ²⁶ comenta: "El derecho financiero es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de las normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesitan el Estado y los entes públicos".

El tratadista argentino Guliani Fonrouge ²⁷ establece que el derecho financiero "Es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus diferentes aspectos: órganos que la ejercen, medios en que se exterioriza y contenido de las relaciones que origina".

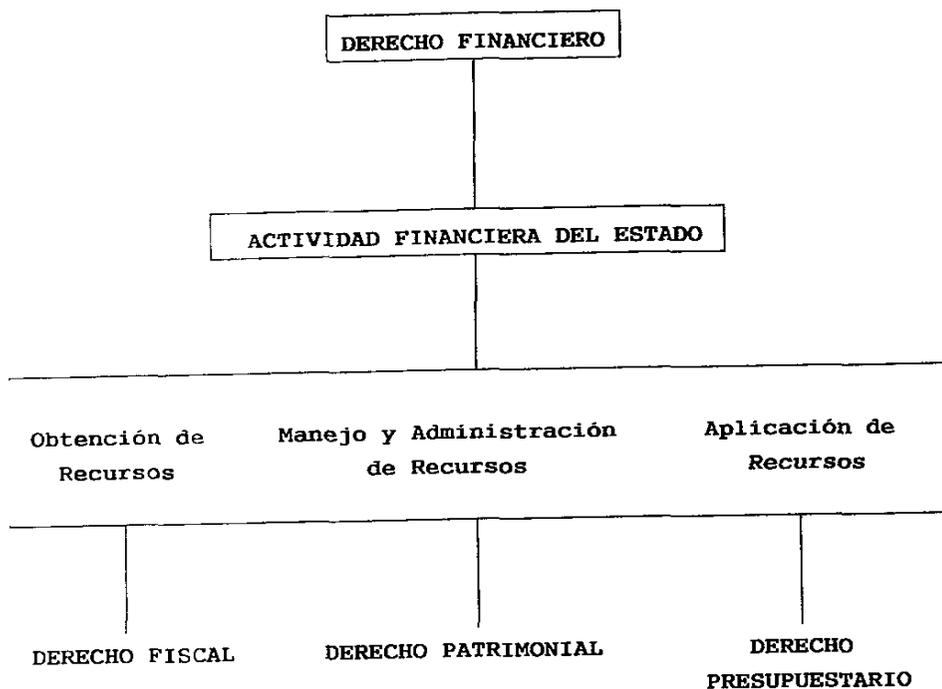
Como podemos observar, existen un gran número de definiciones sobre el derecho financiero y el objeto de su estudio, es decir la actividad financiera del Estado, sin embargo en la mayoría de estas concepciones podemos identificar claramente la mención de tres momentos, a saber:

- a) La obtención de los recursos por parte del Estado.
- b) El manejo y la administración de los recursos.
- c) La aplicación o distribución de los recursos.

Tradicionalmente el derecho financiero se ha dividido en tres grandes ramas, cada una de las cuales se encarga del estudio de uno de estos momentos, como señalamos en la siguiente gráfica:

26 . Cita: Flores Zavala, Ernesto, Finanzas Públicas Mexicanas, Ed. Porrúa, S.A., México, 1995, 31a. edición.

27 . Cita: Guliani Fonrouge, Carlos, Derecho financiero, Ed. Depalma, Argentina, Buenos Aires, 1969.



A cada uno de estos momentos nos referiremos brevemente.

2.2.1. LA OBTENCIÓN DE RECURSOS ❄️

La rama del derecho financiero que se encarga del estudio de la obtención de los recursos del Estado, tendientes a la satisfacción de necesidades colectivas, y a la prestación de servicios públicos es el derecho fiscal, también llamado derecho tributario o derecho impositivo.

De esta manera el tratadista Gianini ²⁸ define al derecho tributario como "aquella rama del derecho administrativo que expone las normas y los principios relativos a la imposición y la recaudación de los tributos y que analiza las consiguientes relaciones jurídicas entre los entes públicos y los ciudadanos".

Considero que por derecho fiscal debemos entender a la rama del derecho público que regula lo relativo a los ingresos del Estado y las relaciones que se establecen entre éste y el gobernado contribuyente, así como las controversias que surgan con motivo de dichas relaciones.

Para una mejor comprensión de los ingresos del Estado presentare dos cuadros sinópticos; el primero de ellos a cargo de Rafael Bielsa²⁹ y el segundo elaborado por Jesús Quintana Valtierra y Jorge Rojas Yañez³⁰, para con posterioridad comentar los lineamientos establecidos por el Derecho Positivo mexicano sobre este tópico.

INGRESOS DEL ESTADO

NACIONALES PROVICIALES MUNICIPALES
ORIGINARIOS DERIVADOS
ORDINARIOS EXTRAORDINARIOS

28 . Cita: A.D. Gianini, Instituciones de Derecho Financiero, Madrid, España, 1957.

29 . Cfr. Bielsa, Rafael, Derecho Fiscal, ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976.

30 . Cfr. Quintana Valtierra, Jesús, Derecho Tributario mexicano, ed. Trillas, México, 1991.

La clasificación de ingresos nacionales, provinciales y municipales atiende al ámbito espacial de la potestad impositiva del ente público.

En México esta clasificación se ubica en el propio artículo 31 fracción IV constitucional donde se establece que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes.

Los ingresos originarios y los ingresos derivados se refieren al modo de obtención de los recursos. Es decir, serán originarios aquellos que provengan del Estado, o bien de su función pública. Serán derivados los que no provienen de la riqueza del Estado sino de los particulares, o de otra manera se refieren a todas las contribuciones.

Serán ordinarios aquellos recursos que están cuantificados y establecidos en un ejercicio fiscal, mientras que serán extraordinarios, aquellos que no están presupuestados en un ejercicio fiscal, son ingresos imprevistos o aleatorios. Un ejemplo clarísimo de éstos los aprovechamientos.

Con base al criterio de Quintana Valtierra:

INGRESOS DEL
ESTADO

Impuestos .
Derechos .
Contribuciones de Mejoras .
Aportaciones de Seguridad Social
Aprovechamientos
Productos
Accesorios
Crédito Público

Los impuestos constituyen una carga impositiva al gobernado que

se coloque en la hipótesis normativa. De acuerdo por lo establecido por el artículo 2o. fracción I del Código Fiscal de la Federación los impuestos son considerados contribuciones establecidas en la ley que deben pagar personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma o diferentes a los señalado por las fracciones II, III y IV (relativas a aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos respectivamente) del mismo artículo.

Los derechos son los ingresos que obtiene el Estado por la prestación de un servicio público a los gobernados, o bien por el uso o aprovechamiento de dominio público, se encuentran definidos por la fracción IV del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

"IV. Derechos son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado..."

Las contribuciones de mejoras son llamadas también contribuciones especiales o pagos de cooperación y son los que genera el Estado realizando una obra pública y los beneficiados tienen que pagar. Se distribuye entre todos los beneficiados. La base para su regulación se encuentra en la fracción III del artículo 2o. del Código

Fiscal de la Federación, señalando que son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

Las aportaciones de seguridad social son aquellas contribuciones que se generan con motivo de un servicio social que presta el Estado, pero que es delegado por quien esta directamente obligado a prestar el servicio, es decir, el patrón. Se les denomina así mismos cuotas obrero-patronales. La fracción II del multicitado artículo del Código Fiscal de la Federación se refiere a las mismas de la siguiente manera:

"Son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de Seguridad Social, o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de Seguridad Social proporcionadas por el mismo Estado"

Los aprovechamientos constituyen otro ingreso que percibe el Estado cuando realiza un servicio público y no quedan encuadrados dentro de los impuestos o los derechos. Se refiere a cuestiones imprevistas, son sanciones que impone el Estado con motivo de administrar justicia o por cualquier otro motivo. A ellos se refiere el primer párrafo del artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación.

Los productos son ingresos que percibe el Estado con motivo de sus funciones de Derecho Privado, o bien por permitir el uso o aprovechamiento o por la enajenación de bienes del dominio privado.

Son accesorios de las contribuciones - tal y como lo dispone el artículo 2o. fracción IV del Código Fiscal Federal - los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización contemplada en el numeral 21 del propio ordenamiento.

El crédito público abarca de manera global empréstitos públicos,

préstamos privados, emisión de moneda y emisión de certificados de tesorería entre otros.

Todos los anteriores ingresos son proyectados y calculados por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e incluidos en la iniciativa anual de la Ley de Ingresos de la Federación.

En la proyección de esta iniciativa, intervienen la Secretaría de Hacienda, con posterioridad, cuando el documento se presenta para su aprobación ante el Congreso de la Unión, deberá presentarse primero ante la Cámara de Diputados - como lo señala el artículo 72 Constitucional inciso h) - para que sea discutida y aprobada. Con posterioridad se envía para los mismos efectos a la Cámara de Senadores, continuando de esta manera con el proceso legislativo. Una vez que ha adquirido la calidad de ley, en su ejecución intervienen - de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el reglamento interno de SHyCP, la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación y otros ordenamientos jurídicos - la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Ingresos, la Dirección General de Recaudación, la Tesorería de la Federación, así como las oficinas Federales de Hacienda y otras oficinas recaudadoras.

Todos los fondos y valores que perciba el Gobierno Federal con motivo de cualquiera de los conceptos que hemos señalado con anterioridad deben concentrarse en la Tesorería de la Federación, cuya custodia, estará a cargo de la misma.

2.2.2 LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS

El segundo de los momentos que integran la actividad financiera del Estado se refiere al manejo o a la administración de los recursos que se hayan obtenido. Ello requiere sin duda de una planeación

detallada, así como de la vigilancia el control y el manejo debidos, por lo que es indispensable en este momento la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas facultades derivadas del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalaré a continuación:

"art. 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados el Plan Nacional correspondiente.

Esta fracción obedece a lo dispuesto por la Constitución Política Federal en sus artículos 25 y 26, relativas a la rectoría económica del Estado a efecto de que se imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las Entidades Paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.

Esta fracción consolida la potestad de Hacienda para proyectar los ingresos de la Federación a la vez que la adecúa a las necesidades del gasto público.

III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

- IV. Dirigir la política monetaria y crediticia
- V. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
- VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país.
- VIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.
- IX. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos que no competa a otra Secretaría.
- X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda.
- XI. Cobrar impuestos, contribuciones de mejorar, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- XII. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación
- XIII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

Esta fracción da competencia plena a la Secretaría para constituirse en los juicios de nulidad que se interpongan ante el Tribunal

Fiscal de la Federación.

XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

Evidente resulta la participación de la Secretaría en el tercer momento de la actividad financiera del Estado, es decir, en la aplicación de los recursos económicos.

XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuestos de egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal a la consideración del Presidente de la República.

XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos.

XVIII. Formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal.

XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica.

XX. Fijar lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del informe presidencial e integrar dicha documentación.

XXI. Opinar, previamente a su expedición sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal.

XXII. Derogada.

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

A pesar de que en muchas de las fracciones contenidas en este artículo es posible detectar las facultades de manejo o administración de recursos consagradas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en particular la fracción XXIII precisa su intervención en la programación, presupuestación, contabilidad y evaluación en materia de planeación nacional económica, lo que denota la participación directa de esta dependencia en el segundo momento de la actividad financiera del Estado.

XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con SECODAM, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal.

XXV. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

De lo anterior se desprenden un cúmulo de actividades que la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe desarrollar para el correcto manejo de los recursos del Estado.

Para el óptimo manejo y despacho de sus asuntos y de acuerdo con el reglamento interior de la Secretaría, los funcionarios y unidades administrativas que interesan a la materia financiera en general son:

- a) Secretario.
- b) Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.
- c) Subsecretario de Ingresos.
- d) Oficial mayor.
- e) Procurador fiscal de la Federación.
- f) Tesorero de la Federación.
- g) Contralor interno.
- h) Dirección General de Promoción Fiscal.
- i) Dirección de Estímulos Fiscales.
- j) Dirección General de Política de Ingresos.
- k) Dirección General de Recaudación.
- l) Dirección del Registro y Control de Obligaciones.
- m) Dirección de Notificación y Cobranzas.
- n) Dirección de Recepción de Recaudación y Contabilidad de Ingresos.
- ñ) Dirección General de Informática de Ingresos.
- o) Dirección General de Fiscalización.
- p) Dirección de Registro de Declaraciones.
- q) Dirección General Técnica de Ingresos.
- r) Dirección General con Entidades Federativas.
- s) Dirección General de Aduanas.
- t) Dirección de Política Aduanera.
- u) Dirección de Procedimientos Legales.
- v) Administraciones Fiscales Regionales.
- w) Administraciones Regionales de Oficialia Mayor.
- x) Oficinas Federales de Hacienda.

Entre otras. Todas ellas en conjunto realizan las tareas y funciones requeridas para el óptimo manejo de recursos económicos.

2.2.3. LA APLICACIÓN DE RECURSOS

El tercer y último momento de la actividad financiera del Estado es la aplicación de los recursos y la distribución de los mismos.

Sobre el particular seremos muy precisos en el desarrollo del capítulo tercero de esta investigación.