



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ARAGÓN

PARTICIPACIÓN DE LA BANCA EN EL
DESARROLLO FINANCIERO DEL ESTADO
MEXICANO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO
EN DERECHO

PRESENTA

RAFAEL DE JESÚS SÁNCHEZ JIMÉNEZ

ASESOR

MANUEL MORALES MUÑOZ

ESTADO DE MÉXICO, 2000



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.

750

A LA MEMORIA
DE MI PADRE

RAFAEL SÁNCHEZ MARTÍNEZ

5059

A MI MADRE CON
PROFUNDO CARIÑO Y
AGRADECIMIENTO:

ELENA JIMÉNEZ VDA. DE SÁNCHEZ

A MIS HERMANOS:

ALEJANDRO

ALFONSO

FERNANDO

JORGE

VÍCTOR

YOLANDA

PARA EL DISTINGUIDO
Maestro LIC. MANUEL MORALES MUÑOZ
MI AGRADECIMIENTO Y ADMIRACIÓN.

A LIC. ALFONSO CERVERA DEL CASTILLO
POR TODO SU APOYO Y CONFIANZA

AL SR. JESÚS ALVARADO CORDERO
POR SU SINCERA AMISTAD Y SUS CONSEJOS

A GRACIELA ANDRADE MARTEL
POR SU APOYO Y COMPRESIÓN

PARTICIPACIÓN DE LA BANCA EN EL DESARROLLO FINANCIERO
DEL ESTADO MEXICANO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

LA RECTORIA DEL ESTADO EN MATERIA ECONÓMICA.

1.1 Concepto de Estado.....	6
1.2 Atributos del Estado.....	12
1.3 Antecedentes de la Planeación Económica.....	37
1.4 Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	54

CAPÍTULO II.

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO MEXICANO.

2.1 El Derecho Financiero.....	66
2.2 El Ingreso Público.....	69
2.3 Derecho Tributario Sustantivo.....	77
2.4 Las Contribuciones.....	81

CAPÍTULO III

EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

3.1 Presupuesto de Egresos y su Naturaleza Jurídica.....	93
3.2 Principios del Presupuesto de Egresos.....	108
3.3 Funcionamiento del Presupuesto del Egresos.....	112

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN JURÍDICO QUE REGULA LA ACTIVIDAD BANCARIA NACIONAL.

4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás Autoridades.....	128
4.2 Autoridades Financieras.....	137
4.3 Banco de México.....	163
4.4 Sistema Bancario.....	174
4.5 Análisis de la Función Financiera en México.....	187

CONCLUSIONES.....	196
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	201
-------------------	-----

INTRODUCCIÓN.

La integración de este trabajo de tesis es resultado de la inquietud manifiesta en el salón de clases y sobre todo de la prestación de servicios que realice en la Asociación de Banqueros de México, donde se nos permitió obtener una primera imagen del conjunto de normas y disposiciones jurídicas que requieren los procesos fundamentales de la actividad financiera del Estado Mexicano.

Consideramos de vital importancia su conocimiento para el desarrollo de nuestra vida profesional, debido al papel fundamental que juega la administración pública como instrumento del Estado para ejercer su rectoría, ya que la base estructural del país se centra en la economía, por tal motivo, nuestra investigación se enfocó en la "Participación de la Banca en el Desarrollo Financiero del Estado Mexicano.", que desarrolla sus actividades a través de instituciones e instrumentos con la finalidad de captar e incrementar los ingresos nacionales y canalizarlos hacia las diferentes ramas productivas.

Para desarrollar sus actividades, el Estado ha implementado una nueva política económica basada en la modernización en todos sus ámbitos, dentro de los cuales se encuentra la modernización financiera.

Un Estado que se ve en la necesidad de conducir los procesos económicos fundamentales y de orientación hacia la satisfacción de las necesidades primarias de los sectores que inciden en el proceso económico nacional.

Esto significa que el Estado, entre otras herramientas, se vale de la administración de los recursos públicos para orientar, inducir y promover el desarrollo económico

nacional, de conformidad con las políticas, y en ocasiones planes y programas estatales del desarrollo.

El Estado Mexicano ha utilizado el ejercicio de sus actividades financieras como una herramienta fundamental en la promoción del desarrollo. Evidentemente ello implica tanto la participación directa en los procesos económicos de administración y producción, como la promoción, orientación y fomento de la actividad que, en los mismos sectores y con las mismas propuestas, desarrollan el sector social y privado.

Durante la década de los años ochenta, se dieron grandes transformaciones, principalmente dentro del sector gubernamental que a finales de 1982, se manifestaron con fuerza, al desequilibrio económico por el que atraviesa el país, así como a las presiones del exterior, obligando al Presidente Miguel de la Madrid a implementar programas de reorganización económica inmediatos para dar solución a la problemática vivida.

Es en ese momento en donde se planteó, concretamente, la modernización del Estado, fundamentada en la idea neoliberal de libre mercado que dejara atrás el proteccionismo estatal, histórico en nuestro país, y reducir el gigantismo del Estado, como uno de los primeros pasos a la modernidad, iniciando así el recorte de empresas paraestatales. Es hasta la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari cuando se da la llamada Modernización del Estado, donde naturalmente, incluye a nuestro objeto de estudio: La participación de la Banca en el Desarrollo Financiero del Estado Mexicano.

La Banca Mexicana ha sido y es hoy en día un tema de interés común; es un tema muy amplio y que por su diversidad ha llegado a crear cierta polémica al momento de estudiarla, analizarla o simplemente opinar acerca de la misma.

Como es sabido, México se encuentra ante un proceso de apertura generalizada y dentro de este proceso se encuentra el ámbito financiero. Ante esta situación, es de interés conocer como se encuentra la Banca Mexicana, uno de los intermediarios financiero más importantes de nuestra historia.

Es atractivo estudiarla, pues con el paso de los años ha sufrido muchos cambios tanto interna como externamente; ha experimentado etapas de equilibrio, de prosperidad y de crecimiento al mismo tiempo que ha vivido momentos de estancamiento, incertidumbre en cuanto a su estructura y desempeño. Además, se trata de un sector que afecta de manera importante al resto de la economía, al ahorro y al crédito.

Durante los últimos años ha sufrido cambios importantes dentro de su estructura, organización y funcionamiento. Uno de los más importantes es la privatización de la misma, así como su inminente apertura.

Es, así, que el presente trabajo tiene como objetivo el de hacer un repaso de las principales disposiciones jurídicas que orientan el ejercicio de la actividad financiera estatal revisando conceptos como la rectoría económica del Estado y su principal instrumento la planeación, y así determinar una análisis jurídico y financiero del actual Estado Mexicano.

Este trabajo se ha dividido para su estudio, en cuatro capítulos, siendo el primero la rectoría del Estado en materia económica, con relación al Desarrollo Nacional, a fin de garantizar que éste sea integral para fortalecer la *Soberanía* de la nación, en un régimen democrático, en conseguir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

En el segundo capítulo, se hace referencia a la actividad financiera del Estado, quién realiza diversas actividades para la ejecución de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo, desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de sus necesidades.

La actividad financiera que el Estado desarrolla para el logro de sus fines, como toda actividad, tanto sea en el orden privado como en el público, exige para ser ejercida en forma ordenada y eficiente la confección de un plan o una programación. Este plan o previsión servirá de instrumento para desarrollar la actividad financiera estatal conforme a previsiones elaboradas con vista a lograr la más óptima satisfacción de las necesidades sociales o colectivas.

En el capítulo tercero, se ha incluido el gasto público en México, a fin de señalar las normas jurídicas que regulan la actividad del Estado, encaminada a procurarse los medios necesarios para solventar el gasto público aplicado en el cumplimiento de sus fines y acorde al programa establecido que constituye el marco de normatividad dentro del cual el Estado debe de establecer las políticas, tanto financieras como económicas que determinarán el presupuesto.

Con éstas tres primeras partes se pretende tener un marco teórico necesario para adentrarse en el análisis. Dicho análisis se encuentra plasmado en el cuarto capítulo y para cumplir con el objetivo planteado, se llevó a cabo un estudio del régimen jurídico que regula la actividad bancaria, con el propósito de señalar los principios constitucionales que rigen el Sistema Financiero, los órganos que regulan la actividad bancaria, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México, donde se determinan sus funciones y atribuciones, de acuerdo con sus leyes respectivas.

Se han incluido en este trabajo, las diversas reformas al Sistema Bancario, acentuando el sentido social que deben tener las instituciones económicas del país, desde la nacionalización de la banca privada, hasta su privatización.

Finalmente este trabajo buscó también que el Estado en su tarea rectora del desarrollo del Sistema Bancario Mexicano, en donde se ubican las instituciones bancarias, oriente sus actividades hacia la productividad y el crecimiento de la economía nacional, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones del país y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie, a la vez, la descentralización de dicho sistema con apego a las sanas prácticas y usos bancarios

Por último quiero agradecer a mi asesor, licenciado Manuel Morales Muñoz, la paciencia y comprensión que me brindó en todo momento, así como las observaciones y críticas que me ayudaron a desarrollar y enriquecer este trabajo.

Capítulo I

LA RECTORÍA DEL ESTADO EN MATERIA ECONÓMICA.

1.1 CONCEPTO DE ESTADO

El término Estado se utiliza comúnmente para designar la organización política de un pueblo, sin embargo esto no quiere decir que el fenómeno político que se conoce como Estado sea nuevo, por el contrario es una realidad humana de todos los tiempos, que ha recibido a través de la historia diversas denominaciones. Desde el punto de vista etimológico, “La palabra Estado, proviene del latín, status, de estare, estar. Es, decir condición de ser.”¹

Son varias las teorías que pretenden dar una concepción del Estado, a través de sus creencias políticas, religiosas, jurídicas o bien, por las corrientes doctrinarias de su tiempo. No se puede decir cuál de ellas sea la más acertada en la explicación de este estudio, ya que en cierta forma, todas tienen algún aspecto que las hacen válidas, y que se expondrán enseguida, las que han tenido mayor trascendencia.

La teoría religiosa o teológica, señala que el Estado tiene un origen divino, el cual es fundado por Dios, por lo tanto los hombres estamos obligados a su reconocimiento ya que toda autoridad viene del poder de Dios. El principal representante de esta doctrina es San Agustín.²

La teoría organicista, sostiene que el Estado es un organismo natural compuesto de

Scarra Rojas, Andrés Ciencia Política, 6ª. Edición, Ed Porrúa, México 1981, p.272

² González Uribe, Hector, Teoría Política, 5ª Ed. Porrúa, México 1984 p 174

partes vivas que son los seres humanos, por tanto es factible que sus funciones se expliquen a través de la anatomía y fisiología políticas, en virtud de que al equiparar al Estado como organismo biológico tiene los mismos elementos que los organismos vivos.

Hans Kelsen es el máximo exponente de esta teoría al considerar al Estado como un sistema de Derecho que se manifiesta en orden jurídico conceptualizado, y lo define de la siguiente manera:

“El Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia él cual se orientan ciertas acciones del hombre o la idea a la cual los hombres ciñen su comportamiento.”³

Jellinek elabora su famosa teoría de las dos facetas o de la doble cara, y la cual *considera al Estado desde el punto de vista social y jurídico; y a través de ellas el Estado puede ser conocido.*

Sin embargo, a pesar de sus aciertos, esta teoría fue criticada por Hans Kelsen, al decir: “La exigencia de una definición sociológica del Estado deriva de la idea de que a fin de cuentas, el Estado es un hecho superlativamente real. Sin embargo, cuando mediante un análisis científico se llega al resultado de que no hay un concepto sociológico del Estado, sino sólo un concepto jurídico, en modo alguno se ignoran los hechos que la terminología precientífica designa por medio de la palabra “Estado” tales hechos no pierden nada de su realidad si se afirma que su calidad “Estatal” no es otra cosa que el resultado de una interpretación. Esos hechos son acepciones de seres humanos y tales acciones son actos de Estado únicamente en

³ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, 4ª Ed., Textos Universitarios, UNAM, México, 1988, p 225

cuanto se les interpreta dé acuerdo con un orden normativo cuya validez tiene que ser puesta de antemano.”⁴

Hans Kelsen, identifica al Estado, como personificación del orden jurídico total, despojándolo de sus elementos sociológicos y políticos; lo presenta como un mero sistema normativo y hace una integración entre Estado y derecho.

Desde el punto de vista jurídico, George Jellinek define al Estado, como: “Una corporación formada por un pueblo dotada de poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.” Se considera como corporación en el sentido de que es sujeto de Derecho. En el sociológico, tiene por objeto el estudio de los fenómenos políticos por medio de los cuales se genera el Estado.

Al respecto Jellinek define al Estado como: “La unidad de asociación dotada originalmente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio.”⁵

Francisco Porrúa Pérez, define al Estado diciendo: “El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un *Poder Soberano* que crea, define y aplica, un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público, temporal de sus componentes.”⁶

Para Serra Rojas, el Estado es: “Un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra y organiza como una población asentada sobre un territorio, provista de un

⁴ Ibid. p 225

⁵ Serra Rojas Andrés, *Ciencia Política* op cit p 290

⁶ Porrúa Pérez Francisco *Teoría del Estado*, 8ª Ed. Porrúa, México, 1975 p 190

poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.⁷

De acuerdo con las opiniones anteriormente vertidas, se puede afirmar que el Estado, es la organización política de un pueblo que lo dota de poder, dentro de un determinado territorio, para cumplir y satisfacer las necesidades de sus integrantes y cuyas funciones son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado. Estos constituyen las directrices, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se le reconocen para su justificación y que se consagran en su legislación.

En la actualidad se emplean varias denominaciones para expresar la organización política de un pueblo como: potencia e incluso Nación. La palabra Estado en su expresión más general se refiere a la situación en que se encuentra una cosa, un individuo o una sociedad; de acuerdo a su evolución histórica se entiende como la organización política suprema de un pueblo.

Dentro de la Teoría Política tiene diversos significados, algunas veces expresan la totalidad de la comunidad política y otras veces se identifica con algunos de sus elementos como son; el poder, el pueblo incluso el territorio; cuando se le compara con la sociedad se dice que es la manifestación más elevada de ésta.

El Estado en la política como Estado en general, expresa la idea de situación; manera de ser o estar políticamente.

Cuando ordinariamente se habla de Estado, se alude más o menos explícitamente

⁷ Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política, La proyección actual de la Teoría General del Estado*, 5ª. Ed. Porrúa, México 1980, p 321

a la manera de ser o de estar constituida políticamente una comunidad humana.⁸

Como complemento de este Subtítulo, y una vez definido el concepto de Estado, es importante mencionar sus elementos que de acuerdo con la doctrina tradicional, el Estado se compone de tres fundamentos: *La Población, el Territorio y el Poder Soberano*.

“El Estado debe comprender un grupo social importante, localizado sobre una porción de la superficie terrestre, dotado de un poder de mando soberano y un orden jurídico general encaminado a alcanzar determinados fines. Desde luego el factor que da unidad a todos estos elementos es el orden jurídico que tiene en su base una estructura constitucional de la cual emanan los principios de su organización.”⁹

De acuerdo con la teoría tradicional el Estado se compone de tres elementos: La Población, el Territorio y el Poder del Estado.

El primer elemento del Estado es la Población: “El concepto de población del Estado hace referencia a un concepto cuantitativo o sea el número de hombres y mujeres nacionales y extranjeros que habitan en su territorio, cualquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población.”¹⁰

La Población que constituye los Estados Unidos Mexicanos, está integrada tanto de nacionales como de extranjeros que radican en el país; siendo los primeros quienes conforman el elemento humano de la Nación Mexicana, concurriendo dentro de ésta, diversas clases atendiendo a su nivel social, económico y cultural.

⁸ Posada, Adolfo *Tratado de Derecho Político*, Librería General Victoriano Suárez, 5ª Ed., Madrid, 1935 p.66

Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política* op cit P 323

Ibid p 352

Así, se afirma, que el hombre es un ser sociable, es decir que forma parte de grupos o comunidades y conforma primeramente la familia y el conjunto de éstas se constituyen en sociedad. De esta manera, dentro de la población que conforma la sociedad se mezclan la raza, la religión, las costumbres, la cultura, la lengua y la política.

“La Nacionalidad es el lazo jurídico, calidad, pertenencia o vínculo que une a los seres humanos en un Estado determinado por haber nacido en el territorio nacional, o los que adquieren este *status* por naturalización.”¹¹

“Todo Estado debe poseer un Territorio como un supuesto imprescindible de su organización y de sus funciones que le corresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, ya que no hay Estado sin Territorio.”¹²

El artículo 42 constitucional señala que el Territorio Nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y marítimas interiores; y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

¹¹ Serra Rojas, Andrés *Ciencia Política*, op. cit. P 371

¹² Ibid P. 330

En conclusión, el Territorio es el ámbito espacial dentro del cual el Estado ejerce su *Soberanía*, su jurisdicción y donde se establece los límites de la aplicación de su derecho.

El tercer elemento del Estado es el Poder.- El artículo 39 de la Constitución establece el principio fundamental del Poder, al establecer que: Todo Poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

.La característica fundamental del Estado radica en la *Soberanía* y posee una doble cualidad de ser independiente y de ser supremo por que está por encima de todos los poderes sociales.

1.2 ATRIBUTOS DEL ESTADO.

Dentro de los atributos del Poder Estatal, destaca la *Soberanía*, la que debe definirse como la voluntad suprema, hecha gobierno, que guía, subordina, somete y encausa a todas las personas que existen y actúan dentro del territorio estatal. La *Soberanía* como atributo esencial del poder estatal implica: independencia, autonomía y autodeterminación. El *Poder Soberano*, así entendido es fuerza jurídica y fuerza material.

Partiendo desde su momento histórico, la *Soberanía* se consideró desde sus inicios, como una concepción de índole política, pero conforme a su evolución, adquirió una condición jurídica.

Dentro de la Cultura Griega, el pensamiento que prevalecía, era el que se propagaba en la Doctrina de la Autarquía de Aristóteles, donde se fundamentaba la necesidad

de su independencia potencial y activa respecto del exterior, como condición para la existencia del Estado; la cual tuvo una influencia muy importante en la antigüedad, puesto que se consideró como ingrediente específico y característica fundamental del Estado Perfecto, pero aún no se definía el concepto de *Soberanía*.

En la Edad Media, aparecen los primeros brotes de *Soberanía*, con motivo de la lucha de poderes entre el Imperio Romano Germánico y la Iglesia. También con las teorías de Aristóteles y Santo Tomás, surgen teólogos, filósofos y moralistas españoles del Siglo XVI, cuyo pensamiento cristiano, consideraban que el *Poder* es obra de Dios.

Con el pensamiento de Juan Bodin, en su obra “Los Seis Libros de la República”, nace en el Siglo XVI, la palabra *Soberanía*; que juega un papel determinante en el concepto de República, explicando que: “Dentro de este concepto surgen dos elementos; humano que forma una comunidad; y el *Poder Soberano* bajo el cual se encuentran sometidos.”¹³

También surgen teorías como el Absolutismo, representada por Filmer y Bousset, que consideran a la *Soberanía* como: “El Poder que, por disposición divina, corresponde al monarca; y la Contractualista representada por Hobbes, Locke y Rousseau, quienes tratan de dar una fundamentación inmanente a la *Soberanía*, buscando en los elementos internos del Estado, el apoyo a su doctrina.

En conclusión se puede decir, que dentro del proceso histórico, la evolución de la *Soberanía*, se debe a las ideas que surgieron de encontrar el Estado Perfecto, mediante su autonomía interna y su determinación, considerando el aspecto humano

¹³ Porrua Pérez, Francisco, op cit P 335

integrado a una comunidad y sometido al *Poder Soberano*.

A través de la *Soberanía* se ejercita la función del Estado de organizarse constitucional y administrativamente, mediante normas jurídicas que rigen su actividad y su manifestación que está enfocada hacia la obtención del bien público, por lo que el pueblo determina su forma de gobierno y por consiguiente todo poder público dimana del pueblo, como lo reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39, que a la letra dice:

“La *Soberanía* Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

Como el pueblo mexicano tiene la característica de ser soberano, su voluntad es constituirse en una República representativa, democrática y federal, estableciéndose así su forma de gobierno. Sus órganos de gobierno inmediatos son designados cada seis años, tal es el caso del Presidente de la República; el Congreso de la Unión; de los gobernadores de los estados, y de sus poderes locales.

Los estados integrantes gozan de autonomía para la organización de su régimen interior de gobierno, siempre y cuando no contravengan con los preceptos constitucionales. Principios todos estos, que en México son elevados a rango constitucional en el artículo 40, el cual establece:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.”

El término República se define, constitucionalmente, como: “La forma de gobierno de tipo democrático, en la que los ciudadanos eligen periódicamente al Presidente de la República, que es el Jefe del Estado.”

Es la representatividad, que sólo se lleva a cabo, mediante la elección de representantes (diputados y senadores), para que en forma indirecta tomen decisiones en las atribuciones que le corresponde al Poder Público.

En el proceso electoral se señalan las directrices que deben seguir los partidos políticos, como el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales; el derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social; la creación de un organismo público que realice la organización de las elecciones y que sea autoridad en la materia y autónomo en sus decisiones.

Se constituye el Instituto Federal Electoral, como máxima autoridad electoral que conocerá del sistema de medidas de impugnación y se garantizará su debida integración por el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y los ciudadanos en los términos que ordene la Ley.

En cuanto a la *Democracia*, ésta implica la obligación de respetar los principios de libertad, igualdad, equidad, justicia y participación de los ciudadanos en las determinaciones que se tomen y que en un momento dado le afecten; por lo que debe de dominar la voluntad de las mayorías y no de un grupo minoritario.

De acuerdo con nuestra Constitución, el Estado Mexicano, está compuesto de estados miembros unidos en una Federación, y conforme al artículo 41, el pueblo ejerce su *Soberanía* por medio de los Poderes de la Unión, y por los Poderes de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente

establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Al hablar de Estados libres y soberanos, puede decirse que un Estado es soberano en la medida en que pueda organizarse y limitarse así mismo, aunque pueda sujetarse a una potestad ajena, ya sea ésta jurídica o política, entonces como la *Soberanía* es indivisible y como la Constitución les fija a los Estados miembros ciertas bases para que se estructuren internamente; se dice que las Entidades Federativas no son soberanas, sino que son autónomas dentro de los límites que la Constitución les fija.

La *División* de Poderes, está definida por la Constitución en su artículo 49 y señala: “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.”

Con estas dos excepciones se rompe el principio de la no-división de poderes, desde luego esto sólo ocurrirá cuando se suspendan las garantías individuales es decir, en casos de invasión, perturbación grave de la paz, siempre y cuando el Congreso de la Unión faculte al Presidente de la República, para que haga frente a la situación de una manera fácil y rápida.

Además subraya, el mencionado artículo, que dicha *división* de poderes no puede ser absoluta ni aislada sus funciones ya que se complementan para el correcto funcionamiento del Estado.

En todo régimen democrático y liberal, el principio de la *división* de poderes es fundamental, puesto que se busca la protección de las libertades humanas a través de la adecuada distribución de las funciones del Estado.

El Poder Legislativo Federal, como lo ordena el artículo 50 constitucional, se deposita en un Congreso General, el que a su vez está constituido por dos Cámaras que son. la de Diputados, como representantes del pueblo y la de Senadores, representando a las Entidades Federativas.

Toda resolución del Congreso tiene carácter de Ley o Decreto. El Congreso expide la ley que regula su estructura y funcionamiento interno. El derecho de iniciativa de leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores, a las Legislaturas de los Estados y a los Gobernadores.

El artículo 80 del mismo Código fundamental, determina que el Poder Ejecutivo de la Unión estará depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuya elección es directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Al hacer referencia al Poder Ejecutivo, es menester destacar los artículos 83, 86 y 88 del precepto constitucional al decir que: El Presidente entrará a ejercer su cargo el 1º de Diciembre y durará en él seis años, y no podrá ser reelecto. El Presidente sólo puede renunciar por causa grave que calificará el Congreso de la Unión. No podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente.

En cuanto a las principales facultades del Presidente de la República, las sintetizamos conforme a lo que perceptúa el artículo 89 del Código fundamental que consiste:

- 1) Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión;
- 2) Nombrar y remover a sus colaboradores;
- 3) Disponer de la Fuerza Armada, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- 4) Declarar la guerra; dirigir las negociaciones diplomáticas y nombrar ministros y magistrados del Poder Judicial.

Por último, debe señalarse como tercer Poder de la Federación, al Poder Judicial que se deposita en la Suprema Corte de Justicia; en un Tribunal Electoral, Tribunales de Circuito, que son los Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, en los Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal.

En cuanto a los fines del Estado, es el bien público temporal. Este fin debe de estudiarse para comprender el sentido mismo de la organización estatal y las modalidades de su estructura. El fin será el que determina las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado y en función de esa competencia se crearán los órganos del Estado. En este fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.

La doctrina casi unánime habla de los fines del Estado. Por lo que es preferible utilizar el concepto y vocablo “finalidad”, pues tratándose del Estado en general, como idea jurídica abstracta, su objetivo es meramente formal, sin contenido ideológico, el cual es propio de los objetivos que los Estados en particular históricamente se han señalado o se les ha atribuido por distintas realidades políticas, sociales económicas o por las concepciones ideales.¹⁴

¹⁴ Burgos Ortuola, Ignacio, *El Estado*, 1ª. Ed. Porrúa, México, 1970 p.165

Es importante subrayar la idea de que el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para que a través de él, se realice esa finalidad genérica en beneficio de la Nación, que siempre debe ser la destinataria de la actividad estatal o poder público.

El Estado Mexicano interviene en la economía, a través del Poder Ejecutivo, como depositario de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría del Patrimonio Nacional, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.

Se le ha concedido esta responsabilidad al Poder Ejecutivo ya que influye de manera decisiva en el rumbo y destino de la colectividad nacional, por que se complementan una serie de factores de carácter jurídico, político y social, que interactúan, para darle ese extraordinario liderazgo de Autoridad.

Así mismo, el Poder Ejecutivo puede por disposición Constitucional, crear leyes y participar en el proceso legislativo, para que, en forma eficiente cumpla con las funciones que se le encomiendan, sin que ello implique una centralización del Poder, ya que en éste ejercen control los Poderes Legislativo y Judicial, aunque prácticamente se puede dar la autocracia cuando influyen aspectos de interés individual de los últimos dos órganos para con el Ejecutivo.

El Presidente de la República como Órgano Administrativo dirige la economía del país, de acuerdo a las necesidades internas existentes, procurando la satisfacción de las necesidades de la población, así como el equilibrio de la misma, mediante la ejecución de las leyes.

El fundamento legal para que el Estado intervenga en la rectoría del desarrollo nacional; es decir, en materia económica, está determinado por el artículo 25

Constitucional, en donde se menciona una serie de atribuciones que requieren de leyes reglamentarias que definan a cual de los tres poderes de la Unión corresponde ejercerlas y en que medida.

En la Constitución Política se señalan como atribuciones económicas del Estado Mexicano, las siguientes:

El segundo párrafo, del artículo 3o señala que: “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.”

En este artículo se persigue, como principio fundamental, eliminar la ignorancia procurando el progreso científico en donde impere el principio de la *Democracia*, a fin de establecer un sistema de vida para el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Se señala el fundamento de la preparación de los individuos que integran la sociedad, considerando importante que el gobierno participe en la reestructuración del aparato educativo del país, abriendo nuevas fuentes de trabajo a través del sector productivo en concordancia con las carreras profesionales, a fin de evitar que se tengan que desempeñar trabajos que no sean compatibles con su preparación.

En cuanto a su artículo 25, define que la rectoría en materia económica, corresponde al Estado con relación al Desarrollo Nacional, y que consiste en garantizar que éste sea integral para fortalecer la *Soberanía* de la Nación; en un régimen democrático; en conseguir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Se señalan los sectores económicos, al establecer que en el desarrollo económico nacional concurrirán los grupos públicos, sociales y privados y una economía mixta; siendo necesario, que las leyes deban de aplicarse, a los fines del Estado.

El artículo 26 Constitucional, se basa en la organización de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, con la participación de los diversos sectores sociales. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Para cumplir con los fines del Plan Nacional de Desarrollo, es necesario que las dependencias a quienes se les ha señalado como obligatorio su desempeño, encaminen sus esfuerzos a la consecución de sus proyectos, con el propósito de lograr un crecimiento en la economía nacional, asegurando una elevación en el nivel de vida de los individuos, evitando una desigualdad de ingresos, riquezas y poder económico, cumpliendo con los objetivos que se señalasen en la Planeación Democrática.

En cuanto al artículo 27 Constitucional, otorga facultades al Estado, en sus fracciones XIX y XX, las cuales solamente se abordan porque resultan de interés para este estudio y señalan:

- XIX. El Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra Ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.
- XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el

bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

En el artículo 28 Constitucional se señala de manera expresa la prohibición de monopolios, de prácticas monopólicas, excenciones de impuestos y estancos por parte de los particulares en resguardo de la libre concurrencia, regulando el impacto económico-social y, pretende el equilibrio entre los diferentes estratos sociales que componen la población.

De este precepto se erradica la posibilidad de abuso y acaparamiento de bienes y servicios, que constituyen los satisfactores de las necesidades sociales. El Estado se reserva mediante la facultad de *impérium* con la que está investido, el monopolio de explotar y prestar determinados bienes y servicios, de manera potestativa, en beneficio de la población.

Mediante esta disposición se determina el sentido económico que se encuentra en la concepción dogmática constitucional y la cual se orienta en alcanzar el ideal de justicia social.

El artículo 31 Constitucional, en su fracción IV preceptúa: “Son obligaciones de los mexicanos, contribuir para los Gastos Públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Este ordenamiento establece la obligación de carácter pecuniario o económico que tenemos los mexicanos de contribuir aportando al Estado, la parte proporcional y equitativa que a cada ciudadano corresponde, del Gasto Público.

En cuanto a las facultades que tiene el Congreso, en materia económica, se determinan por el artículo 73 Constitucional, que por su amplitud, únicamente se hace referencia a las fracciones que son materia de este trabajo:

- VII. *Imponer las atribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;*

- VIII. Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal, puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la Ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal, informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

- IX. *Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;*

- X. Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear; y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
- XI. Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;
- XVIII. Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;
- XIX. Fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;
- XIV Expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;
- XXIX. A.- Establecer contribuciones;
- 1°. Sobre comercio exterior;
- 2° Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27;
- 3°. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4° Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5° Especiales sobre:
- Energía Eléctrica;
 - Producción y consumo de tabacos labrados;
 - Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

- Cerrillos y fósforos;
- Aguamiel y productos de su fermentación;
- Explotación forestal; y
- Productos y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales; en la proporción que la Ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX. D.- Expedir leyes sobre Planeación Nacional del Desarrollo económico y social.

XXIX. E.- Expedir leyes para la programación, promoción y concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX. F.- Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

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.

La fracción IV, del artículo 74 Constitucional establece como facultad exclusiva de

la Cámara de Diputados la de 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 revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Es el Ejecutivo Federal, el que hará llegar a la Cámara, la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos de los artículos 71 fracción I y 89 fracción I constitucionales.

Es importante destacar que el párrafo tercero de la fracción IV en estudio agrega que no podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideran necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto.

Cabe señalar que de ninguna forma se eliminan las partidas secretas, sino otras no necesarias aunque no queda establecido, cuáles son secretas, cuáles son las necesarias y cuáles son otras partidas secretas, por lo tanto, es irrelevante la prohibición contenida en este artículo.

De este artículo 74 Constitucional, en sus fracciones II y III se encuentran facultades hacendarias. La II establece la facultad de vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor. La III la de nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina. Sin dificultad ni efectos nocivos, estas dos fracciones pueden fusionarse en la fracción IV en virtud de que extensión y contenido es explícita en la regulación de las facultades hacendarias.

En la fracción I del artículo 76 Constitucional se determina que son facultades exclusivas del Senado:

- I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Las atribuciones del Poder Ejecutivo, se determinan en el artículo 89 Constitucional; cuyas funciones de tipo legislativo se sintetizan: Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, para lo cual se le atribuye facultad de expedir reglamentos que faciliten el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo; incluyendo las de materia económica

En cuanto a los nombramientos se presentan facultades para designar a los Secretarios de Estado, Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, Oficiales Superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y al Procurador General de la República.

Facultades en materia de seguridad interna y externa de la Nación. La Constitución otorga al Presidente de la República; el carácter de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, Ministros de la Suprema Corte de la Nación, entre otras.

Representación del Estado Mexicano ante las demás naciones, para dirigir las relaciones internacionales, como facultad que se le otorga en materia de política internacional.

Se hace referencia en las fracciones XI, XII, XIII, XIV y XV del mencionado artículo 89, a otras diversas facultades que son: Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; facilitar al Poder Judicial ayudas para el ejercicio expedito de sus

funciones; habilitar puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación; conceder indultos a reos sentenciados por delitos de competencia de tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal; y conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria; respectivamente.

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación, dispone el artículo 94 Constitucional, se deposita en la Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal. El Poder Judicial tiene como función fundamental, la administración de la justicia, aplicando las leyes a los casos concretos,

El Consejo de la Judicatura Federal, tendrá a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación exceptuándose a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En cuanto a los magistrados y jueces, el Consejo resolverá sobre la designación, adscripción y remoción, así como de los demás asuntos que la Ley determine y su función será con independencia e imparcialidad y estará facultado en expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones de conformidad con lo que establezca la ley. Así lo dispone el artículo 100 Constitucional.

Entre las facultades que se le confieren están: La protección de las garantías individuales establecidas en la Constitución, la interpretación y aplicación de las leyes en los casos concretos sometidos a su consideración y funcionar como órgano de equilibrio ante los poderes; Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como entre los poderes de ésta y los de los estados.

El artículo 123 preceptúa en su párrafo segundo: “El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales se regirán”:

- A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.
- B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

En este artículo se aprecia la participación fundamental del Estado en la vida económica del país, puesto que regula las relaciones obrero patronales, y donde se observa el funcionamiento de diversos conceptos como la ocupación, salarios, productividad, etc., con el propósito de coadyuvar con los factores de la producción al logro de un desarrollo económico sostenido.

Se ha mencionado en los artículos constitucionales anteriormente señalados, algunas garantías individuales y derechos sociales, facultades del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y el Poder Ejecutivo, que permiten regular la actividad económica nacional, a través de los instrumentos jurídicos esenciales.

El Gobierno dirige la Administración Pública Federal, mediante los órganos centralizados que dependen del Poder Ejecutivo, es decir; a través de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y de Entidades Paraestatales. La estructura orgánica del Gobierno Federal, está integrada por: El Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo, está representado por el Presidente de la República y de éste

depende un Consejo de Salubridad General, las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República. En el siguiente nivel jerárquico, se encuentran la Administración Pública Paraestatal integrada por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, Instituciones de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

El Poder Judicial de la Federación, está representado por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º señala que: La Administración Pública Centralizada se integra por: “La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El mismo artículo determina que; la Administración Pública Paraestatal se integra por: “Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones de Crédito, las Organizaciones Auxiliares del Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

El Ejecutivo Federal, preceptúa los artículos 2º y 3º que; contará con las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica, para el despacho de los negocios del orden administrativo y también se auxiliará de las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal.

En cuanto a los efectos que señala el artículo 29 Constitucional, (invasión o perturbación de la paz pública) “El Presidente de la República acordará con todos

los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República Reza así el artículo 6 de la multicitada ley.

Por su parte el artículo 7 del mismo ordenamiento, establece que: “El Presidente de la República podrá convocar a los secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios, a reuniones cuando se trate de definir o de evaluar la política del Gobierno Federal, en materias de su competencia de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. Serán presididas por el Ejecutivo Federal y por el Secretario Técnico de las mismas, adscritos a la Presidencia de la República”.

El titular del Poder Ejecutivo Federal, señala el artículo 8 de la Ley que se analiza, podrá crear unidades que estudien y den forma a los acuerdos presidenciales, registren los reglamentos y resoluciones, evalúen el ejercicio de la Administración Pública y promuevan las modificaciones; de acuerdo al presupuesto asignado a la *Presidencia de la República*.

Los numerales 12, 14 y 16 de la multicitada ley, indican que: Los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos, tendrán la obligación de formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, respecto de los asuntos de su competencia. Podrán auxiliarse de los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, Sección o Mesa, y demás funcionarios según lo establezca su reglamento interno respectivo. Deberán ser ejercidos precisamente por dichos titulares, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia.

Para mayor eficiencia en los asuntos de su competencia, consignan los artículos 17 y 18, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar

con órganos administrativos desconcentrados, jerárquicamente subordinados y con facultades específicas para resolver sobre la materia. Expedirá el Reglamento Interior de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el Presidente de la República, en el que se determinará las atribuciones de sus unidades administrativas y la suplencia de sus titulares.

En el artículo 21 se ordena que: Las comisiones intersecretariales podrán crearse, para el despacho de asuntos en la que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. Podrán integrarse a dichas comisiones las entidades de la administración pública paraestatal si se trata de asuntos relacionados con su objeto.

A fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas, indica el artículo 22, el Ejecutivo Federal podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y con su participación, con los Municipios, en los casos en que sean necesarias.

De acuerdo con el artículo 23, durante el período de sesiones ordinarias, los Secretarios de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos, darán cuenta al Congreso de la Unión de la situación que guardan sus respectivos ramos y deberán informar en su caso, cuando cualquiera de las Cámaras discuta una Ley o estudien un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación es extensiva para los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

El artículo 26 establece que: El despacho de asuntos administrativos, para el estudio y planeación, el Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación,
- Secretaría de Relaciones Exteriores,
- Secretaría de la Defensa Nacional,
- Secretaría de Marina,
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- Secretaría de Desarrollo Social,
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca,
- Secretaría de Energía,
- *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,*
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural,
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes,
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,
- Secretaría de Educación Pública,
- Secretaría de Salud,
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social,
- Secretaría de la Reforma Agraria,
- Secretaría de Turismo, y
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

En el artículo 45 se reconoce como organismo descentralizados, las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal. Tienen personalidad jurídica y patrimonio propio; independientemente de la estructura legal que adopten.

En los términos del artículo 46 de la multicitada Ley; las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, son las siguientes:

- I. Las Sociedades Nacionales de Crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las Organizaciones Auxiliares de Crédito; así como las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 1. Que el Gobierno Federal o entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social,
 2. Que en 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, y
 3. Que al Gobierno Federal le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

En cuanto a los Fideicomisos Públicos, la ley establece en su artículo 47, que son aquellos constituidos por el Gobierno Federal o por alguna de las entidades paraestatales, con el fin de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo y deben tener una estructura orgánica similar a las otras entidades y comités técnicos.

Sobre la base de las disposiciones legales anteriormente señaladas, entre las principales características que distinguen a las dependencias, tenemos:

- a) Carecen de personalidad jurídica propia;
- b) Representan al titular del poder Ejecutivo;
- c) Dependen jerárquica y administrativamente del Titular del Poder Ejecutivo;

- d) El Titular del Órgano es nombrado y removido libremente por el propio Presidente de la República; y
- e) Carecen de patrimonio propio y sus recursos derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que puedan ejercer otros recursos.

En cuanto a las entidades paraestatales:

- a) Tienen personalidad jurídica propia, derivada de una Ley o Decreto;
- b) Sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el Consejo de Administración, Asamblea de Accionistas, según el caso; y
- c) Tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen, básicamente, de la venta de las mercancías y servicios que constituyen el objeto de su actividad.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 1º señala: "La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal".

Por lo que se refiere a las Universidades Públicas, e Instituciones de Educación Superior, que gocen de autonomía, se regirán por sus leyes específicas. Dispone el artículo 3º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Determina el artículo 4º de la mencionada Ley, que el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos

de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica.

Les será aplicables esta ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga, se regirán por sus propias leyes orgánicas, pero su funcionamiento, operación, desarrollo y control en lo que no se opongan sus leyes específicas se sujetarán a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. (Artículo 5°.)

Con respecto a las políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, programación y presupuesto sectorial de gasto y financiamiento, corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, así como la evaluación de sus resultados. (Artículo 8).

Las Entidades Paraestatales, gozarán de autonomía de gestión, para el cumplimiento de sus objetivos y metas señalados en sus programas. (Artículo 11).

La constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados se sujetarán a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y tendrán por objeto, realizar actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, prestar un servicio público o social u obtener o aplicar recursos para fines de asistencia o seguridad social. (Artículo 14).

En el caso de que un Organismo Descentralizado, creado por el Ejecutivo Federal, ya no sea conveniente para la economía nacional o del interés público, la Secretaría correspondiente propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación extinción de aquel. En su caso podrá fusionarse si su actividad combinada incrementa la eficiencia y productividad. (Artículo 16).

Por lo que se refiere a la Administración de los Organismos Descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Directo General. El Presidente de la República designará al Director General, o a indicación de éste, lo hará el Coordinador de Sector por el Órgano de Gobierno.

Concluimos que para resolver los problemas o crisis que afectan la economía del país, los gabinetes especializados, deberán analizar la problemática que presenta cada sector, considerando los aspectos que repercuten en el crecimiento y desarrollo del país y como consecuencia en la sociedad mexicana, estableciendo para tal efecto, los mecanismos, normas, procedimientos y criterios de índole, político y social.

1.3 ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN ECONÓMICA.

Durante el período conocido como la Colonia, fundamentalmente agrícola y minera, estuvo dominada por relaciones en las que las grandes haciendas eran la unidad económica básica. Las relaciones comerciales estaban limitadas al intercambio con España y se encontraban en manos de los españoles o, en el mejor de los casos, de los criollos, hijos de españoles nacidos en la Nueva España. Las grandes masas de indios vivían sometidos a una relación semi-servil y subsistían en condiciones francamente precarias.

En cuanto al Desarrollo Económico, se presentaban una serie de dificultades debido a la inmensa desigualdad entre los indios, españoles y criollos y la marcada estratificación social, provocando como consecuencia, la declaración de Independencia en 1821.

Durante el siglo XIX la nación mexicana se encontraba sujeta a una serie de movimientos internos que no le permitieron desarrollar un proceso de formación económica, como el caso de la Guerra de Reforma (1858-1861), cuyo objetivo principal fue el de recuperar inmensos territorios ociosos para darles un fin productivo y además se enfocaba a reducir los privilegios del clero y a remover uno de los principales obstáculos al desarrollo económico, político y social del país, y en los conflictos de esta guerra se padeció la intervención francesa, provocando la inestabilidad política. Situación que retrasó la consolidación de la República en los hechos.

El mercado interno estaba totalmente fragmentado por la ausencia de la red de transporte, y por la existencia de un sistema de alcabalas locales que impedía el desarrollo comercial entre las distintas comunidades. Juárez intentó abolir las barreras del comercio interno y externo, reducir la inseguridad, construir un sistema ferroviario y fomentar las actividades industriales, iniciándose una época de progreso.

En el Gobierno de Porfirio Díaz, con las medidas tomadas en el gobierno anterior, floreció la actividad agrícola, minera e industrial; las ciudades y los servicios urbanos, las comunicaciones y el transporte, cuyo crecimiento económico fue de 3% promedio anual entre 1875 y 1910, atribuyéndose al ingreso del capital extranjero. Sin embargo el progreso no llega hasta la clase mayoritaria campesina, lo que trajo

como consecuencia el estallido revolucionario que determinó el estancamiento de la actividad económica del país.

Con el término de la Revolución, se inicia una tendencia gradual hacia la estabilización política y económica.

Entre la segunda y tercer década del siglo XX, la economía experimentó importantes transformaciones como es el caso de la migración del campo a la ciudad, crecimiento en la población urbana (estructura de la población económicamente activa), se originaron empleos en la industria y el sector servicios y hubo avances en el nivel de educación de la población.

En 1930 la actividad agrícola muestra signos de recuperación por el reparto agrario que se dio después de la Revolución Mexicana, la mayor certidumbre en la tenencia de la tierra, al aumento en obras de irrigación, y el apoyo que se le dio al sector con la creación del Banco de Crédito Agrícola y el Banco de Crédito Ejidal.

En comparación con la actividad agrícola, el crecimiento de la actividad industrial enfrentó restricciones, como la caída de la demanda externa a consecuencia de la gran depresión que vivió la economía internacional en la década de 1930, las controversias que se suscitaron entre el sector privado nacional y extranjero y el gobierno cardenista (1934-1940), por sus medidas adoptadas.

Es importante señalar y transcribir algunos de los párrafos, de la primera Ley de Planeación que se expidió durante el régimen del Presidente Ortiz Rubio, vigente del 5 de Febrero de 1930, al 3 de Septiembre de 1932, y que planeaba la necesidad de realizar, principalmente, el inventario de los recursos nacionales, sin embargo por las

condiciones difíciles en las que se desarrolló su gobierno, no permitieron su desarrollo.

“La planificación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objetivos: La coordinación y dirección de las actividades de las diferentes dependencias del gobierno, la realización material y constructiva del desarrollo del país, en una forma ordenada y armónica, tomando en cuenta su topografía, clima, salubridad pública, y sus presentes y futuras necesidades. Para lograr sus objetivos la ley señalaba la creación de dos organismos: La Comisión Nacional de Planeación y la Comisión de Programa.”¹⁵

En el año de 1933, durante el gobierno del Presidente Abelardo Rodríguez, (1932-1934) los miembros del Partido Nacional Revolucionario y funcionarios del gobierno, elaboraron el primer Plan Sexenal que se consideró como un simple esbozo de actividades gubernamentales, como referencia a los problemas financieros del país; pero no se señalaban los medios para alcanzarlos ni los plazos para llegar a ellos. Se crea la fundación del Consejo Nacional de Economía, que tenía como función, unificar la acción económica del gobierno.

El crecimiento de la actividad industrial enfrentó dos serias restricciones: la caída de la demanda externa y las fuertes tensiones que se generaron entre el sector privado nacional y extranjero y el gobierno de Cárdenas, (1934-1940) por el tipo de políticas adoptadas por éste último, en especial por la expropiación petrolera decretada en 1938, provocando fugas de capitales importantes.

Durante el sexenio cardenista, se sentaron las bases para un prolongado período de

¹⁵ Rangel Cuoto, Hugo, Derecho Económico, Ed Porrúa, México 1975, p 260

crecimiento con relativa estabilidad, y que se originaron con su política de fomentar la organización de los obreros, de los campesinos y de las clases populares, creando organizaciones empresariales - La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y la Confederación de Cámaras Industriales, surgen en este periodo fomentando el intercambio de ideas y opiniones con este sector, presentándose una estabilidad social y política. Cárdenas creó un Comité Asesor Especial para que coordinara las políticas nacionales de planeación, formado por varios secretarios de Estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco de México y el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Ante su ineficiencia se creó en la Secretaría de Gobernación la Oficina Técnica encargada del plan, la cual no prosperó por el acoso de la burocratización.

También en este gobierno surge el Segundo Plan Sexenal, que comprendió un plan de acción económica, recomendando la creación de un Consejo Nacional Supremo en el que estuvieran representados todos los sectores económicos del país.

En materia económica, Cárdenas llevó a cabo el mayor reparto agrario, impulsó la creación de infraestructura y de instituciones de diversa índole, en apoyo al desarrollo económico a través de un crecimiento con estabilidad política.

Durante el gobierno de Ávila Camacho (1940-1946), se presentaron severos problemas por la expropiación petrolera, así como por las repercusiones de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, aún así, el país disfrutó de un bienestar económico acrecentando el ingreso del sector público.

Se crea el Consejo Nacional de Economía, con base en la ley anterior; se reglamenta el artículo 15 de la Ley de Monopolios para combatir la especulación. Así mismo surge la Comisión Federal de Planeación Económica aunque sus resultados fueron

muy limitados, y se crea la Junta de Economía de Emergencia para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encargue del control de precios.

En cuanto al gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), su propósito fue el de emprender una mayor extensión en el proceso de industrialización del país. Surgen Mesas Redondas para conocer las condiciones reales de la nación, en relación con las posibilidades financieras del erario. Se crearon numerosos organismos que emprendieron la tarea de estimular fuertemente el proceso económico nacional.

Se expide el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y, además, la Ley Federal de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica.

En el Gobierno de Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958), se elaboró el estudio de la Comisión de Expertos con una nueva política económica en donde se señalaba la importancia de los cambios en la situación mundial y de las necesidades interiores del país, para que se reflejen prontamente. Esto requiere que todo proyecto o medida de política económica, se justifique según el grado en que contribuyan al desarrollo económico y que los ahorros se canalicen adecuadamente.

En el año de 1953, el gobierno elaboró un Plan de Inversiones del Sector Público, para todo el período de la administración (1953-1958), estando a cargo del Comité de Inversiones, que por acuerdo presidencial se dispuso que la Comisión de Expertos dependiera directamente de la Presidencia de la República. Conforme a los comentarios de Miguel S. Wionczek, se señala que el organismo se encontraba bastante bien adaptado a la realidad política mexicana.¹⁶

¹⁶ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, op cit P 691

La comisión era un intermediario entre la Secretaría de Hacienda, fuente principal de los recursos financieros, y todos los destinatarios finales de los fondos, ya fuesen secretarios de estado, organismos autónomos o empresas. Esta Comisión constituía un protector de interés público, sólo en el sentido que disfrutaba del poder de veto, sobre los programas globales de inversión de los organismos autónomos y de las empresas estatales; al tener capacidad de negarles acceso a los fondos federales de los que en realidad todos ellos dependen en gran medida.

Posteriormente y en el Sexenio de López Mateos (1958-1964), se creó la Secretaría de la Presidencia quien retomaba las facultades de la Comisión de Inversiones y formaba la Dirección de Inversiones Públicas que contaba con nuevas dependencias como la de Planeación, la de Vigilancia de Inversiones y Subsidios, la de Legislación y Asuntos Administrativos. Se publica el acuerdo presidencial del 7 de julio de 1961 para que todas las Secretarías y Departamentos de Estado aceleren el desarrollo económico del país con base en criterios de planeación.

Por acuerdo presidencial del 2 de Agosto de 1961, se dispone que todas las Secretarías y Departamentos de Estado, elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al desarrollo económico y social del país.

Mediante el acuerdo presidencial de 2 de marzo de 1962, se constituye la Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social a corto y a largo plazo. Se elabora el 29 de Septiembre de 1963, el proyecto por parte de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de la Ley Federal de Planeación y, además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realiza un plan de acción inmediata conforme a los proyectos que tenía el Gobierno.

La antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, (7 de julio de 1961), las facultades de la Secretaría de la Presidencia eran:

- Recabar los datos destinados a elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo;
- Planear obras, sistemas y el aprovechamiento de los mismos;
- Proyectar el fomento de desarrollo de regiones y localidades y;
- Planear, coordinar y vigilar inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de Hacienda y la de la Presidencia, tenía las siguientes funciones:

- Proyectar el fomento de desarrollo de regiones y localidades y;
- Planear, coordinar y vigilar inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de Hacienda y la de la Presidencia, tenía las siguientes funciones: Formular Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social a corto, medio y largo plazo y calcular el monto, estructura y financiamiento del gasto y de la inversión nacional, necesarios para que el desenvolvimiento del país se realizara con un ritmo satisfactorio y en forma tal, que hiciera posible una mejoría en los niveles de vida de los grandes sectores populares.¹⁷

En el Sexenio de Díaz Ordaz (1964-1970), la Secretaría de la Presidencia siguió desenvolviéndose con sus facultades en materia de planeación y se le solicitó por acuerdo presidencial, a las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos

¹⁷ Rangel Cuoto, Hugo, Teoría Económica y el Derecho 3ª Ed. Porrúa México, 1980 p 262

descentralizados y empresas de participación estatal para que antes del 31 de Agosto de cada año, enviaran las modificaciones de sus programas de inversión del siguiente ejercicio fiscal.

Convocó a reuniones que llamó Asambleas de Programación, completando los resultados con un Programa de Desarrollo Económico y Social de México (1966-1970), formulado por la Comisión Intersecretarial y cuyos objetivos y programas fueron los siguientes:

- Alcanzar un crecimiento económico que no fuera en promedio menor al 6.5% anual;
- Otorgar prioridad al sector agropecuario;
- Impulsar la industrialización y elevar la productividad;
- Atenuar y corregir los desequilibrios regionales en el desarrollo; y
- Fomentar el ahorro interno, combatir presiones inflacionarias y mantener el cambio del peso.

También se constituyó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación, con el fin de hacer un inventario de los recursos naturales de México.

La economía mostró un repunte entre 1940 y 1970, por la estabilidad macroeconómica. El Producto Interno Bruto (PIB), creció a tasas superiores a 6.0% y el producto per cápita excedió al 3.0%; teniendo su fundamento en las reformas cardenistas, en cuanto al reparto agrario y creación de infraestructura.

Además, y por lo que se refiere a la economía internacional, se presentaron oportunidades favorables para México que adoptó un esquema de industrialización,

aprovechando la Segunda Guerra Mundial y posteriormente al auge de la posguerra, dándole la oportunidad de integrarse al mercado internacional.¹⁸

Surgieron programas de gasto público, dándole un papel prioritario a la inversión en infraestructura: transportes y comunicaciones, energía eléctrica, industria petrolera, presas y obras de irrigación por lo que la participación del Estado como productor directo de insumos se amplió de manera considerable. El énfasis puesto en el fomento industrial hizo que la participación de este rubro pasara de 20% en 1940, hasta 37% en 1960, mientras que en el de transportes y comunicaciones que había alcanzado más de 50% de la inversión total 1940, bajara en esos mismos 20 años en más de 1.20 puntos porcentuales.

Por su parte, el desarrollo agrícola aumentó su participación en casi 4 puntos hacia 1950, para caer diez años después en más de 10 puntos. El incremento inicial explicaría el crecimiento de 7.1% anual que registró la agricultura entre 1940 y 1954 y su posterior contracción sería por causa de su estancamiento.¹⁹

Se presentó un proceso de sobreevaluación gradual del peso, por el crecimiento de los precios internos por encima de los externos, estableciendo un esquema de política económica para continuar con el proceso industrializador garantizando la estabilidad de precios a través del esquema conocido como: “Desarrollo Estabilizador” cuya vigencia fue a finales de la década de los cincuenta hasta finales de los setenta.

Posteriormente en la década de los 50 se planteó por parte de los encargados de dirigir la política económica, que el crecimiento se debería dar a través de la

¹⁸ Marcio Asesoría Económica, Compendio Estadístico, México 1995, p. XV

¹⁹ *Ibid* P. XVII

estabilidad de precios, diseñándose un sistema con base en el manejo cuidadoso de las políticas fiscal, monetaria, financiera y cambiara, conforme a las cambiantes condiciones económicas.

En la devaluación de 1954, la política económica reflejó un enfoque conservador, manejándose con una disciplina muy estricta. Los niveles de tributación se mantuvieron bajos, a fin de atraer capitales y no frenar los precios de inversión nacional; y además a través de esta, se procuró fomentar el ahorro de las empresas por la vía de “propiciar la reinversión de utilidades y dar incentivos a las inversiones más productivas por medio de subsidios y exenciones”.

Entre 1959 y 1967, la economía alcanzaba un elevado ritmo de crecimiento a través del “Desarrollo Estabilizador”, de 6.5% del crecimiento contra 3.6% de precios implícitos en él (PIB.). En promedio, no siendo así en los 70, la economía presentaba una tendencia a la desaceleración.

En la administración de Luis Echeverría, se desarrollo una política fiscal expansiva, cuyos objetivos eran el abatimiento de los rezagos sociales gestados en las décadas previas, y en lo económico, la recuperación del dinamismo perdido, además de impulsar la demanda a través del gasto público. Sin embargo se presentaron resultados opuestos en cuanto al proceso inflacionario que se elevó por la crisis del sector agrícola y por el aumento de costos de los insumos y materias primas, y de los salarios que afectó al sector industrial.

Se realizaron trabajos muy importantes en materia de planeación que se llevaron a cabo durante la pasada campaña presidencial. Las grandes asambleas económicas que se celebraron en todas las entidades federativas, dio oportunidad para que los HEPEs, órgano del PRI, recogiera un importante material económico, que sirvió para

elaborar un preciso y detallado programa de gobierno.

Durante los primeros meses de este gobierno, se señalaron estilos y dinamismo en la acción gubernamental, encaminados a despertar la conciencia pública nacional. Planteó el proyecto del Plan Básico de Gobierno para 1976-1982, y que dentro de sus capítulos encontramos la referente a la Planeación Democrática, el cual transcribimos en sus dos párrafos por el tema que se está tratando:

“Nuestra planeación es democrática, respetuosa de las libertades individuales y de nuestro estado social de derecho; pretende un proyecto nacional y constitucional del desarrollo integral, asignado al Estado el carácter rector y coordinador de las actividades económicas y sociales del país. La planeación que postulamos tiende a recoger y orientar hacia los objetivos comunes las actividades: estatal, social privada y mixta, recurriendo a instrumentos ya previstos en nuestro régimen constitucional. Para coordinar y regir, el Estado puede recurrir a la persuasión, la concertación, el compromiso, la prohibición, la obligación, el fomento, el estímulo, el desestímulo, las limitaciones, las modalidades, las autorizaciones y los permisos. Se trata del empleo de un instrumento jurídico de estricta planeación democrática, ya establecido y que no hemos usado con la amplitud e intensidad que con frecuencia se ha requerido.

Se señala un importante comentario de política económica acerca de la inversión y es el siguiente.

“La autonomía de la inversión pública, la determinación de su volumen y renglones por criterios no sujetos a los vaivenes de la inversión privada es, en el fondo, la mejor manera de impulsar a esta última. Esto no implica el abandono absoluto de políticas coyunturales; simple y sencillamente los coloca como secundarias,

*accesorias y circunstanciales en relación con una política general trazada previamente, buscando objetivos generales y obedeciendo a una planeación rigurosa.*²⁰

En el periodo de López Portillo, se llevó a cabo un programa de estabilización tendiente a reducir los principales desequilibrios macroeconómicos que afectaba al sector externo.

Conforme a la devaluación de 1º de Septiembre de 1976, se implantó una política de restricciones a las importaciones con el objeto de aliviar las presiones sobre la balanza de pagos, y en lo interno las medidas se encaminaron a la reducción de la inflación.

En estos años la tasa promedio de crecimiento económico fue de 8.6% lo que generó un estancamiento en las distintas ramas de la producción y la liberación de las importaciones, generando un aumento progresivo del déficit comercial y la cuenta corriente de la balanza de pagos provocando un endeudamiento externo, que paso de 10. miles de millones de dólares en 1978, a 33. en 1980 y a 58. en 1981.

En 1982 y durante 1983, se presenta una década de estabilización que comprendía dos fases:

Primera Fase.

A través de un severo programa de estabilización cuyas medidas principales excluyeron, la reducción del déficit financiero del sector público en más de 8 puntos del PIB, la contención de salarios, una severa astringencia crediticia y una

²⁰ Rangel Cuoto, Hugo, op. cit. P 264

devaluación que 1982 fue del orden del 257% y en 1983 de 71%. Como resultado de esto, el PIB, se contrajo en 1983 en 4% en 1984 creció en 3%, en 1985 2% y un déficit financiero de 9% del PIB. En 1986 se presentó una contracción de 3%, y en 1987 debido a la política económica que se hallaba en un círculo vicioso y al aumento de la inflación. Se pone en funcionamiento el “Pacto de Solidaridad Económica”, que se basaba en el combate a la inflación a través de un sistema de concertación entre los sectores productivos del país.

Segunda Fase del Ajuste:

El Pacto de solidaridad Económica, se firmó el 14 de Diciembre de 1987, cuyas características principales serían las siguientes: En cuanto a los elementos negativos se menciona el crecimiento significativo de la inflación:

- El deterioro del salario real;
- El rezago en precios y tarifas;
- La inestabilidad de los mercados cambiarios, de dinero y de capitales, que presiona al alza de tasas de interés y;
- La incertidumbre de los mercados internacionales financiero y de materias primas.

En cuanto a los elementos positivos se destaca la situación favorable en la balanza de pagos, el nivel elevado de las reservas internacionales, avances en materia de cambio estructural en lo que se refieren a comercio exterior, finanzas públicas y reestructuración del sector público y el fortalecimiento de las finanzas de las empresas privadas, elementos todos ellos que derivaron del esfuerzo estabilizador de los años anteriores que puede considerarse que abrió la posibilidad de éxito de la estrategia.²¹

²¹ Marcio Asesoría Económica, op cit. P XXXI

Durante la gestión de Miguel de la Madrid (1982-1988), se propuso poner en marcha un programa inmediato de ordenación económica, cuyos objetivos centrales son de combatir a fondo la inflación, proteger el empleo y recuperar la base de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente. Encontramos una estrategia de transformaciones más amplias, cuyos contenidos principales destacaron:

- Reformas a los instrumentos de desarrollo del Estado;
- Reformas a los modos de organización y producción en el campo;
- Reestructuración de la planta industrial del país; y
- Descentralización de la vida nacional de acuerdo con la ubicación del territorio.

Los temas básicos del gobierno se mencionan en estos términos, que no dan a lugar a dudas sobre las finalidades que persiguen:

- Nacionalismo revolucionario;
- Democratización integral;
- Sociedad igualitaria;
- Renovación moral de la sociedad;
- Descentralización de la vida nacional;
- Desarrollo, empleo y combate a la inflación; y
- Planeación Democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo fue publicado el 31 de mayo de 1983, y cuyo objetivo es el de organizar el Desarrollo Económico, a partir de una estructura coherente y si es posible óptima de objetivos y de los medios correspondientes.

Se formula en el ámbito nacional de la comunidad, ya que es el fruto de conocimientos generales, basado en datos científicos y estadísticos sobre la realidad

nacional, por lo que se fortalece y precisa el campo de acción de la actividad gubernamental.

En el Sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), a mediados 1989 se da a conocer el Plan Nacional de Desarrollo para 1989-1994, y cuyas medidas adoptadas por el gobierno son:

- La defensa de la *Soberanía* nacional;
- Prudencia ante los graves problemas internacionales del mundo Latinoamericano;
- Hacer juntos la nueva campaña de la Revolución Mexicana;
- Impulso a Estados, municipios y regiones;
- Hacer política, más política y mucha política;
- Incorporación de los mejores hombres;
- Vanguardia organizada del pueblo;
- Defensa del sindicalismo;
- Defensa del ejido y ayuda al campo;
- Justicia social como meta fundamental;
- Pacto de Solidaridad Económica, Diciembre de 1988; y
- Pacto de estabilidad y del Crecimiento Económico.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo:

- La defensa de la *Soberanía*;
- La ampliación de la vida democrática;
- La recuperación económica con estabilidad de precios; y
- El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Estructura general de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo:

A) *Soberanía*, Seguridad Nacional y Promoción de los intereses de México en el Exterior;

B) Ampliación de nuestra vida democrática:

- Preservación del Estado de Derecho;
- Perfeccionamiento de los procesos políticos;
- Modernización del ejercicio de la autoridad;
- Participación y concentración social.

C) Recuperación Económica con Estabilidad de Precios:

- Estabilización continua de la economía;
- Ampliación de la inversión; y
- Modernización económica.

D) Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida:

- Creación de empleos productivos y bien remunerados;
- Atención de las demandas sociales prioritarias;
- Protección del medio ambiente;
- Erradicación de la pobreza extrema;
- Alcanzar de manera gradual a finales del período de vigencia de este plan, un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al 6% anual, como condición para proveer empleos seguros y bien remunerados a la población que se incorporará a la fuerza de trabajo y avanzar de manera firme y permanente en la erradicación del desempleo y subempleo; y
- Reducir la inflación, a niveles compatibles con estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio de la balanza de pagos, para que las fluctuaciones en el mercado de divisas no propicien un resurgimiento inflacionario. Ello implica reducir gradualmente la inflación interna hasta alcanzar un nivel similar al de la inflación

internacional, que en la actualidad es cercana al 5% anual. Los plazos y avances para la consecución de esta meta, serán adaptados conforme a la evolución de las circunstancias de los programas anuales, y cuando así lo aconsejen las condiciones económicas, en concertación con los sectores productivos.²²

En cuanto a los problemas económicos y sociales, se debió a tres factores:

- Problemas estructurales acumulados en muchas décadas que no podían ser corregidos en unos cuantos años;
- Agotamiento de recursos por una evolución externa desfavorable,
- El crecimiento histórico más elevado, con una tasa de crecimiento anual nula,
- El más preocupante, es la insuficiencia de empleos productivos y bien remunerados

1.4. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

El estudio de este tema viene a colación el surgimiento de la Planeación Democrática, que tuvo su inicio en el programa de trabajo que postuló Miguel de la Madrid durante su campaña a la Presidencia de la República en 1982, como candidato del Partido Revolucionario Institucional, integrado de la siguiente forma:

- A) Nacionalismo Revolucionario,
- B) Democratización Integral,
- C) Sociedad Igualitaria,
- D) Renovación Moral,

²² Serra Rojas, Andrés, Trayectoria del Estado Federal Mexicano, 10ª Ed. Porrúa, México, 1988 p 499

- E) Descentralización del Vida Nacional,
- F) Desarrollo, Empleo y combate a la inflación, y
- G) Planeación Democrática.

Una vez que asumió la Presidencia, se puso en práctica, pero fue necesario realizar modificaciones a los preceptos constitucionales correspondientes, sin embargo, solamente se abordan los que resultan de interés para este estudio, y en cuanto a los resultados, fueron expuestos en el capítulo anterior.

El artículo 26 constitucional sienta las bases de la Ley de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como instrumentos para organizar y generalizar a través de las Entidades Federativas, los proyectos del gobierno y complementaria de la rectoría del Estado del Desarrollo Nacional establecida en el artículo 25 de la norma suprema.

Se observa un reordenamiento en las funciones del Estado, en cuanto a la planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, aún cuando no se definen las formas de participación social en los distintos ámbitos de la actividad económica, el Estado conserva la rectoría del proceso económico.

El Sistema dentro de la Planeación del Desarrollo debe de organizarse con un criterio que comprenda a todos los niveles de Gobierno y a la mayor parte de los agentes activos en el proceso social. La Constitución le ha dado el carácter de democrática, para establecer diversos canales de participación en la toma de decisiones, por parte de la autoridad a través de los mecanismos políticos institucionales, y que dicho sistema deberá imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional se establecen en el segundo párrafo del artículo 26 constitucional que determina los objetivos de la planeación, y que mediante la participación de los diversos sectores sociales recogen las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo, que constituye el carácter democrático de la planeación, y facultando la ley al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular para la planeación, conforme a su párrafo tercero.

El último párrafo del artículo 26 menciona que: En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley.

Cabe señalar que los artículos 25 y 26 Constitucionales, constituyen el ideal político del Estado, y que para concretización es necesario establecer su instrumentación a través de la planeación del desarrollo, dándole la adecuación correspondiente.

La Ley de Planeación entra en vigencia el 5 de enero de 1983, estableciendo las bases de la Planeación del Desarrollo en México, y cuyo objetivo es establecer su marco normativo y encauzar en función de esta, las actividades de la Administración Pública Federal, conforme a su artículo primero.

El mismo artículo establece en sus diversas fracciones las bases del sistema de planeación; de la coordinación de acciones del Ejecutivo Federal con las entidades federativas; de la participación de los diversos grupos sociales, en la elaboración del plan y de los programas mediante sus organizaciones representativas; y la contribución de los particulares en la consecución de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

El artículo segundo, define a la Planeación como un medio para el desempeño de las

responsabilidades del Estado sobre el desarrollo integral del país, y como metas: Los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así mismo se señalan los siguientes principios políticos:

- A) El fortalecimiento de la *Soberanía*, la independencia y autodeterminación nacionales en lo político, lo económico y lo cultural;
- B) La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece, y la consolidación de la *Democracia* como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
- C) La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población, y la mejoría en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria,
- D) El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;
- E) El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y
- F) Equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

Conforme al artículo tercero de la Ley de Planeación se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo, la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como

propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Por otra parte el profesor Rangel Cuoto menciona que: “La Planeación Democrática es el método para acelerar debidamente el desenvolvimiento económico y social de un país con fundamento en su pasado histórico, en su realidad presente y sobre todo en sus ambiciones para el porvenir.”²³

Al Sistema Nacional de Planeación Democrática; Gil Valdivia lo define como: “El conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas para efectuar acciones de común acuerdo.”²⁴

*“El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de la Planeación.”*²⁵

Dentro del Sistema existe un proceso de Planeación distinguiéndose una serie de

²³ Rangel Cuoto, Hugo. Teoría Económica y el Derecho, op. cit. 257

²⁴ Gil Valdivia, Gerardo, Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público, Ed Porrúa, México, 1989, p 38

²⁵ Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, SPP Ed. Talleres Gráficos de la Nación, p 15

actividades específicas encaminadas a conseguir determinados fines y objetivos. Para ello, se le asignan recurso suficientes, se vigila su ejercicio, y sus resultados son conforme a los propósitos que se persiguen.

En estas actividades, es necesario hacer una evaluación de los resultados, señalando plazos preestablecidos en sus objetivos con el fin de fortalecer el proceso, y que se consideren revisables en función de necesidades cambiantes; aspecto que es importante para que puedan ser modificadas y actualizadas, razón por la cual la planeación juega un papel muy importante dentro de los planes o programas que se diseñen.

Dicha planeación tendrá el éxito esperado, si su ejecución es real para la toma de decisiones.

Para ejercitar el desarrollo de este Sistema, se requiere necesariamente la participación de las Secretarías y Entidades Públicas que realizan actividades de planeación y que en su caso deberá contarse también con áreas operativas, como apoyo a lo planeado, proporcionando elementos para controlar y evaluar el plan y los programas; y en general aquellos que apoyen las actividades básicas de la planeación.

Siendo el Proceso de Planeación muy complejo, las actividades que la integran requieren que se agrupen en forma organizada; para ello se ha dividido en cuatro etapas fundamentales: *La Formulación, Instrumentación, Control y Evaluación.*

Formulación: Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del

Plan Nacional y los programas a mediano plazo, en base, a las etapas del Proceso de Planeación.²⁶

Para la elaboración del Plan Nacional se consideran varios aspectos, como los diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, los objetivos y las prioridades del desarrollo, el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad.

En la etapa de Participación y Consulta, intervienen los grupos sociales, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y como órganos de consulta, las organizaciones sociales, sindicatos de obreros, grupos campesinos, populares, asociaciones de profesionales, empresariales y otras agrupaciones.

Instrumentación: "Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo, a objetivos y metas de corto plazo"²⁷

En esta etapa, se asignan los recursos públicos a las distintas actividades gubernamentales a través de la elaboración de Programas Operativos Anuales que aseguren el costo con el mediano plazo, y el Presupuesto de Egresos de la Federación. En estos Programas se realizan actividades de congruencia y especificaciones de los lineamientos generales de los programas nacionales con las políticas e instrumentos a utilizar en un año.

En la Instrumentación se aprecian cuatro vertientes que abarcan el sector público,

²⁶ Ibid P 16

²⁷ Sistema Nacional de Planeación Democrática, op. cit p 18

social y privado, de carácter: Obligatorio, de Coordinación, de Concertación y de Inducción.

- a) Obligatorio: “ Es el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y Programas del Sistema.”²⁸

Esta vertiente está en los programas-presupuesto de cada dependencia o entidad, el presupuesto federal, las leyes de ingresos de la Federación y los acuerdos institucionales de las dependencias, los programas operativos sectoriales, las disposiciones jurídicas y administrativas.

- b) De Coordinación: Que conforma a las disposiciones legales que resulten aplicables, los titulares de las dependencias, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades. La Coordinación, se fundamenta en la artículo 26 constitucional, con pleno respeto a la *Soberanía* de los Estados.

- c) De Concertación: “Comprende las acciones del Plan Nacional y los programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o grupos sociales organizados, interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio plan y los programas.”²⁹

En el artículo 38 de la Ley de Planeación se establecen las condiciones de los

²⁸ Id

²⁹ Sistema nacional de Planeación Democrática, op. cit P. 20

contratos y convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren; sus consecuencias y sanciones, a fin de que los sectores sociales y privados, se integren al Sistema Nacional de Planeación Democrática, para que en tiempo y forma, se aseguren el interés general, garantizando su ejecución.

d) De Inducción: Siendo las acciones y los instrumentos económicos, sociales normativos y administrativos empleados por el Gobierno Federal mediante la Administración Pública Federal, para vincular al sector social privado, en el gasto público, financiero, fiscal de empleo y desarrollo urbano.

Para concluir, la etapa de instrumentación, se ocupa de realizar las metas expresadas en sus respectivos programas, aplicándoles un carácter coercitivo a través de convenios y contratos, como una etapa de obligación.

La etapa operativa es la de coordinarla dentro de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal, sector social y privado induciendo las metas hacia un fin común que sería un Plan Nacional.

Control.- Se le entiende como el conjunto de actividades encaminadas a verificar que la ejecución de las acciones corresponda a la normatividad que las rige, y a lo establecido en el Plan y los programas. Es un mecanismo preventivo y correctivo que permite detectar desviaciones, insuficiencias o incongruencias en la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones.³⁰

Existen dos tipos de Control: El normativo y el administrativo, que vigilan el cumplimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,

³⁰ Gil Valdívía, Gerardo, Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público, op. cit P. 20

de la normatividad que rige sus acciones en todos sus aspectos, es decir, desde el punto de vista administrativo, contable, financiero, jurídico y en materia de planeación; y en segundo lugar, el control económico y social, para vigilar la congruencia entre los instrumentos del sistema, así como los efectos económicos y sociales que van produciendo su ejecución y los objetivos establecidos en ellos.

El Control se lleva a cabo a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Evaluación, como última fase: “Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento propio del sistema.”³¹

En la Evaluación, se realizan actividades por las diversas dependencias y en distintos niveles, global, sectorial e institucional y que consiste en: cotejar los objetivos y metas propuestas con los resultados al final del periodo correspondiente; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

En el nivel global evalúan las dependencias coordinadoras de cada sector administrativo a los programas y presupuestos de las entidades paraestatales con fundamento en el artículo 16 de la Ley de Planeación.

En el nivel sectorial evalúa las entidades coordinadas por el sector y Subsecretaría de Egresos, - antes Secretaría de Programación y Presupuesto – a los programas-

³¹ Sistema Nacional de Planeación Democrática, op. cit p. 23

presupuesto de las entidades de la Administración Pública Federal, y a los objetivos y prioridades del Plan, conforme al artículo 14 de la Ley de Planeación.

En el nivel industrial, el Ejecutivo Federal somete los resultados de la evaluación, al Congreso de la Unión, mediante el informe de Gobierno, con fundamento en el artículo 6 de la Ley de Planeación, sometiendo a la Comisión Permanente del Congreso, en el mes de marzo de cada año, el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y programas.

Razón por la cual, se dice que, la Evaluación debe de enfocarse en el análisis de los resultados de la ejecución del Plan y los Programas Anuales, a fin de reiterar o rectificar el procedimiento a los objetivos definidos.

“La Estructura Institucional del Sistema, está integrada por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la Federación, Estados y Municipios y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de Planeación.”³²

En la estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se vincula tres niveles que tienen su fundamento en la Ley de Planeación y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Global, Sectorial e Institucional.

Nivel Global.- Comprende las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, es decir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Subsecretaría de Egresos, quien asume las

³² Ibid p 26

responsabilidades de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la reforma del 25 de enero de 1993.

Nivel Sectorial - Está conformado por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que atienden aspectos específicos de la economía y la sociedad.

Nivel Institucional.- Está conformado por las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal; organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos, que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios que lleven a cabo.³³

³³ Sistema Nacional de Planeación Democrática, op. cit. p 30

CAPÍTULO II

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

2.1 EL DERECHO FINANCIERO.

Al conjunto de funciones que el Estado debe cumplir para la realización de sus fines en la selección de objetivos, en las erogaciones y la obtención de los recursos para solventarlas, así como de la gestión y manejo de dichos recursos, es lo que se conoce como la Actividad Financiera del Estado.

El Estado realiza diversas actividades para la ejecución de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo, desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades de carácter general.

Siendo esto así, es lógico que la administración de un Estado tenga que utilizar recursos humanos y materiales para lograr el cumplimiento de sus fines. De lo anterior resulta que de las actividades más importantes de toda la Administración Pública está constituida la gestión de los intereses financieros del Estado, siendo la actividad financiera una función instrumental de suma importancia y una condición indispensable para el desarrollo de las demás actividades.³⁴

La Actividad Financiera del Estado se desarrolla con diversos criterios como son: El jurídico, el económico, el político y el sociológico. Estos criterios deben necesariamente ser acordes entre sí al planear la Política Económica.

³⁴ Garza, Sergio Francisco, De La, Derecho Financiero Mexicano, 17Ed. Porrúa, 1992, p 5

Dentro del aspecto jurídico se establece la observancia del Derecho Financiero, que regula la actividad conforme a la cual el Estado autoriza, a través del Congreso de la Unión, la obtención de los ingresos para la satisfacción de los fines colectivos. Económico por que se trata de la obtención, administración o manejo y empleo de recursos monetarios. Políticos porque forman parte de la actividad del Estado, como entidad soberana, para el cumplimiento y logro de sus fines. Sociológico por la influencia que ejerce y los efectos que produce sobre los diversos grupos de la sociedad que operan dentro del Estado.

Es oportuno hacer referencia a diversos aspectos de la Actividad Financiera, como temas complementarios al estudio y definición de lo que se podría señalar como Derecho Financiero

Hay diferentes opiniones en cuanto al significado de Derecho Financiero, como una rama autónoma del Derecho Administrativo, que estudia las normas legales que rigen la actividad financiera del Estado o de otro poder público.

Joaquín B. Ortega lo define como; “La disciplina que investiga los principios abstractos que deben regir la adquisición, gestión y el empleo de recursos pecuniarios requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas, así como los efectos que la acción financiera pública puede ocasionar en los múltiples aspectos de la vida social.”³⁵

Para Sergio de la Garza el Derecho Financiero es: “El conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos a saber: En el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos (Derecho

³⁵ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 10ª Ed. Porrúa México, 1992, p. 588

Fiscal), en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales (Derecho Patrimonial), y en la erogación de recursos para los gastos públicos (Derecho Presupuestario), así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sea deudores o acreedores del Estado.”³⁶

Andrés Serra Rojas dice que: “El Derecho Financiero aparece como una rama del Derecho Público que augura la gestión financiera de la economía pública, al mismo tiempo que regula todos los aspectos de la economía nacional.”³⁷

El marco jurídico del Derecho Financiero, comprende a la Constitución y a todas aquellas leyes en las cuales se señalan los ingresos del Estado y la forma de obtenerlos, las normas que regulan la gestión y manejo de dichos ingresos, así como el aprovechamiento de los mismos que el Estado realiza y la planeación y ejecución del gasto público.

Como ramas especializadas del Derecho Financiero, existen el Derecho Fiscal, que abarca todas las actividades del Estado para la obtención de recursos por vía de Derecho Público y sus correspondientes leyes; y el Derecho Tributario que estudia los impuestos en los diversos problemas que implica.

El Derecho Financiero mantiene una estrecha vinculación con todas las ramas del Derecho en general, cayendo todos los problemas financieros en el campo de la economía, que ha dado lugar a la definición de Economía Política, es decir, la

³⁶ Garza Sergio Francisco, De La, Derecho Financiero Mexicano, op cit p 18

³⁷ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Romo II, 14ª Ed Porrúa, México, 1988, p 11

ciencia que estudia cómo utilizar las personas sus recursos para satisfacer sus necesidades.

Así decimos que al conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado se le denomina Derecho Financiero.

2.2 EL INGRESO PÚBLICO.

Para dar cumplimiento a los fines que constitucionalmente tiene encomendados, el Estado requiere de recursos y éstos necesariamente deben ser empleados exclusivamente para el sostén de las funciones que la misma norma establece. Creándose de esta manera una contabilidad estatal en la que a cada cargo debe corresponder un abono y de la misma forma que en contabilidad existen principios y procedimientos comúnmente aceptados, en la Actividad Financiera Estatal. Existen principios constitucionales que norman sus ingresos y sus egresos, que son los que a continuación se relacionan:

En el artículo 89 constitucional, entre las facultades y obligaciones que explícitamente se confiere al Jefe del Poder Ejecutivo no se menciona la relacionada con la Actividad Financiera, sin embargo, encontramos que el artículo 74 del mismo ordenamiento se expone que: “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados”:

- 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.

“El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de Noviembre o hasta el 15 de Diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos”;

“No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República”;

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

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

“La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del II. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.”;

“Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo, suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.”

De lo anterior se deduce que el Estado, a través del Poder Ejecutivo ejerce sus actividades financieras, debiendo estructurar anualmente un presupuesto que contemple por un lado los ingresos - Ley de Ingresos de la Federación - y por el otro los egresos - Presupuesto de Egresos -, el cual, en los términos del artículo 74 fracción IV, será presentado para su revisión y análisis a la Cámara de Diputados, quien a su vez la transfiere al Órgano Técnico de la misma, llamado Contaduría Mayor de Hacienda.

En México el Gobierno Federal tiene facultades exclusivas y concurrentes, según se desprende de lo dispuesto por el artículo 73 fracciones VII y XXIX-A de la Constitución, de la misma forma que los Estados Federales tienen facultades y limitaciones positivas sobre ciertas materias específicas conforme a lo dispuesto por los artículos 40, 117 fracciones III, IV, V, VII; y 118 de la misma Carta Magna.

El artículo 73 en su fracción VII, confiere al Congreso de la Unión, facultad para: "... Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto."

La Ley de Ingresos se elabora en forma anual tanto para el Gobierno Federal, como para el Departamento del Distrito Federal y presenta la estimación de los ingresos que se espera recibir por el ejercicio de la función propia del Gobierno, consistente en la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, los cuales se complementan con la estimación esperada de ingresos de parte de aportaciones de seguridad social y de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que configuran la Administración Pública Paraestatal.

La formulación de esta ley se realiza conjuntamente con el Presupuesto de Egresos, y en el caso de que los ingresos previstos sean insuficientes para cubrir la atención a los compromisos y necesidades que obligan las acciones y programas del Gobierno,

es necesario allegarse recursos adicionales, para lo cual se recurre al último concepto de ingreso conocido como financiamiento, clasificándolo en razón de su destino; Gobierno Federal; organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que configuran la Administración Pública Paraestatal.

Se concluye que la Ley de Ingresos de la Federación, constituye el acto legislativo que señala los ingresos que el Gobierno Federal, está autorizado para recaudar en un año determinado y en la que el Congreso discute y aprueba los impuestos. La Ley de Ingresos también contiene en su articulado:

- Autorización para ejercicio de financiamiento adicional,
- Normatividad especial para recaudación y aplicación de impuestos,
- Normatividad para administración y aplicación de recursos excedentes; y
- Normatividad sobre administración de estimulación y subsidios.

La Ley se formula por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presentada por el Poder Ejecutivo para aprobación del Poder Legislativo, con fundamento y apoyo en el artículo 71, fracción I, y en relación con el artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del artículo 7º de la Ley de Planeación.

Esta Ley debe discutirse primeramente en la Cámara de Diputados, conforme al artículo 72, inciso h) constitucional; y su discusión y aprobación debe de preceder a la discusión y aprobación de la iniciativa del Presupuesto de Egresos, pero aprobada por ambas cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

En la Ley de Ingresos se enumeran las contribuciones que se desean mantener en vigor durante el ejercicio fiscal siguiente, siendo el caso de que si se omite en la

mencionada ley señalar algún tributo, automáticamente, al concluir el año fiscal, la ley correspondiente perderá totalmente su vigencia.

El Estado, como indica el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación, deberá aplicar estrictamente las leyes: “que establezcan carga a los particulares y los que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones y sanciones.”

Conforme al principio de legalidad a que está sometida la conducta del Estado, no podrá el gobierno exigir cantidad alguna que no se encuentre estipulada en la ley como contribución.

Sin, embargo el artículo 7º del Código Fiscal de la Federación establece que las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general entrarán en vigor en toda la República, el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior.

En consecuencia, la facultad de iniciar leyes impositivas federales la tienen solamente el Presidente de la República, los Diputados al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados integrantes de la Federación, conforme se desprende del artículo 71 Constitucional.

Una de las consecuencias del sistema de Gobierno en tres niveles, Federal, Estatal y Municipal, es que los tres tienen poderes tributarios, “La Constitución Federal establece la distribución de tales poderes, así como una concurrencia de poderes tributarios sobre las materias gravables o alguna de ellas.”³⁸

³⁸ Quintana Valtierra, Jesús, Derecho Tributario Mexicano, Ed Trillas, México, 1988, p. 76

En el nivel federal la norma fiscal más importante es el Código Fiscal de la Federación, que es el ordenamiento que establece la clasificación de las contribuciones, en su artículo 2º, que están obligadas a pagar las personas físicas y morales para contribuir a los gastos públicos, las cuales solamente se mencionarán, ya que serán tratadas posteriormente, y puede ser:

- Impuestos.
- Aportaciones de Seguridad Social.
- Contribuciones de Mejoras.
- Derechos

En su clasificación jurídica de los Ingresos del Estado; se ha dado en dos grandes ramas: La de los ingresos tributarios por una parte, y la de los ingresos no tributarios, por la otra. En la primera quedan comprendidos exclusivamente los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales. En la segunda quedan comprendidos todos los demás ingresos públicos, sea que deriven de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público, como la requisición, o de un acto de derecho privado, como puede ser la venta de bienes del Estado.³⁹

Las leyes que tienen relevancia además del Código Fiscal de la Federación, y que tienen su reglamento particular son:

- *Ley del Impuesto sobre la Renta*, establece que están obligados al pago de ese impuesto: Las personas físicas y morales residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza, los residentes en el extranjero con un establecimiento permanente en el país y los residentes en

³⁹ Garza. Sergio Francisco, De La, Derecho Financiero Mexicano op. cit p. 117

el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en el país;

- *Ley del Impuesto al Activo*, grava a las personas físicas o morales que realicen actividades empresariales residentes en México, por el activo que tengan cualquiera que sea su ubicación;
- *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, grava a las personas físicas o morales que en territorio nacional, realicen actividades de enajenación de bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes e importe bienes o servicios; y;
- *Ley Aduanera* que regula la entrada y salida de mercancía del territorio nacional, los medios en que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida.

Como Órganos de Ejecución de la Ley de Ingresos tenemos:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: La Ley de la Administración Pública Federal (artículo 31, Frac. II) encomienda a esta Secretaría, 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 (Frac. 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 (Frac. V) y manejar la deuda pública de ambas dependencias.

Subsecretaría de Ingresos de la mencionada Secretaría: A esta Subsecretaría están adscritas:

- La Dirección General de Recaudación de la cual dependen:
- Dirección de Sistemas de Recaudación;
- Dirección de Informática de Ingresos;
- Coordinador del Centro de Procesamiento;
- Centro de Procesamiento Nacional y Regional Metropolitano.
- Administraciones Fiscales Regionales.
- Oficinas Federales de Hacienda.

La Tesorería de la Federación está adscrita directamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, y conforme al artículo 11 de su Reglamento Interior, del 23 de Agosto de 1983, compete al Tesorero, las que se relacionan con este tema:

- I. Determinar los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes y demás obligados;
- II. Recaudar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación;
- III. Ordenar y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales; ordenar y pagar los gastos de ejecución y establecer las reglas para determinar las erogaciones extraordinarias;
- IV. Llevar la cuenta del movimiento de los fondos de la Federación y dar cuenta de sus propias operaciones de ingresos y egresos;
- V. Hacer los pagos autorizados que afecten al Presupuesto de Egresos de la Federación,

- 77
- VIII. Formular los convenios y acuerdos de coordinación fiscal con las entidades federativas en materia de su competencia, y celebrar convenios relativos a servicios bancarios en su caso;
 - X. Conceder prórrogas o plazos para el pago de créditos fiscales a cargo de contribuyentes sujetos a control presupuestal y de adeudos a favor del Gobierno Federal distintos de contribuciones.
 - XV. Aceptar, registrar, autorizar la sustitución y cancelar, las garantías que se otorguen a favor del Gobierno Federal; así como resolver las solicitudes de dispensa de la obligación de garantizar el interés fiscal tratándose de créditos fiscales a cargo de contribuyentes sujetos a control presupuestal y de adeudos a favor del Gobierno Federal; y
 - XXVIII. Manejar el sistema de movimiento de fondos de la Federación y proponer medidas para el adecuado pago de las erogaciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como coordinar con la Dirección General de Planeación Hacendaria los requerimientos y financiamientos que consoliden la liquidez del Gobierno Federal.

2.3 DERECHO TRIBUTARIO SUSTANTIVO.

Puesto que la actividad del Estado representa la necesidad de obtener recursos, es importante establecer la fuente de los mismos, por lo que la gran mayoría de los casos, está en los patrimonios de los particulares que integran ese Estado y que requiere necesariamente el ejercicio del Poder Tributario en que el Estado actúa soberanamente, y de manera general determinando cuáles son los hechos que se

señalan como generadores de los créditos fiscales o situaciones que, al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones.

Así, el Estado tiene que realizar diversas actividades importantes para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida; como es el caso de expedir leyes que rijan la conducta entre los particulares, entre estos y el Estado y la actuación del Estado mismo.

El Estado, para resolver las controversias, deberá impartir justicia para que los particulares no lo hagan mediante el uso de la fuerza; y presta una cantidad de servicios públicos que estos, por sí mismos, no podrían realizar ni prestar, siendo el Estado el gestor del bien común temporal.

Dentro de nuestro sistema jurídico, no es posible hablar de la *Soberanía*, que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 39 de nuestra Carta Magna, la *Soberanía* reside esencial y originariamente en el pueblo. En consecuencia el fundamento del poder tributario del Estado debe buscarse en el poder e imperio que éste ostenta desde el momento de su nacimiento a la vida jurídica - a través de las instituciones político-jurídicas creadas -, en virtud de la decisión soberana del pueblo.

Lo anterior se confirma con lo establecido en dicho precepto constitucional cuando habla de que “todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este ”

Al Poder Ejecutivo, en su carácter de Administrador Fiscal, le corresponde determinar o comprobar cuándo se ha producido en la realidad esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar esas contribuciones, señalar o

determinar la cuantía de los pagos o bien verificar si las prestaciones que han realizado se encuentran ajustadas a la ley.

En opinión de Giuliani, el poder tributario es abstracto, permanente, irrenunciable e indelegable. Estas cuatro características constituyen sus elementos primordiales.⁴⁰

- a) Abstracto.- El Poder Tributario es esencialmente abstracto, ya que es una potestad derivada del poder de imperio que pertenece al Estado y que le otorga el derecho de aplicar tributos. No debe confundirse tal potestad con el ejercicio de ese poder; una cosa es la facultad de actuar y otra muy distinta la actualización de esa facultad en el pleno de la materialidad.
- b) Permanente.- El Poder Tributario es connatural al Estado y deriva de su poder, de manera que sólo puede extinguirse con el Estado mismo. En consecuencia, en tanto subsista, el Estado indefectiblemente tendrá el poder de gravar.
- c) Irrenunciable.- El Estado no puede desprenderse de este atributo esencial, puesto que sin el poder tributario no podría subsistir: es como el oxígeno para los seres vivos.
- d) Indelegable.- Este aspecto está íntimamente ligado al anterior y reconoce análogo fundamento. Renunciar importaría desprenderse de un derecho de forma absoluta y totalmente; delegar significaría transferirlo a un tercero de manera transitoria

Al referirse al Poder Tributario, Sergio Francisco de la Garza afirma, que puede ser originario o delegado. Es Originario cuando nace originariamente de la Constitución

⁴⁰ Giuliani Fonrouge, Carlos, Derecho Financiero, Volumen I, 5ª. Ed. De Palma, Buenos Aires, p

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

y, por tanto, no se recibe de ninguna otra entidad. Tal es el caso de la Federación y de los estados en la República Mexicana: ambos tipos de entidades tienen Poder Tributario originario.

Expresa, asimismo, que el Poder Tributario es Delegado, cuando la entidad política lo posee porque a su vez le ha sido transmitido por otra entidad que tiene poder originario.

En la República Mexicana este supuesto es excepcional y se ha producido en algunos casos aislados en que la Federación, como titular del poder tributario exclusivo, lo ha transmitido en parte a las entidades federativas, al autorizarlas para establecer determinados tributos respecto de los cuales carecen de Poder Tributario originario en virtud de estar reservado a la Federación.⁴¹

Así, se afirma que el Poder Tributario, es la facultad del Estado de imponer a los particulares, la obligación de aportar una parte de su riqueza, para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas y se ejerce en momento en que se expiden las leyes que determinan, qué hechos o situaciones son los que al producirse en la realidad generan para los particulares la obligación del pago de contribuciones.

Sobre la base de estas consideraciones, señalamos que el Derecho Tributario Sustantivo constituye el conjunto de normas jurídicas que disciplinan el nacimiento, efectos y extensión de la obligación tributaria y los supuestos que originan la misma, esto es, la relación jurídica sustantiva principal, así como las relaciones jurídicas accesorias que lógicamente se vinculan con el tributo.

⁴¹ Garza, Sergio Francisco, De La, Derecho Financiero, op. cit. p 209

2.4 LAS CONTRIBUCIONES.

El Estado para poder satisfacer sus necesidades financieras debe obtener de los particulares, el dinero o bienes suficientes, a través de los impuestos o de los empréstitos y que debe de evitar en lo posible, el aumento de sus gastos como consecuencia de las nuevas atribuciones en el campo económico.

Flores Zavala, menciona que la Ciencia de las Finanzas Públicas, tiene como objeto investigar las diversas maneras, por cuyo medio, el Estado o cualquier otro poder público, se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento, y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas.

Esta definición, comprende dos partes fundamentales: La que se refiere a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado o de cualquier otro poder público (Federación, entidades federativas y municipios), y otra que se refiere a la aplicación correcta, por parte de los poderes públicos, de sus ingresos.

Señala como primera parte, las reglas de acuerdo con las cuales se deben establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, los efectos que en la economía general pueden producir etcétera; el estudio de los derechos, productos y aprovechamientos; los empréstitos; la emisión de moneda como recurso financiero; la expropiación por causa de utilidad pública y en general, todos los medios de que dispone el Estado para obtener el dinero o los bienes que necesita. La segunda parte estudiará el procedimiento técnico que debe seguirse para obtener el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado.⁴²

⁴² Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Los Impuestos, 19ª Ed Porrúa, México, 1977, p 10

La palabra “Finanza” significa, todo lo que tiene relación con la moneda o transacciones con ella. El recibo, uso o pago de moneda, es el elemento común en todas las diversas aplicaciones de la palabra “Finanza.”

Cubrir las necesidades de los Estados modernos, requiere el uso de la moneda como medio para sus operaciones, por lo que la expresión “Finanzas Públicas” está de acuerdo con el uso general.

Una parte fundamental de las finanzas públicas son los ingresos públicos. Estos pueden ser ingresos provenientes de las Contribuciones.

Las Contribuciones constituyen la más importante clase de ingresos del Estado moderno, para conseguir los medios necesarios para el desarrollo de sus actividades.

En el nivel Federal, la norma fiscal más importante es el Código Fiscal de la Federación, que en su artículo 2º determina que las Contribuciones se clasifican en: Impuestos, Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de Mejoras y Derechos. Este capítulo se destina a los aspectos teóricos de las más importantes de las Contribuciones, el impuesto, el cual se define de la siguiente forma:

A. Impuestos.- Son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las otras contribuciones que define el mismo artículo 2º fracción I. Se ratifica el principio de legalidad. Se remite a cada ley fiscal la determinación de los supuestos en los que de ubicarse el sujeto pasivo causan el impuesto; pero no se da ninguna definición del mismo.

De acuerdo con el principio de legalidad, es sabido que el Estado ha de hacer lo que

la ley le ordena, así se piensa que lo mejor es hablar, como lo hacen los autores modernos de que el impuesto representa una obligación ex lege; en cuanto tiene su origen en la conjunción de un hecho real y de una hipótesis normativa o presupuesto que lo prevé y define.

B. Las Aportaciones de Seguridad Social: Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. Así, lo determina el artículo 2º fracción II del Código Fiscal.

En relación con los principios constitucionales que en materia tributaria se establecen en este tributo, deben de reunirse las siguientes características:

- Debe de aplicarse sólo cuando existe un beneficio especial por la realización de una actividad estatal de interés general o cuando se ha provocado esa actividad.
- El costo debe fundarse en ley.
- La prestación del servicio o la realización de la obra debe efectuarla la administración activa o centralizada.
- La prestación debe ser proporcional y equitativa, conforme al principio de justicia tributaria que consagra el artículo 31, fracción IV constitucional.
- El pago es obligatorio.

C. Contribuciones de Mejoras: Son aquellas cuyo hecho gravable es el beneficio derivado de la realización de una obra pública o de actividades estatales. Lo determina el artículo 2º fracción III del Código Fiscal. Se trata siempre de una prestación en dinero, pues el Estado lo requiere para pagar el costo, en su

totalidad o en parte por las obras que realiza en las calles, pavimentos, etc., que beneficia a determinados propietarios, siendo el autor del hecho la Administración Pública quien realiza la obra.

D. Derechos: Son las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación. Sé preceptúa en el artículo 2º fracción IV del Código Fiscal.

En esta fracción se establece una clasificación de derechos que constituyen prestaciones denominadas contribuciones, puesto que se trata de obligaciones cuya fuente es la voluntad unilateral del Estado que son: De derechos por servicio, derechos por el uso del dominio público y derechos que corresponden a servicios obligatorios.

Conforme a la naturaleza de los derechos y de acuerdo con los principios que en materia tributaria recoge la Constitución Federal, señalaremos las siguientes características:

- Debe de existir un aprovechamiento del servicio que se preste al usuario, directa e individualmente por éste, es decir debe de haber un aprovechamiento individual y no colectivo de la actividad estatal.
- El servicio debe de ser prestado por la administración.
- El cobro debe fundarse en una ley.
- Existe la obligatoriedad en su pago.
- Debe de ser proporcional y equitativo.

Además de estos ingresos, el Código Fiscal de la Federación, establece en su artículo

3º, los Aprovechamientos que son: "... Los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal."

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son Accesorios de éstos y participan de su naturaleza;

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

En cuanto al artículo 4º del Código fundamental, señala que son Créditos Fiscales: Los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

El Estado, como determina el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación, deberá aplicar estrictamente las leyes, que: "Establezcan carga a los particulares y los que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones y sanciones."

El impuesto tiene como propósito dar al Estado los elementos económicos para que pueda cumplir con su función de gobernar; lo que equivale a decir, para que haga efectivo el derecho; o sea para que entre otras acciones, como la prestación de servicios, cumpla otras diversas funciones no consideradas como servicios.

El artículo 31 de la Constitución Federal nos da el sentido del fin de las contribuciones, lo que equivale a decir, de los impuestos, indicando que es el de satisfacer los gastos públicos.

En su fracción IV señala el principio de proporcionalidad y equidad, al establecer que las contribuciones a que estamos obligados los mexicanos para los gastos públicos, deben de ser: “De la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.” También determina el principio de que la recaudación tributaria deberá destinarse a satisfacer los gastos públicos y establece la obligación de contribuir a los gastos públicos, tanto de la Federación, como del Estado o Municipio en que residan los contribuyentes.

Así, decimos que para la validez constitucional de un impuesto, se requiere que sea proporcional, equitativo y destinado al pago de los gastos públicos, por lo que a falta de alguno de estos requisitos, el impuesto será contrario a lo establecido en la norma suprema

Por lo tanto queda prohibido aplicar una ley, en este caso impositiva, a situaciones generadas con anterioridad a su vigencia, conforme al principio de irretroactividad de la ley consagrada por el artículo 14 primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al disponer que: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”

Por supuesto, es una contribución establecida en ley, y de acuerdo con la misma ha de ser el cumplimiento de la obligación fiscal.

El que el impuesto sea obligatorio, no quiere decir que todos han de cubrirlo, sino aquellos, cuya situación coincida con la que la ley señala. Por consiguiente,

seguramente que muchas entidades, a quienes la ley considera exentas no han de pagarlo.

El objetivo del artículo 31 constitucional consiste en asentar las principales obligaciones que tienen los mexicanos como consecuencia de tener la nacionalidad mexicana, aunque debe destacarse que este artículo de ninguna manera es exhaustivo en la enumeración de las obligaciones de los mexicanos.

El citado artículo establece la obligación de que los mexicanos aporten recursos a los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal) existentes en el país para el mantenimiento y desarrollo de la maquinaria estatal.

Cabe apuntar por otro lado, que esta obligación no es exclusiva de los mexicanos, sino que está dirigida a todo individuo que habite el país, ya sea nacional o extranjero.

Así, decimos, que el objeto del impuesto es el hecho generador del mismo, o sea la situación o circunstancia prevista por la ley, para que nazca la obligación de pagarlo.

Con base en los principios que establece la fracción IV del artículo 31 de la Misma Carta Magna, las obligaciones tributarias deben establecerse en leyes.

La obligación tributaria como toda obligación; "Es un estado de subordinación que impone al deudor la necesidad de ejecutar a favor del acreedor un hecho o una abstención."⁴³

⁴³ Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Tomo V Ed Porrúa, México, 1985 p.44

O como lo señala Rafael de Pina: “Es la relación jurídica entre dos personas en virtud de la cual una de ellas, llamada deudor, queda sujeta, para con otra, llamada acreedor, a una prestación o a una abstención de carácter patrimonial que el acreedor puede exigir al deudor.”⁴⁴

La obligación fiscal queda determinada por lo estipulado en el artículo 6º del Código Fiscal de la Federación: “Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario.”

En la realización del presupuesto legal, es decir un hecho imponible, existe una relación jurídica que representa una obligación en donde se encuentran los elementos personales:

- a) Los sujetos.
- b) Objeto, y
- c) La prestación del tributo.

Los sujetos constituyen el elemento personal de la relación y las denominaciones de acreedor (sujeto activo) y deudor (sujeto pasivo) se emplean respectivamente.

En el ramo del derecho fiscal existen las siguientes clases de sujetos: Activo y Pasivo.

⁴⁴ Pina, Rafael de, Derecho Civil Mexicano III, Ed Porrúa, México, 1967, p 25

El sujeto activo o acreedor de la obligación tributaria, siempre es el Fisco Federal, Estatal o Municipal y “Se encuentra en una situación de preeminencia respecto del deudor ya que posee la facultad de exigir la prestación.”⁴⁵

Señala la doctrina que además del Estado puede haber otros sujetos activos de la obligación fiscal, cuya potestad tributaria, está subordinada al propio Estado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por los organismos fiscales autónomos.

El Sujeto pasivo será siempre de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación en su artículo 1º “...las personas físicas y las morales que están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.

Respecto al objeto Planiol comenta que “...es la cosa que puede ser exigido a un deudor por el acreedor...”⁴⁶ además, “...este puede ser un hecho positivo como la ejecución de un trabajo o un pago pecuniario bajo la denominación de prestación. Éste puede ser también un acto negativo, es decir una abstención.”⁴⁷

El mismo Marcel Planiol considera que existen tres objetos de las obligaciones: De dar, De hacer y De no hacer⁴⁸

La cosa que el obligado debe dar, implica la entrega material de algo, como lo es el pago en cheque o en efectivo de las contribuciones obligatorias “...para los gastos

⁴⁵ Lerdo de Tejada, Francisco; Apuntes de Derecho Fiscal; Instituto Tecnológico de México, 1967, México, p 58

⁴⁶ Planiol, Marcel, Tratado Elemental de Derecho Civil, Librería General de Derecho y de Jurisprudencia, París 1912 p 56

⁴⁷ Ibidem, p 57

⁴⁸ Ibidem, p. 64

públicos... de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.” Sin que dejen de participar los de hacer y no hacer.

La patrimonialidad está sujeta por los montos, porcentajes o tarifas que la ley determine, basadas en el principio de que “... todos los bienes del deudor responden de sus obligaciones, no sólo los presentes sino los bienes por venir o futuros y sus accesorios.”⁴⁹

Para Raúl Rodríguez Lobato, existen diversas clasificaciones sobre los impuesto, las cuales son las más importantes y generalmente citadas y utilizadas:

- A) Directo e Indirectos.- Desde el punto de vista administrativo, los primeros son: Los que recaen sobre las personas, la posesión, o el disfrute de la riqueza, gravan situaciones normales y permanentes, son más o menos estables y pueden percibirse según listas nominativas de causantes. Los segundos son: Percibidos con ocasión de un hecho, de un acto, de un cambio aislado o accidental, no pueden formarse listas nominativas de contribuyentes.
- B) Reales e Indirectos.- Los primeros son los que se establecen atendiendo, exclusivamente a los bienes o cosas que gravan; presiden de consideraciones sobre las condiciones personales del sujeto pasivo y sólo toman en cuenta una manifestación objetiva y aislada de riqueza. Los segundos son los que se establecen en atención a las personas, esto es, en atención a los contribuyentes o a quienes se prevé, que serán los pagadores del gravamen, sin importar los bienes o las cosas que posean o de dónde deriva el ingreso gravado, por tanto toman en cuenta la situación y cargas de familia del sujeto pasivo.

⁴⁹ Ibidem, p 65

C) Específicos y Ad Valorem.- El primero es aquel que se establece en función de una unidad de medida o calidad del bien gravado y el segundo es el que se establece en función del valor del bien gravado.

D) Generales y Especiales.- El impuesto general es el que grava diversas actividades u operaciones, pero que tienen un denominador común, por ser de la misma naturaleza. En cambio, el impuesto especial es el que grava una actividad determinada en forma aislada.

E) Con fines Fiscales y con fines Extrafiscales.- El primero son aquellos que se establecen para recaudar los ingresos necesarios para satisfacer el presupuesto de egresos; los segundos, los que se establecen sin el ánimo de recaudarlos, ni de obtener de ellos, ingresos para satisfacer el presupuesto, sino con una finalidad diferente, en ocasiones de carácter social, económico, etcétera.

F) Alcabalatorios.- Son los que gravan la libre circulación de mercancías de una entidad a otra, o inclusive, dentro de una misma entidad.⁵⁰

En conclusión podemos decir que las características que encontramos de las dos figuras tributarias; Impuestos y Derechos son:

- Deben de establecerse en la ley;
- Son obligatorias;
- Deben ser proporcionales y equitativas; y
- Deben destinarse a sufragar los gastos públicos.

En cuanto a las diferencias que encontramos entre las tres figuras tributarias son:

⁵⁰ Rodríguez Lobato, Raul Derecho Fiscal, 2ª Ed. Colección Textos Jurídicos Universitarios, Ed Harla, México, 1988, p 67

Impuestos, Derechos y Tributos o Contribuciones:

- El impuesto se establece para satisfacer los gastos públicos en la medida en que los otros tributos y demás ingresos del Estado no puedan hacerlo o no sean admisibles
- Los derechos se establecen como contraprestación por los servicios jurídicos administrativos que presta el Estado, en sus funciones de Derecho Público y que son aprovechados directa e individualmente por una persona.
- De acuerdo con lo que establecen el artículo 31, fracción IV constitucional y el artículo 2º del Código Fiscal, las contribuciones son el género y los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aportaciones de Seguridad Social, etc., son especies del género.
- El impuesto se paga sin recibir servicio o beneficio directo o inmediato.
- Los derechos se pagan por recibir un servicio de manera directa e individual.
- Los tributos implican la realización de prestaciones al Estado por parte de los contribuyentes.

Se entiende que las contribuciones que los mexicanos hagan al gasto público serán de vital importancia para el desarrollo del país

CAPÍTULO III

EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO.

3.1 PRESUPUESTO DE EGRESOS Y SU NATURALEZA JURÍDICA.

En el capítulo anterior nos referimos a la fracción IV del artículo 31 constitucional la cual ha sido desarrollada conforme a los elementos que contiene esta disposición y que consiste en la obligación de contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación, como el Distrito Federal o del estados y municipios en que residen de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Este ordenamiento establece la obligación de carácter pecuniario o económico que tenemos los mexicanos de contribuir aportando al Estado, la parte proporcional y equitativa que a cada ciudadano corresponde del Gasto Público.

Emilio Margáin, al referirse al artículo 5º constitucional, dice que: “quién percibe el salario mínimo no puede ser privado del mismo o parte del mismo, por carecer de capacidad contributiva, que quién obtiene un ingreso en exceso del salario mínimo está obligado a contribuir al Gasto Público, si así lo dispone una ley.”⁵¹

El objetivo del artículo 31 constitucional consiste en asentar las principales obligaciones que tienen los mexicanos como consecuencia de tener la nacionalidad mexicana, aunque debe destacarse que este artículo de ninguna manera es exhaustivo en la enumeración de las obligaciones de los mexicanos.

⁵¹ Margáin Manautau, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario*, 9ª. Ed. Porrúa, México, 1989, p. 191

El citado artículo establece la obligación de que los mexicanos aporten recursos a los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) existen en el país para el mantenimiento y desarrollo de la maquinaria estatal.

Los artículos 71 y 72 constitucionales establecen las bases del proceso legislativo, así el primero menciona:

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

La iniciativa es el primer paso en el proceso legislativo de formación de una ley o decreto, constituye su base y sin ella no hay función legislativa.

El segundo de los artículos mencionados, el 72 constitucional expone que: “Todo proyecto de la ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y rotaciones.”

De acuerdo con este artículo deben darse ocho pasos para la creación de un decreto o ley:

- 1º Iniciativa (Art. 71)
- 2º Discusión en el recinto parlamentario o correspondiente.
- 3º Aprobación.
- 4º Sanción.

5° Promulgación.

6° Publicación.

7ª Vacatio Legis.

8ª Iniciación de la Vigencia.

El artículo 73 constitucional en su fracción VII señala que es función legislativa la expedición de la Ley de Ingresos: “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.”

El desarrollo mismo del Estado, a través de la Administración Pública, requiere de la realización de gastos, pero el Gobierno no puede disponer libremente de los ingresos recaudados, pues deben de estar en el presupuesto de egresos que anualmente aprueba la Cámara de Diputados los recursos del Estado para hacer frente a esos gastos los obtiene mediante las contribuciones que obligatoriamente deben de aportar los ciudadanos mexicanos y que están contemplados en la Ley de Ingresos.

En términos generales los párrafos anteriores engloban lo que en materia constitucional norma el proceso legislativo tributario y las obligaciones que los residentes en el país tienen de contribuir al apoyo económico de la actividad estatal administrativa.

Cuando los gastos públicos excepcionales no puedan ser cubiertos con los ingresos, el Congreso puede dar las bases al Ejecutivo para la celebración de empréstitos y posteriormente deberá aprobar la forma de contratación de dichos empréstitos.

Para los efectos del presupuesto, la Deuda Pública comprende las obligaciones provenientes de adeudos contraídos dentro de las asignaciones presupuestales durante el ejercicio para el cual fueron fijadas, no satisfechos a la terminación del

propio ejercicio, y los reconocidos expresamente por el Congreso de la Unión.

En la fracción VIII del artículo 73 constitucional, faculta al Congreso de la Unión para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Además se señala que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realice con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y atendiendo a los supuestos previstos en el artículo 29 constitucional.

Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto surgen una serie de ordenamientos legales los cuales la facultaban para supervisar la correcta ejecución tanto del Gasto Público como en los actos de los servidores públicos dentro del ámbito de la Administración Pública Descentralizada y Paraestatal.

Posteriormente y con su fusión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el año 1992, se concentran la mayor parte de las atribuciones, en esta última, pero otras pasaron a la Secretaría de Educación Pública, Contraloría General de la Federación, de Trabajo y Previsión Social y la de Turismo, lo cual dio origen a la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Muchas de las actividades que fueron asumidas por la Secretaría de Hacienda, no son de su incumbencia, razón por la cual es importante que el Gobierno considere la creación de otra Secretaría de Estado o entidades paraestatales a las que se les asigne algunas de estas nuevas atribuciones con la finalidad de adelgazar el gigantesco aparato administrativo y burocrático en que se ha conformado esta Secretaría.

La influencia del Gasto Público en la economía es determinante, no sólo por el

impacto que ocasiona al efectuarse, sino también por la actividad que induce en todos los sectores de la población, así como su monto, estructura sectorial y forma de financiamiento.

Al Presidente de la República le corresponde el buen manejo de la Administración Pública Federal y al Poder Legislativo, le corresponde entre otras funciones la de aprobar anualmente el presupuesto de egresos, examinar y revisar a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cuenta Pública del Gobierno Federal, para conocer de los resultados de la gestión financiera y comprobar si la gestión en el manejo de los gastos públicos, se ajustaron a las leyes tanto de ingresos como al presupuesto de egresos y si se cumplieron los objetivos de los programas y subprogramas aprobados.

Las normas jurídicas que regulan la actividad del Estado encaminada a procurarse los medios necesarios para solventar el gasto público aplicado en el cumplimiento de sus fines y acorde al programa establecido, forman el marco de normatividad dentro del cual el Estado debe de establecer las políticas tanto financieras como económicas que determinarán el presupuesto.

En el Gasto Público existen diferencias en cuanto a su contenido o definición, por lo que se abordarán las siguientes opiniones:

Para Fraga debe entenderse por Gasto Público, los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidas las que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual.⁵²

⁵² Garza, Sergio Francisco, De La, Derecho Financiero Mexicano, op. cit. p 141

En esta definición hay que agregar que existen muchos casos en que también se realizan gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales y no sólo colectivas, de acuerdo a la opinión de Flores Zavala, quien señala como ejemplo: una pensión, una indemnización a un particular y actos indebidos de funcionarios.

Guillani Fonrouge determina que: “No es necesario que la erogación sea efectuada por organismos típicamente estatales para caracterizar el gasto público, con o sin autonomía o autarquía administrativa, sino que también puede serlo por entidades de tipo privado o semiprivado, de los cuales se valga el Estado para el cumplimiento de sus nuevos fines de orden económico-social. Agrega que la única condición admisible para distinguirlo del gasto privado, es que el ente privado esté dotado de la facultad de mandar, de ordenar, de establecer obligaciones a los habitantes y que habría recibido por delegación del Estado.”⁵³

Para Sergio de la Garza, el Gasto Público: “Es toda erogación generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económicos-sociales.”⁵⁴

Ortega Blake dice que: “El Gasto Público consiste en el volumen de erogaciones de recursos monetarios necesarios para satisfacer las necesidades públicas previstas en el presupuesto para cumplir con un plan determinado.”⁵⁵

En la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su artículo 2º aunque no da una definición en concreto sobre el Gasto Público, dice que comprende

⁵³ Id

⁵⁴ Idem, p 142

⁵⁵ Serra Rojas, Andres, Derecho Económico, 3ª Ed Porrúa, Mexico, 1993, p 341

las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Judicial;
- III. La Presidencia de la República;
- IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República;
- V. El Departamento del Distrito Federal;
- VI. Los organismos descentralizados;
- VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria, y
- VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades, mencionadas en las fracciones VI y VII.

En el artículo 2º de dicha ley, encontramos que no existe un orden jerárquico, pues se debe de señalar, primeramente las entidades cuyas erogaciones son consideradas como parte integrante del Gasto Público Federal, a los tres poderes que integran el Supremo Poder de la Unión, y dentro del ámbito del Poder Ejecutivo enunciar todas aquellas entidades dependientes de esta último, por lo siguiente:

En su artículo 4º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se determina que la programación del gasto público federal, se basará en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dicha disposición no está acorde con el artículo 21 de la Ley de Planeación que en su último párrafo señalar: “La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.”

El artículo 49 de la Constitución Federal señala que: “ El Supremo Poder de la

Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. El artículo 80 dice que: “ Se depositará el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se le denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo 89 determina las facultades y obligaciones del Presidente de la República; lo que nos permite señalar que tanto las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República, y demás entidades señaladas por el artículo 2º de la mencionada ley, dependen del Poder Ejecutivo.

Se ha dado una clasificación de los Gastos Públicos, dentro del Presupuesto, para facilitar su formulación, ejecución y contabilización, dentro de un sistema uniforme, a fin de coordinar los planes de desarrollo económico y social con los presupuestos sobre la base de la época moderna.

Se utilizan en los presupuestos varias clasificaciones y las más importantes son:

A) Administrativas, por ramas y por instituciones:

Es el caso de México; y es la clasificación de los presupuestos tradicionales, si bien se mantiene en presupuesto organizados por el moderno sistema programático.

El Sector Público comprende dos partes; el Centralizado y el Desconcentrado o Paraestatal. El Sector Central comprende los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Sector Paraestatal comprende: Los Organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

B) Clasificación según el objeto del costo:

Tiene por finalidad identificar los casos que el Gobierno compra. Se utiliza para especificar la composición de los gastos que es necesario hacer en cada programa para cumplir sus objetivos y para establecer la composición de los gastos públicos y determinar la estructura de la demanda gubernamental o del resto de la economía.

En México, la clasificación de los gastos, según el objeto, es la siguiente:

- Servicios personales,
- Compra de bienes para administración,
- Servicios generales,
- Transferencias,
- Adquisición de bienes para fomento y conservación,
- Obras Públicas y construcciones,
- Inversiones financieras,
- Erogaciones especiales, y
- Cancelación del pasivo.

1) Servicios personales.- Son los ingresos por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente, tanto civil como militar. Incluye sueldos ordinarios, salarios, sobresueldos, etcétera.

2) Servicios Generales.- Comprende los pagos de servicios que no sean relacionados con el pago de los servicios de los empleados y que sean hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas, en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles, como servicios públicos, publicidad, etc.

- 3) Compra de bienes para la administración.- Comprende la compra de artículos materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades gubernamentales.
 - 4) Transferencias.- Incluye los egresos a favor de personas o empresa que corresponden a transacciones que no suponen de contraprestación o bienes o servicios por ejemplo: Pensiones, gratificaciones.
 - 5) Erogaciones especiales.- Son las condicionadas a un ingreso e imprevistas.
 - 6) Cancelación de pasivo.- Incluye la amortización de la deuda pública.
- C) Clasificación Económica: Identifica cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica.
- D) Clasificación por funciones: Agrupa las transacciones del Gobierno, según la finalidad a que se destinen. Es una descripción sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales que se cubren con el dinero que paga el ciudadano en forma de impuestos y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio; educación, salud, etc.
- E) Clasificación sectorial: Es aquella que con base a los distintos sectores de la economía, se conoce la magnitud del gasto público y los programas que deben aplicarse en cada uno de los sectores.
- F) Clasificación de los gastos por programas o actividades: Es el resultado que se obtiene de cada uno de los sectores, conforme a la actividad del Gobierno.

- G) Clasificación por la esfera o nivel en que se realizan: Debe conocerse cuáles son los gastos el Gobierno Federal, la de los gobiernos de las entidades: Estados; Distrito Federal y la de los Municipios.
- H) Clasificación por el lugar que se realizan: Pueden ser interiores y exteriores, es decir, cuando se realizan dentro y fuera del territorio del propio ente respectivamente.
- I) Clasificación según la periodicidad: Se dividen en ordinarios y extraordinarios: Los primeros son los que se repiten de una manera regular, constante y periódica, por lo que su cuantía puede ser calculada con antelación; y los segundos; son los imprevistos e irregulares que se originan de una sola vez, o bien reaparecen sin periodicidad.

Las normas jurídicas que regulan la actividad del Estado encaminadas a procurarse los medios necesarios para solventar el gasto público aplicado en el cumplimiento de sus fines y acorde al programa establecido, forman el marco de normatividad dentro del cual el Estado debe establecer las políticas tanto financieras como económicas que determinarán el presupuesto.

Dentro de la Política Financiera del Estado se distinguen dos tipos de instrumentos que permiten llevar a cabo dicha política y conducirla al logro de sus fines; en primer término se encuentran los medios de información del Estado que permiten conocer el alcance y proporción del Sector Público, el campo de actuación y los resultados de dicho sector, esto se logra a través de la contabilidad nacional y la disponibilidad de estadísticas reales que sirven de marco de referencia.

En segundo término están los medios operativos de la política financiera, entre los

que se encuentra el presupuesto financiero que determina el Gasto Público y los ingresos que se requieren para cubrir dichos gastos.

La actividad financiera que el Estado desarrolla para el logro de sus fines, como toda actividad, tanto sea en el orden privado como en el público, exige para ser ejercida en forma ordenada y eficiente la confección de un plan o una programación. Este plan o previsión servirá de instrumento para desarrollar la actividad financiera estatal conforme a previsiones elaboradas con vista a lograr la más óptima satisfacción de las necesidades sociales o colectivas. El Estado necesita de manera ineludible disponer de una plan de actuación. A este plan se le conoce con el nombre de Presupuesto.”

De acuerdo con nuestra legislación el Presupuesto es un acto público anual de previsión y autorización previa, que contiene los ingresos que debe percibir la Federación y los gastos que se deban realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas.

El Presupuesto en su sentido tradicional es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un período de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares.⁵⁶

El Presupuesto por Programas es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la

⁵⁶ Idem. p 339

selección de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación y de funciones y responsabilidades.⁵⁷

Las diferencias que encontramos entre el Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas son:

- La tradicional muestra lo que el Gobierno compra para hacer las cosas y por programa lo que hace con el gasto público.
- El tradicional es un instrumento administrativo y contable y por programa, es un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución, a realizarse en un futuro inmediato.
- Por resultados, el presupuesto por programa, permite determinar la eficiencia de los administradores, lo que no sucede en el tradicional.

Las ventajas del Presupuesto por Programas, se resumen de la siguiente manera:

1. Mejora la planeación del trabajo.
2. Mayor precisión en la confección de los presupuestos.
3. Determinación de responsabilidades.
4. Estimaciones presupuestarias más precisas.
5. Mejor comprensión de las necesidades.
6. Permite acumular sistemáticamente información para corregir y adecuar los programas a la realidad cambiante y aprovechar los fenómenos coyunturales de la economía.
7. Mayor posibilidad de reducir los costos.
8. Mayor comprensión por parte del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del

⁵⁷ Garza, Sergio Francisco, De La, Derecho Financiero Mexicano, op cit. p 100

público, acerca del contenido y alcances del presupuesto.

9 Identificación de funciones duplicadas.

10. Mejor control de la ejecución de los programas.⁵⁸

Al Presupuesto se le atribuyen aspectos que pueden ser considerados desde el punto de vista económico, contable y jurídico.

Económico, expresa la condición financiera del Estado. *Contable*, expresa el desarrollo del sistema de las cuentas públicas y la aptitud de las cosas que maneja el Estado para poder reducir las a cuenta o cálculo. *Jurídico*, se consideran las normas jurídicas que organizan y determinan el funcionamiento de las instituciones financieras.

En conclusión, el Presupuesto es una relación de gastos del Estado, la autorización de los mismos y la previsión de los ingresos necesarios para cubrirlos, sin olvidar el carácter de ley que tiene el mismo. En cuanto a su naturaleza Jurídica, el Presupuesto doctrinalmente es compleja.

Es el caso de la doctrina extranjera, que la gran mayoría de sus autores, se han inclinado por considerar el presupuesto de egresos como un acto formalmente legislativo pero materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y de autorización; señalando que el acto del presupuesto comprende no sólo los egresos, sino también los ingresos.

Por otra parte Jéze ha sostenido que el presupuesto es una mezcla de actos jurídicos

⁵⁸ Idem, p. 104

reunidos en un solo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y a gastos.⁵⁹

En México, el presupuesto comprende sólo los egresos, por lo que Fraga dice: “que para resolver su naturaleza, es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce”; señalando los siguientes:

- A) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.
- B) El presupuesto, constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al legislativo.
- C) El presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos, se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.
- D) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene.⁶⁰

Con base en estos comentarios, concluimos que el Presupuesto tiene naturaleza jurídica de ley, ya que para su aprobación debe de someterse al proceso legislativo preestablecido; y por que contiene normas jurídicas de observancia general y obligatoria.

Los objetivos del presupuesto de egresos son:

- Apoyar la generación de empleos.

⁵⁹ Idem, p 129

⁶⁰ Id

- Coadyuvar a mantener un crecimiento alto y sostenido.
- Propiciar una mejoría en el nivel de vida de la población, ampliándose la cobertura en los renglones básicos de la alimentación, educación y salud con especial prioridad para los grupos y zonas marginadas y al programa de productos básicos.
- Controlar la inflación mediante el uso integrado de los instrumentos de política a efecto de lograr una tasa inferior a la anterior y una tendencia descendente.
- Fortalecer los programas en las áreas y regiones prioritarias del sector rural, social, y de comunicaciones y transportes.

3.2 PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Los principales principios del Presupuesto de Egresos son:

A) Principios de carácter sustancial del Presupuesto:

Dentro de los principios de carácter sustancial del presupuesto encontramos el equilibrio presupuestario, el cual se desarrolla conforme a las siguientes teorías:

Las teorías modernas aceptan la opinión de Giuliani Fonrouge, al decir que, el principio del equilibrio presupuestario, “Constituía un axioma en las finanzas tradicionales y que la idea de un equilibrio puramente financiero - de cifras o contable - ha sido reemplazada por un equilibrio económico, manifestándose de tal modo una evolución de lo estático hacia lo dinámico.” Determinan que la norma general debe ser susceptible de excepciones y flexible según las circunstancias, por

lo que en ocasiones y en forma transitoria puede ser conveniente el desequilibrio presupuestario.⁶¹

La teoría clásica sostenía que el presupuesto no debía tener ni déficit, ni tampoco superávit; sin embargo, no se rechazaba el déficit en forma absoluta, sino que se le consideraba como un mal tolerable únicamente en situaciones excepcionales, en que había que recurrir en forma limitada al crédito público.

B) Principios de Anualidad.

Este principio se encuentra comprendido en el artículo 74, fracción IV constitucional, al señalar que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

También el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, determina que “El presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputado, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en propio presupuesto se señalen.”

En la misma ley, en su artículo 30, y considerando que la Cámara de Diputados no puede conceder al Ejecutivo una autorización permanente para hacer erogaciones, sino que debe renovarla cada año. Señala que se pueden aprobar en casos excepcionales, contratos cuya ejecución trascienda el año del presupuesto en que se

⁶¹ Garza, Sergio Francisco, De La, Derecho Financiero Mexicano, op. cit. p 131

firman, lo que permitirá celebrar contratos para las obras y proyectos de gran importancia.

C) Principios de carácter formal del Presupuesto de Egresos:

Dentro de estos principios se encuentra el Principio de Unidad del Presupuesto, en donde Fraga apunta: “Que hay un sólo Presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ella.”⁶²

En el artículo 126 de la Constitución Federal, se señala una excepción al Principio de Unidad del Presupuesto, al determinar que: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

D) Principios de universalidad:

Este principio consiste en que todos los gastos públicos deben estar autorizados por el Presupuesto, con fundamento en el artículo 126 constitucional ya mencionado.

E) Principio de no afectación de recursos:

Este principio, tiene por objeto que los recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una afectación especial, sino que ingresen a rentas generales; de modo tal que todos los ingresos, sin discriminación, entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones.

⁶² Idem, p. 135

Tiene como fundamento el principio anterior, el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, al determinar que: “Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

F) Principios de especialidad o de separación de gastos.

En nuestro Derecho, Ríos Elizondo sostiene que “El principio de especialidad se refiere a la ejecución del presupuesto y se divide en cualitativa y cuantitativa. La primera exige que sean invertidos todos los recursos precisamente en los fines señalados en el presupuesto. La segunda requiere que los gastos no excedan, en ningún caso, del importe asignado en el propio documento, pudiendo por el contrario, ser por menor cantidad, si no requiere hacer la erogación, en cuyo caso, procede efectuar las transferencias de partidas que se estimen convenientes, lo cual deberá ser autorizado por la cámara de Diputados oportunamente, al solicitársele la modificación presupuestal respectiva.”⁶³

Su fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 74 fracción IV, al determinar que al examinarse la cuenta pública debe verificarse si hay o no discrepancias entre las partidas del presupuesto y las cantidades gastadas.

G) Principio de publicidad.

Este principio, señala Ríos Elizondo, debe de ser conocido por la nación utilizándose los medios de difusión más idóneos y efectivos para este propósito, dándose así cumplimiento a elementales principios de *Democracia*.

⁶³ Idem, p 137

3.3 FUNCIONAMIENTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, tiene como antecedente, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación que estuvo en vigor de 1935 a 1976, la cual consideraba al presupuesto como un instrumento administrativo contable.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, consta de 50 artículos divididos en 5 capítulos y cinco artículos transitorios.

El Capítulo I se refiere a las Disposiciones Generales, en el cual se determina el contenido, las bases y la competencia de los órganos administrativos que intervienen en el Gasto Público; el Capítulo II se refiere a los Presupuestos de Egresos, regulándose la preparación de la iniciativa que el Ejecutivo presenta a la Cámara de Diputados; el Capítulo III regula el ejercicio y la forma de cómo ha de ejercerse el Gasto Público Federal; en el Capítulo IV se norma el sistema de contabilidad de cada entidad, y sirve de base para la elaboración de la Cuenta Pública por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el Capítulo V se refiere a las responsabilidades.

Con esta nueva ley, el Sistema Presupuestal se desarrolla atendiendo a objetivos y metas claramente definidos, clasificando los gastos conforme a programas propuestos mostrando las tareas necesarias para su realización, y la Administración Federal adquiere la implantación del presupuesto por programas.

El presupuesto de egresos es un proyecto de ley y los diputados podrán hacer todas las modificaciones que crean necesarias, puesto que en esencia la intervención de la Cámara de Diputados en la aprobación del presupuesto; es un instrumento para controlar al Ejecutivo en este aspecto.

El artículo 19 de la ley (LPCGP) señala que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos a que se refiere a:

- I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su evaluación estimada por programa;
- II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquéllos que abarquen dos o más ejercicios fiscales;
- III. Estimación de ingresos y proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;
- IV. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal;
- V. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso;
- VI. Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- VII. Situación de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro; y
- IX. En general, toda la información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, deberá ser presentado oportunamente, al Presidente de la República, por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para ser enviado a la Cámara de Diputados, a más tardar el día 30 de noviembre del año inmediato anterior al que correspondan. (Art. 20 LPCGP). El artículo 22 de la multicitada ley indica que: “A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto del presupuesto,

deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

Los órganos que intervienen en la ejecución del Presupuesto de Egresos son: El Presidente de la República, los Secretarios de Estado y en cuanto al gasto público de sus respectivos ramos y programas; los Subsecretarios y los Directores Generales y Directores, por que se refiere a los programas y subprogramas que están bajo su responsabilidad; la Tesorería y la Subtesorería de la Federación; así como sus auxiliares.

1. Las oficinas recaudadoras de la Secretaría, llamadas Oficinas Regionales de Hacienda distribuidas en todo el país.
2. Las unidades administrativas de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
3. El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito y las demás entidades de la Administración Pública Paraestatal.
4. Las Tesorerías de los Poderes Legislativo y Judicial.
5. Las dependencias del Departamento del Distrito Federal y de los gobiernos de los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
6. Los participantes legalmente autorizados.

También intervienen, en el sector paraestatal, los directores, administradores y gerentes de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, en lo que se refiere al ejercicio de sus respectivos presupuestos.

Por lo que se refiere a las Reglas Generales sobre la Licitud de las Erogaciones, no debe de autorizarse traspasos de partidas. Es causa de responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, contraer

compromiso fuera de los límites aprobados para las mismas; acordar erogaciones que no permitan la atención de los servicios públicos y el cumplimiento de sus metas durante el ejercicio presupuestal.

Cuando los ingresos en un ejercicio sean superiores a los previstos, el artículo 25 (L.PCGP), autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que asigne dichos recursos: "A los programas que estime convenientes", tratándose de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así mismo, se deberá proporcionar a la Secretaría de Hacienda, información que esta requiera, de las diversas entidades que aplican el Presupuesto, excepto los Poderes Legislativo y Judicial, respecto a la aplicación que hayan hecho, a la fecha, de sus asignaciones en el desarrollo de sus programas.

Los funcionarios autorizados para ordenar afectaciones al presupuesto son:

- En cada una de las dependencias y entidades, los encargados de los programas y subprogramas serán los responsables, del avance físico como del manejo de los recursos económicos.
- En cuanto al poder Judicial de la Federación, es la Suprema Corte de Justicia que define que funcionarios están autorizados para manejar el ejercicio de su presupuesto.
- Igualmente en el Poder Legislativo, la Comisión respectiva designada por sus miembros, es el encargado de manejar el Presupuesto de cada una de las Cámaras de Diputados y de Senadores.
- El Presidente de la República, por lo que respecta a la Administración Centralizada.

- Cada uno de los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos.
- Los Subsecretarios, Oficial Mayor y Directores generales por lo que se refiere a los programas específicos de que sean responsables.
- Por lo que se refiere a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, es la organización interna y propia, la que determina que funcionarios tienen facultades para ordenar afectaciones.

El Decreto aprobatorio del Presupuesto dispone que no deben adquirirse compromisos que rebasen el gasto que se hayan autorizado para cada dependencia o unidad de gasto público, así como que la Secretaría de Programación y Presupuesto no debe reconocer adeudos ni pagos por cantidades reclamadas o erogaciones efectuadas en contravención a lo anterior, (Art. 13).

También señala que es causa de responsabilidad de los titulares o directivos de las dependencias del Ejecutivo Federal de Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, el contraer compromisos fuera de las limitaciones de los presupuestos aprobados para las dependencias y entidades a su cargo y acordar erogaciones en forma que no permita, dentro del monto autorizado de sus programas respectivos, la atención de los servicios públicos durante todo el ejercicio fiscal, (Art. 19).

En la nueva LPCGP se han hecho cambios importantes en el sistema de autorizaciones de cargo al Presupuesto, al eliminar los controles de autorización previa, los cuales eran obligatorios. Es así, que los encargados de las unidades que administren un programa aprobado en el Presupuesto de Egresos tienen facultad, bajo su responsabilidad, autorizar cargos a las partidas del correspondiente programa.

El artículo 1º de dicha ley, establece que corresponde al Ejecutivo su aplicación a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto estableciendo para dicha Secretaría las siguientes atribuciones:

- La formulación de las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social en que se basará la programación del Gasto Público, (Art. 4º).
- La programación, presupuestación, control y evaluación del Gasto Público Federal, (Art.5).
- La facultad de autorizar la participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, para su creación, aumento de capital o patrimonio, o la adquisición de la totalidad o parte de estos, (Art. 8º).
- Ser el conducto por el cual el Ejecutivo Federal puede autorizar la constitución o el incremento de los fideicomisos, así como proponer al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos, (Art.9).
- Aprobar los presupuestos de las entidades dependientes del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, en los cuales se contemplen la concertación de créditos para el financiamiento de los programas incluidos en sus respectivos presupuestos, (Art. 10).
- La obligación de proporcionar, a solicitud de los diputados, al Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general como apoyo a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el proyecto del Presupuesto de Egresos que el Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación, (Art. 11).
- Presentar los proyectos del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento Del Distrito Federal, al Presidente de la República a más tardar el 30 de noviembre, del año inmediato anterior, para ser enviados a la Cámara de Diputados, (Art.20).

- Aprobar los proyectos de presupuesto anuales de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos, proyectos que serán elaborados según las normas que establezca la propia Secretaría, (Art.24).
- Ser el conducto a través del cual el Ejecutivo Federal puede asignar, los recursos que se obtengan en exceso de los previstos en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los programas que crea convenientes y autoriza los traspasos de partidas cuando sea procedente; y recibir la información de los Estados, Municipios e Instituciones Particulares sobre la aplicación de los subsidios que el Gobierno les otorgue, (Art.25).
- La autorización de la administración de los fondos correspondientes al Poder Legislativo y Poder Judicial, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, (Art.26).
- Ser el conducto por el cual el Presidente de la República podrá disponer que los fondos y pagos correspondientes a las entidades citadas en las fracciones V a VIII del artículo 2º; se manejen temporal o permanente de manera centralizada a través de la Tesorería de la Federación, (Art. 27).
- Autorizar en casos excepcionales y debidamente justificados la celebración de contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, (Art. 30).
- Ser el conducto a través del cual el Ejecutivo Federal establecerá las normas generales a que se sujetarán las garantías que se otorguen a favor de las diversas entidades, en los actos y contratos que celebren, (Art. 31).
- Ser responsable de que se lleve un registro del personal civil de las entidades que realicen Gasto Público Federal, a excepción del personal de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, (Art. 33).

- Determinar en forma expresa y general, cuando procederá aceptar la contabilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de las entidades, (Art. 34)
- Expedir las disposiciones para el ejercicio del Gasto Público Federal, a las que deberán sujetarse todas las entidades contempladas en el artículo 2º de esta ley, a excepción del Poder Legislativo y el Poder Judicial, (Art. 38).
- Emitir los catálogos de cuentas que utilizarán las entidades referidas en las fracciones de la I a la V, del artículo 2º de la presente ley.
- Girar las instrucciones sobre la forma y términos en que deberán llevar las entidades sus registros auxiliares y la contabilidad, (Art. 42).
- Formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a consideración del Presidente de la República para su presentación a la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal. (Art.43).
- Ser el conducto por el cual el Ejecutivo Federal, podrá acordar que no se establezcan los órganos de auditoría interna en aquellas entidades que por naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones no se justifiquen, (Art. 44).

Conforme a estas atribuciones, encontramos aspectos contradictorios con diversos ordenamientos legales como son:

El artículo 9º en su segundo párrafo, de la mencionada ley, señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la fideicomitente única del Gobierno Federal, disposición contraria a lo que establece el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 41 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en cuanto a que la Secretaría de Programación y Presupuesto es el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

En cuanto a la presentación o modificación de sus proyectos de presupuesto anuales por parte de las entidades paraestatales y otras dependencias, se hará ante la Secretaría de Programación y Presupuesto para su aprobación, conforme a lo que dispone el artículo 24 de la ley en estudio (LPCGP), en cambio la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la fracción II de su artículo 58, señala como atribución indelegable de los órganos de gobierno de las entidades, la de aprobar los programas y presupuesto, así como las modificaciones a los mismos, con excepción de aquellos presupuestos que estén incluidos en el Presupuesto de Egresos anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal.

Se señala que la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá establecer las normas generales a las que se sujetarán las garantías que deban constituirse a favor de las diversas entidades en los actos y contratos que celebren, (Art. 31 LPCGPF), resultando confuso y contradictorio lo que se dispone en el artículo 32, de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas relacionados con bienes muebles y fija las bases a las que deberán sujetarse las garantías que deben constituirse a favor de las diversas entidades.

En relación con establecimiento de órganos de auditoría interna, el artículo 44 de la ley en estudio (LPCGPF, señala como atribución de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el que no se establezcan en las entidades paraestatales, por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones, no se justifiquen; siendo contradictorio con los artículos 60 y 63 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que ordena la integración de los órganos de vigilancia de los organismos descentralizados, y la obligación de establecer los órganos de control interno.

A partir de la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la

Secretarías de Hacienda y Crédito Público las anteriores leyes deberán ser reformadas, puesto que el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26, elimina a la primera Secretaría, puesto que las funciones que tenía asignadas, pasan a formar parte de la SHCP, reformándose para tal efecto el artículo 31 de la propia ley orgánica.

En conclusión, las funciones que tenía encomendadas la Secretaría de Programación y Presupuesto en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como son: la planeación, el financiamiento, la programación la presupuestación y producción de información, se conjuntan con una sola finalidad, que es la de la formulación y ejecución de la política económica y social, como un instrumento básico para el desarrollo del país, pasan a formar parte de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que le corresponden en materia fiscal, las hemos mencionado en capítulos anteriores, por lo que únicamente diremos que se encuentran señaladas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus fracciones II, III, IV, VI, IX, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII XVIII, y XXIV.

La Tesorería de la Federación, por sí y a través de sus diversas oficinas, efectuará los cobros y los pagos correspondientes a las entidades previstas en las fracciones III y IV del artículo 2º de la mencionada ley (LPCGP), con excepción de los Poderes Legislativo y Judicial que se harán por conducto de sus respectivas tesorerías; conforme a su artículo 26 y será beneficiaria de todas las garantías que se otorguen a favor del Gobierno Federal, en los casos de las fracciones I y IV del mencionado artículo 2º.

La Contaduría Mayor de Hacienda, es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. Conforme a la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, en su artículo 1º.

En el desempeño de sus funciones, dicha Contaduría está bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, nombrada por la Cámara de Diputados.

El artículo 3º de la LCMH establece que este órgano debe revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría, por lo que tiene las siguientes atribuciones:

I Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2º de la LPCGP, comprendidas en la Cuenta Pública:

- a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del D.D.F., de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia;
- b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados;
- c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados y de conformidad con sus partidas;
- d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamiento con la periodicidad y forma establecida por la ley.

II Elaborar y rendir.

- 1) A la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez días primeros del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal. Este informe debe contener, enunciativamente, comentarios generales sobre:
- 2) Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental;
- 3) Los resultados de la gestión financiera;
- 4) La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del D.D.F.;
- 5) El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;
- 6) El análisis de los subsidios, transferencias, los apoyos para operaciones e inversión, erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares y;
- 7) El análisis de las desviaciones presupuestales.

b) A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del D.D.F., el cual debe rendir por conducto de la Comisión de Vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe debe contener, además, el señalamiento de las irregularidades que hayan advertido en la realización de las actividades mencionadas en este precepto.

III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al D.D.F., a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que

sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado. En el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hace por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente;

- IV. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobarse la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente;
- V. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y subprogramas aprobados y, en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones;
- VI. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones, en su caso, que se estimen pertinentes;
- VII. Establecer coordinación en los términos de esta ley, con la SPP a fin de unificar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales, y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público;
- VIII. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del D.D.F.;

- IX. Promover ante las autoridades competentes al fincamiento de responsabilidades, y
- X. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta ley, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados.

El artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal, dispone que si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancia entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, deben determinarse las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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

Toda persona física o moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia, cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del D.D.F., incurre en responsabilidad.

La Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, están constituidas por todos los estados contables y financieros y demás información que muestren el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del D.D.F., y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del D.D.F. y los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

Asimismo, forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendidos el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio de las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con LPCGP. (Art. 14).

Por lo que se refiere a la contabilidad, el artículo 39 de la ley mencionada (LPCGP), señala que cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

La contabilidad de las entidades debe realizarse con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. (Art. 40).

También el mismo artículo señala en su segundo párrafo, que los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en tal forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y en general de manera que permita medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal.

El artículo 44 de la mencionada ley determina que se establecerán órganos de auditoría interna en las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal, y en las entidades de la administración pública paraestatal. Éstos órganos dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por último señalaremos nuevamente que ésta secretaría es la responsable de formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y de someterla a la consideración del Presidente de la República, para su presentación a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en los términos del artículo 74 constitucional, dentro de los primeros diez días de junio del año siguiente al que corresponda.

CAPÍTULO IV

RÉGIMEN JURÍDICO QUE REGULA LA ACTIVIDAD BANCARIA NACIONAL.

4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEMÁS AUTORIDADES SECUNDARIAS.

El Derecho Económico en México, adquiere relevancia Constitucional a partir de 1917, al establecer en su artículo 27, la propiedad como función social, pilar esencial del sistema de economía mixta, puesto que entrega a la Nación el origen de toda propiedad. De igual manera la rectoría del Estado ha sido factor determinante de su desarrollo democrático, armonizando con las libertades individuales, especialmente el artículo 5º que reconoce la libertad del trabajo, principio de la libre concurrencia, base de una economía privada o de mercado.

En cuanto a la legislación secundaria, desde la década de los veinte, el legislador ha venido legitimando la intervención estatal, nacionalizando sectores estratégicos como la energía eléctrica, los ferrocarriles, el petróleo y otras áreas. Los antecedentes del Derecho Económico, están desde la Constitución de 1917, que lejos de postular un sistema de economía liberal, refuerza y legitima la presencia rectora del Estado, facultándolo para planificar en forma concertada e indicativa el desarrollo económico y social de México.⁶⁴

El Derecho Económico, surge como una nueva rama del Derecho Público y de lleno en el amplio campo de lo económico y social, en los sistemas socializados y mixtos

⁶⁴ Winker V. Jorge, *Derecho Económico*, Última Ed. Harla, México, 1992, p 16

que corresponden a sistemas jurídicos administrativos y públicos con la coexistencia de derechos públicos y privados, nace como un instrumento que regula, disciplina y sanciona la política económica y la planificación en busca del desarrollo que equilibre necesidades sociales ilimitadas frente a recursos materiales escasos.

La política económica estudia, sistematiza y evalúa los instrumentos técnicos de intervención estatal con el fin de regular la producción, distribución, circulación y consumo en una comunidad que aún mantiene mecanismos de mercado para la asignación de recursos.

Existen en el Derecho Comparado diferentes conceptos o definiciones de Derecho Económico, de las cuales sólo se señalan las siguientes:

“Conjunto de principios y de normas jurídicas que regulan la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio y consumo de la riqueza generada por un sistema económico.”

“Conjunto de estructuras y medidas jurídicas con las cuales, utilizando facultades administrativas, la Administración Pública influye en el comportamiento de la economía privada.”

Los fines que persigue el Derecho Económico, son los que a continuación se señalan:

- Organizar la economía;
- Asignar al Estado un poder de Dirección;
- Contiene normas generalmente de Derecho Público;
- Busca conciliar los intereses generales con los privados;
- Persigue protege los sectores débiles de la sociedad; y

- Son normas de carácter nacional.⁶⁵

Es así, que el Estado realiza diversas actividades y dentro de ellas se encuentran las de coordinar, vigilar y evaluar a diversas entidades que se ubican dentro de la Administración Pública Federal, y que, con relación al análisis de este punto, destaca lo que se denomina el Sistema Bancario Mexicano.

Para poder desempeñar esas actividades, el Estado encuentra el sustento jurídico fundamental, en lo dispuesto en los artículos 28 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en términos generales señalan que: “Artículo 28... No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas como son entre otras; la acuñación de moneda y la emisión de billetes por medio de un Banco Central.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con el sector social y privado.”

El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

Acosta Romero comenta que ninguna Ley había reconocido la actividad bancaria con el carácter de Servicio Público, sino hasta la reforma al artículo 28 Constitucional

⁶⁵ Idem, p 18

párrafo quinto (D.O. de 17 de noviembre de 1982), en que formalmente se hace reconocimiento.

Así mismo define al Servicio Público como: “Una actividad técnica, encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas fundamentales, mediante el Derecho Público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado, o por particulares mediante concesión.”⁶⁶

En cuanto al artículo 90 constitucional determina que la Administración Pública Federal; será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre ésta y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos.

Conforme a este último precepto constitucional, el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece sus bases de organización; señalando que es centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

⁶⁶ Acosta Romero, Miguel, Derecho Bancario, 3ª. Ed. Porrúa, México, 1986, p 110

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión; el artículo 2º de la mencionada ley, preceptúa que; habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I Secretarías de Estado;
- II Departamentos Administrativos; y
- III. Consejería Jurídica.

Conforme al artículo 3º de la multicitada ley; el Poder Ejecutivo de la Unión, se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.

En cuanto al artículo 13, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se determina que: “ A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos”:

VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 28 de la Constitución Política, corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo Nacional, y contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con el sector social y privado.⁶⁷

Es así como el Estado interviene en la economía nacional, de tal manera que dirige la política económica a través de los instrumentos directos como son la política monetaria, fiscal, comercio exterior, y empresas públicas y los instrumentos indirectos como las políticas salariales, de empleo, seguridad social, educativa, científica y tecnológica; interviniendo de igual forma en las actividades económicas consideradas por la Constitución Política; como estratégicas y prioritarias; como una intervención administrativa; pues generalmente se traduce en acciones realizadas a través de empresas públicas bajo la coordinación de diversas Secretarías de Estado, sustituyendo a los particulares en el proceso de desarrollo, producción y distribución de bienes económicos.⁶⁸

El marco legal que rige principalmente la operación y funcionamiento del Sistema Bancario Mexicano, además de los citados artículos constitucionales, son:

- Ley de Instituciones de Crédito;

⁶⁷ Acosta Romero, Miguel; Derecho Bancario, 4ª Ed Porrúa, México, 1991, p 11

⁶⁸ Witker V, Jorge. Derecho Bancario, op cit p.29

- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito;
- Ley que Regula las Agrupaciones Financieras;
- Leyes y Reglamentos Orgánicos de la Banca de Desarrollo;
- Ley General de Sociedades Mercantiles;
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros;
- *Ley sobre el Contrato de Seguro*;
- Ley sobre el Mercado de Valores;
- Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos;
- Ley del Impuesto sobre la Renta;
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; sus estatutos sociales, y además la extensa gama de disposiciones jurídico administrativas que le son aplicables, unas a las Instituciones de Banca Múltiple y otras a las Instituciones de Banca de Desarrollo;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento;
- Plan Nacional de Desarrollo;
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Ley del Banco de México;
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas;
- Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en materia de inspección, vigilancia y contabilidad, así como los Acuerdos, Decretos y Circulares aplicables a las entidades de la Administración Pública Federal;
- Reglamento del Servicio de Compensación Bancaria de la Ciudad de México.

Las autoridades que ejercen el control de la actividad bancaria son:

A) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Estado al realizar sus diversas actividades, dentro del Sistema Financiero Mexicano, se convierte en autoridad financiera. que la ejerce por conducto del Poder Ejecutivo y éste a su vez, la desarrolla a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31 está facultada, en materia financiera, para:

VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el Sistema Bancario del país que comprende el Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.

De acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la intervención dentro del Sistema Financiero Mexicano la realiza principalmente a través de las Direcciones Generales de Ingresos; Crédito Público; Deuda Pública; Programación Organización y Presupuesto; Banca de Desarrollo; Banca Múltiple y de Seguros y Valores,

A) La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Instituciones de Crédito y en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, es un Órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargado de la supervisión, inspección y vigilancia de las Instituciones de Crédito, así como de las Organizaciones Auxiliares del Crédito y Casas de Cambio, estableciéndose también que cuando infrinjan dichas leyes y las disposiciones que emanan de ellas, aplicarles las respectivas sanciones y multas.

C) Comisión Nacional de Valores.

Es un organismo de igual manera desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, y de acuerdo a la Ley de Mercado de Valores y Ley de Sociedades de Inversión, está encargada principalmente de regular el mercado de valores y de vigilar la debida observancia de dicha ley y de sus disposiciones complementarias; inspecciona y vigila el funcionamiento de las Casas de Bolsa y Bolsas de Valores, a los Emisores de Valores; autorizar a los valuadores independientes para valorar activos fijos de sociedades anónimas; dictar medidas de carácter general a los agentes y bolsas de valores; ordenar la suspensión de cotizaciones de valores cuando existan condiciones desordenadas; intervenir administrativamente a las Casas de Bolsa y Sociedades de Inversión con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez; formar la estadística nacional de valores; hacer publicaciones sobre el mercado de valores y aprobar toda clase de propaganda dirigida al público de las Sociedades de Inversión; aprobar los planes de venta de acciones emitidas por las Sociedades de Inversión; ordenar visitas de inspección a las Sociedades de Inversión y a las Sociedades Operadoras de las Sociedades de Inversión; ser órgano de consulta del Gobierno Federal y de los Organismos Descentralizados en materia de Valores; certificar inscripciones que obren en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios; dictar las normas de registro de operaciones a las que deberán sujetarse los agentes y bolsas de valores; actuar como conciliador o árbitro en conflictos originados por operaciones de valores e imponer las sanciones por infracciones a las citadas leyes o a las disposiciones que emanan de ellas.

B) Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a la Ley General de Instituciones de Fianzas, inspecciona y vigila a las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y a las Instituciones de Fianzas, las que se registrarán para esos efectos en materia de seguros y fianzas respecto de

dichas instituciones, por las disposiciones relativas a la inspección y vigilancia de la Ley de Instituciones de Crédito, pero además entre otras facultades coadyuva con dicha Secretaría, en el desarrollo de las políticas adecuadas para la selección de riesgos técnicos y financieros, así como para la asunción de responsabilidades y aspectos financieros en relación con las operaciones practicadas por el Sistema Asegurador y Afianzador, impone sanciones por las infracciones a las citadas leyes o a las disposiciones que emanan de ellas. Es órgano de consulta de la propia Secretaría en cuanto al régimen asegurador y afianzador.

C) Banco de México.

El Banco de México, es una persona de Derecho Público, con carácter autónomo, es el Banco Central de la Nación y tiene por finalidad; proveer a la economía del país de moneda nacional y con la consecución de esta finalidad, tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda y promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Este tema será desarrollado más adelante cuando se analicen las autoridades financieras.

4.2 - AUTORIDADES FINANCIERAS.

A) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los principales ordenamientos legales que a ésta Secretaría, le otorgan las diversas facultades y atribuciones que tiene en la Banca Mexicana, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento interior de dicha dependencia y la Ley de Instituciones de Crédito. La primera ley, fue mencionada en el punto anterior

de esta Capítulo, por lo que ahora nos referiremos a las facultades que le otorga su Reglamento, las cuáles tienen relación directa con el Sistema Bancario Mexicano, transcribiéndose para tal efecto de la manera siguiente:

Artículo 6.- Son facultades indelegables del Secretario:

- I. Proponer al Presidente de la República la política del Gobierno Federal en las materias financieras, fiscal, de gasto público, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas, y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas;
- X. Llevar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de financiamiento; proponer las asignaciones sectoriales de financiamiento y participar en las de gasto; y emitir los lineamientos generales conforme a los cuales deban formularse los programas financieros de las entidades paraestatales;
- XI. Designar a los representantes de la Secretaría ante los órganos de gobierno de las entidades paraestatales y establecer los lineamientos generales conforme a los cuales deberán actuar dichos representantes;
- XII. Aprobar los programas financieros de las entidades paraestatales incluidas en las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, considerando las fuentes, montos y objetivos de los mismos;
- XIV. Coordinar la elaboración de los programas anuales de las entidades

paraestatales del sector coordinado por la Secretaría y, en su caso, de los programas institucionales, así como aprobarlos cuando proceda;

- XVI Vigilar que las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría conduzcan sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, del programa sectorial y, en su caso, del programa institucional de la entidad que corresponda, y cuidar que guarden congruencia los programas y presupuestos de dichas entidades, así como su ejecución, con los citados objetivos, estrategias y prioridades, auxiliándose para ello con las unidades administrativas que se señalan en este Reglamento:
- XX. Planear, coordinar, conocer la operación y evaluar, el Sistema Bancario Mexicano respecto de las Instituciones de Banca de Desarrollo, de las Instituciones de Banca Múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria, así como de las demás entidades del sector paraestatal que corresponda coordinar a la Secretaría;
- XXII. Otorgar y revocar autorizaciones para la constitución, organización y operación de instituciones de Banca Múltiple, de Seguros, de Fianzas, de Organizaciones Auxiliares del Crédito y para la operación de comisionistas que auxilien a las Instituciones de Banca Múltiple, así como de Sociedades Mutualistas de Seguros, de consorcios de Instituciones de Seguros, de Fianzas, y de casas de cambio; otorgar y revocar concesiones para la constitución y operación de Instituciones para el Depósito de Valores y de Bolsas de Valores, así como autorizar los programas conducentes a la fusión y la escisión misma de dos o más instituciones o sociedades de las que antes

se han citado, y el establecimiento en territorio nacional de oficinas de representación de entidades financieras del exterior;

XXVIII. Adscribir orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere este Reglamento, a la Secretaría y a las Subsecretarías; delegar facultades en los servicios públicos de la Secretaría y en caso de las unidades administrativas regionales; señalar el número, la sede, la fecha de iniciación de actividades y su circunscripción territorial.

De acuerdo a la delegación de facultades con que cuenta el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo establece la citada fracción XXVIII del artículo 6º de su Reglamento Interior, se señalan las principales autoridades Hacendarias y algunas de sus atribuciones, las cuales vigilan y evalúan directamente la operación y funcionamiento de la Banca.

Artículo 10.- Compete al Procurador Fiscal de la Federación:

- II. Formular los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como los proyecto de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que el Secretario proponga al Presidente de la República, y de las demás disposiciones de observancia general en las materias de competencia de la Secretaría, así como preparar los proyectos de convenciones sobre asuntos hacendarios y fiscales de carácter internacional, interviniendo en las negociaciones respectivas;
- XI. Opinar acerca de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones de carácter general relativas a la materia, competencia de la Secretaría y en su caso, tramitarla;

- XXVII. Ejercer en materia penal las facultades que señalen a la Secretaría las leyes que rigen a las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito y al mercado de valores así como las previstas en otras leyes de la competencia de esta Secretaría;
- XXVIII. Coadyuvar con el propio Ministerio Público, en representación de la Secretaría, en los procesos penales de que tenga conocimiento o en aquéllos en los que tenga interés.

Artículo 11.- Compete al Tesorero de la Federación:

- II. Recaudar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, depositándolos diariamente en el Banco de México, así como establecer los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales con la participación que le corresponda a las Administraciones Generales de Recaudación y de Aduanas.
- IV. Hacer los pagos autorizados que afecten al Presupuesto de Egresos de la Federación y los demás que legalmente deba hacer el Gobierno Federal, en función de las disponibilidades;
- VIII. Recibir, solicitar, en su caso, y manejar la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que proporcionen las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal a esta Secretaría, en la forma y con la periodicidad que al efecto se señale.

Artículo 19.- Compete a la Dirección General de Planeación Hacendaria:

- I. Proponer, para aprobación superior, lineamientos de política del Gobierno Federal en la materia financiera, fiscal, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público en coordinación con las unidades competentes de la Secretaría, a fin de aportar elementos para la participación a que ésta última y a las entidades coordinadas por ella les corresponde en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo;
- X. Proponer, para aprobación superior la política crediticia del Gobierno Federal en coordinación con las direcciones generales de crédito público y de política de ingresos;
- XII. Formular, con la participación de las Direcciones Generales de Banca de Desarrollo, de Banca Múltiple y de Seguros y Valores, las políticas del Sistema Bancario y de los demás intermediarios financieros, de conformidad con el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo; así como participar con las Direcciones Generales de Crédito Público y de Banca de Desarrollo en la formulación de las políticas y los programas globales de la Banca de Desarrollo y de los fideicomisos públicos de fomento coordinados por la propia Secretaría;
- XIII. Consolidar los programas financieros y los presupuestos de las entidades de la Banca de Desarrollo y de los fideicomisos públicos de fomento que corresponda coordinar a la Secretaría;
- XIV. Participar, con las autoridades competentes, en la formulación de las reglas para orientar y controlar la captación y asignación de recursos financieros del

Sistema Bancario y demás intermediarios financieros;

Artículo 20.- Compete a la Dirección General de Crédito Público:

- I Proponer, para aprobación superior, la política del Gobierno Federal en materia de crédito público de la Administración Pública Federal, en coordinación con la Dirección General de Planeación Hacendaria;
- IX. Proponer, en su caso, la autorización y registro, en la parte referente a la suscripción de créditos del programa financiero de las entidades paraestatales, incluidos en las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- X. Ejercer, previo acuerdo superior, las facultades de la Secretaría en materia de negociación y contratación del crédito público, así como las referentes a la autorización y registro del endeudamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, incluidas las Instituciones de Banca de Desarrollo.
- XI. Resolver los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley General de Deuda Pública, que competen a la Secretaría en las materias señaladas en la fracción anterior y administrar, controlar y ejercer los ramos presupuestales de Deuda Pública;
- XV. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público se ajusten a los objetivos estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas;

- XVI. Formular, para aprobación superior, las políticas y los programas globales de la Banca de Desarrollo, de los fideicomisos públicos de fomento coordinados por la Secretaría en lo referente a su desempeño como instrumento de financiamiento del desarrollo nacional, sectorial y regional, así como evaluar sus resultados, todo ello con la participación que corresponda a la Dirección General de Banca de Desarrollo.

Artículo 25.- Compete a la Dirección General de Banca de Desarrollo:

- I. Formular para aprobación superior, en coordinación con las Direcciones Generales de Planeación Hacendaria y de Crédito Público, la política y el programa financiero global de la Banca de Desarrollo, los fideicomisos públicos de fomento y los demás intermediarios financieros de fomento que corresponde coordinar a la Secretaría;
- III. Formular, para aprobación superior, las políticas de planeación, coordinación, vigilancia y evaluación de las entidades mencionadas en la fracción I de este artículo;
- IV. Integrar, proponer para aprobación superior, y en su caso autorizar, los programas financieros anuales de las entidades a que se refiere la fracción I de este artículo, así como integrar sus presupuestos de gastos e inversión, en coordinación con las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría;
- V. Autorizar los presupuestos generales de gasto e inversión de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo, en los términos de las disposiciones legales aplicables;

- XII. Ejercer las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de registro y control de las operaciones de crédito rural.

Artículo 26.- Compete a la Dirección General de Banca Múltiple:

- I. Formular, para aprobación superior, las políticas de promoción, regulación y supervisión de las instituciones de banca múltiple, así como las de planeación, coordinación, operación y evaluación de aquéllas en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria;
- III. Proponer al acuerdo superior, los lineamientos para la formulación de los programas operativos anuales y aprobar los de las instituciones de banca múltiple en los que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria;
- IV. Autorizar los programas de oficinas bancarias en el país;
- VI. Llevar a cabo la supervisión de la operación de la Banca Mexicana en el extranjero y de la Banca Extranjera en el país;
- VIII. Proponer, para resolución superior, las autorizaciones para operar como instituciones de banca múltiple y como comisionistas que auxilien a dichas instituciones, así como la revocación de las citadas autorizaciones cuando proceda;
- XI. Proponer en el ámbito de su competencia, para resolución superior, la autorización para la constitución y el funcionamiento de grupos financieros, así como la respectiva revocación, y la autorización para la incorporación de

una nueva sociedad a un grupo financiero o la separación de alguno de sus integrantes, la fusión de dos o más grupos financieros, la fusión de dos o más entidades participantes en un mismo grupo financiero y la disolución de un grupo financiero, todo ello siempre que participe una institución de banca múltiple y en coordinación con la Dirección General de Seguros y Valores.

Artículo 30.- Compete a la Dirección General de Seguros y Valores:

- I. Formular para aprobación superior, las políticas de promoción, regulación y supervisión de las instituciones de seguros, de fianzas y para el depósito de valores, de las sociedades de inversión, de las casas de bolsa y de las bolsas de valores de las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, así como las relativas a la planeación, coordinación, operación y evaluación de los citados intermediarios financieros, cuando no siendo de fomento, corresponde su coordinación a la Secretaría.

Artículo 79.- Compete a la Dirección General de Política Presupuestal:

- I. Dictar las normas y metodología a que deberá sujetarse la programación presupuestación anual y para el ejercicio del gasto, en los niveles sectorial, institucional y regional, considerando las propuestas de las áreas administrativas competentes;
- VII. Establecer los lineamientos y políticas generales para el ejercicio de la función de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Artículo 80.- Compete a la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo:

- X. Dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades.

II) La Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Como autoridades financieras se señala, en el primer punto de este Capítulo, a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores, como organismos independientes y desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y como referencia para mencionar los nuevos cambios que se han dado en nuestra economía, como es el caso de la nueva Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que en su artículo Tercero Transitorio, determina la fusión de estos dos organismos los cuales se transforman en un solo órgano desconcentrado de dicha Secretaría consolidando sus funciones.

Es así, que nos parece importante mencionar la exposición de motivos de dicha Ley, en donde se señala que su objetivo es consolidar un sistema financiero más eficiente y competitivo, capaz de responder de la mejor manera a las necesidades del país y cuyas medidas destacan; el restablecimiento del Régimen Mixto de Banca, a través de la desincorporación de las instituciones de Banca Múltiple; la configuración de Grupos Financieros y nuevas entidades; para que el sector financiero compita, tanto interna como exteriormente.

Se pretende que la prestación de una gama de servicios, de las entidades financieras, pertenecientes a un mismo grupo, se realice a través de un esquema de banca

universal, por ello se ha otorgado autorizaciones para la constitución y operaciones de nuevos Bancos, Casas de Bolsa y otros intermediarios financieros, a fin de atender las crecientes demandas de financiamiento de nuestra economía.

Implica la necesidad de contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión, en particular, aquellos que permitan en forma consolidada el estado que se encuentran las instituciones en lo individual o formando parte de grupos financieros y a efecto de evaluar adecuadamente los riesgos que enfrentan, sus sistemas de control y la calidad moral y técnica de sus administradores.

La nueva Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de abril de 1995, consta de tres Títulos, 20 artículos y once transitorios. El Título Primero se refiere de la naturaleza, objeto y facultades; el Segundo de la organización y el Tercero de las disposiciones generales.

En su artículo 1º se determina una autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de la ley, a dicha Comisión y como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Su objetivo lo determina el artículo 2º de la citada ley, el cual establece que es; supervisar y regular, a las entidades financieras, procurando su estabilidad y funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público y; supervisar y regular a las personas físicas y morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero.

Son facultades de la Comisión; las que señala el artículo 4º, de la mencionada ley:

- I. Realizar la supervisión de las entidades, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero;
- II. Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades y - como lo dispone su artículo 6º- emitir normas de carácter prudencial orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras;
- II. Dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades;
- III. Fijar reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades, en los términos que señalan las leyes;
- IV. Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarles periódicamente las entidades;
- V. Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes;
- VI. Establecer los criterios a que se refiere el artículo 2º de la Ley del Mercado de Valores, así como aquellos de aplicación general en el sector financiero acerca de los actos y operaciones que se consideren contrarios a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros y dictar las medidas necesarias para que las entidades ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables, a las disposiciones de carácter general que de ellas deriven y a los referidos usos y sanas prácticas;

- VII. Fungir como Órgano de Consulta del Gobierno Federal en materia financiera;
- VIII. Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan al sistema financiero; que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados, con los usuarios de servicios financieros;
- IX. Dar atención a las reclamaciones que presenten los usuarios y actuar como conciliador y árbitro, así como proponer la designación de árbitros, en conflictos y originados por operaciones y servicios que hayan contratado las entidades con su clientela, de conformidad con las leyes correspondientes;
- X. Autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo, de aquellas entidades que señalan las leyes;
- XI. Autorizar o aprobar los nombramientos de consejeros, directivos, comisarios y apoderados de las entidades, en los términos de las leyes respectivas;
- XII. Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión, veto o remoción y en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios y demás personas que puedan obligar a las entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen;
- XIII. Ordenar la suspensión de operaciones de las entidades de acuerdo a lo dispuesto en esta ley; y como lo señala el artículo 7º, cuando infrinjan de manera grave o reiterada la legislación que les resulta aplicable y sus

disposiciones, excepto las que corresponda ordenar al Banco de México;

- XIV. Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que rigen a las citadas entidades, pudiendo ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables y para su eficaz cumplimiento, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública como lo determina su artículo 8º de la mencionada ley;
- XVII. Ordenar la suspensión de operaciones, e intervenir administrativa o gerencialmente, la negociación empresa o establecimientos de personas físicas o morales que, sin la autorización correspondiente, realicen actividades que la requieran en términos de las disposiciones que regula a las entidades del sector financiero, o bien proceder a la clausura de sus oficinas;
- XVIII. Investigar presuntas infracciones en materia de uso indebido de información privilegiada, de conformidad con las leyes que rigen a las entidades;
- XIX. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas;
- XX. Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de las sanciones aplicadas y condonar, total o parcialmente las multas impuestas;

- XXI. Intervenir en los procedimientos de liquidación de las entidades, en los términos de ley;
- XXII. Determinar los días en que las entidades deberán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones;
- XXIII. Elaborar y publicar estadísticas relativas a las entidades y mercados financieros;
- XXIV. Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a las de la Comisión y participar en foros de consulta y organismos de supervisión y regulación financiera en el ámbito nacional e internacional;
- XXV. Proporcionar la asistencia que le soliciten las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países, para lo cual en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia podrá recabar respecto de cualquier persona la información y documentación que sea objeto de la solicitud, siempre y cuando prevalezca el principio de reciprocidad. Artículo 9º de la mencionada ley;
- XXVI. Intervenir en la emisión sorteos y cancelación de títulos o valores de las entidades, en los términos de ley, cuidando que la circulación de los mismos no exceda de los límites legales;
- XXVII. Aplicar a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria y de las instituciones de banca de desarrollo las disposiciones, así como las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores

Públicos que correspondan a las contralorías internas, sin perjuicio de las que en términos de la propia Ley, compete aplicar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

- XXVIII. Llevar el Registro Nacional de Valores e intermediarios y certificar inscripciones que consten en el mismo;
- XXIX. Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores y especialistas bursátiles en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y suspender la citada inscripción por lo que hace a las casas de bolsa;
- XXX. Supervisar a los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, respecto de las obligaciones que les impone la Ley del Mercado de Valores;
- XXXI. Dictar las disposiciones de carácter general relativas a la forma y términos en que las sociedades emisoras que dispongan de información privilegiada tendrán la obligación de hacerla del conocimiento del público;
- XXXII. Expedir normas que establezcan los requisitos mínimos de divulgación al público que las instituciones calificadoras de valores deberán satisfacer sobre *la calidad crediticia de las emisiones que éstas hayan dictaminado* y sobre otros aspectos tendientes a mejorar los servicios que las mismas prestan a los usuarios;
- XXXIII. Emitir reglas a que deberán sujetarse las casas de bolsa al realizar operaciones con sus accionistas, consejeros, directivos y empleados;

XXXIV. Autorizar y vigilar sistemas de compensación, de información centralizada, calificación de valores y otros mecanismos tendientes a facilitar las operaciones o a perfeccionar el mercado de valores;

XXXV. Ordenar la suspensión de cotizaciones de valores, cuando en su mercado existan condiciones desordenadas o se efectúen operaciones no conformes a sanos usos o prácticas;

XXXVI. Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que esta Ley y demás leyes le otorgan y para el eficaz cumplimiento de las mismas y de las disposiciones que con base en ellas se expidan; y

XXXVII. Las demás facultades que le estén atribuidas por esta Ley, por la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otras leyes.

En cuanto a la supervisión, el artículo 5º de dicha ley, señala que comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, y vigilancia, prevención y corrección que le confiere a la Comisión y se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal. Sin embargo continuará en vigor, como lo señala su artículo Octavo Transitorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1988, en tanto no se expida el nuevo por el Ejecutivo Federal.

El mismo artículo menciona, que la supervisión de las entidades financieras tendrán por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, procurando una adecuada liquidez, solvencia y estabilidad, ajustándose a las disposiciones correspondientes que las rigen. Además se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan

vínculos patrimoniales y el adecuado funcionamiento del sistema financiero.

Respecto de las personas físicas y morales que realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero, la supervisión tendrá como propósitos que dichas personas observen debidamente las leyes.

La inspección se hará mediante visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.

La vigilancia se realizará por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto.

La prevención y corrección se hará mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzosos para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades y se establecerán cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que afecten su liquidez, solvencia o estabilidad, los cuales podrán ser instrumentados en acuerdo con las propias entidades.

El artículo 10° señala que la Comisión para la consecución de su objeto y ejercicio de sus facultades contará con:

- I. Junta de Gobierno;
- II. Presidencia,
- III. Vicepresidencias,
- IV. Contraloría interna;
- V. Direcciones Generales;

- VI. Delegaciones Regionales; y
- VII. Coordinaciones, Direcciones, Subdirecciones y Departamentos.

La Junta de Gobierno estará integrada, conforme a su artículo 11, por diez vocales, más el Presidente de la Comisión, que lo será también de la Junta y dos Vicepresidentes de la propia Comisión que aquél designe.

La SHCP, designará cinco vocales; al Banco de México tres vocales y las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, un vocal cada una. Por cada vocal propietario se nombrará un suplente y deberán ocupar, cuando menos, el cargo de director general de la Administración Pública Federal o su equivalente.

El artículo 12º determina que: Corresponde a la Junta de Gobierno:

- I. Autorizar o aprobar los nombramientos de consejeros, directivos, comisarios y apoderados de las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa, en los términos de las leyes respectivas;
- II. Determinar o recomendar que se procedan a la amonestación, suspensión, veto, remoción e inhabilitación, además de los señalados en la fracción anterior, de los delegados fiduciarios y demás personas que comprometan a las entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen;
- III. Acordar la intervención administrativa o gerencial de las entidades con el objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o violatorias de las leyes que las

rigen o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos de ley;

- IV. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a la supervisión de la Comisión, cuya facultad podrá delegarse en el Presidente de la misma, o bien en otros servidores públicos de la Comisión, dependiendo de la infracción o de las multas. Estas últimas podrán ser condonadas por la Junta de Gobierno, parciales o totalmente;
- IV. Autorizar la constitución, operación y la inscripción en el Registro Nacional de Valores e intermediarios, de aquellas entidades que determinen las leyes;
- V. Autorizar la inscripción en la sección especial del Registro Nacional de Valores e intermediarios, de valores emitidos en México o por personas morales mexicanas, para ser objeto de oferta en el extranjero;
- VI. Examinar y aprobar los informes generales y especiales que debe someter a su consideración el Presidente de la Comisión, sobre sus labores, la situación de las entidades, sistema y mercados financieros y de las facultades a que se refiere la fracción VII del artículo 16 de esta Ley;
- VII. Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos y los informes sobre el ejercicio del presupuesto;
- VIII. A propuesta del Presidente, aprobar el nombramiento y remoción de los Vicepresidentes y Contralor Interno de la Comisión;

- IX. Aprobar disposiciones, relacionadas con su organización y atribuciones de sus unidades administrativas;
- X. Aprobar las condiciones generales de trabajo, que deban observarse entre la Comisión y su personal;
- XI. Constituir comités con fines específicos;
- XII. Nombrar y remover a su Secretario, así como a su suplente, quienes deberán ser servidores públicos de la Comisión;
- XIII. Resolver sobre otros asuntos que el Presidente someta a su consideración, y
- XIV. Las demás facultades que le confieren otras leyes.

Artículo 13.- La Junta de Gobierno celebrará sesiones siempre que sea convocada por su Presidente y por lo menos se reunirá una vez cada dos meses y el quórum se hará con la presencia de por lo menos siete miembros de la Junta. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes y el Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

Artículo 14.- El Presidente es la máxima autoridad administrativa de la Comisión, y será designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Corresponde al Presidente de la Comisión; artículo 16:

- I. Tener a su cargo la representación legal de la Comisión y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las asignadas por esta ley u otras leyes a la Junta de Gobierno;
- II. Declarar, con acuerdo de la junta de Gobierno en su caso, la intervención administrativa o gerencial de las entidades con objeto de suspender, *normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez*, o aquellas violatorias de las leyes que las rigen o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven;
- III. *Designar interventor en los casos previstos en las leyes que regulan a las entidades*;
- IV. Imponer las sanciones que corresponda de acuerdo a las facultades que le delegue la Junta de Gobierno, y conocer y resolver sobre el recurso de revocación, en los términos de las leyes aplicables y las disposiciones que emanen de ellas, así como proponer a la Junta la condonación total o parcial de las multas;
- V. Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores en la sección de valores del Registro Nacional de Valores e intermediarios;
- VI. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;
- VII. Presentar a la Junta de Gobierno, anualmente o cuando ésta se lo solicite, sobre las labores de las oficinas a su cargo y obtener su aprobación para todas las disposiciones de carácter general que crea pertinentes;

- VIII. Presentar a la Junta de Gobierno, informes sobre la situación de las entidades, sistema y mercados financieros, así como respecto del ejercicio que haga de las facultades señaladas en las fracciones IV y V de este precepto, los artículos, 4º fracciones XIV, XV, XVII, XXIV y XXXV y 7º de esta Ley, 2º, último párrafo y 16 de la Ley del Mercado de Valores;
- IX. Informar a la Secretaría de hacienda y Crédito Público respecto de los casos concretos que ésta le solicite;
- X. Informar al Banco de México, sobre la liquidez y solvencia de las entidades;
- XI. Formular anualmente los presupuestos de ingresos y egresos de la Comisión, los cuales una vez aprobados por la Junta de Gobierno, serán sometidos a la autorización de la Secretaría de hacienda y Crédito Público;
- XII. Proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio del presupuesto de egresos aprobado por la Junta;
- XIII. Informar a la Junta de Gobierno sobre el ejercicio del presupuesto de egresos;
- XIV. Proponer a la Junta de Gobierno el nombramiento y remoción de los Vicepresidentes y Contralor interno de la Comisión, así como nombrar y remover a los Directores Generales y Directores de la misma;
- XV. Presentar la al Junta de Gobierno proyectos de disposiciones relacionadas con la organización de la Comisión y con las atribuciones de sus unidades administrativas, y

XVI. Las demás facultades que le fijen esta Ley; otras leyes y sus reglamentos respectivos.

El Presidente ejercerá sus funciones directamente o, mediante acuerdo delegatorio, a través de los Vicepresidentes, Directores Generales y demás servidores públicos de la Comisión, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Son facultades indelegables del Presidente las señaladas en las fracciones II a XV de este artículo y en el ámbito de su competencia, las contenidas en las fracciones XII, XIV XVII, XXII, XXIV y XXXV del artículo 4º de esta Ley. Las facultades podrán ser delegadas en otros servidores públicos y en su ausencia, será suplida por el Vicepresidente que designe al efecto.

Artículo 17.- El presidente estará investido de las más amplias facultades. También señala que en los procedimientos judiciales, administrativos o laborales en los que la Comisión sea parte o pueda resultar, el Presidente directamente o por medios de los servidores públicos de la propia Comisión que al efecto designe en los acuerdos delegatorios, ejercerá las acciones, excepciones y defensas, producirá alegatos, ofrecerá pruebas, interpondrá los recursos que procedan, podrá presentar desistimientos, y en general realizará todos los actos procesales que correspondan a la Comisión o a sus órganos, incluyendo en los juicios de amparo la presentación de los informes de ley.

Por otra parte señala que el presidente y los Vicepresidentes sólo estarán obligados a absolver posiciones o rendir declaración en juicio, representación de la Comisión o en virtud de sus funciones, cuando las posiciones y preguntas se formulen por medio de oficio expedido por autoridad competente; mismo que contestarán por escrito dentro del término establecido por dicha autoridad.

Artículo 18.- Señala que estarán sujetas a la Supervisión de la Comisión; las entidades del sector financiero, sociedades emisoras, personas físicas y morales, conforme a ésta y otras leyes y deberán cubrir los derechos correspondientes en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Artículo 19.- Determina que las entidades del sector financiero, sujetas a la supervisión de la Comisión, estarán obligadas a proporcionarle los datos, informes, registros, libros de actas, auxiliares, documentos, correspondencia y en general, la información que la misma estime necesaria en la forma y términos que les señale, así como a permitirle el acceso a sus oficinas, locales y demás instalaciones.

Artículo 20.- Se refiere a sus relaciones laborales entre la Comisión y sus trabajadores, las cuales se regirán por el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta nueva Ley, entrará en vigor el 1º de mayo de 1995 y se derogan el Capítulo I del Título Séptimo de la Ley de Instituciones de Crédito; los artículos 40, 41 fracciones I, II, III IV a VIII, XI a XXII, último párrafo y 42 a 46 de la Ley del Mercado de Valores y la fracción V del artículo 29 de la Ley de Sociedades de Inversión. Artículo Primero y Segundo Transitorios de dicha Ley.

En su artículo Quinto Transitorio, señala que las referencias que otras leyes, reglamentos o disposiciones hagan respecto de la Comisión Nacional Bancaria o de la Comisión Nacional de Valores, se entenderán que se hacen respecto a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las autorizaciones otorgadas y los demás actos administrativos realizados con fundamento en las leyes relativas al sistema financiero, que conforme a lo dispuesto

en la presente ley corresponda llevar a cabo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, continuará en vigor hasta que, en su caso, sean revocados o modificados expresamente por dicha Comisión, Artículo Décimo Transitorio de la mencionada ley.

En su artículo Undécimo Transitorio, menciona que cualquier procedimiento en trámite ante la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, o en el que participen dichos órganos desconcentrados, ya sea judicial, administrativo o laboral, se continuará por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en los términos de esta ley y de las demás leyes y disposiciones aplicables.

Por último, señalamos, que la nueva Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tiene como objetivo, supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

4.3 Banco de México.

La Banca Central, como en algunos casos suele denominarse en diversos países, pero que realmente el término más usual como se les identifica, es como Banco Central, que se caracteriza por ser el Organismo del Gobierno, que lleva a cabo las principales operaciones financieras del mismo y, mediante la ejecución de estas operaciones influye sobre el comportamiento de las instituciones financieras de una país para mantener la política económica del Gobierno.

Como antecedente histórico se puede decir que esas funciones han sido llevadas a

cabo en varios países por instituciones que realizaban operaciones de bancos de depósito.

Los bancos centrales difieren de los bancos comerciales en ciertos aspectos vitales; en primer lugar, están dirigidos por personas que se encuentran estrechamente vinculadas con el Gobierno, pero en el caso de México, a raíz de la nueva Ley del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación del Instituto Central, goza de autonomía; en segundo lugar, su objetivo no consiste en lograr el máximo posible de utilidades, que es la meta a largo plazo de los bancos de depósito; en tercer lugar, deben de tener una relación especial con los bancos de depósito, mediante el cual pueden influir sobre ellos para que se ajusten a la política económica del Gobierno.⁶⁹

Los Bancos Centrales pueden tener todas o una parte de las características siguientes:

- Son de propiedad pública;
- Son la fuente de dinero en efectivo fundamentalmente de la economía;
- Son el banquero y asesor financiero del Gobierno;
- Son el banquero de los bancos comerciales;
- Son el prestatario de última instancia;
- Son el guardián y administrador de las reservas del exterior; y
- Son el regulador de las actividades financieras.

Es así, como la finalidad esencial de un banco central es la de controlar a la banca privada, para que ésta colabore secundando en especial la política monetaria y de crédito del gobierno y en general en su política económica, para lo cual debe de

⁶⁹ R S. Sayers, La Banca Moderna, Fondo de Cultura Económica, 5ª. Ed. México, 1968, p 70

contar con medios de control y estar subordinado al Estado, y debe ser de propiedad de Gobierno.

El control del banco central sobre los bancos comerciales consiste en: apoyarlos con la facultad que tiene para crear dinero; imponerles una relación entre su pasivo y su efectivo en caja y les fija la obligación de tener depósitos.⁷⁰

Con las ideas expuestas; se resume que las funciones fundamentales de un banco central son:

- Emisión de billetes de banco y acuñación de moneda;
- Control del crédito para evitar inflaciones y deflaciones;
- Servir de agente financiero al Gobierno Federal;
- Custodiar las reservas;
- Servir de cámara de compensación, entre las instituciones de crédito; y
- Ser Banca de redescuento entre las instituciones de crédito.⁷¹

El artículo 28 constitucional, señala en los párrafos sexto y séptimo, que el Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en ejercicio de sus funciones y en su administración, cuyo objetivo principal será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

Asimismo, se establece que no constituyen monopolio las funciones que el Estado

⁷⁰ Rangel Couto, Hugo. La Teoría Económica y el Derecho, 3ª. Ed. 1980, p. 18

⁷¹ Acosta Romero, Miguel, Nuevo Derecho Bancario, 5ª, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 222

ejerza de manera exclusiva, a través del Banco Central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes que este último, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que correspondan a las autoridades competentes. Regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

Su conducción estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso, las que desempeñaran su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones, que sólo podrán ser removidas por causa grave, así como que no podrán tener ningún otro empleo, a cargo o comisión con excepción de aquellos en que actúen en la representación del Banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia, y que podrán ser sujetas de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de la propia Constitución Política.

Conforme a los artículos 1º y 2º de la Ley del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1993, el Banco Central será persona de Derecho Público con carácter autónomo y se denominará Banco de México que tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional, y en la consecución de esa finalidad tendrá como objetivo prioritario, procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda, y también serán finalidades promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Sus funciones y atribuciones se señalan en el artículo 3º de la Ley del Banco de México, al determinar que el Banco, desempeñará las funciones siguientes:

- I Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios de Tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y particularmente, financiera;
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales; y
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

El artículo 7º. de dicha ley establece que el Banco de México, podrá llevar a cabo los actos siguientes:

- I. Operar con valores;
- II. Otorgar créditos al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
- III. Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3º.;

- IV. Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero;
- V. Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliarias en el exterior, de los previstos en la fracción II del artículo 20;
- VI. Emitir bonos de regulación monetaria;
- VII. Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomiso públicos de fomento económico y de los referidos en fracción XI siguiente, de instituciones para el depósito de valores, así como entidades de la Administración Pública Federal cuando las leyes así lo dispongan;
- VIII. Recibir depósitos bancarios de dinero de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3°;
- IX. Obtener créditos de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3° y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;
- X. Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;
- XI. Actuar como fiduciario, cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo; y

XII. Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o administración, de las personas señaladas en las fracciones VII y VIII anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal.

El Banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de esta ley o los conexos a ellas.

Por último, el artículo 26 de la ley señalada, determina que corresponde al Banco de México, expedir las normas que contengan las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo y reporto o también a los fideicomisos, mandatos y comisiones de los intermediarios bursátiles y de las instituciones de seguros y de fianzas.

El artículo 38 de la citada Ley del Banco de México, establece que el ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.

La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. De los designados, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores.

Las facultades de dicha Junta se señalan en el artículo 46 de la mencionada Ley, siendo las siguientes:

I. Determinar las características de los billetes, con sujeción a lo establecido en el artículo 5º y proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las

composiciones metálicas de las monedas conforme a lo dispuesto por la Ley Monetaria.

- II. Autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes;
- III. Resolver sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda;
- IV. Resolver, sobre el otorgamiento de crédito del Banco, al Gobierno Federal;
- V. Fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo determinar las características de éstas y las que por su importancia deban someterse en cada caso a su previa aprobación;
- VI. Autorizar las emisiones de bonos de regulación monetaria y fijar las características de éstos;
- VII. Determinar las características de los valores a cargo del Gobierno Federal que el Banco emita conforme al párrafo segundo, fracción IV, del artículo 12, así como las condiciones en que se coloquen esos títulos y los demás valores señalados en dicho párrafo;
- VIII. Establecer las políticas y criterios conforme a los cuales se expidan las normas previstas en el Capítulo V, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Comisión de Cambios conforme al artículo 22;
- IX. Aprobar las exposiciones e informes del Banco y de los miembros de la Junta de Gobierno sobre las políticas y actividades de aquél;

- X. Aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio, así como los estados de cuenta consolidados mensuales;
- XI. Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno lo realizará de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- XII. Expedir con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza;
- XIII. Resolver sobre la adquisición y enajenación de acciones o partes sociales por el Banco, de empresas que le presten servicios;
- XIV. Autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles;
- XV. Resolver sobre la constitución de las reservas a que se refiere el artículo 53;
- XVI. Aprobar el Reglamento interior del Banco, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación;
- XVII. Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco y su personal, así como los tabuladores de sueldos,

en el concepto de que las remuneraciones de los funcionarios y empleados del Banco no deberán exceder de las que perciban los miembros de la Junta de Gobierno, excepto en los casos en que dadas las condiciones del mercado de trabajo de alguna especialidad, se requiera de mayor remuneración;

- XVIII. Nombrar y remover al Secretario de la Junta de Gobierno, así como a su suplente, quienes deberán ser funcionarios del Banco;
- XIX. Nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución;
- XX. Aprobar las políticas para cancelar, total o parcialmente, adeudos a cargo de terceros y a favor del Banco, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, o este fuera económicamente inconveniente para la Institución;
- XXI. Resolver sobre otros asuntos que el Gobernador someta a su consideración.

El artículo 47 de la misma ley, corresponderá al Gobernador del Banco de México:

- I. Tener a su cargo la administración del Banco, la representación legal de éste y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que esta Ley confiere a la Junta de Gobierno;
- II. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y la Comisión de Cambios;
- III. Someter a la consideración y, en su caso, aprobación de la Junta de Gobierno las exposiciones e informes del Banco, señalados en la fracción IX del artículo

46, así como los documentos a que se refieren las fracciones X, XI, XII, XVI y XVII del referido artículo 46;

- IV Actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario;
- V. Ser el enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal;
- VI. Ser el vocero del Banco, pudiendo delegar esta facultad en los Subgobernadores;
- VII. Constituir consejos regionales;
- VIII. Acordar el establecimiento, cambio y clausura de sucursales;
- IX. Designar a los Subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco;
- X. Designar y remover a los apoderados y delegados fiduciarios;
- XI. Nombrar y remover al personal del Banco, excepto el referido en la fracción XIX del artículo 46; y
- XII. Fijar, conforme a los tabuladores aprobados por la Junta de Gobierno, los sueldos del personal y aprobar los programas que deban aplicarse para su capacitación y adiestramiento.

4.4 SISTEMA BANCARIO.

Para dar inicio a este tema, señalaremos los antecedentes de la actividad bancaria, que de acuerdo con Acosta Romero; dice que se encuentran conforme a la doctrina, en los pósitos, que eran almacenes de granos, los cuales en ocasiones prestaban a los campesinos, para que a través de la cosecha, los pagaran con un interés moderado.⁷²

Posteriormente surgen en el año de 1784, el Banco de Avío de Minas y institución llamada Monte de Piedad de Animas, cuyo objetivo, el primero de ellos, fue la de apoyar a la minería mexicana, pero que no tuvo la duración esperada; y el segundo realizar préstamos prendarios a las clases necesitadas.

Después de la Independencia, surgen dos bancos que son el antecedente de las instituciones de crédito, siendo el Banco de Avío y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre. En esta época el crédito fue efectuado por agiotistas particulares, casas comerciales y casas de empeño.

Aparecen diversas instituciones que realizan operaciones bancarias, como es el caso del Banco de Londres, México y Sudamérica, quien establece el 22 de junio de 1864, una sucursal en México; y otras instituciones funcionaron en el interior de la República, pero en el caso del Banco Nacional Mexicano le fue otorgado en el año de 1881, concesión por el Gobierno, el cual se fortalece al fusionarse tres años después con el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario.⁷³

La mayoría de los bancos emitían billete, por no existir una Ley especializada que

⁷² *Ibidem*, p. 52

⁷³ *Id*

ejerciera la regulación de ésta actividad, presentándose un desorden que fue regularizado hasta el año de 1897, cuando se dictó la Ley General de Instituciones de Crédito que clasificó a las instituciones en cuatro tipos de Bancos Especializados como son: Emisión, Hipotecarios, Refaccionarios y Almacenes Generales de Depósito.

En estos años, la Banca Mexicana, se encontraba en una situación de crisis que se acrecentó con motivo de la Revolución Mexicana, pero después de la cual, en el año de 1925, se dan las bases para el Moderno Sistema Bancario Mexicano, que se inicia con la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 1925.

Nace el Banco de México para reestructurar el Sistema Bancario Nacional por medio de la Asociación de los Bancos Privados Comerciales y éste como Instituto Central de Emisión y Redescuento, administrador de la reserva monetaria y regulador del movimiento integral de los depósitos, y que nos hemos referido en forma especial en el punto anterior.

La Banca se fortalece durante 1930 a 1940, por la estrecha vinculación que se presentó entre los Bancos Comerciales y las Financieras, dándoles a éstas últimas, las categorías de Organizaciones Auxiliares de Crédito y que mediante, reforma legislativa, fueron clasificadas como Bancos de Inversión Privados. Constituían un instrumento especializado para promover el desarrollo de la producción y las industrias que eran prioritarias, pero que no llegaron a cumplir sus objetivos para los cuales fueron creados.

Con el propósito de crear un Sistema Bancario Nacional que fuera capaz de atender,

en forma eficaz y completa, la necesidad insatisfecha de Crédito, a mediano y largo plazo, se reformó en 1949, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, pero sobre todo, con el fin de crear un sistema de medidas para facilitar la canalización en volúmenes cada vez mayores de los ahorros que forman la comunidad, hacia las empresas que deberán formar a su cargo, la continuación en la órbita privada, la de industrialización y en general del desarrollo económico del país.

A través de la reforma bancaria de 1950, las financieras juegan un papel muy importante en el mercado monetario al autorizarles el recibir préstamos o aceptar créditos exigibles a plazo no menor de noventa, o con previo aviso, no inferior a 30 días, es decir realizaban operaciones que correspondían a bancos comerciales con una reglamentación casi nula en la obtención de préstamos interbancarios, en cuanto a plazos, destino, liquidez, etc. y de este modo se obtenían ventajas respecto a los bancos, ya que tenían más acción, pagaban menos encaje legal y gozaban de la posibilidad de obtener mayores ganancias.

Así tenemos el surgimiento de una “Banca Especializada” que de acuerdo con el artículo 2º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se establecía que para dedicarse al ejercicio de la banca y crédito, se requiere de concesión del Gobierno Federal, que otorga discrecionalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México.

Las concesiones se referían a operar como instituciones de Depósito, Ahorro, Financiera, Hipotecaria, Capitalización y Fiduciaria, funcionando separadamente y sin invadir estas actividades especializadas; sin embargo, no sucedió en la práctica puesto que cada grupo bancario tenía su institución especial pero operaban

asociados, de hecho un mismo banco daba todos los servicios; legalmente estaban separados pero en la realidad no. Se experimentaba en la Banca especializada una evolución hacia el sistema de Banca Múltiple la cual se dio en 1974.⁷⁴

Sin embargo, el mismo artículo 2º prohibía concesión a una misma sociedad y operar en dos ramos principales, de ahí la especialización de la banca.

Durante 1970 a 1973, se presentaron diversas reformas al Sistema Bancario mediante una evolución más sana y equilibrada, y acentuando el sentido social que deben de tener las instituciones económicas del país para ello:

- Se suprimieron las Cámaras de Compensación como organizaciones auxiliares de crédito, función que pasó a desempeñar en forma exclusiva el Banco de México, y se le facultó para regular el costo de las operaciones pasivas y fijar las tasas activas que ya tenía;
- Se reconocía legalmente la existencia de grupos financieros;
- Se fusiona la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en una sola entidad encargada de la inspección y vigilancia del Sistema Financiero;
- Se aumentó la penalidad para quien realizara actos contra la validez y el patrimonio de las instituciones de crédito; y
- Se exigió autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para adquirir el control del 25% ó más del capital social de una institución de crédito u organización auxiliar entre otras reformas.⁷⁵

En 1973, se fijan los porcentajes máximos de los pasivos de las instituciones de

⁷⁴ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, La Nueva Banca Mexicana, 1ª. Ed México, 1992, p 182

⁷⁵ Id

crédito adquirieran a favor de una misma persona o entidad, autorización que compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como para que las instituciones de crédito, puedan establecer sucursales en el país o en el extranjero o agencias. Se prohíbe el establecimiento de Bancos Extranjeros en el país, excepto oficinas de representación de dichos bancos. Se ofrecía una gama integrada de servicios crediticios y una asesoría financiera, con el surgimiento de los grupos financieros.

El Sistema Bancario Mexicano, en 1975, tiene una evolución notable, sin embargo y comparado con otros países, la intermediación financiera, no era competitiva en términos internacionales, ya que los productos nacionales seguían recibiendo créditos lentos y caros.

A raíz de la devaluación de 1976, indicaba que el sistema financiero debía modificarse para evitar especulaciones financieras por la crisis que se estaba presentando debido a la fuga de capitales, inflación, altas tasas de interés y devaluación de la moneda.

En el año de 1978, se fueron incorporando a la Ley algunas reformas que incidían en la estructura misma del Sistema Bancario, con el propósito de ajustar el régimen jurídico de regulación de la banca a la dinámica del sistema, tanto nacional como internacional, y cuyas reformas consistían en fortalecer y apoyar el desarrollo de la Banca Múltiple.

La Banca Múltiple tiene como antecedente los grupos financieros integrados, sin ser requisito indispensable que primero adopten la modalidad de grupo financiero; si no que su nacimiento surge de la fusión de instituciones que dedicaban a ramos distintos de Depósito, Financiera e Hipotecaria.

Al incorporar a la Legislación Bancaria, la posibilidad de funcionamiento de Banca Múltiple, se consiguió que los grupos bancarios evolucionaran hacia ésta, con la posibilidad de una mayor coordinación en sus políticas y operaciones y como resultado, mejores condiciones de eficiencia.

Las consideraciones señaladas para introducir en el Sistema Bancario Mexicano, la actividad de Banca Múltiple, así como las reglas de operación, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 1976 y cuyos propósitos los podemos resumir:

1. Avanzar en el desarrollo y robustecimiento del sistema bancario nacional;
2. Dotar a las instituciones concesionadas de la estructura y operaciones conducentes y cumplir de mejor manera su función de intermediarios financieros;
3. Que las instituciones operen en condiciones sanas y sólidas;
4. Mejor contribución de la Banca, mediante el financiamiento para el desarrollo económico y social del país;
5. Obsolescencia en la operación de Banca Especializada;
6. Desarrollo equilibrado del sistema crediticio;
7. Mayor competencia sana entre las instituciones;
8. Lograr mayor estabilidad y potencial desarrollo;
9. Contar con instrumentos diversificados de captación y canalización de recursos por la mayor flexibilidad que ello implica para adaptarse a las condiciones de mercados financieros y a las demandas de créditos de la economía;
- 10 Desterrar los problemas que tienen numerosos bancos independientes, en las actuales etapas de desarrollo financiero del país, para competir eficientemente con grupos bancarios de gran dimensión.

La decisión de la Nacionalización de la Banca Privada y el establecimiento del

Control Generalizado de Cambios, fue dada a conocer por el Presidente José López Portillo, el primero de septiembre de 1982 y publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día.

“.. la Nacionalización de la Banca, aparecía como un ajuste de cuentas con los supuestos causantes de la descapitalización del país y en ese sentido, como una acción legítima y revolucionaria del Estado. Su antecedente directo lo marcaba la confrontación del Estado con la banca por la apropiación del crédito - vía encaje legal elevado - durante los años de expansionismo inflacionarios de Echeverría.”⁷⁶

Lo anterior provocó diferentes opiniones; sin embargo el deterioro de la economía había llegado a tal grado que el Estado como rector de la economía adoptó esta medida.

La Nacionalización de la Banca fue total, es decir; Banca Múltiple y Banca Especializada, con excepción de tres bancos: El City Bank, Banco Obrero y Banca Mixta. El primero de ellos, por ser propiedad de extranjeros; el segundo por ser del Sector Social de la economía; y la Banca Mixta por ser mayoritariamente propiedad del Estado.

Entre otras posibilidades, la nacionalización de la banca ofrecía las siguientes ventajas:

- 1 Articular programas de fomento y desarrollo con el sector privado nacional y extranjero;
2. Subordinar la dimensión financiera a objetivos estratégicos de la economía

⁷⁶ Iello, Carlos. La Nacionalización de la Banca en México. 4ª. Ed Siglo XXI, México, 1989, p 107

2. Subordinar la dimensión financiera a objetivos estratégicos de la economía nacional (sector productivo);
3. Liberación del estrecho margen de maniobra y reducido espacio que los intereses de la Banca le había impuesto durante varios años a la política económica;
4. Introducir una serie de reformas a la operación, tales como:
 - a) Mayor control financiero incluyendo el cambiario. Así mismo ampliar la eficacia de la política monetaria como la regulación de las tasas activas de interés, manejo racional de las divisas, etc.,
 - b) Innovación de nuevos instrumentos y la captación de los mismos por parte de la banca que ayudaría al financiamiento interno para el gobierno, reduciendo el costo del mismo;
 - c) El Estado tendrá la facultad de canalizar el crédito de manera más eficaz, de acuerdo a las prioridades de la política económica;
 - d) Eliminaría las acciones especulativas ejercidas directa o indirectamente por los banqueros;
 - e) Reducir la ineficiencia con que opera la banca y buscar una mayor competitividad.
 - f) Evitar el despilfarro en oficinas lujosas y campañas publicitarias que encarecen el crédito canalizado a las actividades productivas.

Con la Nacionalización de la Banca se eliminaba un privilegio exclusivo para este sector; el de la garantía absoluta para los bancos privados, es decir; ante una crisis financiera el Estado a través del Banco Central, se convierte en prestatario de última instancia.

Acabaría con el centro de poder económico y política, que ostentaba el capital bancario y que abarcaba también, el aparato productivo y distributivo; que por sus conexiones internacionales representaba un peligro para el país.

Con la Nacionalización hubo un cambio en la naturaleza jurídica de las instituciones al pasar de, Sociedades Anónimas a Sociedades Nacionales de Crédito de propiedad estatal mayoritaria. Los Certificados de Aportación Patrimonial (CAPS), se dividieron en dos series "A" por el 66% del capital y "B" por el 34% restante. Estos últimos podrían ser adquiridos por entidades privadas e incluso, por personas físicas, quedando excluida la participación extranjera.

Fue en el Gobierno de Miguel de la Madrid, donde la nacionalización se instrumentó, administró y ordenó jurídicamente a través de la elaboración de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, observándose los siguientes aspectos:

- Se instrumentó la venta de los activos no bancarios;
- Se estableció una indemnización justa; y
- Se ordenó el nuevo esquema de los trabajadores bancarios, incluyendo el nuevo sindicalismo y las condiciones generales de trabajo.

También se presentó un proceso de reestructuración de la banca, efectuándose tres etapas de fusiones para las 60 instituciones estatizadas, por lo que se redujo a 18 el número de bancos comerciales reagrupándose de acuerdo con su cobertura geográfica y el tamaño de sus activos.

En el primer grupo se consideran los bancos nacionales que operaban en todo el país y concentraban a diciembre de 1990 el 77% de los recursos captados. Este grupo estaba integrado por: Banamex, Bancomer, Serfin, Comermex, Internacional y Mexicano Somex.

El segundo grupo de bancos, eran los multiregionales, los cuales para diciembre de

1990, en conjunto captaban el 15% de los recursos del público. Estaba conformado por: Atlántico, BCH, Cremi, Banpaís, Bancreser, Confia y Multibanco Mercantil de México.

La Banca Regional es el tercer grupo, y estaba constituido por los bancos más pequeños, ya que representaban el 4% de los activos del sistema y sólo el 6% de la captación bancaria. Estos eran bancos altamente rentables y de operación local y regionalmente bien cimentada y estaba conformado por: Banoro, Mercantil del Norte, Promex, Bancen y Banco de Oriente.

En el año de 1989, se efectuaron reformas a las leyes del sistema financiero, a fin de actualizar el marco jurídico que definía su estructura, siendo las siguientes leyes: Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la General de Instituciones de Seguros, la Federal de Instituciones de Fianzas, la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, la de Mercado de Valores y la General de Sociedades de Inversión.

Posteriormente y después de aprobadas estas reformas, se presentaron dos nuevas iniciativas de ley; a las Instituciones de Crédito y a las Agrupaciones Financieras.

La primera que regula los términos en que el Estado ejerce rectoría sobre el sistema bancario, la prestación del servicio de banca y crédito, las características de las instituciones bancarias, su organización y funcionamiento, el sano y equilibrado desarrollo del servicio, y de medidas tendientes a proteger los intereses del público.

También define los componentes del Sistema Bancario que son: El Banco de México, las Instituciones de Banca Múltiple, la Banca de Desarrollo, el Patronato del

Ahorro Nacional y los Fideicomisos Públicos constituidos con fines de fomento económico.

La segunda responde a la aparición de la Banca Universal, da reconocimiento formal a la figura de la agrupación. Se mejora la capitalización de cada uno de los intermediarios y se les da ventaja como la de usar la denominación del grupo. Valerse indistintamente de las sucursales de la red y lograr economías de escala. Infunde al sistema mayor capacidad de competencia y contribuye a que el público disponga de servicios más eficientes y completos.

Así mismo, fija las base de organización y funcionamiento de los grupos; los términos en que habrán de operar; y la forma en que se protegerán los intereses de quienes celebren operaciones con ellos.⁷⁷

Al surgir la agrupación de los intermediarios financieros mexicanos, con las modalidades descritas, se posibilitó su operación como Banca Universal.

Por último, se señalará la Privatización de la Banca; que consiste en el proceso de venta de los 18 bancos comerciales; transformándose de Sociedades Nacionales de Crédito, en Sociedades Anónimas; y en la conversión de Certificados de Aportación Patrimonial en Acciones.

Es así, que la desincorporación y venta de las instituciones de banca comercial, se llevó a cabo conforme a ocho principios fundamentales, que en forma resumida son los siguientes:

⁷⁷ Anda Gutierrez, Cuauhtémoc; La Nueva Banca Mexicana, op cit p. 220

Primero.- Conformar un Sistema Financiero, más eficiente y competitivo;

Segundo.- Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con lo que se alienta la inversión en el sector y se impiden fenómenos indeseables de concentración;

Tercero.- Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización;

Cuarto.- Asegurar que la Banca Mexicana sea controlada por mexicanos;

Quinto.- Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones;

Sexto.- Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales homogéneos y objetivos para todos los bancos;

Séptimo.- Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado; y

Octavo.- Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

En resumen el desarrollo de la Banca en México ha tenido diversas etapas a partir de su institucionalización, y las podemos agrupar de la siguiente forma:

- De 1925 a 1970, se constituye la Banca Especializada;
- De 1970 a 1976, se conforman los Grupos Financieros;
- De 1976 a 1982, se integra la Banca Múltiple;
- De 1982 a 1991, se presenta la Banca Nacionalizada; y

- De 1991 a la fecha, se da la formación de Banca Múltiple Reprivatizada.

La reprivatización de las instituciones bancarias, en un México que se encuentra en plena recuperación económica y frente al proceso del Tratado de Libre Comercio, con los países de Estados Unidos y Canadá, es una buena oportunidad a los agentes de cambio para construir una estructura tecnológica y administrativa de primer nivel en este sector, para ofrecer servicios de calidad y competitividad de acuerdo a las necesidades actuales y futuras.

Para cumplir con este enorme reto, los nuevos propietarios y los futuros administradores o directivos, deben tener una clara visión del rumbo a seguir, aplicar nuevos postulados de cultura organizacional y vencer las adversidades que representarán los defensores de la vieja cultura.

El Sistema Bancario Mexicano en su concepto tradicional que ha sido tomado en cuenta por diversos autores hasta el año de 1990: Es aquel que está formado por las instituciones de crédito y por las autoridades de inspección y vigilancia. Sin embargo con el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, a partir del mes de julio de 1990; el artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito, lo define de la siguiente manera:

“El Sistema Bancario Mexicano, estará integrado por el Banco de México, las Instituciones de Banca Múltiple, las Instituciones de Banca de Desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal, para el fomento económico, así como aquéllos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter, se constituyan.”

Concluimos que la Banca Mexicana debe mostrar su importancia a través de ser activa, confiable, sólida y con sentido social de servicio, sustentada en su capacidad para convertirse mejor en crecimiento, en solidez financiera, en servicio al cliente y mejor en rentabilidad.

El país requiere de un sistema bancario sano y eficaz para su desarrollo económico, por lo tanto no se debe permitir que la banca quiebre ni que pase a poder de los banqueros internacionales

La banca electrónica es una realidad en nuestros días y un imperativo para el futuro; de ahí los esfuerzos en este campo para ofrecer a los clientes las facilidades de los servicios automatizados.

4.5 ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN FINANCIERA EN MÉXICO.

En México, la Banca Múltiple, de acuerdo a lo previsto en los artículos 8º y 9º de la vigente Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1990, reformada y adicionada por los Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 9 de junio de 1992, 23 de julio y 23 de diciembre de 1993, puede ser definida como una sociedad anónima, organizada de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles, a la que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, le ha otorgado autorización con el objeto de dedicarse al ejercicio habitual y profesional de la prestación del servicio de banca y crédito en los términos de dicha ley.

Con base en lo anterior, es importante mencionar el contenido de los artículos 1º, 2º, y 46 de la citada Ley (LIC), aplicables a las instituciones de Banca Múltiple, que en términos generales establecen lo siguiente:

Artículo 1º.- La presente Ley, tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.

Artículo 2º.- El servicio de banca y crédito, sólo podrá prestarse por instituciones, que podrán ser:

- I. Instituciones de Banca Múltiple, y
- II. Instituciones de Banca de Desarrollo.

Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

No se consideran operaciones de banca y crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.

Artículo 46.- Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

- I. Recibir depósitos bancarios de dinero:
 - a) A la vista;
 - b) Retirables en días preestablecidos;
 - c) De ahorro, y
 - d) A plazo o con previo aviso;

- II. Aceptar préstamos y créditos;

- III. Emitir bonos bancarios;

- IV. Emitir obligaciones subordinadas;

- V. Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior;

- VI. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;

- VII. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;

- VIII. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito;

- IX. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente ley y de la Ley del Mercado de Valores;
- X. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta ley;
- XI. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;
- XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;
- XIII. Prestar servicio de cajas de seguridad;
- XIV. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;
- XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;
- XVI. Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;
- XVII. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
- XVIII. Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;

- XIX Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas.
- XX. Desempeñar el cargo de albacea;
- XXI. Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;
- XXII. Encargarse de hacer avalúos que tendrá la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;
- XXIII. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;
- XXIV. Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.

La realización de las operaciones señaladas en esta fracción, así como el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones de las partes, se sujetarán a lo previsto por esta ley, en lo que no se oponga a ella, por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y

- XXV. Las análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por lo que se refiere a su capital social, las instituciones de banca múltiple, conforme al artículo 11 de la Ley de instituciones de Crédito, estará formado por una parte

ordinaria y podrá también estar integrado por una parte adicional. El capital social ordinario se integrará por acciones de la Serie “O”.

En su caso, el capital social adicional estará representado por acciones de la Serie “L.”, que podrán emitirse hasta por un monto equivalente al 40% del capital social ordinario, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y Valores.

El artículo 13 de la mencionada ley, establece que las acciones representativas de la Serie “O” y “L.”; serán de libre suscripción. Asimismo dicho artículo dispone que; no podrán participar en forma alguna en el capital social de las instituciones de banca múltiple, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.

El artículo 14 de la misma ley, establece que las personas que adquieran o transmitan acciones de la serie “O” por más del 2% del capital social de una institución de banca múltiple, deberán dar aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los tres días hábiles siguientes a la adquisición o transmisión.

El artículo 15 de dicha ley, señala que por inversionistas institucionales se entenderá a las instituciones de seguros y de fianzas, únicamente cuando inviertan sus reservas técnicas; a las sociedades de inversión comunes; y a las especializadas de fondos para el retiro, a los fondos de pensiones o jubilaciones de personal, complementarios a los que establece la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad, que cumplan con los requisitos señalados en la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como a los demás inversionistas institucionales que autorice expresamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y Valores.

La administración de las instituciones de banca múltiple estará encomendada a un

Consejo de Administración y a un Director General, en sus respectivas esferas de competencia, de acuerdo al artículo 21 de la Ley de Instituciones de Crédito.

El Consejo de Administración, señala el artículo 22, de la mencionada ley, estará integrado hasta por quince consejeros. Los accionistas que representen cuando menos un 10% del capital pagado ordinario de la institución, tendrán derecho a designar a un consejero.

En cuanto a su Órgano de Vigilancia de las instituciones de banca múltiple, el artículo 26 de la Ley de Instituciones de Crédito, determina que estará integrado por lo menos un comisario designado por los accionistas de la serie "O" y, en su caso, un comisario nombrado por los de la serie "L", así como sus respectivos suplentes.

El artículo 29 de dicha ley, determina que la disolución y liquidación de las instituciones de banca múltiple se regirán por lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en los capítulos X y XI de la Ley General de Sociedades Mercantiles o, según sea el caso, en el Capítulo I, del Título VII de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.

La participación de las Instituciones de Banca Múltiple en la economía nacional se ve reflejada en su actuar diario al proporcionar los servicios de banca y crédito a los usuarios de dichos servicios, ampliando y mejorando la calidad de los mismos en beneficio colectivo, puesto que se debe de considerar que el Estado, en su tarea rectora del desarrollo del Sistema Bancario Mexicano, en donde se ubican dichas instituciones, promueve que este último, oriente sus actividades hacia la productividad y el crecimiento de la economía nacional, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones del país, y su adecuada canalización a una amplia

cobertura regional, que propicie, a la vez, la descentralización de dicho Sistema con apego a las sanas prácticas y usos bancarios.

Las Instituciones de Banca de Desarrollo, les es aplicable lo señalado con anterioridad para las instituciones de banca múltiple, pero encaminando sus actividades y operaciones a apoyar el desarrollo integral del país, impulsando a sectores, regiones y actividades estratégicas y prioritarias, de acuerdo al campo de acción que les permite la Ley y Reglamento Orgánico que las rige.

El artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, da la definición de las Instituciones de Banca de Desarrollo, y determina que son; entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito.

El objeto de cada institución de banca de desarrollo, la determina la Ley Orgánica que a cada una las rige en su operación y funcionamiento, en las que se determina que además de estar facultadas para poder desempeñar las operaciones que realizan las instituciones de banca múltiple, pueden llevar a cabo las necesarias para la adecuada atención del sector de la economía nacional que les corresponde a cada una de ellas. Así lo preceptúa el artículo 47 de la Ley de Instituciones de Crédito.

El capital social de las instituciones de banca de desarrollo, lo determina el artículo 32 de la citada ley, que estará representado por títulos de crédito que se registrarán por las disposiciones aplicables de la Ley General de Título y Operaciones de Crédito.

El artículo 34 de la mencionada ley, establece que; estos títulos se denominarán certificados de aportación patrimonial, deberán ser nominativos y se dividirán en dos

Series: La Serie "A" que representará en todo tiempo el 66% del capital de la sociedad que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal, y la Serie "B" que representará el 34% restante, en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará mediante disposiciones de carácter general, la forma, proporciones y demás condiciones aplicables a su suscripción, tenencia y circulación de los certificados de la serie "B", las cuales se sujetarán a lo que señalen las respectivas leyes orgánicas de cada banco de desarrollo; artículos 32 y 34, de la Ley de Instituciones de Crédito.

La administración de las instituciones de banca de desarrollo; determina el artículo 40 de la multicitada ley; estará encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General, en los términos de sus propias leyes orgánicas.

El artículo 44 de dicha ley; señala que; su Órgano de Vigilancia estará integrado por dos comisarios, nombrados, uno por la Secretaría de Contraloría General de la Federación y otro por la comisión consultiva, que serán los titulares de los certificados de la serie "B", distintos del Gobierno Federal, que funcionará en la forma y términos que señale el reglamento orgánico de la institución.

La Banca de Desarrollo, se caracteriza por ser un importante instrumento del Estado para apoyar financieramente el desarrollo integral del país, puesto que impulsa a sectores, regiones con escasez de recursos, así como apoyar programas y actividades estratégicas y prioritarias de alto riesgo, con largos períodos de maduración o que requieren de montos importantes de inversión inicial, lo cual de ningún modo resulta atractivo para las instituciones de banca múltiple.

CONCLUSIONES

Primera.- Después de haber realizado el desarrollo, de los cuatro capítulos que comprende el presente trabajo de tesis, cuyo tema se enfocó a la “Participación de la Banca en el Desarrollo Financiero del Estado Mexicano”, resulta indispensable que se incorpore de igual forma las conclusiones generales que se habló sobre dicho trabajo.

Segunda.- Una vez que se ha tenido conocimiento de los principales aspectos relacionados con la organización del Estado, resulta importante que haya quedado claro que para el desarrollo de sus negocios, el Estado se encuentra organizado en Secretarías y Departamentos, encargados de la Administración Pública Federal, y son divididos dentro del presupuesto por ramas; y de esta manera reciben una asignación anual logrando realizar una función específica importante para el desarrollo de la Nación y áreas diferentes de la economía.

Tercera.- El Gobierno no sólo otorga recursos monetarios a las Secretarías y Departamentos de Estado; también conceden subsidios y exenciones que industrializan al país; contribuyen a la distribución del ingreso y a la justicia social que este involucra y cuyo objetivo básico de estos estímulos fiscales es de orientar la actividad económica para promover el desarrollo regional, pero vale hacer la aclaración, de que todas las dependencias del Sector público cumplen con una función básica en desarrollo del mismo.

Cuarta.- Las necesidades de modificar la distribución de la riqueza, constituye uno de los aspectos críticos de la intervención o rectoría del Estado en la economía, para cumplir con el principio político social que debe de contener todo Sistema Financiero.

Quinta.- También pretendemos que haya quedado comprendido que el Sistema Nacional de Planeación Democrática, constituye un conjunto articulado de las relaciones funcionales, para las dependencias del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuarse acciones de común acuerdo. Lo que se propone en éste Sistema, es establecer las condiciones que permitan y garanticen la estabilidad macro-económica y la certidumbre con relación al buen desempeño de la actividad económica en el largo plazo.

Sexta.- Dentro del sistema se da un proceso de planeación con sus cuatro etapas que son: formulación, instrumentación, control y evaluación; apoyado en una estructura institucional que en distintos niveles de operación, define responsabilidades para todos los participantes (Secretarías y Entidades Públicas), y cuenta con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento legal.

Séptima.- En el caso concreto de México, la Constitución Política de los Estados Unidos de México, concibe la *Democracia* no sólo como un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, al que le son consustanciales del resto de los derechos y valores políticos consagrados en la misma Constitución, es por esta razón que la Planeación Democrática en materia de política financiera, debe de ser congruente con los postulados constitucionales.

Octava.- El que por Sistema Nacional de Planeación Democrática, se alcancen los ambiciosos frutos pretendidos, será primordialmente un problema de voluntad política, más que de simple expedición de ordenamientos jurídicos. La planeación puede llegar a ser un instrumento extraordinario que ayude a la consecución de las diversas prioridades nacionales.

Novena.- La política de planeación debe procurar que se alcance un desarrollo de la economía de los distintos sectores, a través del Gasto Público, mediante programas, para estimular el desarrollo de las diferentes regiones del país, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, juega un papel muy importante para mantener, por conducto de la Dirección General de Egresos, el control de los egresos federales y una estrecha vigilancia del Gasto Público.

Décima.- Así decimos, que las finanzas públicas de un país pueden ser consideradas como un sistema, es decir como un conjunto de instituciones, de procedimientos y de actuaciones ligados entre sí por las relaciones de carácter legal, pero este sistema no funciona aisladamente, sino por el contrario se relaciona íntimamente con los sistemas políticos, económicos y sociales. Las relaciones que el sistema financiero sostiene con estos últimos sistemas, permiten analizar mejor su funcionamiento interno y determinar el papel que juega en el seno de la sociedad en general.

Décima Primera.- También es importante que quede claro que el análisis de las Finanzas Públicas debe de realizarse adoptando un concepto interdisciplinario desde una triple perspectiva, es decir, política como instrumento de control y gobierno; jurídica, como instrumento normativo y económicamente, como instrumento de planificación y desarrollo.

Décima segunda.- En relación con el Presupuesto decimos que es un acto legislativo en sus dos sentidos, porque expresa normas jurídicas que obligan y confieren facultades a los tres poderes del Estado, regulando su relación con los particulares. Es formal porque el Proyecto del Presupuesto que recibe el legislativo, no se trata de un acto concluido, sino perfectible, como sucede con cualquier otra iniciativa de los que el Ejecutivo envía al legislador y éste tras la discusión de dichas iniciativa lo puede hacer suya aprobándola, o bien, la modifica o la rechaza, total o parcialmente,

sin que exista un límite constitucional para el ejercicio de esa facultad legislativa.

Décima Tercera.- Por consiguiente las relaciones de ingresos y de gastos públicos que conforman el presupuesto, inciden directamente en toda la colectividad, es decir en todo el pueblo, esto implica en que la elaboración del Presupuesto influyan las presiones de los distintos grupos sociales, siendo de esta forma el presupuesto el resultado final de una estrategia de acción colectiva, definida en función de las relaciones dominantes para las diferentes fuerzas políticas y sociales de un país.

Décima Cuarta.- Es importante que haya quedado claro, que el Presupuesto de un Estado forma parte integrante de la actividad política del país, ya que las determinaciones presupuestarias se desarrollan de acuerdo con los procedimientos políticos y administrativos del Estado, todo ello dentro del marco jurídico y las previsiones contenidas en el mismo poseen en gran medida un carácter obligatorio vinculante para el Gobierno, desde el punto de vista jurídico y político.

Décima Quinta.- Una vez que se ha tenido conocimiento de cómo se integra el Sistema Bancario Nacional, resulta importante el que haya quedado comprendido el que el Estado ejerce su rectoría a través del Gobierno Federal, interviniendo con las siguientes autoridades financieras que ejercen sus atribuciones, coordinación, supervisión, vigilancia y evaluación respecto de las operaciones y funciones que desarrollan las instituciones financieras: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Décima Sexta.- Es necesario que se revise no solamente el Sistema Financiero, sino todo el sistema jurídico que ordena la política económica dentro de la cual se contempla la política financiera del Estado, a fin de adecuarla a la nueva situación

económica del país, procurando que le marco jurídico sea observado, y para esto las distintas leyes deben ser congruentes con la realidad económica actual de México, debiendo sujetarse a un marco legal estricto, todas las políticas en materia de finanzas públicas y económicas, para poder proteger las futuras generaciones del manejo inescrupuloso e ineficiente, bien o mal intencionado que tanto has perjudicado a la población mexicana paralizando aun más la desigualdad en lo referente a la distribución de la riqueza.

Décima Séptima.- Como principal recomendación se señalará, que las autoridades financieras, deben de llevar a cabo una estrecha vigilancia a las instituciones financieras a fin de eliminar las malas prácticas bancarias que pueden traducirse en el principal riesgo del sistema financiero; y por ende del sector real de la economía.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 10ª. Ed. Porrúa México, 1992.
- Derecho Bancario, 3ª. Ed. Porrúa, México, 1986.
- Derecho Bancario, 4ª. Ed. Porrúa, México, 1991.
- Nuevo Derecho Bancario, 5ª, Ed. Porrúa, México, 1995.
- ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc; La Nueva Banca Mexicana, 1ª. Ed. México, 1992.
- BURGOA ORIGUELA, Ignacio, El Estado, 1ª. Ed. Porrúa, México, 1970.
- FLORES ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Los Impuestos, 19ª. Ed. Porrúa, México, 1977.
- GARZA, Sergio Francisco, De La, Derecho Financiero Mexicano, 17Ed. Porrúa, México, 1992.
- GIL VALDIVIA, Gerardo, Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público, 1ª. Ed. Porrúa, México, 1989.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos, Derecho Financiero, Volumen I, 5ª. Ed. Depalma, Buenos Aires. 1993.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, Teoría Política, 5ª. Ed. Porrúa, México 1984.
- KEISEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, 4ª. Ed., Textos Universitarios, UNAM, México, 1988.
- LERDO DE TEJADA, Francisco; Apuntes de Derecho Fiscal; Instituto Tecnológico de México, 1967, México.

MARCIO ASESORÍA ECONÓMICA, Compendio Estadístico, México 1995.

MARGÁIN MANAUTAU, Emilio; Introducción al Estudio del Derecho Tributario, 9ª. Ed. Porrúa, México, 1989.

PINA, Rafael de; Derecho Civil Mexicano. III, Ed. Porrúa, México, 1967.

PLANIOL, Marcel; Tratado Elemental de Derecho Civil, Librería General de Derecho y de Jurisprudencia, París 1912.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, 8ª. Ed. Porrúa, México, 1975.

POSADA, Adolfo, Tratado de Derecho Político, Librería General de Victoriano Suárez, 5ª. Ed., Madrid, 1935.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús, Derecho Tributario Mexicano, Ed. Trillas, México, 1988.

R.S. Sayers, La Banca Moderna, Fondo de Cultura Económica, 5ª. Ed. México, 1968.

RANGEL COUTO, Hugo; La Teoría Económica y el Derecho, 3ª. Ed. Porrúa, México, 1980.

----- Derecho Económico, 1ª. Ed. Porrúa, México 1975.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl; Derecho Fiscal, 2ª. Ed. Colección Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla, México, 1988.

ROJINA VILLEGAS, Rafael; Compendio de Derecho Civil, Tomo V Ed. Porrúa, México, 1985.

SERRA ROJAS, Andrés Ciencia Política, 6ª. Edición, Ed. Porrúa, México 1981.

----- Ciencia Política, La proyección actual de la Teoría General del

Estado, 5ª. Ed., Porrúa, México 1980.

----- Derecho Administrativo, Romo II, 14ª. Ed. Porrúa, México, 1988.

----- Trayectoria del Estado Federal Mexicano, 10ª. Ed. Porrúa, México, 1998.

----- Derecho Económico, 3ª. Ed. Porrúa, México, 1993.

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA, Principios y Organización, SPP. Ed. Talleres Gráficos de la Nación,

TELLO, Carlos; La Nacionalización de la Banca en México, 4ª. Ed. Siglo XXI, México, 1989

WITKER V., Jorge; Derecho Económico, Última Ed. Harla, México, 1992.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 127ª. Ed. Porrúa, México, 1999.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 36ª. Ed. Delma, México, 1999.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 1995.

Ley del Banco de México, Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de

1993.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 36ª. Ed. Delma, México, 1999.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 36ª. Ed. Delma, México, 1999.

Ley General de Deuda Pública, 36ª. Ed. Delma, México, 1999.

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y sus Reglamentos, 36ª. Ed. Delma, México, 1999.

Ley de Planeación, 36ª. Ed. Delma, México, 1999.

Ley del Mercado de Valores, 5ª. Ed. Delma, México, 1999.

Ley de Instituciones de Crédito, 5ª. Ed. Delma, México, 1999.

Ley de Sociedades de Inversión, 5ª. Ed. Delma, México, 1999.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas, 5ª. Ed. Delma, México, 1999.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Última Ed. AMIS, México, 1993.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, 5ª. Ed. Delma, México, 1999.

Código Fiscal de la Federación, 13ª. Ed. Ediciones Fiscales, ISEF, México, 1999.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, de 24 de febrero de 1992.