

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LOS EGRESOS DEL ESTADO
BREVES CONSIDERACIONES**

T E S I S

**Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO**

presenta

MARCOS MEDINA AGUILAR.

MEXICO, 1958.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Al maestro Andrés Serra Rojas

Director del Seminario de

Derecho Administrativo,

y al Lic.

Horacio Castellanos,

por su valiosa ayuda en la elaboración

de este trabajo.

A mis maestros.

Al Sr. Licenciado,

Jorge I. Aguilar.

Con infinita gratitud.

A la memoria de mi padre,
Sr. Romualdo Medina Gutiérrez.

A mi esposa Maura, y a mis hijos
Rafaelito y Emmita, con mi más
grande cariño.

A mi madre Sra. Lorenza Aguilar vda.
de Medina, con infinito amor.

**A mis hermanos
cordialmente.**

A mis amigos y compañeros.

A toda mi familia.

AL HONORABLE JURADO:

Es indudable que todas las Ramas de la Ciencia Jurídica, que son objeto de estudio en nuestra querida Facultad de Derecho tienen vital importancia, pero la que más inquietud me causó, fué la Rama del Derecho Administrativo, por abarcar problemas tan importantes, difíciles y complejos, en el aspecto social, político y jurídico que se resuelven por el Estado y siempre en beneficio generalmente de la colectividad, medula de este sencillo trabajo.

Por lo tanto, en la elaboración de esta Tesis, de ninguna manera pretendo haber realizado una labor brillante, con la cual pretenda modificar esta Rama de la Ciencia Jurídica, debido a la poca experiencia que tengo en la Materia Hacendaria del Estado, que es el contenido primordial de este trabajo que a ustedes expongo, por lo que únicamente me permito hacer un breve análisis de los EGRESOS DEL ESTADO, emplazándome yo mismo para continuar el estudio de tan interesante y complejo tema.

En consecuencia, al someter a su respetable consideración el presente estudio, pido benevolencia para el mismo, ya que representa el esfuerzo de un alumno que nunca tuvo lo indispensable para poder haber realizado una carrera con mayor dedicación y por consiguiente más brillante, deseo de todo estudiante responsable de sus actos.

I N T R O D U C C I O N .

La importancia fundamental, que se encuentra en la elaboración de este tema, puede considerarse que es, la que se refiere al fenómeno del aumento de los gastos públicos, que es común a todos los Estados, ya sea con sistema parlamentario o de régimen totalitario, europeo o americano; nos encontramos que es un fenómeno general que comienza en el Siglo XVII abarcando los comienzos del Siglo XIX hasta nuestros días, aún los países nuevos no quedan exentos de este hecho, pues hasta parece ser que responde a una necesidad de carácter universal de la Época Moderna.

Es un aumento absolutamente excepcional, ningún país, ha podido substraerse a esta ley, ni los que han alcanzado mayor progreso, ni los que se han quedado más atrás, ni los viejos ni los nuevos, ni aún aquellos que se han encerrado en sí mismos.

Dentro de este pequeño prólogo, es importante observar como históricamente los Estados se preocupan generalmente, de las Instituciones Militares y de servicio social, y como estudiando los presupuestos de egresos de todas las épocas, se da uno cuenta de lo que es capaz un pueblo ávido y aspirante, cuando actúa dentro de la paz y con gobernantes bien intencionados.

Los impulsos a la cultura intelectual, a la beneficencia, los progresos materiales, institucionales, las mejoras administrativas y económicas, todas las legítimas necesidades de la sociabilidad moderna y contemporánea, tiene su partida o vestigios en los presupuestos de los pueblos de todas las épocas.

El fenómeno del aumento de los gastos públicos, se indica históricamente en el estudio que a continuación haremos del presupuesto de egresos de algunos Estados:

“Por ser Francia la nación más unitaria y antigua de Europa, en ella se observa mejor que en otro país ciertas modificaciones; pues bien, el presupuesto de egresos francés presenta un crecimiento constante en cuanto a los gastos del Estado; calculados en millones de francos, los

que han aumentado en más de cien veces desde el siglo XIII hasta fines del siglo XVIII, el aumento mas notable se ha producido precisamente en el siglo XVIII; de 755 millones en 1798 se pasa a 2,084 millones en 1860, a 3,343 millones en 1892 y casi a 5,000 en el año precedente a la guerra. Quizas en este siglo los gastos públicos aumentan en Francia más rápidamente que en ningún otro Estado.

Nos hemos servido del ejemplo en Francia, no porque el hecho esté limitado a este país, sino porque gracias a él, hemos podido remontarnos lo más atrás posible en el valor de las cifras referidas. Estas cifras sin embargo, deben ser sometidas a un examen atento y a una exacta valuación de sus elementos.

Otro país, que nos permite investigar los antecedentes del aumento de los gastos públicos es la Gran Bretaña, gracias a su posición geográfica y a ciertos acontecimientos históricos, presentando siempre formas de gobierno distintas a las francesas, lo cual ha ejercido siempre una mayor influencia en su vida interna; sufriendo en igual forma una rapidísima progresión en el crecimiento de los gastos públicos, tanto del Estado como de los poderes locales.

Así, en 1691 los gastos del Estado inglés llegaban a tres millones de libras esterlinas; en 1809 a 78 millones y a 200 millones en el año precedente a la Primera Guerra Mundial. Pero las cifras posteriores al lapso de 1914/1915 son muy elocuentes aún con la disminución de una gran parte de los gastos de la guerra, que no impide que durante los años de 1919 a 1920 haya múltiples y constantes aumentos. Los gastos públicos de la Gran Bretaña durante la Guerra han alcanzado cifras que no se hubieran previsto nunca, y actualmente tienden a consolidarse en un presupuesto que gira alrededor de 800 millones de libras esterlinas.

Hay otros países europeos, que nos proporcionan antecedentes históricos del aumento de los gastos públicos como son Bélgica y Suiza.

Los gastos públicos del Estado Belga han crecido aun con más rapidez que los de Francia y Gran Bretaña; los egresos públicos de Bélgica, alcanzaban en 1841 la suma de 100 millones de francos más o menos y hasta antes de la guerra de 1914-18 habían llegado a 700 millones de francos; en proporción, con el número de habitantes, sus gastos son más fuertes que los de muchos de los grandes Estados.

Suiza, sin guerras, que por su pequeñez puede ser un país neutral; pero que por su posición geográfica en un centro importante de actividad

y de cambios, a pesar de tener las políticas más democráticas, presenta idénticos fenómenos de aumento de los gastos públicos. Desde 1850 los gastos de la Confederación Suiza crecen en relación no menor que los de otros países: de los 6 millones de francos en 1850 a 158 millones crecen en 1908, alcanzan la suma en 1917, de 236 millones.

En el mismo caso se encuentra la pacífica Holanda, pues los Egresos del Estado se han duplicado en menos de medio siglo, en 1851 los gastos públicos alcanzaban la suma de 73 millones de florines y en 1911 alcanzó el gasto del Estado la suma de 194 millones de florines.

Suecia, célebre por la solidez de sus instituciones, por la cultura de sus habitantes y por el espíritu progresista que la domina, desde 1866 a 1904 ha visto duplicarse sus gastos públicos. Según una publicación oficial del Gobierno Sueco, resulta que el movimiento de los gastos públicos del Estado eran en 1866 de 48.637 millones de coronas y en 1904 alcanzaban la suma de 203.511 de millones de coronas.

Hungría, era otro país que antes de la Guerra presentaba un aumento muy rápido y que entonces experimentaba una profunda transformación económica, así vemos como los gastos del Estado Húngaro, en 1868 eran de 147 millones de florines, aumentando a 187 millones de florines en 1894.

En los países europeos de régimen absolutista, nos encontramos también antecedentes de los Egresos del Estado, y también como los países de diferente régimen que hemos estudiado, nos encontramos con el mismo fenómeno del aumento en los gastos públicos en forma considerable.

En Alemania, que es Imperio solo desde 1871, se destinaban al presupuesto común solamente ciertos gastos relativos a su representación en el exterior, correo y telégrafos, administración militar y la Marina, y en general los otros gastos eran soportados por los diversos Estados. Sin embargo, el presupuesto del Imperio vió aumentar los gastos con más rapidez que los viejos Estados. Los gastos públicos de Alemania han crecido en la siguiente forma:

En el año de 1874 alcanzaban la suma de 72 millones de marcos aumentando en una forma considerable en 1909, sumando la cantidad de 2850 millones de marcos .

Rusia, otro país europeo, con régimen absolutista, también ha observado en una forma extraordinaria y cuando menos han crecido 20 veces más en un siglo. Los gastos del Estado, en Rusia en el año de 1803 fueron de 109 millones de rublos, llegando a la suma de 793 millones de

rublos en 1880, pero el aumento a partir de este año, ha sido más rápido, se puede decir más vertiginoso, alcanzando en el año de 1912 los gastos públicos la suma de 3,309 millones de rublos". (1)

Nuestro país, al igual que los países que han sido citados, en igual forma no ha podido substraerse al fenómeno de los gastos públicos, como lo observaremos a continuación en distintas épocas y períodos fiscales.

Así vemos que el Presupuesto Federal, para los gastos públicos en México en el año de 1823 alcanzó la suma de \$20,333.740 (2) aumentando en forma fabulosa a la cantidad de \$158,204,641.76, en el año de 1918.

En el año de 1935, o sea durante los últimos 23 años, en el que el presupuesto era de 300 millones de pesos, al año de 1958, que es de más de 800 millones de pesos se ha duplicado en más de 24 veces.

Después de esta pequeña introducción que se ha estudiado sobre los Egresos del Estado, vemos como el fenómeno de crecimiento es general en todos los países, considerando a tal fenómeno como una consecuencia del aumento de la población y de las necesidades del progreso que presenta la civilización humana a través de la historia. Pues mientras se siga con el aumento de la población y aumente el grado de progreso en los pueblos será indudable que tales hechos representan mayores gastos para el Estado.

- (1). Francisco Nitti. Tratado de Principios de Ciencia de las Finanzas pags. 56-62
- (2). Información publicada en el Diario Oficial del 26 de noviembre de 1918.

C A P I T U L O I.

LOS EGRESOS.

- a).—Noción del Presupuesto de Egresos.
- b).—Naturaleza.
- c).—Aspecto Político y Jurídico de los Egresos.
- d).—Estructura y Preparación de los Egresos.

a).—NOCIONES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Al iniciar la elaboración de la presente Tesis, nuestro primer estudio va dirigido a conocer el concepto de los egresos del Estado y las diversas opiniones que al respecto han emitido los tratadistas de la materia.

En la doctrina, nos encontramos con diversos autores que al dar su concepto sobre los egresos del Estado, emplean con osinónimo del mismo, el término de gasto público; otros tratadistas nos hablan en términos generales del presupuesto de ingresos y egresos, por considerar que un complemento indispensable del presupuesto de egresos es la Ley de ingresos.

Así, Benvenuto Griziotti dice que el presupuesto es: "El documento jurídico y contable, en el cual están indicados los recursos y los gastos del Estado, su monto correspondiente a un período de doce meses". (3) Su principal función es fijar los gastos públicos, dentro de los recursos previstos en ese determinado período de tiempo. Se puede decir por lo tanto, que es un conjunto de autorizaciones y limitaciones generales para los egresos del Estado. Es pues un control preventivo de ejercicio sobre los órganos de la Administración.

El tratadista Guillermo Ahumada, al referirse a los gastos públicos nos da la siguiente definición "Podemos definir el gasto público diciendo que consiste en una erogación monetaria, realizada por autoridad competente, en virtud de una autorización legal y destinado a fines de interés colectivo". Dentro de ésta noción que del gasto público hemos dado, nos encontramos con el concepto de empleo de una suma de dinero, que es el que prevalece hoy en las organizaciones Estatales, (como la forma más equitativa de la repartición de las cargas sociales. Además el gasto público a diferencia del gasto de los particulares, tiene por objeto el interés de la generalidad, este interés no solo es el de la generación que resuelve el gasto, sino también el de las futuras generaciones que deberán contribuir en algunos casos a su financiación, cuando aquel es resuelto por el procedimiento de los em-

préstitos públicos. Por ello, no es posible, sino después de prudentes valorizaciones, estimar por anticipado que el gasto resuelto por el procedimiento del empréstito es de interés para las generaciones futuras, que no están presentes en el momento en que el gasto público se discute, pero que tendrán que cargar con el fardo de sus servicios y extinción. (4)

Si el fin del Estado se cumple, entre otras formas de acción, organizando la defensa externa e interna para mantener la paz y el orden; sosteniendo instituciones de enseñanza, laboratorios, hospitales y museos para el fomento de la cultura; creando organismos judiciales para la custodia del derecho y el fomento de las Leyes no es posible dudar que estas finalidades se cumplan realizando gastos públicos cuantiosos; pero es natural que deba existir cierta relación entre cada categoría de necesidad pública o de servicio y las inversiones o gastos que demanden.

Francisco Nitti dice: "Los gastos públicos son en cierta medida la indicación más segura de la actividad que despliega cada pueblo". (5)

Pablo B. Nasino, al respecto nos dice: "el presupuesto es un estado legal de gastos por hacer y de entradas por recibir en un determinado período de tiempo".

"Si bien en todas las épocas se han formado cuadros comprensivos de los gastos y los ingresos del Estado, el aumento gradual de los gastos públicos y la necesidad de hacerlos sancionar con anticipación por los representantes de los contribuyentes, impusieron la precisión de fijar de antemano esos cuadros y de poner el mayor cuidado posible en su composición". (6)

René Stourm, nos da una definición más reducida aunque no la más precisa diciendo que el presupuesto es: "el acto que contiene la aprobación previa de las rentas y los gastos públicos". (7)

Royo Villanova, al referirse al presupuesto nos dá un concepto general diciendo lo siguiente: "El Estado, para llevar a cabal cumplimiento toda la actividad que tiene que realizar como por ejemplo: su misión jurídica de policía, su ingerencia social y su acción propia en el orden internacional, necesita apreciar en su integridad todos esos fines, en cuanto que implican una exigencia económica como son los egresos, y que se requiere de medios económicos para su realización (ingresos)".

De donde creemos que una Hacienda Pública supone el conocimiento suficiente de las necesidades del Estado, como consecuencia de la intensidad con que éste, en un periodo histórico determinado, realiza sus fines. Una vez determinada en toda su extensión la actividad del Estado, ya pueden apreciarse las exigencias del mismo y las medidas que para llevarlas se requieren. Como sujeto económico sucede al Estado lo mismo que a los demás seres. ¿Quiero Hacer esto? pues tengo que gastar y necesito estos recursos, para poder realizar sus fines con toda su extensión que se traduce en gastos públicos (Egresos) e Ingresos públicos. (8).

José Gascón y Marín indica que: "Los gastos públicos significan las necesidades del Estado expresadas en dinero o en otros medios económicos. Los gastos pueden ser examinados, bien según las diversas esferas en que se causan, o por razón de las materias que los determinan, pudiendo existir un estudio financiero del Estado en orden a sus diversas esferas administrativas, o bien en razón a los diversos servicios que él mismo realiza. En razón a las esferas habrá que distinguir los gastos públicos que el Estado realiza en la denominada administración central, y los que ocasiona su actividad local, desempeñada por órganos del mismo Estado. Delegados de autoridades centrales, administración regional o provincial de servicios del Estado; respecto de la materia convendrá distinguir las diversas finalidades de la actividad del Estado, considerando los gastos militares, de instrucción, de obras públicas, de policía" etc., etc. (9)

Recaredo F. Velasco Calvo al respecto nos dice: "Los ingresos son los medios económicos con que cuenta el Estado, y que están constituidos por las atribuciones, impuestos, rentas, propiedades, valores y derechos que pertenecen al Estado, conjunto de recursos allegados por actos civiles, privados o de imperium públicos, y de que las administraciones disponen para la organización y funcionamiento de los servicios públicos". Para los particulares implica una serie de limitaciones, para la administración las actividades desarrolladas en la percepción de esos recursos denotan claramente la idea de su superioridad, aunque esté doblemente condicionada: Primeramente, por las leyes mismas que determinan las distintas imposiciones; después por la del presupuesto de Egresos que condiciona el ejercicio del poder financiero de la Administración. (10)

García Oviedo al referirse a los Egresos nos habla implícitamente de los Impuestos y dice: "Que es un cómputo anticipado que se hace de los gastos del Estado y de los Ingresos para satisfacerlos. El presupuesto es, pues, un acto de previsión, de cálculo. Es la expresión económica de los fines y de los medios materiales para realizarlos en el plazo de un determinado tiempo, ordinariamente de un año".

"En el orden de la economía, es un ordenamiento de buena administración. Interesa tanto a la economía privada como a la pública un acomodamiento entre los Ingresos y Egresos, si bien en el orden de esta última, invirtiéndose los términos, son los ingresos los que deben ajustarse a los egresos y a la inversa, ya que la realización de los fines públicos no puede padecerse ante una consideración nacida de la insuficiencia de los recursos para alcanzarla". (11)

El tratadista alemán Otto Mayer, en igual forma al hablar de los egresos hace referencia implícita a los impuestos y establece que: "Cuando se trata de recaudar impuestos, es preciso someter a la representación nacional un presupuesto que contenga el cuadro de los ingresos y de los gastos que se deben hacer". Esta valorará los ingresos, analizará los gastos según su objeto en el monto que los juzgue precisos; consentirá también los impuestos necesarios para cubrir cualquier diferencia. Por lo tanto, en todas las disposiciones sobre los recursos del Estado hay que observar los límites de los gastos autorizados. En cada gasto hay, en efecto, dinero proveniente de los impuestos: Sobrepassar estos créditos constituye, por parte del Gobierno, una violación al derecho de Representación Nacional de autorizar los impuestos; compromete la responsabilidad Ministerial". (12)

El doctor José A. Terry, al dar su concepto de gasto público nos dice lo siguiente: "Los gastos públicos son aquellos que se hacen por las autoridades competentes para llenar los fines del consorcio político, o sea del Estado". "Tenemos pues, dos condiciones para que el gasto sea público: I.—Que sea hecho por autoridades competentes, y II.—Para aplicarse a los fines del Estado. Concluyendo que en todos los países el presupuesto de egresos provee al financiamiento de los servicios públicos". (13)

Henry Laufenburger dice: "el presupuesto es un acto de previsión de gastos y de ingresos de una colectividad para un período determina-

do, sancionado por el Poder Legislativo o, cuando se trata de una dictadura por el Poder Ejecutivo". (14)

Heberg Boesler, al igual que los anteriores autores al tratar del concepto de los egresos implícitamente se refiere a los ingresos y explica que: "El presupuesto es el conjunto de todo lo que en la economía financiera del Estado, de los Municipios y de las demás corporaciones públicas (ferrocarriles, seguros sociales, culto, etc.) constituyen obligaciones y la suma probable de los recursos que se estiman realizables para cubrir aquellas atenciones".

Toda la estática y dinámica de la economía financiera del Estado, tiene su lugar en el presupuesto de egresos e ingresos, que representa un fenómeno peculiar de la economía. El presupuesto está siempre ligado a la idea de plan, de disponer de recursos públicos y de aplicarlos. El cálculo previo de gastos e ingresos en un período de tiempo dado es inexcusable en la economía financiera, si en ello ha de reinar el orden. (15)

Rodolfo Bullrich al dar su concepto sobre los Egresos del Estado nos dice: "La Organización, del Estado, demuestra ya que esa es una organización administrativa, desde el momento que la misma no podrá existir sino conociendo y regulando todo lo que se refiera a sus ingresos y egresos. Por otra parte organizar un servicio público presupone el conocimiento de fondos públicos que han de permitir establecerlo y desarrollarlo". (16)

El maestro Gabino Fraga, sostiene al respecto la siguiente tesis: "Una vez que se ha obtenido el ingreso de la contribución de los particulares, el poder público debe proceder a su inversión. De la misma manera que el sostenimiento de las actividades privadas que exigen un cálculo de ingresos y una previsión de gastos, el desarrollo de las actividades del Estado, que constituyen la más vasta de las empresas, requiere con mayor razón de tales cálculos y previsiones".

Por lo mismo, la inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la administración, ya que si así se procediera vendría un desorden perjudicial a la eficaz atención de los servicios que aquella tiene encomendados. Para evitar esta consecuencia, debe sujetarse a un programa determinado que, partiendo de la base de los ingresos con que cuenta, prevea todas las necesidades que reclaman satisfacción. (17)

La Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, al efecto nos

dice en su artículo 28 lo siguiente: "Se entiende por Presupuesto de Egresos de la Federación, la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo para expensar las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el período de un año, a partir de 1o. de Enero". (18)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al referirse al concepto de gasto público ha sostenido el siguiente criterio en las Ejecutorias que al efecto señalaremos a continuación:

GASTO PUBLICO: "Si el quejoso alega que el aumento de los impuestos no se destina a cubrir gastos públicos, pero ninguna prueba rinde al efecto, el agravio relativo es improcedente. Por otra parte, el Poder Legislativo hace uso de un poder constitucional cuando impone contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, y si aumenta aquéllos fundándose en que los ingresos no son suficientes, corresponde a los quejosos demostrar que las recaudaciones previstas en la Ley de Ingresos bastan para cubrir todos los renglones de los Egresos". (19)

GASTO PUBLICO: "Por gasto público no deben entenderse todos los que puede hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer la funciones y servicios públicos". (20)

GASTOS: "Los gastos de administración del Estado, deben cubrirse con el producto de los impuestos y no dejarse a los particulares la carga de pagar honorarios a los servidores del mismo Estado, pero si una Ley establece el pago a los servidores públicos, se haga por las Oficinas Recaudadoras de Rentas, una vez que éstas hayan obtenido el ingreso correspondiente, no puede considerarse tal cosa como anti-constitucional, porque el Estado está capacitado para destinar a un fin especial, los ingresos que obtuvo de los causantes. Este procedimiento, tal vez no está conforme con la teoría fiscal, pero no es ilegal, puesto que no hay relación entre el contribuyente y el empleado público, sino entre contribuyente y el Estado". (21)

De las nociones que hemos estudiado, podemos desprender que las principales características son:

En primer lugar, se trata de un cómputo anticipado que se hace de los gastos públicos del Estado, y de los ingresos para satisfacerlos, con esta situación se está indicando que es un acto de previsión de cálculos económicos, que vienen a demostrar la organización de los Esta-

dos, desde el momento que los mismos, no pueden existir sino cuando conocen y regulan todo lo que se refiera a sus gastos y los medios materiales que se requieren para satisfacer las necesidades públicas, en un plazo determinado, generalmente de un año.

Otra peculiaridad que nos encontramos del presupuesto de egresos, es la de que únicamente pueden ser sancionados y votados por los Poderes del Estado expresamente facultados para ello, por la Constitución y las leyes respectivas.

Su principal función consiste en fijar los gastos que el Estado debe realizar, en un determinado ejercicio fiscal, sujetos dentro de los recursos previstos en éste tiempo, es decir, forma el conjunto de todo lo que en la economía financiera de los Estados, Municipios y Corporaciones Públicas, constituyen obligaciones y las sumas probables de los recursos que se estiman realizables para cubrir aquellas atenciones, siempre ligados a la idea de plan de disponer de estos recursos públicos y de aplicarlos.

De las nociones y características estudiadas respecto al presupuesto de los egresos del Estado, podemos considerar que, el sujeto activo de los gastos públicos es el Estado, el cual es perpetuo o cuando menos de duración secular y no prefijable ni aún aproximadamente, intimamente se encuentran vinculados al Estado sus ciudadanos que vienen a constituir el sujeto pasivo, o sean los contribuyentes del gasto público, cuya existencia es limitada. Esta diferencia entre los sujetos del presupuesto de egresos, determina una diferencia entre los gastos respectivos, pues los del Estado han de aplicarse a necesidades más durables y que guardan más estrecha relación con el porvenir, que aquellos efectuados por el individuo.

Asimismo, vemos como también el presupuesto de egresos, tiene por objeto la prestación de servicios públicos, es decir de consumo o utilidad general, real y libremente reconocida por los ciudadanos, permitiendo así satisfacer necesidades comunes y fortifican a la vez la existencia y el progreso del Estado.

En cambio el objeto del gasto privado, es satisfacer la necesidad individual del que lo realiza y de su familia, hallándose restringido por el límite, relativamente estrecho, de la existencia del particular.

En consecuencia, el gasto público tiende o deberá tender siempre al bien de la comunidad política; mientras que el gasto privado se enca-

mina solo al provecho individual o circunscripto, al de un reducido número de personas a quienes beneficia, por haberlo así dispuesto aquel que lo efectuó.

b).— N A T U R A L E Z A

Guillermo Ahumada, considera que la discusión del tema sobre la naturaleza jurídica del presupuesto puede ser considerada desde dos puntos de vista distinta; lo que el presupuesto es en la mayor parte de los países y lo que el presupuesto debería ser desde el punto de vista estrictamente financiero.

En la mayoría de los países, el presupuesto no es una simple enumeración aritmética se agrega al presupuesto propiamente dicho numerosas sanciones que tienen el carácter de Ley reglas de carácter jurídico referentes a impuesto, autorizaciones para gastos especiales, contratación de impuestos, ventas de inmuebles, creaciones de juntas y oficinas nuevas magistraturas judiciales, etc..

En lugar de calcularse en el presupuesto para el ejercicio de los gastos necesarios para cubrir las previsiones de leyes anteriores, se crean en el presupuesto mismo, como agregados con el valor de una Ley, numerosas situaciones que tiene el carácter jurídico de las Leyes materiales.

Considerando el presupuesto en sí y haciendo caso omiso de los agregados que tienen el carácter de norma jurídica, el tratadista citado nos dice, que los autores se dividen en tres corrientes ideológicas distintas y que son:

1).—De acuerdo a unos, todo lo que reviste la forma de Ley contiene un precepto jurídico, o bien que el presupuesto es una Ley atributiva de competencia; 2); Otros piensan que a veces el presupuesto es una ley, u otras un simple acto administrativo; y 3), Otros piensan que el presupuesto no es jamás una ley, sin que se deba distinguir entre el presupuesto de gastos o de recursos y cualquiera que sea la legislación referente a la anualidad del impuesto. (22)

Carlos García Oviedo dice: "Se discute si el presupuesto de egresos es una regla de derecho o un simple acto administrativo. Es a nuestro juicio un acto administrativo. El presupuesto de egresos no participa de la naturaleza esencial de la ley. Tiene un contenido económico, im-

plica una ordenación económica y afecta a una gestión. Su naturaleza administrativa aparece en primer plano, y es demás, un acto de autorización del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para efectuar gastos y realizar ingresos, un acto de limitación jurídica para la administración, ya que los créditos que reconoce no pueden ser rebasados por ella.

No obstante lo anterior, se discrepa respecto de la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos. Formalmente es una ley, en todas partes brota del órgano Legislativo donde existe Parlamento, toca a éste su aprobación, es de tal entidad la disposición económica que rige la vida del Estado; afecta tan energica y gravemente al ciudadano y a la economía del país que, las Constituciones Políticas provocan la intervención de la Representación Popular en garantía de los máximos intereses afectados por ella.

Donde no existe Parlamento, al órgano Legislativo Unipersonal le incumbe la función aprobatoria del presupuesto, adoptando la aprobación, como es natural la forma de ley.

“Constituyen los presupuestos de egresos del Estado, la enumeración de las obligaciones que la Hacienda Pública debe satisfacer en cada año con relación a los servicios que hayan de mantenerse en el mismo y el cálculo de los recursos o medios que se consideren realizables para cubrir aquellas atenciones”. (23)

León Diguít, piensa que el presupuesto de gastos no es más que un acto administrativo, mientras que el de recursos, en aquellos países donde impera el principio de la anualidad de los impuestos, contiene reglas legislativas materiales; los recursos derivados del dominio son simples operaciones administrativas, al igual que los recursos impositivos cuando ellos no hayan sido sancionados todos los años. (24)

Gastón Jéze piensa por el contrario, que el presupuesto no es jamás una Ley, ni en la parte de los recursos ni en la que se refiere a los gastos.

“El presupuesto de recursos derivados de otra fuente que no es de los impuestos, se rige por los actos de venta, locación, donaciones, testamentos, contratos, empresas, etc., en que los títulos jurídicos de tales actos son anteriores al presupuesto y son los antecedentes de hecho en los que el cálculo de su producido se basa”.

“En lo que se refiere a los recursos impositivos, el presupuesto no hace más que estimarlos, y el Estatuto Jurídico que los rige es el de la respectiva Ley, (Ley de Impuesto a los Créditos, a las Sucesiones, a la Tierra, a los consumos, etc.), anteriores e independientes del presumpues-

to mismo. La competencia de los agentes administrativos para poder cobrar dichos impuestos nace de las respectivas leyes atributivas de esa competencia, y el presupuesto no es más que un acto-condición, sin contener el principio general impersonal y obligatorio, propio de toda Ley”.

“El presupuesto de Egresos, no hace más que consignar el importe de los créditos que han tenido nacimiento regular en el funcionamiento de la administración. Las deudas públicas se rigen por sus contratos respectivos y no hay autoridad pública, a menos de bancarrota delictuosa, que pueda discutir su validez. Los proveedores del Estado, sus funcionarios y empleados, mientras están en su función, hacen nacer día a día un crédito en contra del Estado, por el ejercicio de sus funciones o por las proveedurías aportadas. El presupuesto no hace más que consignar las sumas destinadas a reglar estas situaciones indiscutibles de derecho subjetivo, que han nacido regularmente. El carácter jurídico de la deuda es ajeno al presupuesto mismo y se rige por situaciones contractuales propias, que el presupuesto no hace más que reconocer”.

“Todo esto nos lleva a afirmar que el presupuesto, despojado de los agregados comunes, no es jamás una ley, tanto en lo que se refiere al presupuesto de recursos como al de gastos, debe clasificarse entre las llamadas leyes formales, que no tienen la substancia ni el contenido de las leyes materiales, y que entran en la órbita de los actos administrativos, que son específicos en la función de los cuerpos deliberativos y legislativos”. (25)

Como una consecuencia lógica de lo expuesto por Gastón Jéze, respecto a los actos jurídicos, nos referiremos en una forma breve a los mismos y la principal clasificación que la doctrina ha hecho de ellos.

En primer lugar, el acto jurídico se ha definido como un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir crear o modificar el orden jurídico.

El acto jurídico se distingue del hecho jurídico y del acto material. El hecho jurídico está constituido o bien por un acontecimiento natural al que la Ley vincula ciertos efectos de derecho, como el nacimiento, la muerte, etc., o bien por un hecho en el que la voluntad humana interviene y en el que el orden jurídico entra en movimiento, pero con la diferencia respecto al acto jurídico, de que es efecto de derecho no constituye el objeto de voluntad.

El acto material, por su parte, está constituido por hechos materia-

les o voluntarios que no trascienden al orden jurídico. En ellos no solo falta, como en los hechos jurídicos, la intención de engendrar, modificar o extinguir una situación de derecho, sino que tampoco existe una norma jurídica general cuya aplicación se condicione por ellos.

Se ha hecho en la doctrina una doble clasificación de los actos jurídicos: la que se basa sobre el efecto jurídico del acto y la que se funda en las modalidades que reviste la manifestación de la voluntad. (Bonnard Der. Adm. 1935 págs. 35 y sig.).

Estudiando en primer término la clasificación de los actos jurídicos en razón del efecto que producen, es necesario antes que todo precisar en que consiste el orden jurídico que se afecta por virtud de dichos actos.

El orden jurídico, está constituido por el conjunto de situaciones también de carácter jurídico, que existen en un momento dado y en un medio social determinado.

Las situaciones jurídicas, a su vez, están constituidas por un conjunto de derechos y obligaciones, que pueden estar constituidas por facultades y deberes que se aplican indistintamente a todos los individuos en general, o bien por derechos y obligaciones, que solo se aplican en forma particular.

En consecuencia, la situación se puede separar en dos grupos: las situaciones jurídicas generales e individuales, cuyas características son las siguientes:

a) La situación jurídica general, es por su naturaleza misma, abstracta e impersonal.

b).—La situación jurídica general es permanente, esto quiere decir que el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones en que dicha situación consiste, no la hacen desaparecer.

c).—La situación jurídica general, es esencialmente modificable por la ley o reglamento. Y ningún individuo puede alegar que el conjunto de facultades derivadas de la norma que crea la situación jurídica general, constituya un derecho irrevocable.

En las situaciones jurídicas individuales encontramos los caracteres contrarios a los que acaban de ser expuestos.

Determinados ya los caracteres del orden jurídico y de las situaciones que lo integran, ya es posible el estudio de la clasificación de los actos jurídicos por razón del efecto que producen.

a).—En primer lugar y siendo las situaciones jurídicas generales una

parte del ordenamiento jurídico existente, se encuentran los actos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general. Estos actos constituyen, el llamado derecho objetivo o simplemente el derecho, pues el tipo de estos actos es la ley; Diguít, llama a estos actos "Actos Regla", dando a entender con esta designación, que ellos constituyen normas de carácter general y abstracto (Der. Const. 1922 Tomo I pág. 222). Jéze, los designa simplemente (actos creadores de situaciones jurídicas generales, legislativos o reglamentarios).

b).—En segundo lugar y en relación con la otra situación que integra el orden jurídico, aparece el acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica particular. Diguít y Bonnard, dan a esta segunda categoría de actos la denominación de "Actos Subjetivos", haciendo así referencia a la situación de derecho subjetivo que engendran en oposición a las de derecho objetivo producida por el acto regla.

Existe un tercer grupo de actos, cuyo efecto es el de condicionar la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular, en varios casos la norma jurídica no es aplicable a un caso individual para que lo sea es necesaria la verificación de un acto jurídico intermediario, puesto que por su realización, el individuo se ve colocado dentro de la regla general, vr. gr.: la situación del hijo adoptivo o del casado, se requiere para el primer caso, el acto de adopción y para el segundo el acto del matrimonio. Diguít, Jéze y Bonnard denominan estos actos llamándoles "actos condición", significando con esta expresión que el acto condiciona la aplicación de la norma general.

La clasificación de los actos jurídicos de acuerdo con las modalidades que en ellos puede adoptarse la manifestación de la voluntad, en estos casos el acto jurídico puede constituirse por la manifestación de una sola voluntad o requerir para ello el concurso de varias, en el primer caso, se tiene el acto jurídico unilateral; en el segundo el acto jurídico plural. (26)

Enrique M. Sobral al tratar la naturaleza del presupuesto, se refiere al texto legislativo que comprende los presupuestos de ingresos y egresos, y que a veces dice; que, los dos presupuestos forman un solo cuerpo de ley; pero en muchas ocasiones, se les hace constar en dos leyes distintas, por lo menos, cada una de las cuales se inicia, vota, decreta y promulga por separado. En el fondo y cualquiera que sea la forma externa de estas leyes, ambos presupuestos son como el anverso y el reverso de una

misma medalla el primero representa el ingreso de la nación durante un lapso dado de tiempo, y el segundo representa el egreso nacional por el mismo lapso.

El nombre de esta ley o estas leyes, da una idea exacta de su naturaleza. Se trata del presupuesto, es decir, de algo que se presupone o que se supone anticipadamente. En efecto, el presupuesto, en sus dos aspectos, constituye una previsión para lo futuro. Se prevén los ingresos que se espera haya de recibir el Estado durante el período fiscal correspondiente, y por otro lado, se prevén los egresos que el propio Estado tendrá que hacer durante el mismo período. (27)

El maestro Gabino Fraga, al tratar de la naturaleza jurídica de los egresos nos dice lo siguiente:

Las opiniones de la doctrina extranjera equiparan la naturaleza jurídica de la Ley de Ingresos y la del Presupuesto de Egresos considerando que ambas tienen el carácter de un acto administrativo, opinión que no aceptamos por considerar que la Ley de Ingresos tiene jurídicamente los caracteres de un acto legislativo, no sólo desde el punto de vista formal, sino también desde el punto de vista material.

Desde luego, es evidente que formalmente el presupuesto, constituye un acto legislativo, por tener su origen en uno de los órganos del poder encargado de dictar las leyes y que ese carácter lo conserva aún admitiendo que es un acto en el cual existe una elaboración forzosa por parte del Ejecutivo, pues en tal hipótesis, cuya exactitud pusimos en duda el acto de aprobación que es el que le dá fuerza legal, es exclusivo de la Cámara de Diputados.

Pero la dificultad surge cuando se trata de determinar la naturaleza del acto desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca; para poder llegar a una conclusión sobre el particular es necesario conocer a fondo los efectos jurídicos que produce el presupuesto, los cuales pueden concretar a lo siguiente:

a).—El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de fondos públicos (Constitución Federal artículo 126).

b).—El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo debe rendir al Poder Legislativo. (Constitución Federal artículo 65 fracción I).

c).—El Presupuesto consecuentemente, produce el efecto de des-

cargar de responsabilidades 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 y;

d).—A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que tiene. (28).

Al referirse el citado maestro a las funciones que realiza el Estado y que se exterioriza por medio de actos de distinta naturaleza establece la necesidad de agruparlos en dos categorías:

a).—Desde el punto de vista del órgano que los realiza, es decir, adoptando u criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial y;

b).—Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidos, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

Pablo B. Nacino al tratar de la naturaleza del presupuesto, nos indica que presenta a la vez un carácter administrativo y jurídico.

Desde este punto de vista, el presupuesto de Egresos determina el límite de las satisfacciones económicas del Estado, fijando así la extensión del consumo público, y presupone los recursos con que han de ser cubiertos esos gastos. No tiene el carácter de una mera previsión sujeta a continuas rectificaciones y de valor puramente condicional y relativo, sino que asume el valor absoluto de una autorización legal, pudiendo afirmarse en tal concepto que el presupuesto del Estado es una Ley de su vida económica para un determinado periodo de tiempo.

El carácter jurídico del presupuesto surge de que esta Institución no se limita a hacer un simple estado evaluativo y comparativo de los gastos y recursos públicos, sino que importa una autorización jurídica acordada por el Poder administrador. (29).

Pio Ballesteros al respecto nos dice lo siguiente:

“Un conjunto de circunstancias determinan en cada momento histórico la existencia de necesidades que el Estado haya de atender.

“El presupuesto es misión de diversas disciplinas científicas como el derecho político, el administrativo, la economía política que estudian los procedimientos adecuados al efecto; e incumbe en último término a la representación nacional pronunciarse sobre la conveniencia del gasto público, acordándolo en definitiva”.

“Aceptada la decisión precedente, surge la obligación de satisfacer el gasto de que se trate, es decir, de realizar las entregas de cantidades reclamadas por las adquisiciones de medios materiales y trabajo personal que el Estado emplea a fin de producir los servicios públicos que le incumbe crear”. (30)

La conveniencia de que el presupuesto de egresos e ingresos se renueve periódicamente es indudable, pues los fenómenos del ingreso y egresos nacionales son esencialmente variables, de suerte que no es posible preverlos, sino para períodos relativamente cortos. Los ingresos y los egresos reflejan fielmente la vida económica de un país; por eso se considera que el presupuesto no es una ley tan estable como por ejemplo: la ley establecida por el Código Civil, porque sería preciso reformarla frecuentemente para ajustarla a las nuevas condiciones, a medida que se presentaran éstas en la vida de los negocios. Esa frecuente reforma equivaldría, de hecho, a la expedición de presupuestos nuevos de tiempo en tiempo.

El presupuesto de ingresos y egresos constituye la economía financiera de Estado, que se conduce siempre conforme a un Mandato por Delegación, lo mismo en un Estado totalitario, que en un Estado con un sistema parlamentario (solo que la naturaleza del Mandato del presupuesto, es fundamentalmente distinta a la de la Legislación Civil). En nuestro país, en efecto el Mandato Civil, es distinto al Mandato Financiero del Estado, ya que éste siempre es en beneficio de la colectividad y el Mandato Civil es en beneficio individual, así vemos como al respecto el artículo 2546 de nuestro Código Civil, establece:

“El Mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga”, y el artículo 2570 que al respecto dice: “El mandatario tiene

obligación de entregar al mandante todo lo que haya recibido en virtud del poder". (31)

En tanto, que el Mandato en la economía financiera de los Estados, la administración tiene que ejecutar lo que los órganos directivos competentes dispongan. Las instrucciones dadas a aquella deben tener por regla general una limitación material y siempre en beneficio de la colectividad.

A cada ramo de la Administración deben asignarsele previamente y con precisión sus gastos, que no deben ser rebasados, porque solo así es posible calcular los ingresos para que basten a cubrir sus gastos. El equilibrio presupuestario, esto es el establecimiento de la igualdad de los gastos y los ingresos, o sea el cubrir con éstos lo más exactamente posible el costo de los servicios públicos dentro del mismo período financiero, es el objetivo ideal de la economía financiera. Indudablemente que pueden surgir acontecimientos imprevistos que interfieran con el plan financiero y con el presupuesto; pero ésta posibilidad no excusa a la Hacienda Pública de hacer todo lo conducente a mantener el orden financiero, que es una de las condiciones esenciales para que el Estado y los Municipios puedan cumplir sus fines sin dificultad.

Del pequeño estudio realizado respecto a la naturaleza de los Egresos del Estado, podemos decir que existen tres diferencias principales entre la Ley del Presupuesto y las demás leyes, las cuales son:

a).—Toda ley puede ser proyectada e iniciada por el Poder Ejecutivo, por el Poder Legislativo, así como cualquier miembro de Consejo, ya sea Senador o Diputado, a diferencia de la Ley del Presupuesto que unicamente puede ser proyectada e iniciada por el Poder Ejecutivo.

b).—La ley del presupuesto es anual, en tanto que las demás leyes no tienen un término señalado.

c).—La ley del presupuesto debe ser aprobada unicamente por la Cámara de Diputados. Las demás leyes pueden ser iniciadas y aprobadas por una u otra Cámara.

De estas tres principales diferencias, podemos establecer que el presupuesto de Egresos es una Ley con características sui-generis, aprobada en la Cámara de Diputados y presentada por el Poder Ejecutivo para determinar los gastos que puedan hacerse en el país y de los recursos de que puedan valerse.

c).—ASPECTO POLITICO Y JURIDICO

Henry Laufenburger al referirse al aspecto político dice: "El presupuesto es un acto político, es decir, una enumeración que hace la Soberanía Popular. En las democracias, pertenece al Poder Legislativo, votar los gastos y los ingresos, poniendo así a la disposición del Poder Ejecutivo el arma política necesaria para gobernar según el programa propuesto al Parlamento y aprobado por él. Por esto la doctrina admite el principio de la previsión de los egresos sobre los ingresos".

En otros términos, el presupuesto es un programa de acción del gobierno expresado en cifras, y sancionado por los representantes del país. Por este voto, el Parlamento dá al gobierno competencia para obrar y en consecuencia para gastar, dentro de los límites del cuadro de los créditos que se hayan acordado. El presupuesto mueve todo el rodaje del Estado, es el organismo social, al igual que la sangre del cuerpo humano, y esto es tan verdadero que si el Parlamento rehusara el presupuesto se produciría una paralización de la vida social. Al mismo tiempo que fija el límite de los egresos, el Parlamento busca la manera de determinar los ingresos particularmente el impuesto. (32)

Enrique Martínez Sobral al respecto dice: "El presupuesto desde el punto de vista político y conforme a los principios de la Ciencia Política, así como de acuerdo con la generalidad de las Constituciones Modernas, solamente pueden existir en virtud de la ley, es decir para recibir fuerza tiene que ser iniciado, votado, decretado y promulgado en la forma que para la creación de las leyes establezca la Constitución del país de que se trata".

"Las leyes que crean los ingresos, es decir, las que establecen y reglamentan los impuestos y demás fuentes de recursos del Estado, las que gobiernan las propiedades de éste, las que dan nacimiento a la deuda pública, no constituyen el presupuesto de ingresos y aún cuando tienen con él estrecha relación, son accesorios de él y por lo tanto están subordinados. Estas leyes no son sino los instrumentos y métodos para hacer efectivo el presupuesto de ingresos".

"El presupuesto de ingresos es una enumeración que hace el legislador de las fuentes de ingresos que habrán de funcionar durante el período fiscal a que se refiere, con expresión de todas y cada una de las leyes en que se estatuye acerca de tales fuentes".

“El presupuesto de egresos, es la distribución que hace el legislador de las sumas que espera obtener mediante el cobro de los impuestos y demás recursos autorizados en el presupuesto de ingresos, el de egresos es una lista de autorizaciones, de créditos abiertos a favor de cada uno de los servicios públicos, a fin de que el Poder Ejecutivo pueda girar a cargo de ellos y efectuar el pago del costo de los expresados servicios”.

El principio de que los ingresos deben ser consentidos por la Nación, por conducto de sus legítimos representantes y que los egresos deben ser autorizados por ella, es una de las condiciones esenciales de la libertad política de los pueblos.

En cuanto al aspecto jurídico este mismo autor, nos dice: “Que la justificación del presupuesto se encuentra en la soberanía que actualmente reside en la Nación y no en la idea del Derecho Constitucional; que la Nación posee el derecho de autorizar los ingresos y los gastos públicos, no se desprende el fundamento jurídico, del hecho de ser los ciudadanos quienes pagan los gastos públicos, sino, “Solo en virtud de que la Nación posee la soberanía, es que ha podido ella hacerse dueña del derecho de autorizar los ingresos y gastos públicos. Si la Nación no fuera soberana, de nada serviría que pagara como lo hacia Prusia, con Napoleón: “No podría fundandose en eso reclamar el derecho presupuestal”. En un gobierno aristocrático o absoluto se ve que la masa de los contribuyentes paga sin que se le llame a determinar ni la cifra ni el destino de los Impuestos. En caso contrario, si la soberanía se encuentra desigualmente repartida en el seno de una Nación, si la aristocracia goza de una preponderancia constitucional o si el censo elimina del electorado político a una categoría de menores contribuyentes, el derecho de reglamentar los ingresos y los gastos públicos se extiende o se restringe, respecto de cada una de esas clases, siempre en proporción a la parte que les corresponde en la soberanía; al contrario, bajo el Régimen del Sufragio Universal todo ciudadano participa por igual en la gestión de los negocios públicos en virtud de su papeleta electoral, se encuentra en idéntica medida, poseedor del derecho presupuestario, cualquiera que sea el monto de sus contribuciones y aún cuando no pague ninguna.

Concíbese por lo tanto, que la conquista de este atributo de la soberanía haya provocado, en todos los pueblos hechos violentos, y sólo

mediante revoluciones terribles, ha podido ser admitida la fórmula: "Corresponde a los representantes de la nación, el derecho de votar los ingresos y los gastos públicos". (33)

Eheberg Boesler, nos dá la explicación del presupuesto en cuanto al aspecto político y jurídico, tanto en los países con régimen parlamentarios y totalitarios, en los primeros "el presupuesto de Ingresos y Egresos se somete a la deliberación y votación del Parlamento" que ejerce así su (derecho presupuestario). El Estado totalitario se distingue de los otros en que rechaza por principio éste (derecho presupuestario), es decir, de aprobar o rechazar el presupuesto por el Parlamento.

Este derecho ha sido siempre uno de los rasgos característicos de los países con sistema parlamentario, por su ejercicio más o menos constante, en donde los órganos parlamentarios han adquirido una mayor influencia sobre la política y la administración.

El derecho presupuestario del Parlamento, donde existe, se extiende en el fondo a todos los gastos y a los ingresos.

El presupuesto, tal y como ha salido de la votación del Parlamento una vez aprobado y (en su caso mediante sanción) por el jefe del Estado y publicado en forma legal, viene a ser la ley financiera y económica del ejercicio correspondiente. Todo esto da por resultado que la administración del Estado está sometida al Parlamento, por la cuantía de los créditos que se fijan en las leyes de los presupuestos de ingresos y egresos, partidas que no deben rebasarse y que sólo deben aplicarse a los fines predeterminados. Tampoco pueden realizarse por regla general transferencias de créditos de la ley presupuestaria, salvo que hayan sido autorizados previamente por el Parlamento. (34)

Benvenuto Griziotti, al referirse al aspecto político de los gastos públicos establece que: "El sujeto de la actividad financiera es el Estado, y que con esta actividad realiza sus fines, debe aceptarse que ésta actividad posee necesaria y esencialmente una naturaleza política, por cuanto que efectúa una distribución de los gastos públicos, entre los que están sujetos a la soberanía del Estado con criterios prevalentemente políticos (Finanzas Fiscales), o bien por cuanto que es un instrumento directo para lograr fines sociales y políticos del Estado. (Finanzas Estafiscales).

En realidad, el sujeto, los procedimientos, los fines de la actividad

financiera tienen un carácter político. Los medios financieros difieren de los medios económicos, y los principios de repartición de los gravámenes financieros son políticos.

En primer lugar, el Estado, es el sujeto de la actividad financiera, dotado de poderes coactivos para lograr los fines que se proponen, es el vértice de una jerarquía de fuerzas coordinadas, y de naturaleza eminentemente política.

Los procedimientos de los cuales se sirve el Estado para procurarse los recursos, emanan de la soberanía del mismo, ellos son coercitivos, de manera que el Estado puede obligar a los que están sujetos a su voluntad, a pagar las contribuciones en la medida, tiempo y modo que él mismo impone.

Toda actitud distinta individual, todo desacuerdo con esta voluntad es insuficiente, en tanto que la voluntad de los individuos es decisiva en las acciones privadas.

El ciudadano no está obligado a comprar una mercadería para la cual se le pide un precio elevado, pero no puede sustraerse a los gravámenes que el Estado le impone para los servicios que cumple en la calidad, medida y tiempo que cree mejor, todos los fines que el Estado se propone realizar con sus actividades financieras son políticos, pues son consecuencia de la naturaleza misma del sujeto activo de la finanza pública. La actividad financiera del Estado tiene por finalidad proveer a los gastos públicos, estos a su vez son medios para satisfacer las necesidades e intereses públicos, y los cuales son un medio para fomentar la vida, la prosperidad y la civilización de la Nación organizada políticamente.

La actividad financiera del Estado es, por lo tanto un medio para el cumplimiento de los fines que se propone realizar, y en la cual desarrolla una acción eminente y necesariamente política.

Según las corrientes que prevalezcan en determinado país, el fin puede variar, así como puede variar el plan financiero, mediante el cual el Estado se propone realizar sus propios fines.

La orientación general de la actividad financiera es, pues política, y ella debe considerarse de acuerdo con ese criterio, aunque sus elementos constitutivos sean más complejos". (35)

Después de haber expuesto, unas breves opiniones referentes al aspecto político del presupuesto de egresos, vemos la gran importancia

que éste representa en la vida política de los Estados, por su carácter obligatorio y las especiales condiciones que le son propios ya que por regla general éste, se deriva del principio de la Soberanía Nacional en los países con sistema Parlamentario. Se reconoce pues, a éstos pueblos el derecho de votar los impuesto y de aceptarlos, pero el presupuesto de egresos es algo más importante, ya que representa la participación de todos los fines del Estado. En efecto esta ley determina las necesidades y los gastos públicos que han de satisfacerlos, como razón y fundamento de los impuestos; y el hecho de su votación no implica tan sólo la consecución de los recursos, sino que al propio tiempo fija en materia de gastos las facultades del propio del poder administrador estableciendo a ese respecto una eficaz limitación.

Así, vemos como en las democracias la Cámara Baja electa por Sufragio Universal reivindica y obtiene, en el curso de una evolución más o menos larga, la supremacía de competencia en materia presupuestaria, mientras que la Cámara Alta, electa por Sufragio restringido e indirecto, o simplemente nominal, en donde existe o subsiste, ve que sus atribuciones financieras se reducen a un estricto mínimo, salvo en los Estados Unidos, donde el Senado, y los miembros son electos, conservan importantes prerrogativas en materia presupuestaria. Dentro de un régimen dictatorial la aprobación del presupuesto se somete aparentemente a las asambleas electas como una manifestación meramente formal.

"En un país con régimen parlamentario, como lo es Inglaterra, el Poder Legislativo, está constituido por la Cámara de los Lores, compuesta de pares hereditarios o nombrados, y por la Cámara de los Comunes, compuesta de diputados electos por escrutinio jurisdiccional por una sola vez.

La Cámara de los Lores, posee poderes financieros en derecho por la Constitución. Sucesivamente los comunes han negado a los Lores el derecho a consentir el impuesto y paralelamente el de rechazar el presupuesto de egresos. En el año de 1911, la Cámara de los Comunes, electa por sufragio universal impuso a los Lores la "Parliament Act" que privó oficialmente a la Cámara alta del poder financiero, y ésta no pudo tener más atribuciones que las relativas al registro del presupuesto tal y como le hubiera sido transmitido.

En cuanto al aspecto financiero en Inglaterra, la libertad de la

Cámara Baja es absoluta, cuando se trata de votar leyes ordinarias. En estos casos los Decretos son sometidos a la formalidad de tres lecturas, la primera es de derecho y va seguida de dos exposiciones contradictorias muy limitadas, una en favor y otra en contra de la medida propuesta, hasta después del texto impreso los diputados pueden usar libremente del derecho de discusión del proyecto de ley.

La discusión de las leyes financieras, como son las relativas a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, son mucho más sencillas. No hay necesidad de enviarlas a un Comité Permanente sino que es el Comité de la Cámara completa quien las estudia; tomando el nombre de "Suply Comittes" cuando se discuten los créditos y el de "Comité of ways mans" cuando se discute los ingresos y en cuanto a los gastos públicos el de "Suply Service".

Otro país con este sistema es los Estados Unidos de Norteamérica, en donde el procedimiento para votar el presupuesto de Egresos, presenta caracteres normales que se encuentran también en los países democráticos europeos: La intervención primero de las Comisiones, "para los gastos" una comisión de créditos en cada Asamblea, para los cobros, una comisión de vías y medios en la Cámara y una Comisión de Finanzas en el Senado. Y después la de la Cámara en pleno, la prioridad de la Cámara de los representantes sobre el Senado.

Este último, no se presta a exhibirse en materia presupuestaria y financiera, como lo ha hecho la Cámara de los Lores Británica. Por lo contrario, a pesar de la prioridad del voto de los diputados, el Senado Norteamericano conserva una gran influencia sobre los destinos financieros del país.

El procedimiento preparatorio para el voto se inicia ante la Cámara de Diputados. La comisión de Finanzas llamada de "Créditos" adopta una política financiera después de haber escuchado la exposición hecha por el Gobierno. Después once subcomisionados desempeñan el papel de investigadores, haciendo comparecer ante ella a los Ministros. Estas entrevistas cuya publicación desempeña el papel de informe, por sí mismo el proyecto ante las Cámaras. La comisión de Créditos formula sus proyectos que deben ser apoyados por los Presidentes de las once subcomisiones ante el Comité de la Cámara entera. Esta formalidad de tipo británico, tiene por objeto simplificar el procedimiento ante la Cámara entera, porque en esa forma se requiere menor núme-

ro de miembros presentes para el Quorum sin reducir, sino por el contrario, manteniendo íntegramente el derecho de iniciativa.

Los proyectos de Ley de la Comisión de Créditos aprobados por el Comité de la Cámara Entera lo mismo que las proposiciones de la Comisión de vías y medios relativos a los ingresos, se someten a discusión inmediata en la Cámara de representantes e inmediatamente al Senado dentro de un procedimiento similar un poco simplificado.

Las diferencias entre los textos votados de las dos Asambleas se resuelven con intervención de un Comité mixto compuesto de dos miembros de cada Cámara, perteneciente a los Comités que estudiaron el proyecto en los puntos concretos que dieron lugar al desacuerdo. Finalmente, los proyectos de Ley firmados por los Presidentes de las dos Cámaras, se envían al Presidente de los Estados Unidos para su aprobación. El Presidente puede oponer un veto; pero el Congreso tiene el Derecho de desecharlo y ratificar su decisión por la mayoría de los dos tercios.

“Francia es igualmente como los países que hemos citado, una nación con régimen político semejante y ocupa una situación intermedia entre la Gran Bretaña y los Estados Unidos. Bajo la tercera República, el Senado conservó, o mejor dicho ha conservado un poder restringido en Materia Financiera. La Cámara Soberana se ha mantenido en la penumbra durante la duración de las hostilidades. A partir de la liberación el gobierno no provisional se organizó a base de Asambleas únicas, consultivas o constituyentes como poder financiero limitado.

Al promulgarse la Constitución de 1875, la estructura normal del Poder Legislativo, descansaba en el principio de la igualdad de poder de las dos Cámaras pero el principio fué modificado a consecuencia de la adopción de la primacía de la Cámara Baja en virtud del artículo 8 de la Ley del 24 de febrero de 1875.

Esta Regla privó al Senado, junto con el Derecho de iniciativa de la mayor parte de los Derechos de enmienda, y no le deja sino una iniciativa negativa, es decir, el derecho, de realizar economías reduciendo los créditos votados por la Cámara.

El Proyecto de Constitución adoptado por el “Referendum” del 13 de octubre de 1946, volvió a la dualidad de las Cámaras; pero con el Consejo de la República que hace o desempeña la función de Cámara Alta ha sido eliminado, por decirlo así que el circuito financiero.

En esta forma se consolida la supremacía financiera presupuestaria de Ingresos y Egresos de la Cámara integrada por representantes electos por Sufragio Universal directo sobre la Cámara Constituida por el Sufragio restringido e indirecto.

La Ley del 14 de enero de 1943, disponía que ningún proyecto de Ley relativo a Egresos, pudiera ser sometido a la firma del jefe del Estado sino había sido discutido antes en el seno del Comité del Presupuesto.

El Proyecto de Constitución adoptado por votación popular del 13 de octubre de 1946, restablece en principio, como ya dijimos de la duplicidad de las Cámaras, En efecto, el Parlamento se halla constituido por la Asamblea Nacional, electa por Sufragio Universal, y por el Consejo de la República designado por las colectividades comunales y Departamentales por medio del Sufragio Universal indirecto.

La Asamblea Nacional es la única que vota la Ley de ingresos y egresos. El Consejo de la República se concreta a examinar en proceso de ratificación o sanción los proyectos de Ley en primera lectura en la Asamblea Nacional y comunica su resolución a más tardar dentro de los dos meses inmediatos siguientes a la fecha en que se dan a conocer. Si el Consejo de la República está conforme o nó de su dictamen dentro del plazo previsto, la Ley se promulga conforme al texto votado por la Asamblea Nacional. Si el dictamen es de desacuerdo la Asamblea examina el proyecto de la Ley en segunda lectura y decide definitiva y soberanamente sobre las enmiendas propuestas por el Consejo de la República aceptándolas o rechazándolas, total o parcialmente.

La Cámara Alta, por lo que hemos visto, se haya desprovista de poder legislativo propiamente dicho y, por consiguiente no tiene ni siquiera las atribuciones financieras relativas a los ingresos y egresos, que había conservado el antiguo Senado. La Asamblea Nacional además de la facultad de aprobar el proyecto del presupuesto de ingresos y egresos, tiene la facultad de revisar las cuentas de la Nación. El Presupuesto votado por la Asamblea, electa por sufragio universal, queda sujeto a la simple aprobación del Consejo de la República en las mismas condiciones que las leyes ordinarias.

La facultad del Consejo está restringida en tal forma que las iniciativas formuladas por sus miembros solo se transmiten a la Asam-

blea Nacional cuando no tienen disposiciones que impliquen disminución de ingresos o aumento de gastos. (36).

La estructura política de nuestro país, sigue los mismos liniamientos de estos Estados, pues en igual forma está compuesto por un Poder Legislativo integrado por dos Cámaras una de diputados y otra de Senadores, los cuales serán designados por elección directa, disposición establecida por el artículo 54 de la Constitución Política de 1917.

A este respecto el artículo 52 de nuestra Constitución establece que: "Se elegirá un Diputado Propietario por cada ciento setenta mil habitantes o por una fracción que pase de ochenta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y en cada Estado y Territorio, pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados y la de un Territorio cuya población fuese menos de la fijada en este artículo, será de un diputado propietario". La duración representativa de los diputados al Congreso de la Unión será de tres años, (artículo 51 de la Constitución). Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

El artículo 56 de nuestra Constitución Política, al referirse a la otra Cámara, establece que: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal electos directamente y en su totalidad cada seis años". (los Territorios en consecuencia, no están representados en la Cámara de Senadores).

En México, desde el punto de vista político, las facultades de las Cámaras en materia hacendaria se ejercita a través de tres actos:

La expedición de la Ley de Ingresos, la expedición del Presupuesto de Egresos y la aprobación de la Cuenta Anual.

La administración pública, tiene necesariamente que erogar gastos para poder prestar los servicios públicos que constituyen su objeto; la autorización de tales gastos consta en el Presupuesto de Egresos que aprueba la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión, disposición que se encuentra en el artículo 74 fracción IV de la Constitución vigente.

El Poder Legislativo de nuestro país, como ya anotamos se encuentra integrado por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, que son los representantes del pueblo y elegidos por voto directo.

En consecuencia, el fundamento político para votar y sancionar los

ingresos y los egresos lo encontramos en el artículo 39 de nuestra Constitución que dice: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno", y el artículo 41 de la Constitución que dice: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de incompetencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

En consecuencia, los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución representan la garantía que se otorga al pueblo contribuyente, para que él, no pague más impuestos que los que sus representantes decreten.

"Muy fácilmente se comprende que corresponde a la Cámara de Diputados, examinar la cuenta anual de gastos generales que debe presentarle el Ejecutivo, supuesto que puede presumirse que ella es quien posee más amplios informes especiales, quien más directamente representa las opiniones, los sentimientos y las aspiraciones del pueblo, y quien más inmediatamente depende del apoyo de éste, puede ser más vigilante y cauto para imponer las contribuciones que una asamblea que emana exclusivamente de los Estados en su carácter político y soberano". (37)

Si la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos deja de señalar la retribución que correspondiere a un empleo establecido por el Congreso, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la Ley que estableció el empleo.

De este modo se evita que una sola Cámara, pasando sobre la voluntad de la otra, pueda privar de eficacia a la Ley que creó los empleos, para lo que bastaría con no asignarles dotación. Actitud tal que de la Cámara de Diputados sólo se explicaría por un propósito de desarmar al Ejecutivo, quitándole empleados; es entonces cuando debe funcionar el bicamatismo, por la intervención de la Cámara reguladora que es el Senado.

Como consecuencia de las doctrinas y la legislación que acaban de expresarse llegamos al siguiente corolario:

Ninguna percepción es legítima y ningún gasto puede hacerse, sino

en virtud de los presupuestos de Ingresos y Egresos. De donde se desprende que corresponde al Poder Legislativo en los países de Régimen Parlamentario, la facultad exclusiva, de fijar los ingresos y los egresos de la Nación respectivo. Por lo tanto, toda percepción que no está autorizada en el Presupuesto de Ingresos y todo gasto que no se apoya en el Presupuesto de egresos, constituyen, la primera, una exacción ilegal y el segundo una malversación de fondos.

d).—ESTRUCTURA Y PREPARACION DE LOS EGRESOS

Siendo el presupuesto, reflejo exacto de toda la actividad administrativa de los países, es natural que el de cada Estado ofrece una estructura diversa, que estará a su vez, con la política administrativa propia de él. Sin embargo, pueden fijarse una serie de características comunes a todos los presupuestos de los Estados Modernos que son los que constituyen la esencia de la estructura formal de ellos.

Se han señalado como reglas fundamentales que preciden la estructura del presupuesto de egresos las siguientes: a) Universalidad; b) Unidad; c), especialidad y d), Anualidad. (38)

a).—La universalidad del presupuesto consiste en que todos los gastos públicos deben ser considerados en él. En nuestro país el precepto legal que lo establece es el artículo 126 constitucional, ya que previene que no puede hacerse ningún gasto que no esté autorizado en el presupuesto.

b).—La unidad implica que haya un solo 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 ellas.

c).—La especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado.

La finalidad de esta regla es, no solo establecer orden en la administración de los fondos públicos, sino también para dar la base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones.

d).—La anualidad implica que el presupuesto solo tiene duración por el término de un año, de tal manera que las prevenciones que con-

tiene deben referirse a las necesidades que dentro del propio año es necesario satisfacer.

“Todos, se dividen en dos grandes grupos o estados, el primero de los cuales comprende los egresos y el segundo los ingresos. En aquellos países en los que la unidad del presupuesto se lleva con todo rigor, en ambos estados se distinguen a su vez dos partes, que comprenden respectivamente, los gastos e ingresos ordinarios y extraordinarios. Cuando existe específica e independientemente un presupuesto extraordinario, tal división lógicamente desaparece por pasar las cifras correspondientes a los extraordinarios, a tal presupuesto especial.

Dentro de cada uno de estos dos grandes estados, se establece una serie de capítulos, títulos, apartados, etc., etc., en los que se van agrupando y subdividiendo los diversos egresos e ingresos. Estas agrupaciones y divisiones pueden hacerse atendiendo a dos criterios fundamentales: el sistema real u objetivo y el formal. Con arreglo al primer criterio los gastos públicos se agrupan por materias objetivamente conexas y los ingresos con armonía a sus peculiares características económico-financieras. Con arreglo al criterio formal ingresos y egresos se agrupan por el Departamento Ministerial a que corresponde su administración.

El criterio formal, es el predominante por lo que respecta a la clasificación de los gastos públicos, pues sólo existe una excepción a este respecto en Inglaterra, en donde también se aplica el real u objetivo.

Con arreglo a este principio formal, el estado del presupuesto que comprende los egresos, se subdivide en tantas secciones como títulos, como Departamentos Ministeriales existen en el país, y luego dentro de cada Departamento tiene una serie de subdivisiones que reflejan los diferentes servicios que a cada uno de ellos incumbe y que es más o menos extensa, según la mayor o menor importancia que se concede al principio de la especificación. Generalmente existen en todos los presupuestos por muy rigidamente que se acomoden al sistema formal, algunas secciones o capítulos especiales en que se agrupan determinados los gastos de carácter general y específico, como son los de la llamada lista civil o jefatura suprema del Estado, de las Instituciones Parlamentarias o semejantes, servicio de la Deuda Pública, gastos de percepción de los impuestos y demás ingresos del Estado, y otros de naturaleza análoga”. (39)

Al respecto Guillermo Ahumada, nos explica que, "el presupuesto para ser claro y sincero debe contener un cálculo de todos los recursos y de todos los gastos, con la aproximación de exactitud necesaria como un medio de hacer conocer, por sus cifras y por los documentos que lo acompañan, a todo el mundo, (contribuyentes, prestamistas, deudores, etc.; etc.). La gestión administrativa que el gobierno cumple para la colectividad".

"Las reglas de universalidad y unidad exigen un sólo presupuesto y en ese presupuesto la expresión total de los recursos y los gastos. (40)

"El presupuesto general del Estado en España, se divide en cuanto a su estructura, en dos partes llamados estados A y B. Se incluyen en el primero las obligaciones que la Hacienda Pública deba satisfacer en el curso del año, y en el segundo el proyecto de los recursos que se consideran realizables para cubrir aquellas atenciones; a pesar de las críticas teóricas que originó en otro tiempo, el que se diera la primacía al gasto público sobre los ingresos, legalmente ha predominado siempre el criterio de establecer los gastos como reflejo de la orientación política del gobierno y de adaptar a ellos los ingresos.

El Presupuesto de egresos en España se divide en dos partes; la primera, que comprende las obligaciones generales del Estado y la segunda la de los Departamentos Ministeriales. Esta división no tiene sin embargo, el alcance que tiene en Inglaterra, donde las obligaciones generales del Estado forman un grupo de gastos invariables fijados por un largo período.

La primera parte comprende las secciones siguientes: 1o.—Jefatura del Estado; 2o.—Falange Española Tradicionalista; 3a.—Deuda del Estado; 4o.—Clases pasivas; y 5o.—Tribunal de Cuentas.

La segunda parte se divide en secciones por Departamentos Ministeriales y algunos conceptos generales. En la actualidad hay las siguientes Secciones: 1o.—Presidencia del Gobierno; 2o.—Ministerio de Asuntos Exteriores; 3o.—Ministerio de Gobernación; 4o.—Ministerio del Ejército; 5o.—Ministerio de Marina; 6o.—Ministerio del Aire; 7o.—Ministerio de Justicia; 8o.—Ministerio de Industria y Comercio; 9o.—Ministerio de Agricultura; 10o.—Ministerio de Educación Nacional; 11o.—Ministerio de Obras Públicas; 12o.—Ministerio de Trabajo; 13o.—Ministerio de Hacienda; 14o.—Gastos de las Contribuciones y Rentas Públicas; 15o.—Participaciones de Corporaciones y Particulares en Ingresos del

Estado; 16o.—Acción de España y Marruecos; y 17o.—Obligaciones a extinguir de los Departamentos Ministeriales.

En el Estado letra B se consigna el Presupuesto de Ingresos, el cual también se divide en varias secciones". (41)

Henry Laufenburger, al referirse a la Estructura del Presupuesto de Egresos nos dá una explicación de un presupuesto de Egresos único, y hace notar que, desde el fin de la Primera Guerra Mundial, la intervención progresista del Estado en materia económica y social ha aumentado sin cesar el cuadro presupuestario.

Después del segundo conflicto Mundial, los Egresos de funcionamiento no constituyen sino una fracción de verdad muy importante, del conjunto presupuestario pero han debido ceder terreno a los Egresos de Transferencia que se refieren a las deducciones sobre los recursos de los contribuyentes, con el único fin de dedicar Ingresos, sin contrapartida de servicios proporcionados, a varias categorías sociales, antiguas (Rentas del Estado), y nuevas asistencias sociales económicamente débiles subvencionadas. (42).

Los países anglosajones en cuanto a la estructura del presupuesto, han permanecido constantemente fieles a la unidad presupuestaria Inglaterra y los Estados Unidos han tenido siempre cuidado de hacer aparecer el conjunto de los egresos y los ingresos en un documento único sometido al conocimiento y a la sanción del Poder Legislativo. Salvo en periodos de guerra, el impuesto aparece como el medio de financiamiento de los gastos tanto ordinarios como extraordinarios. La realización de ciertas inversiones está reservada, sobretudo en los Estados Unidos, a organismos autónomos, fuera del presupuesto bajo la reserva de control por medio del Poder Central.

La Gran Bretaña ha tenido siempre el cuidado de presentar al Parlamento, en un documento único y completo todas las cargas tanto normales como excepcionales.

El presupuesto de gastos del Estado Inglés, durante el periodo de 1944/45 comprende partidas destinadas a: Servicios de Fondos Consolidados, Intereses y Gestión de la Deuda Nacional, Pagos al Tesoro de Irlanda del Norte, otras remisiones de fondos consolidados, Defensa Nacional, Administración Civil, Renta anterior y saldo deudor del Presupuesto de Correos y Créditos Extraordinarios.

Tradicionalmente el presupuesto británico, incluye gastos perma-

mentes que escapan al voto anual, como por ejemplo, el interés de la deuda nacional.

Los créditos de explotación se refieren, por una parte a la Administración, por otra a la administración de los servicios generales como el de las Aduanas, el impuesto sobre los artículos alimenticios y los servicios de correos en la medida y proporción en que acusan o producen un déficit. Los gastos directos e indirectos de guerra son cargados en bloque sobre los créditos extraordinarios.

En los Estados Unidos, la cuestión de los gastos extraordinarios reviste un aspecto particular. Este término no tiene razón de ser más que en un período de guerra, cuando es necesario hacer un esfuerzo que sobrepasa en mucho la capacidad contributiva de la nación y es necesario recurrir al crédito en todas sus formas.

Así, los presupuestos de 1946 y 1947, que se presentan al día siguiente de la terminación de la guerra, se resienten todavía fuertemente de sus consecuencias financieras, presentan bajo una misma rúbrica los créditos militares y civiles (administración, seguridad social, intereses de la deuda, grandes trabajos) y no admiten ningún fraccionamiento ni para los gastos productivos, ni para los gastos no periódicos.

Por una preocupación de claridad, el presupuesto federal de los Estados Unidos incluye el financiamiento autónomo para los "trusts" que gozan de cierta autonomía y que realizan con sus recursos (cotizaciones, subvenciones de los Estados, intereses de cartera) gastos sociales, y colocación de fondos rentables. Las cuentas de servicio de correos son igualmente referidas al presupuesto.

Tomando en cuenta los gastos llamados extraordinarios para el equipo nacional, la ayuda a la Agricultura y la asistencia financiera a los países de Europa, el Gobierno de los Estados Unidos se esfuerza por realizar el equilibrio del presupuesto total con ayuda de los recursos fiscales y asimilarlos reduciendo al mínimo, el recurso del crédito.

El presupuesto de gastos de los Estados Unidos correspondiente al período de 1948/49 contenía partidas destinadas a: la Defensa Nacional; Antiguos combatientes; Negocios y Finanzas Internacionales; Bienestar, salubridad y seguridad social; Alojamiento; Educación de Investigaciones; Agricultura, Explotación de recursos naturales; Transportes, Comunicaciones; Finanzas, Comercio e Industria, mano de obra; Gastos de Gobierno, Servicio de la deuda federal.

En Francia, inspirándose en la doctrina favorable a la aclaración y a la unificación de las cuentas presupuestales, una comisión de técnicos ha sometido hacia fines de 1949 a la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional un proyecto de reformas que propone la integración de todos los egresos y de todos los ingresos, en un solo documento presupuestal de carácter global.

En su artículo primero, el Proyecto de reformas expone el siguiente principio fundamental:

El presupuesto general del Estado agrupa en conjunto los ingresos y los egresos del Estado, y comprende las subdivisiones siguientes:

Presupuesto ordinario; Inversiones; Presupuestos anexos; Servicios especiales:

Como anexo al presupuesto general se presentan las operaciones de empréstito.

En lo que concierne sobre todo a los egresos de inversión, la comisión propone que las previsiones puedan ser presentadas en su totalidad o parcialmente dentro del cuadro de un presupuesto de inversiones.

Cada previsión de inversión será sometida a las mismas reglas que los capítulos del presupuesto ordinario. En caso de insuficiencia de ingresos, el financiamiento de las inversiones estará asegurado con la ayuda de los recursos de tesorería.

Sea lo que fuere, previas unas recomendaciones formuladas por la comisión antes de la sanción legislativa, los poderes públicos han consagrado, a partir de 1949, el principio y la técnica de un presupuesto universal del Estado.

El progreso esencial de la nueva estructura francesa que delimita dentro del cuadro de un presupuesto único los gastos de explotación, los gastos de inversión y los gastos de tesorería, es que se reconoce oficialmente el empréstito como medio de financiamiento de los gastos de capital. (43)

En nuestra legislación la estructura del presupuesto de Egresos se considera como aquel proyecto que se encuentra formado por un conjunto de documentos preparados por el Poder Ejecutivo para presentarlos ante la Cámara de Diputados, integrando el programa de las actividades oficiales, obras y servicios a cargo del Gobierno Federal, en forma de previsiones de Egresos, ajustándose al siguiente sistema. (44)

Los documentos que presentará el Ejecutivo de acuerdo con el mandato anterior son:

I.—Informe a la Cámara de Diputados, acerca de la situación Hacendaria del Gobierno Federal durante el último ejercicio y el periodo que se haya estudiado en el corriente, y respecto de las condiciones previstas para el próximo;

II.—Estimación total de los ingresos señalados por la ley de ingresos correspondientes al próximo ejercicio fiscal;

III.—Previsiones de Egresos destinados a cada ramo, para el sostenimiento de los servicios públicos en el siguiente ejercicio fiscal;

IV.—Los estados que a continuación se exponen:

a).—Comparaciones de las estimaciones y recaudaciones de ingresos del ejercicio pasado, con las estimaciones del ejercicio en curso y del siguiente;

b).—Comparación de las previsiones de ingresos y del ejercicio real en el último año, con las previsiones de los ejercicios presente y venidero.

c).—Comparación de los ingresos con los egresos en los tres años mencionados.

d).—Comparación, por ramos del proyecto que presenta el Ejecutivo para el siguiente ejercicio, con las autorizaciones originales y reformas que se hubieren hecho al Presupuesto en curso; y

e).—Resumen, por carácter y por objeto, de las erogaciones previstas en el presupuesto para el próximo ejercicio.

V.—Los demás informes financieros y datos estadísticos que el Ejecutivo estime convenientes agregar para la mejor inteligencia política hacendaria y del programa de la administración.

Las autorizaciones previstas en la fracción III del párrafo anterior, se clasificarán por ramos de la administración y comprenderán los Poderes Legislativo, Judicial, Presidencia de la República, Secretarías, Departamentos de Estado, Procuraduría de Justicia, Inversiones y Deuda Pública.

Además de la agrupación funcional, las previsiones de autorizaciones se calcularán por su naturaleza conforme a las bases siguientes:

I.—Como grupos fundamentales de autorización se consideran los capítulos que a continuación se enumeran:

GASTOS

ELABORACIONES

ADQUISICIONES

INVERSIONES

CANCELACIONES DE PASIVO Y

EROGACIONES ESPECIALES

II.—Estos capítulos se dividen en conceptos, o sea en grupos o autorizaciones de naturaleza semejante; y

III.—Los conceptos se dividirán, a su vez en partidas representadas por las autorizaciones específicas del presupuesto.

La división de los capítulos en conceptos y partidas se hará en la forma que determine el instructivo que al efecto expedirá anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El propio instructivo contendrá una clasificación de empleos, en la que se cuidará de agrupar funciones afines, con objeto de que las remuneraciones guarden una estrecha relación en el servicio que se desempeñe.

En cuanto a su **Preparación**, la elaboración del presupuesto de Egresos, encierra dos órdenes de problemas distintos.

De una parte, los correspondientes a su elaboración en sentido estricto, esto es, a la fijación de sus diversas partes y de las cifras tanto de gastos públicos como de sus ingresos, problemas que en realidad son de naturaleza estrictamente técnica, y de otra, los referentes a la competencia de los diversos poderes y órganos del Estado en la iniciativa y resolución sobre materia financiera, que reviste principalmente un aspecto político. (Con excepción de los Estados Unidos de Norteamérica, la formación del presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo o sea, a la Administración. En este país sin embargo, la estricta y rigurosa separación de poderes base de su Constitución, ha hecho que esta formación y preparación del presupuesto sea función del cuerpo legislativo, a cuyo fin existen las Cámaras de que ya hablamos anteriormente encargadas de cumplir tal misión).

En todos los países de organización liberal y parlamentaria, la aprobación del presupuesto corresponde al Poder legislativo existe sin embargo, un marcado matiz diferencial en ellos. En Inglaterra, este Dere-

cho se limita a aprobar o rechazar o disminuir los gastos propuestos por la Corona, sin que este facultado el Parlamento a proponer otros nuevos, o el aumento de los propuestos. En los demás Estados organizados con arreglo a tales principios, por el contrario, las Cámaras son absolutamente soberanas, pudiendo aumentar, disminuir o modificar en cualquier sentido las proposiciones del Ejecutivo.

En los Estados de Régimen totalitario, en los que ha desaparecido la distinción de poderes, al asumirlos todos el Jefe o caudillo nacional, tales problemas carecen totalmente de sentido, ya que la suprema resolución en la materia se encuentra comprendida en las facultades ilimitadas de aquel.

Es indudablemente lógico, y lo más adecuado desde el punto de vista técnico, que sea la propia administración a la que corresponda la preparación del presupuesto. En sus manos se encuentran todos los elementos necesarios y esenciales para calcular los ingresos y los egresos y realizar el ajuste de estas dos partidas que son las operaciones esenciales que tal preparación implica.

El procedimiento que la administración sigue para la elaboración del presupuesto es el que lógicamente se desprende de su naturaleza y aplicación.

Aquellos órganos administrativos de los que depende cada servicio, y que son los competentes para ordenar o realizar el gasto por él originado, establecen las cuantías de ellos para cada ejercicio en vista de los producidos en el interior, caso de que el servicio en cuestión se haya de realizar en las mismas condiciones anteriores o bien con los aumentos o disminuciones que para sus futuras transformaciones se calculen. El Ministerio de que dependen los servicios, totaliza las estimaciones hechas para cada una de estas ramas del Departamento y formula el presupuesto general del mismo.

Establecidos así los presupuestos de gastos de los diferentes Departamentos Ministeriales y de los servicios especiales (Jefatura del Estado, Representación Nacional, etc., etc.). Pasan al Ministerio de Hacienda, que, juntamente con la correspondiente a su Departamento que ha de confeccionar lo mismo que los otros, determina las cifras globales de gastos. Más a este Ministerio corresponde también una función muy importante y de mucha más trascendencia: La de formular el Presupuesto de Ingresos.

En primer lugar, habrá de estimar este Ministerio si el gasto público total que se propone por conjunto de los Departamentos Ministeriales es o no soportable para la capacidad contributiva del país, ya, que en caso de no serlo, habrá en primer término, que desistir de los aumentos presupuestos e incluso que proceder a una reducción de los gastos ya aceptados en otros ejercicios si las exigencias de restricción así lo impusiesen.

De otra parte, ha de proceder el Ministerio de Hacienda al cálculo y fijación de la cuantía de cada uno de los ingresos, labor más difícil y delicada en la confección del presupuesto de egresos. Los rendimientos de algunos de los conceptos comprendidos en los ingresos del Estado son indudablemente fáciles de determinar, como ocurre a los que están constituidos por aportaciones fijas de otras entidades o corporaciones de derecho público, y los tributos de carácter fijo. Sin embargo tales ingresos suponen una parte muy limitada de la totalidad de ellos. En los Estados Modernos está constituida esta mejoría por impuestos de cuota sobre la producción y la renta o sobre la circulación y el consumo y por lo tanto, sujetos a todos ellos las alternativas o circunstancias que se presenten en la vida económica. De aquí la dificultad de estimar con cierta exactitud los probables rendimientos de tales ingresos. Ello no obstante, los resultados de ejercicios anteriores y las previsiones que sean posibles establecer respecto a la orientación y ritmo de la economía nacional en el futuro, hacen posible, en circunstancias normales, establecer estimaciones aceptables.

Una vez, confeccionado de esta manera el proyecto del presupuesto de egresos pasa éste a examen de aquellos órganos supremos del Estado que han de dar la aprobación del mismo introduciendo, en su caso, las modificaciones que estiman convenientes y sean compatibles con las circunstancias existentes.

En los países de régimen parlamentario, estos órganos a quienes ha de ser sometido el presupuesto para su aprobación, son las dos Cámaras. En los países en los que imperan los regímenes totalitarios, es el jefe o caudillo nacional el que tiene tal facultad, previa deliberación de su Consejo de Ministros.

Esta semejanza formal del procedimiento, seguido en la aprobación del presupuesto de egresos con la que se sigue para las disposiciones legislativas, ha llevado a que en la práctica de algunos Estados se ca-

lifique al presupuesto de ley. Sin embargo, al analizar la naturaleza de éste, ya con anterioridad anotamos que carece de los rasgos de generalidad que caracterizan a la ley, por lo que los tratadistas de Derecho Público lo designan como: "un (acto condición); esto es como un acto del Estado que, es base o condición indispensable para la realización de todos aquellos otros de orden administrativo que implican gastos. (45)

Al respecto el tratadista Pablo B Nasino nos dice que, la preparación del presupuesto es una tarea enteramente administrativa. Cada Dependencia hace el cálculo de los gastos que considera necesarios para los servicios a su cargo; y el Ministro de Hacienda, en posesión de estos datos y de los que adquiere mediante la evaluación del producto de las contribuciones y rentas públicas, redacta el cuadro general de los gastos y los ingresos del Estado. Después se subdivide cada una de estas dos secciones del presupuesto general: La de los gastos se fraccionan por razón de los Ministerios que han de efectuarlos; y la de los ingresos se subdivide atendiendo a los centros que deben recaudarlos, o bien por la agrupación de los que tienen análoga naturaleza.

Es pues, el Ministerio de Hacienda, quien inicia la preparación del presupuesto, debiendo a tal fin realizar una tarea tan difícil como delicada. Con las planillas estadísticas a la vista, estudia la marcha de las rentas en los últimos años, proyecta el monto de las economías a realizar, y bosqueja el plan general a seguir en el año inmediato sucesivo. Se hace entonces más delicada y compleja la tarea del Ministro de Hacienda, pues debe tener la autoridad y energía necesarias para contener las exigencias de sus colegas de Ministerio, quienes no sólo tienden a resistir, en nombre de los intereses del país, toda pretensión de aquel encaminada a realizar economías de consideración, sino que le dirigen peticiones de crédito, que, si bien fundadas en el natural deseo de aumentar la importancia de los servicios y de mejorarlos continuamente, propenden a elevar los gastos haciendo que excedan del límite de los recursos disponibles. Por otra parte, la estimación de los rendimientos que cabe asignar a cada uno de los orígenes de ingresos, exige que el Ministro de Hacienda, proceda con suma prudencia y con un profundo conocimiento de la situación económica del país, teniendo siempre presente que la condición primordial del presupuesto es la exactitud de sus guarismos, y que deberá ceñirse estrictamente a la verdad, evitando que se oculten o disfracen gastos inevitables y que se violen o exageren los ingresos. (46)

En nuestro país, en cuanto a la preparación del presupuesto se observan las siguientes formas:

Son las Dependencias del Ejecutivo las que envían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, antes del 31 de julio de cada año, las observaciones que crean convenientes hacer por lo que se refiere a sus respectivos ramos y las modificaciones que propongan introducir para el siguiente ejercicio fiscal.

Antes del día primero de septiembre, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer las modificaciones que se hayan hecho al instructivo para la formación del presupuesto de Egresos y comunicará las indicaciones especiales que estime pertinentes a cada Ramo. La misma Secretaría, a más tardar el 1o. de octubre de cada año comunicará a las Dependencias Federales la suma que, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo, haya previsto para el presupuesto del Ramo y la distribución proyectada de dicha suma.

Durante la segunda quincena del mes de octubre, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, convocará a los Representantes que designen las Dependencias Federales, para darles instrucciones respecto a la preparación del proyecto del presupuesto y unificar el criterio en relación a los problemas que se hubieren presentado. El primero de noviembre de cada año, a más tardar, las Dependencias Federales enviarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus proyectos preliminares del Presupuesto, en la inteligencia de que los susodichos proyectos, en cuanto a su estructura formal, debiera seguir los lineamientos prescritos por el instructivo que gire la Secretaría antes mencionada.

Previos los estudios, revisiones e investigaciones que la mencionada Secretaría estimen necesarios, de acuerdo con su competencia y atribuciones en materia de Presupuesto de Egresos, se expresará, en dictámenes separados, las modificaciones conducentes a los proyectos de presupuesto, con objeto de obtener una mayor economía y eficiencia en cada ramo de la administración. Estos dictámenes serán dados a conocer a los jefes de las Dependencias Federales, antes de resolver en definitiva los problemas que se hayan suscitado.

El día 1o. de diciembre de cada año, a más tardar, las Dependencias Federales, presentarán los proyectos definitivos con las modificaciones hechas de acuerdo con los dictámenes señalados en el párrafo anterior.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formulará el proyecto de Presupuesto General definitivo y juntamente con el Informe en el que se hagan constar los datos y consideraciones oportunos, será presentado al C. Presidentes de la República para su aprobación.

Si alguna de las Dependencias Federales dejare de presentar su proyecto de presupuesto en los plazos que fija la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedará facultada para formularlo, a efecto de presentar el proyecto de presupuesto íntegro a la Cámara de Diputados. (47).

De este pequeño estudio sobre la estructura y preparación del presupuesto, desprendemos que en nuestro país, tales funciones le corresponden al Poder Ejecutivo, por conducto principalmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que constituye el órgano técnico que para el efecto dispone, siguiendo este sistema generalmente todos los países de organización liberal y parlamentaria, es decir el gobierno propone previa aprobación legislativa.

Es conveniente que el Ejecutivo proyecte e inicie la Ley del Presupuesto de Egresos, por contar con medios y elementos técnicos más capacitados, para desarrollar esta función tan compleja y delicada. Además el Ejecutivo, es el indicado para conocer mejor que otro órgano del Estado, acerca de la situación hacendaria del país, para satisfacer las necesidades y servicios públicos.

-
- (3). Principios de Ciencia de las Finanzas. (pag. 146)
 - (4). Tratado de Finanzas Públicas. (Tomo I pags. 55-56).
 - (5). (Op. Cit. pág. 163).
 - (6). Tratado de Finanzas. (pag. 68).
 - (7). Citado por Salvador Odría, Finanzas. (Vol. III pag. 282).
 - (8). Derecho Administrativo. (Pag. 823).
 - (9). Tratado de Derecho Administrativo. (Tomo II pag. 528).
 - (10). Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Admón. (Pag. 128).
 - (11). Derecho Administrativo. (Volumen II pág. 413).

- (12). Derecho Administrativo Alemán. (Tomo II pág. 149).
- (13). Finanzas Públicas. (pág. 121).
- (14). Finanzas Comparadas. (pág. 17).
- (15). Principios de Hacienda Pública. (pág. 327).
- (16). Principios Generales de Derecho Administrativo. (pág. 21).
- (17). Derecho Administrativo. (V Edición. pág. 457).
- (18). Publicación de la Secretaría de Hacienda y Cred. Publ. 1948.
- (19). Tomo LXXVI de 16 de junio de 1943.
- (20). Tomo LXIX de 11 de julio de 1941.
- (21). Tomo LXXVI de 16 de junio de 1956.
- (22). (Op. Cit. pags. 723-724).
- (23). (Op. Cit. pág. 414).
- (24). "Droit Constitutionnel", citado por Guillermo Ahumada. (Op. Cit. Tomo III pág. 726).
- (25). "Les Principios generaux du droit administratif". (2a. edición 1914. - citado por Guillermo Ahumada. Op. Cit. Tomo III pág. 727).
- (26). Gabino Fraga, Der. Adm. (VI Edición págs. 34-35).
- (27). Elementos de Hacienda Pública (págs. 307-308).
- (28). (Op. Cit. págs. 438-439).
- (29). (Op. Cit. pág. 69).
- (30). Manual de Hacienda Pública. (págs. 84-85).
- (31). Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.
- (32). (Op. Cit. págs. 23-24).
- (33). (Op. Cit. págs. 310-311).
- (34). (Op. Cit. págs. 32-33).
- (35). (Op. Cit. págs. 46-49).
- (36). Henry Laufenburger. (Op. Cit. págs. 21-26).
- (37). Votos de Ignacio L. Vallarta. (Tomo II pág. 14).
- (38). Gabino Fraga. (Op. Cit. pág. 434).
- (39). J. Alvarez de Cienfuegos, (Hacienda Pública págs. 17-18).
- (40). (Op. Cit. pág. 780).
- (41). Eheberg Boesler. (Op. Cit. pág. 45).
- (42). (Op. Cit. págs. 61-65).
- (43). H. Laufenbruger. (Op. Cit. págs. 78, 80, 88, 92 y 94).
- (44). Ley Org. del Presupuesto de Egresos de la Fed.
- (45). J. Alvarez de Cienfuegos. (Op. Cit. págs. 38-40).
- (46). (Op. Cit. págs. 79-80).
- (47). Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Fed.

C A P I T U L O I I .

LEGISLACION DE LOS EGRESOS.

- a) .—Los egresos en el Derecho Constitucional.
- b) .—Jerarquía de los egresos y su principal clasificación.
- c) .—Proceso de ejecución de los egresos.

a).—LOS EGRESOS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL

Toda la materia del presupuesto forma parte especialmente del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo. En ciertas naciones la contabilidad del Estado es objeto de un tratamiento particular, y del cual señalaremos algunos puntos fundamentales.

Los presupuestos deben contener todos los gastos públicos, así como también todos los recursos con que cuenta el Estado; no hay que ocultar nada, ni ninguna riqueza debe perderse por vías disimuladas.

El derecho al presupuesto es, como ya anotamos anteriormente al tratar del aspecto político de los mismos, el primer signo de independencia. Los países que determinan libremente sus gastos públicos y sus ingresos, son autónomos o en vías de valerse solos. De manera que las Colonias inglesas o de cualquier otro país, que tiene derecho al presupuesto y a la autonomía financiera como en el caso de Australia o Canada, dependen de la Madre Patria por un débil hilo.

El Derecho Constitucional, se ocupa del derecho al presupuesto como algo fundamental. Numerosas revoluciones no han tenido otro origen que las controversias sobre las funciones de los Parlamentos en materia de ingresos y de gastos públicos.

Es evidente que el pueblo, que los paga, se halla facultado para limitar los gastos y acordar sus entradas; la Gran Bretaña, ha precedido a todos los otros países en la afirmación de que cada ingreso y egreso del Estado debe ser aprobado por el pueblo, y sus más antiguas Cartas Constitucionales sostienen este principio, que después debía volverse patrimonio de todas las naciones civilizadas, y el que es tan remoto que los historiadores de la Constitución Inglesa no han llegado a descubrir su origen.

La primera condición de libertad y de la autonomía para un pueblo es disponer de sus recursos financieros a través de sus órganos de Representación Nacional. Todas las grandes luchas constitucionales,

en la Gran Bretaña, los Estados Unidos y Francia han nacido a causa del derecho al presupuesto, la larga cuestión entre las monarquías y los Parlamentos en la Gran Bretaña, en Francia en 1789, y durante los siguientes años, así como las guerras de independencia en América siempre se suscitaron a raíz del presupuesto y el derecho a percibir los impuestos.

Los tratadistas de Derecho Constitucional y las grandes historias políticas abundan en recuerdos de luchas épicas sostenidas por los pueblos modernos para adquirir la facultad de disponer libremente mediante el Poder Legislativo de las finanzas públicas, así como el derecho de resistir a las atribuciones invasivas del Poder Ejecutivo, en todos los actos de la vida nacional.

La primera cosa que hace toda dictadura es limitar la acción de los Parlamentos en materia de ingresos y gastos públicos, las dictaduras surgidas en Europa, y que han sido la contradicción de las antiguas organizaciones constitucionales, empezaron por anular los derechos de los Parlamentos en materia de presupuestos, pero con esto se ha determinado una inexactitud siempre mayor en los presupuestos de aquellos países de régimen absolutista, en donde las libertades constitucionales han sido sofocadas.

La idea medioeval de que un rey tiene derecho de disponer de los recursos de los ciudadanos como un secreto de Estado, es lo que más repugna a la conciencia, de un pueblo adelantado. Solo después de largas luchas contra la realeza, los pueblos, han llegado a establecer estos principios fundamentales; que los impuestos no pueden ser recaudados sin la aprobación del Parlamento y que los gastos públicos y los ingresos no pueden sancionarse por tiempo indefinido sino que deben ser autorizados cada año.

La historia constitucional del derecho al presupuesto en Francia según Stowrm, se divide en tres grandes períodos: 1o.—período de los Estados Generales, es decir hasta 1614; 2o. Período de los Parlamentos hasta 1789; 3o. Período de la organización actual después de 1789.

Al respecto la Constitución Francesa de 1789, estipulaba en su Capítulo V artículo 1, a propósito de los ingresos lo siguiente: "Las contribuciones públicas deben sancionarse cada año con el cuerpo Legislativo y no podrán subsistir más allá del último día de la sesión siguiente, sino han sido renovadas expresamente". Así vemos como ya

se establecía desde éste tiempo el principio de la anualidad de los egresos. Por otra parte la misma Constitución fijaba que "los Ministros están obligados a presentar cada año al cuerpo legislativo, a la apertura de la sesión, el plan de los gastos que requieran sus respectivas reparticiones".

Los Estados Generales eran la continuación de las antiguas Asambleas Federales. En el período de los Parlamentos los Estados Generales no fueron convocados nunca; pero los Parlamentos siempre se esforzaron por conquistar el derecho al presupuesto. Sin embargo no hay que olvidar que en aquellos tiempos los reyes entraban al Parlamento y ordenaban que inmediatamente se registraran los edictos contra los cuales el mismo Parlamento había protestado.

En los otros Estados de Europa, sobre todo en los más grandes, el derecho al presupuesto data de corto tiempo, especialmente en Italia, cuya historia constitucional es de fecha no lejana. Es cosa sabida que en los Estados Unidos la interdicción del derecho al presupuesto provocó la revolución victoriosa y la separación de la Gran Bretaña. Aún siendo colonias tenían un presupuesto autónomo, hasta que en el año de 1765 la Gran Bretaña quizo que contribuyeran a los gastos del Gobierno de la metrópoli, y empezó a establecer un impuesto al sello, que dos años después reemplazó, debido a las numerosas protestas, con otros impuestos al vidrio, al papel, a los colores y al té.

Eran impuestos tan livianos que en conjunto no compensaban el millón de francos. Ante tal actitud adoptada por la metrópoli, no se trató, de reaccionar contra una opresión, sino de defender un derecho; a lo que Washington decía: ¿de que se trata?, ¿del pago de una miserable suma de seis cobres por cada libra de té?, nó; "Es sólo el derecho lo que nosotros desconocemos". Y desde ese momento empezaron las luchas y las disputas, que culminaron en la guerra tan gloriosa para los Estados Unidos.

En los países modernos, el presupuesto es objeto de una legislación propia, pues en ningún pueblo se desea la existencia de ingresos o egresos sin control, y sin que estén expuestos sistemáticamente mediante cifras.

En los Estados bajo un régimen absolutista, el presupuesto no es sino un acto de administración interna, un simple cuadro de gastos públicos y de ingresos. En el reino de las Dos Sicilias bajo el régimen

de los Borbones, los presupuestos no se publicaban, pues constituían una especie de secreto de Estado. En la Rusia de los Zares, si bien se daban a luz, esto se hacía sin la documentación y sin los elementos necesarios para formar un juicio seguro, mientras que en los Estados donde existe un gobierno constitucional el presupuesto es un acto público, que permite a las Asambleas Legislativas ejercer una amplia acción de control.

Lentamente, con muchas limitaciones se ha llegado a una buena organización del presupuesto, lo que es de la mayor importancia, no sólo desde un punto de vista constitucional, sino también desde un punto de vista económico. La multiplicidad de los gastos públicos, la complejidad y la diversidad de los impuestos, así como de las modalidades de pagos, no han hecho posible una organización completa y lógica del presupuesto, bajo un aspecto económico y financiero, y desde un punto de vista aritmético, el presupuesto puede ser objeto de un curso de contabilidad del Estado. (1)

En este mismo párrafo enfocaremos nuestro estudio de los egresos del Estado en nuestro país, pero ahora desde el punto de vista constitucional, así como también de los reglamentos y fundamentación constitucional que los rigen.

Como en todos los países civilizados, el Estado Mexicano, tiene que erogar gastos para poder realizar sus atribuciones; la autorización de tales gastos consta en el presupuesto de egresos que expide la Cámara de Diputados y cuya duración será de un año.

La fundamentación y reglamentación constitucional referentes al presupuesto de egresos, la encontraremos en el estudio de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que a continuación analizaremos:

En el artículo 74 fracción IV nos encontramos con la siguiente disposición, referida a una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: "Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel.

Más para hacer frente a los gastos decretados es preciso contar con los recursos necesarios; la obtención de tales recursos se hace mediante contribuciones impuestas a los habitantes del país, que el Poder Ejecutivo recauda de acuerdo con la Ley de Ingresos iniciada ante la

Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión, estos recursos los reglamenta nuestra Constitución en los artículos 65 fracción II que al respecto dice: "Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo." y el artículo 72 inciso h) que dispone. "La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuesto".

Los dos actos anteriores, preven situaciones futuras, como son la recaudación y la inversión de los impuestos en el año siguiente; en cambio, la Cuenta Anual de gastos que el Ejecutivo debe someter a la aprobación del Congreso se refiere a una situación pasada, ya que tiene por objeto comprobar que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados por el Presupuesto de Egresos. Esta reglamentación la encontramos en el artículo 65 fracción I, que al efecto dice: "El Congreso de la Unión se reunirá el 10. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los siguientes asuntos:

I.—Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días de la Apertura de sesiones a revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que haya lugar".

Al distribuir entre las dos Cámaras, por la implantación del Bicammarismo en 1874, algunas de las facultades que antes pertenecían a la Cámara única tocó a la de Diputados la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gastos.

No obstante que en nuestra legislación constitucional se señala que el presupuesto habrá de regir durante todo un año, y que es obra exclusiva de una Cámara, cualquiera modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo tiene que ser obra de las dos Cámaras. Esta disposición la encontramos en el artículo 126 que al respecto dispone: "No podrá hacerse pago alguno que no está comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". Como se ve este precepto consagra el principio de que todos los gastos públicos tendrán que ajustarse a la norma del pre-

súpuesto; regla que solo tiene excepción en relación con las partidas secretas que, aunque deben constar en el presupuesto, su empleo queda a la discreción del Ejecutivo, como así lo establece el artículo 65 Fracción I párrafo segundo que dispone: "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".

El examen de la cuenta anual es atribución del Congreso, según la fracción XXVIII del artículo 73 que dispone: "Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no solo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y la justificación de tales partidas".

Pero la revisión de la cuenta anual de los gastos públicos, exige conocimientos en materia contable, para lo cual se ha creado una oficina técnica, llamada Contaduría Mayor de Hacienda, cuya vigilancia, así como el nombramiento de sus empleados incumbe a la Cámara de Diputados, disposición que encontramos en el artículo 74 en su fracción III, por más que la Ley Orgánica la expide el Congreso (artículo 73 fracción XXIV).

Como consecuencia de lo dicho, la cuenta anual tiene que presentarse primero ante la Cámara de Diputados, a fin de que la Contaduría pueda emitir su dictámen, antes de que el Poder Legislativo revise la cuenta en la forma como la dispone el artículo 65 fracción I.

Puede suceder, que en un momento dado se produzca un desequilibrio, que impida cubrir los gastos públicos con las contribuciones acordadas, sin que sea conveniente el aumento de estas últimas, suele suceder también que la ejecución de obras públicas de gran importancia, demande gastos crecidos, que no es conveniente sufragar con aumento desmesurado de las contribuciones. En tales casos y en otros parecidos, es procedente que el gobierno consiga dinero en préstamo, para pagarlo en plazos y con los intereses pactados, de acuerdo con las disposiciones establecidas es para ese fin, por el artículo 73 fracción VIII de la Constitución. (2).

Para terminar este breve estudio constitucional del presupuesto de egresos en nuestro país, trataremos de investigar a quien corresponde iniciar dicho presupuesto.

En la constitución de 57, la iniciativa correspondía exclusivamente al Presidente de la República, puesto que en su artículo 6o. disponía que "el día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el Proyecto del presupuesto de gastos del año próximo siguiente".

En la Constitución vigente no existe disposición análoga a la del precepto prescrito, ni otra alguna que autorice a entender como privativo del Ejecutivo el derecho de iniciar el presupuesto de egresos.

En consecuencia, en esta materia como en todas las demás, tiene iniciativa el Poder Ejecutivo y los otros titulares que enumera el artículo 71 de la Constitución vigente.

La Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, supone como exclusiva del Presidente la facultad de iniciar el presupuesto, según lo dispone el artículo 21 que al efecto dice: "El Presidente de la República deberá presentar a la Cámara de Diputados, para su aprobación, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, elaborado en los términos del capítulo anterior, a más tardar el día 15 de diciembre de cada año". Pero es evidente que una ley secundaria no puede limitar el derecho de iniciativa que la Constitución reconoce a los miembros del Congreso y a las legislaturas locales, además del Presidente, por lo que, si el Congreso o las Legislaturas quisieran presentar una iniciativa en materia de presupuesto, podrían hacerlo a pesar de lo dispuesto por la Ley Orgánica.

En términos generales, podemos decir que sobre el derecho al presupuesto de los pueblos, han repercutido y se ha conseguido a raíz de las discusiones y de las tremendas luchas políticas y bélicas de los mismos. Con lo anteriormente expuesto del derecho constitucional de las naciones al presupuesto, podemos decir que este constituye la verdadera historia de los orígenes de las Constituciones de los Estados.

b).—JERARQUIA DE LOS EGRESOS Y SU PRINCIPAL CLASIFICACION

El examen detallado del presupuesto de los gastos públicos que los Estados Modernos realizan, ponen claramente de manifiesto cuales son entre tales gastos los que más decisivamente influyen en el constante crecimiento de sus necesidades públicas.

Adquieren una gran importancia los gastos que se realizan en torno de la llamada actividad social, en sus varios aspectos como son, los Seguros Sociales, creados en beneficio de los trabajadores, no obstante la contraprestación que a los mismos se presta, tanto por los asegurados y las clases patronales. También tienen una gran importancia los gastos públicos, que tienen como finalidad el fomento del bienestar y elevación del tenor de vida de esas mismas clases principalmente la obrera: como son el desarrollo de viviendas higiénicas y confortables, centros y actividades de educación y fomento del desarrollo espiritual, cultural y físico de ellos; además el desarrollo y mejoramiento de los servicios de la beneficencia pública, hospitales, asilos, orfanatos, casas de cuna, etc.

Lo exacto es, que la evolución moderna ha tendido, en muchas esferas, a aumentar la eficiencia de los centros públicos, en comparación con la de asociaciones y empresas privadas, que nos ofrecen el otro instrumento alternativo de acción.

El desarrollo moderno además, en otros campos de la actividad humana ha hecho necesario que los entes públicos, asuman nuevas funciones y se integren importantes partidas de gastos públicos, que no hubieran podido ser realizadas en forma alguna por las empresas privadas.

El cuidado de la salud pública en las ciudades modernas constituye tal vez la más clara ilustración de esta clase de funciones. Las condiciones de salubridad en Londres, por ejemplo: el riesgo de enfermedad y de salud, son comunes tanto para los ricos como para los pobres, que habitan en la capital inglesa. "Cuando un hombre rico muere, sus pulmones estarán tan ennegrecidos por el humo de Londres como los pulmones de cualquier otro habitante de la ciudad". Los egresos que el Estado realiza para la protección de las enfermedades contagiosas, así como los que se efectúan para garantizar los ataques externos, constituyen un ejemplo típico de beneficios indivisibles, cuya prestación no sería retributiva para las empresas privadas que los proveyesen, puesto que ellos no podrían cobrar a los individuos separadamente por servicio que deben ser usados por todos o por ninguno.

Del mismo modo, los gastos públicos, particularmente en las condiciones modernas, pueden hacer posible el uso común e inclusive de numerosos bienes a diferencia de lo que ocurre en los gastos privados,

que tienden solamente a proveer o hacer posible un uso individual y exclusivo. Productos de los gastos públicos son: Los parques y los espacios abiertos, los museos, las galerías de arte y las bibliotecas públicas, que nos ofrecen ejemplos dignos de atención:

Los parques nacionales en los Estados Unidos y en el Canada, en los Alpes y en los Cárpatos en Europa, constituyen ayudas inmensas al bienestar colectivo y salvaguardias especiales muy necesarias contra la apropiación privada, cuando se están desarrollando la población y las facilidades del transporte.

A pesar de ello, se ha permitido la apropiación privada y el desarrollo de diferentes distritos, que deberían haber sido preservados para uso del público y que podrían ser, aún ahora, recuperados para esos fines. "El no edificar", como lo ha expresado un editorial del "Times", serán en lo futuro casi tan importante como el edificar. Hay que señalar, que constituye una de las más destacadas conquistas de la Revolución Rusa la transformación de las residencias campestres de la desaparecida aristocracia, en lugares de descanso y recreación para los trabajadores urbanos. (3)

En nuestro país, durante los últimos años, las partidas mayores del Presupuesto Federal se han destinado al impulso de los transportes, vías de comunicación y a la educación pública, prueba de ello lo vemos en el siguiente cuadro correspondiente a los presupuestos de gastos en los últimos ■ años.

Presupuesto de 1955	total	\$ 5,681,399.000.00
Ramo IX Comunicaciones	"	948,553.000.00
Ramo XII Deuda Pública	"	799,521.000.00
Ramo XI Educación	"	711,482.000.00
Presupuesto de 1956	total	" 6,696,374.000.00
Ramo IX Comunicaciones	"	1,079,795.000.00
Ramo XI Educación	"	838,309.000.00
Presupuesto de 1957	total	" 7,575,874.000.00
Ramo IX Comunicaciones	"	1,041,650.000.00
Ramo XI Educación	"	1,027,810.000.00
Presupuesto de 1958	total	" 8,402,552.000.00
Ramo IX Comunicaciones	"	1,638,500.000.00
Ramo XI Educación	"	1,153,180.000.00

El gobierno Federal de nuestro país, da una gran importancia a los gastos públicos que se destinan al fomento del desarrollo económico y al bienestar social, tomando en consideración dos hechos básicos, la extensión física del territorio nacional —mayor que Alemania y Francia juntos— y la rápida tasa de crecimiento demográfico, 3% anual.

Es la intención del gobierno federal de nuestro país, de que especialmente dos sectores, transportes y comunicaciones y educación y servicios sociales, son los que deben tener una indiscutible prioridad en el gasto público, y consecuentemente en ambos casos los gastos gubernamentales destinados a ellos, se han incrementado substancialmente en los últimos años.

Los gastos públicos para el desarrollo económico de nuestro país, se pueden agrupar en las siguientes categorías: Transportes y comunicaciones, agricultura y ganadería, promoción industrial y fomento comercial.

Los gastos que se destinan para los servicios sociales, pueden agruparse en las siguientes categorías: educación, servicios asistenciales, hospitalarios y de seguridad social.

Lo anteriormente expuesto, nos muestra como el gobierno federal de nuestro país en los últimos años, da prioridad a los gastos públicos, que tienen como fin resolver todos aquellos factores que representan obstáculos sociales y económicos para el desarrollo y progreso del país.

“Una gran importancia de los gastos públicos, lo representa el aumento de la burocracia que eleva vertiginosamente los gastos de personal del Estado.

En los Estados que han adoptado la forma totalitaria, la importancia de los gastos públicos llega a sus grados más elevados, ya que las necesidades de esta forma de organización política lleva consigo misma la de someter a un riguroso control gubernamental todos los aspectos de la vida política, social e inclusive individual, así como todo el proceso económico, que exige un insospechado aumento de muchas de las antiguas ramas de la administración principalmente las de policía, tanto de investigación como armado) y la creación de otras muy numerosas, como son fundamentalmente las que intervienen en la regulación artificial de la vida económica que en las otras formas de organización política de los Estados, queda encomendada a las acti-

vidades individuales privadas, guiados por las leyes autónomas y naturales de la propia economía". (4)

Dada la gran influencia que la diferente naturaleza de los ingresos y gastos públicos, ejerce sobre los medios que han de ser satisfechos y sobre la forma de recaudar éstos, es de los problemas más importantes que su estudio plantea el de su clasificación.

La primera y más general de las diferentes clasificaciones que de ellos pueden hacerse, es la de los ordinarios y extraordinarios.

El carácter ordinario o extraordinario de los gastos públicos, tiene su importancia para la elección de los recursos con los cuales proveer a los gastos. Llámase ordinarios a los que proveen a necesidades constantes que deben satisfacerse en cada ejercicio financiero. Son extraordinarios los que no corresponden a necesidades que no se verifican con regularidad. Más cuando los gastos se efectúan una sola vez, pero en medida que no exceda en el monto ordinario de los gastos. Puede llamárseles también contingentes. Cuando exceden tales límites, los gastos son verdaderamente extraordinarios y requieren medidas financieras particulares para sostenerse, como en el caso de los graves terremotos, aluviones o de importantes obras públicas. Los gastos extraordinarios son excepcionales cuando están destinados a proveer exigencias de guerra de importancia y de gran duración.

Los gastos ordinarios y los contingentes deben sostenerse con recursos que puedan renovarse en cada presupuesto o sea, con los recursos ordinarios proporcionados a la disponibilidad de la Renta nacional, que puedan destinarse a las finanzas públicas.

Los gastos extraordinarios, en cambio, son también sostenidos mediante mayor recaudación de la renta nacional dentro de los límites de la capacidad contributiva, pero pueden también alimentarse por medio de enajenaciones del patrimonio público, por extracciones del patrimonio privado y por la emisión de empréstitos internos y externos.

Los gastos extraordinarios pueden repetirse con cierta regularidad en el tiempo, en relación con la prioridad de las crisis económicas.

Otra clasificación de los gastos públicos, es la personal y material: los primeros son aquellos que se originan por la retribución de los empleados y demás servidores del Estado.

Como ya hemos indicado, con estos gastos se acusa un mayor incremento de los mismos en los tiempos modernos, a más de esta causa

señalada, que es el crecimiento de la burocracia, hay que señalar la desaparición cada vez mayor de los cargos honoríficos y gratuitos y su substitución por funcionarios remunerados, y también la tendencia del Estado de dotar a sus servidores de una capacidad económica bastante para mantener su tenor de vida en armonía con lo que su categoría social exige.

Los gastos públicos materiales son, como su propio nombre lo indica, aquellos que realiza el Estado, para la adquisición de los bienes reales que ha de utilizar en la prestación de sus servicios. Entre estos gastos se encuentran los que originan la producción, por cuenta del propio Estado, de algunos de aquellos bienes tenemos por ejemplo, las fábricas destinadas a la Industria Militar, Astilleros, Talleres de aviación, etc..

Otra clasificación de los egresos son los de gobierno y de gestión.

Se incluyen dentro de los primeros, los que originan la realización de las finalidades específicas del Estado, y como de gestión se clasifican, todos aquellos que provienen de la obtención de los medios económicos necesarios para ellos.

Finalmente otra principal clasificación de los gastos públicos, es atendiendo a la rama de la Administración del Estado que los origina. (5)

Dada la íntima dependencia de ésta clasificación con la organización, desarrollo y estructura concreta de cada Estado, y en cada uno de éstos, en un momento histórico determinado, es fácil comprender lo difícil que resulta establecer un orden de jerarquía y valor relativo entre los gastos públicos.

De lo anteriormente estudiado, se puede establecer un distingo de carácter general entre los gastos públicos destinados a la preservación de la vida social de la comunidad contra todo ataque violento, interno o externo por una parte, y aquellos destinados a mejorar la calidad social por otra.

En otras palabras: el objeto de los gastos públicos puede ser el de mantener la vida social segura y ordenada, y el de hacer que esa vida segura y ordenada sea más digna de ser vivida desde un punto de vista económico o no económico.

Como conclusión de este breve estudio sobre la jerarquía de los egresos y su principal clasificación, vemos que ante la imposibilidad de establecer una supremacía de los gastos públicos, en virtud de que todos ellos están destinados a la satisfacción de servicios y necesidades pú-

blicas, muy distintos en cada Estado, como consideración personal estimo que los más importantes serán los que representen una mayor erogación para el Estado.

c).—PROCESO DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

Dada la importancia de los gastos públicos de los presupuestos modernos y lo cuantioso de los ingresos, los Ministros de Hacienda de los Estados, desempeñan un papel cada día más relevante. Para organizar una masa tan grande de ingresos y de gastos, disponer de la recaudación y la distribución de la manera más económica posible, se requieren o por lo menos se requerirán aptitudes especiales en materia financiera. “La Ejecución del presupuesto de Egresos reposa sobre los siguientes principios fundamentales:

I.—Ningún pago puede hacerse por las Oficinas públicas, sino es con cargo a una partida del presupuesto de Egresos o de sus ampliaciones, o con cargo a una autorización especial contenida en una Ley modificatoria del Presupuesto.

II.—Los funcionarios y empleados que ordenen gastos no autorizados por el presupuesto de Egresos deben ser responsables por esta violación de la Ley.

III.—Toda erogación debe coincidir —exactamente— por lo que hace a su objeto, con el de la partida especial del Presupuesto de Egresos en que la propia erogación se funde, o de la Ley especial supletoria del presupuesto en la que conste la autorización especial para efectuar el gasto.

IV.—Toda erogación supone que la partida en que se funda arroja un saldo disponible, con cargo al cual puede efectuarse la erogación. Si la partida se encuentra agotada, no es posible usarla, mientras el Poder Legislativo no dicte una Ley ampliándola.

Cada partida del presupuesto de Egresos es comparable a un crédito abierto a favor de quien gira a cargo de él; pero abierto con un objeto preciso y por una suma también precisa. Los cheques, giros o libramientos expedidos a cargo de sus créditos, deben llenar los siguientes requisitos:

a).—El de la personalidad, por virtud del cual solo se harán aque-

los libramientos expedidos por la autoridad competente, facultada para ello expresamente por la ley;

b).—El del objeto, por virtud del cual no pueden girarse aquellos libramientos que se expiden para gastos no autorizados por el legislador.

c).—El de la cantidad por virtud del cual es imposible girar aquellos libramientos que exceden al importe de la partida decretada o empleada por el legislador.

Para darse cuenta de que los libramientos, cheques, giros, órdenes de pago o como quiera llamárseles, reúnen las condiciones anteriores, debe establecerse, anexo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dependiente de él, un servicio de contraloría preventiva, que tiene por objeto certificar que los libramientos están expedidos en condiciones legales.

Cada partida debe, necesariamente ser objeto de una cuenta especial, en cuyo haber se consignen las sumas asignadas para ella por el Poder Legislativo, y en cuyo debe se incriban las cantidades por las que giran a cargo de la partida, los funcionarios autorizados para hacerlo, conforme a la ley.

Cada libramiento debe ser objeto de una investigación previa y el pagaré no puede otorgarse por el Ministerio de Hacienda, si el (Departamento de Contraloría) del presupuesto o como se le llamare no hace constar su legalidad, desde los tres puntos de vista que se han indicado.

Los libramientos a cargo de la Tesorería Nacional se expiden en ejecución de la Ley del Presupuesto de Egresos; el Ejecutivo paga, obediendo el mandato del legislador, es decir, ejecuta la ley. Corresponde pues, esta facultad necesariamente, al Poder Ejecutivo, quien debe ejercitarla por el órgano correspondiente, que lo es el jefe de dicho poder. Naturalmente el giro ha de hacerse con arreglo a las formalidades que la Constitución del país establezca para la validez de las órdenes del Ejecutivo, en cuanto al refrendo de las mismas, por los Secretarios del Estado.

Excepcionalmente, se concibe que, una parte al menos de la ejecución del presupuesto pueda corresponder a los poderes Legislativo y Judicial. Trátase de aquellas partes del presupuesto de egresos que comprenden los sueldos y gastos de dichos poderes. En virtud de la independencia de los mismos conviene, que para el uso de las partes de los mismos, con los requisitos y formalidades que se estimen necesarios, para ejercitar la facultad de disponer de los créditos sin perjuicio na-

turalmente, de que en estos casos también se ejerza la contraloría preventiva de que se ha hecho mención con anterioridad.

Por supuesto que las órdenes directas a la Tesorería para que ésta efectúe un pago por sí misma o por alguno de sus agentes, han de ser comunicados por la Secretaría de Hacienda". (6)

En el desarrollo de la ejecución del presupuesto, puede darse el caso de que los ingresos a realizar y los gastos a efectuar no se sincronicen convenientemente y que, por consiguiente, la caja del Estado, se encuentre en determinado momento sin disponibilidades en efectivo para hacer pagos inaplazables; esto es lo que se designa con el nombre de (déficit) de caja o temporal. Igualmente puede surgir el caso contrario, o sea que tales disponibilidades superen a los pagos que de momento precisa realizar y entonces tendremos el (superavit), también de caja o temporal. En este último no será necesario ninguna prevención especial, que no pudiendo ser muy dilatado el período de tiempo dentro del cual tales fondos habrán de reclamarse para otros gastos del Estado, solo será cuestión de determinar si, durante tan breve plazo, permanecerán en las propias cajas del Estado o serán trasladados como depósitos en cuenta corriente, a alguna Institución Bancaria. En el caso, el más frecuente hoy día, de que la caja del Estado o del Tesoro, como comunmente se le designa, sea llevada por el Banco de Emisión, tal cuestión carece de interés, ya que tiene aquel una cuenta corriente que, en el caso que nos ocupa, registrará el hecho arrojando un saldo a favor del mismo.

El problema es más delicado cuando por el contrario, se trata de un déficit, como el que nos ocupa temporal o de caja, precisa entonces que el tesoro del Estado le sea hecho un adelanto a fin de salvar su momentánea penuria, adelanto, que luego será reembolsado al afluir a las cajas públicas los productos de los ingresos previstos en las épocas correspondientes a su recaudación.

El déficit, se resuelve con distintos recursos, según sea la naturaleza de los gastos que lo provocan; según sean éstos productivos, improductivos o de guerra, dichos recursos pueden ser ya sea acudiendo a la deuda pública, o potenciar los ingresos o a crear nuevos impuestos. (7)

En nuestro país, en cuanto al proceso de ejecución de los egresos, el sistema que se sigue se encuentra reglamentado por la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento de conformidad con el liniamiento siguiente:

Es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que cuidará de la exacta aplicación del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, ningún gasto podrá efectuarse sin que exista partida expresa del presupuesto que lo autorice y que acuse saldo suficiente para cubrirlo, así mismo la asignación de las partidas fija el límite máximo de las erogaciones, a menos de que se trate de partidas de ampliación automática que con tal carácter se señalen expresamente en el presupuesto, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible proveer.

La ministración de los fondos públicos, se hará por medio de autorizaciones de pago extendidas de acuerdo con los requisitos y formularios que al efecto fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta misma Dependencia del Ejecutivo, examinará y autorizará los actos y contratos que impliquen el gasto de fondos públicos, que se comprometa el crédito público, que se afecten bienes de propiedad federal o que esten simplemente al cuidado del Gobierno Federal.

Las remuneraciones fijadas al personal federal, civil o militar, no podrán ser modificadas, sino lo determina ley especial, y además lo autoriza el propio presupuesto, salvo en los siguientes casos:

I.—Los gastos de representación que conceda, en forma expresa y limitada, el Presidente de la República; y

II.—Los viáticos y sobresueldos que se concedan por carestía de la vida o insalubridad en la forma que señalará la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento.

El abono de remuneraciones con cargo a partidas del presupuesto que autoricen una suma alzada, se sujetará a las disposiciones que dicte en el orden económico, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en el concepto de que se considerará ilícita toda percepción de remuneraciones no autorizados por la Secretaría de referencia.

En todo caso en que se consigne en el presupuesto suma alzada para cubrir salarios del personal obrero, será requisito indispensable hacer el sobrepresupuesto correspondiente, esperando las sumas que se destinen al personal fijo de elaboración y construcciones, de aquellas que se refieran a personal extraordinario y contrato a destajo.

No es lícito cargar a partidas de esta naturaleza gastos con sueldo u honorarios que no se refieran a salarios del personal obrero. Cuando alguna Dependencia del Ejecutivo utilice temporalmente personal ajeno a su Ramo, el sueldo normal del empleado quedará a cargo de la ofi-

cina de que depende permanentemente y sin percibir por su comisión alguna remuneración, se cubrirá con cargo a la Dependencia que en forma temporal utilice sus servicios.

Los empleados que con el carácter de profesionistas desempeñen algún cargo determinado en el presupuesto, deberán ser titulados y estudiantes en la materia correspondiente a la labor que tengan encomendada. Los deudos del personal federal, civil o militar que fallezca, siempre que el finado tuviere seis meses por lo menos de servicios, percibirán 60 días de la remuneración que a éste en vida le correspondiere, sólo por acuerdo del Presidente de la República podrán ser autorizados los pagos de cantidades a cargo de las partidas imprevistas y de subvenciones y subsidios. (8)

El Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, indica cuales son los funcionarios autorizados para que con su firma se afecte al presupuesto, en los artículos siguientes:

Artículo 10.—Las afectaciones al presupuesto se harán por medio de los documentos que señale éste Reglamento, los cuales serán autorizados con la firma de los funcionarios facultados al efecto, a saber:

I.—Los que designe el Reglamento Interior de la Cámara respectiva, o bien el Presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, si la erogación afecta alguna de las partidas del Poder Legislativo.

II.—El Presidente de la República o la persona que el mismo autorice para dicho efecto, si la erogación corresponde a alguna de las partidas comprendidas en el Ramo Presidencia de la República.

III.—El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Magistrado que se designe en Tribunal Pleno, si la autorización afecta cualesquiera de las asignaciones comprendidas en el Ramo Poder Judicial.

IV.—El Secretario, el Subsecretario o los Oficiales Mayores de las Secretarías de Estado de que se trate, si la erogación afecta alguna de las partidas de sus respectivos ramos.

V.—Los Jefes, Secretarios Generales u Oficiales Mayores de los Departamentos de Estado, cualquiera que sea la denominación de su cargo, si el gasto afecta alguna de las partidas de sus propios ramos.

VI.—El Procurador General de la República o el Agente adscrito

que lo substituya, si la erogación afecta alguna de las partidas del Ramo Procuraduría General de la República.

VII.—El Secretario, el Subsecretario o el Oficial Mayor de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público, si la erogación se refiere a los Ramos de Deuda Pública, Inversiones y Erogaciones Adicionales.

VIII.—El Director General de Egresos, en los casos previstos en este Reglamento.

Por razones especiales, el Presidente de la República, mediante acuerdo en forma, podrá facultar a otros jefes superiores de las dependencias del Ejecutivo para expedir los documentos y autorizarlos con su firma.

Los pagos que afectan al Presupuesto de Egresos deberán hacerse por pagadores o agentes autorizados por la Tesorería de la Federación.
(9)

De este breve estudio, sobre la aplicación de los fondos públicos, vemos que, ningún pago puede hacerse por las Oficinas Públicas, sino es con cargo a una partida del presupuesto de egresos y sus ampliaciones, además toda erogación debe coincidir por lo que hace a su objeto con su respectiva autorización.

Asimismo, desprendemos que unicamente pueden disponer de los fondos públicos, los funcionarios expresamente facultados para ello, por las Leyes y reglamentos del Presupuesto de Egresos.

-
- (1). Francisco Nitti. (Op. Cit. págs. 775-780).
 - (2). Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena Ramirez.
 - (3). H. Dalton, Finanzas Públicas. (págs. 221-222).
 - (4). A. de Cienfuegos. (Op. Cit. págs. 22-24).
 - (5). Alvarez de Cienfuegos. (Op. Cit. págs. 27-28).
 - (6). Martínez Sobral. (Op. Cit. págs. 363-366).
 - (7). J. A. de Cienfuegos. (Op. Cit. págs. 40-43).
 - (8). Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. (Edición 1948).
 - (9). Publicación de la Sría. de Hda. y Créd. Público. (1948).

C A P I T U L O I I I .

CONTROL DE EGRESOS.

- a).—Control administrativo, legislativo y judicial.
- b).—Organos del Estado que intervienen en el manejo de los Egresos.

a).—CONTROL ADMINISTRATIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL

El control es el conjunto de medidas constitucionales y legales, puestas en práctica para asegurar el fiel cumplimiento de la ley del presupuesto y de las leyes especiales de gastos.

En todo el país, bien organizado se adoptan medidas de control de los dineros públicos, entre las medidas generales que tienden a la Constitución de ese fin figuran: La centralización de todo el movimiento financiero en una Tesorería que efectúa los pagos y cobros; una contabilidad uniforme, preciso y simple, una Dirección de Rentas que vigile la recaudación de los recursos, exigiendo cuentas y verificando balances; una amplia publicidad, que es el ambiente en el que se desenvuelven los gobiernos verdaderamente populares, la prohibición de transferir créditos de uno a otro capítulo del presupuesto, etc.

Las garantías especiales que aseguran el correcto manejo de los caudales públicos, consisten en el triple control a que son sometidas las finanzas en ciertos Estados y que son: El control administrativo ejercido por la administración pública, el control legislativo, realizado por las Cámaras; y el control judicial, efectuado por el Tribunal de Cuentas.

El Control Administrativo, se ejercita en diversas formas, revistiendo por lo común un doble carácter el continuo y el periódico: Es continuo, en el sentido de que la vigilancia que supone se ejerce sin interrupción sobre los actos de los funcionarios y agentes encargados del manejo de los fondos públicos, y es periódico porque solo en ciertas y determinadas épocas se efectúan verificaciones administrativas especiales sobre la gestión financiera de los mismos.

En algunos países de régimen democrático, el control administrativo se efectúa por la Contaduría General de la Nación, a la cual la Ley de Contabilidad respectiva, le asigna funciones hasta cierto punto semejantes a las que ejerce el control de cuentas en otros países. (1)

En los Estados donde la Contaduría General tiene a su cargo el examen, liquidación y juicio de las cuentas de la administración, la recaudación, distribución o inversión de los caudales, rentas especiales u otras pertenencias, de cualquier clase que sean de la Nación, puede requerir de quien corresponda la presentación de las cuentas en la forma y época que la Ley o Reglamento prescribe, lo mismo que todos los datos, informes y documentos que juzguen convenientes, interviene en todo pago, con facultad de voto aún para los decretos del Presidente de la República.

Otro de los medios administrativos de control de los fondos públicos, es la publicidad, pudiendo asegurar que ocupa un lugar preferente entre todos los sistemas de control, en virtud de que por este medio se permite al pueblo que compruebe por sí mismo, a que fin van a estar afectados, los fondos públicos y dentro de que límites se va a desarrollar la gestión financiera del Estado.

A este respecto, cabe afirmar que el control popular ejercido mediante una adecuada y suficiente publicidad del manejo de los dineros públicos, es de primordial importancia, no solo para garantizar la correcta marcha de la administración, sino también para salvaguardar la honestidad y buen nombre de aquellos que administran los fondos públicos del Estado. Solo la publicidad hecha en adecuada y suficiente forma puede servir a los administradores de eficaz defensa contra la maledicencia pública.

En síntesis, podemos decir que, la publicidad del presupuesto de los gastos públicos se impone, en todo gobierno que sea verdaderamente popular, no solo en interés público sino en beneficio de los mismos administradores ya que nada debe quedar oculto en la gestión financiera del Estado, que se encuentre debidamente organizado.

El Control Legislativo, se ejerce ante todo sobre el voto de los créditos puestos a disposición del gobierno, sea por medio del presupuesto ordinario, o bien por los créditos supletorios o extraordinarios votados en el ejercicio logrando así las Cámaras determinar todos los gastos que podrá hacer el gobierno. Una vez terminado el ejercicio, las Cámaras, mediante la inspección de las cuentas presentadas por el gobierno, comprueban si los gastos han sido o no efectuados con arreglo a las autorizaciones legales aprobando o desechando respectivamente, las cuentas de inversión.

El control legislativo, no desciende hasta el examen de los detalles de cuentas, sino que se concreta a examinar sumariamente los estados de gestión presentados por los ministros, verificando la conformidad de esos estados con los créditos que les han sido asignados. En consecuencia como el control legislativo permite una fiscalización de conjunto, pero no de detalles, resultaría incompleto por si solo, por lo que en Francia y en otros países se le completa en sus funciones con el control administrativo y con el judicial.

En Inglaterra, el control de los gastos públicos es realizado por un solo funcionario, sin cuya autorización, no se invierte ni un solo penique. Este funcionario que, por su exclusiva acción en el control de los gastos, ha sido designado por el público inglés con la significativa designación de "llave del Banco de Inglaterra", examina las cuentas de la administración e informa a las Cámaras de los Comunes, la cual se atiene por lo común a lo dictaminado por él.

Si alguno de los miembros de esa Cámara hiciera observaciones a las cuentas, lo que rara vez ocurre, cuando el dictámen de aquel funcionario no haya sido favorable, se somete a estudio y discusión del punto cuestionado.

En cuanto al Control Judicial, vemos que éste, se presenta en aquellos países en los cuales existe el Tribunal de Cuentas, quien se encarga de verificar las cuentas, para hacer efectivas las responsabilidades de los funcionarios públicos, que manejan los caudales del Estado, y como Consejo de Censura, está facultado para dar su opinión sobre la marcha general de las finanzas, y proponer reformas o cambios pendientes a corregir los defectos que juzgare necesarios estirpar.

En rigor, tanto las declaraciones hechas por el Tribunal de Cuentas sobre la cuestión general de las finanzas, como el informe anual que expide y que se da a la publicidad, tienen tan solo la autoridad que le conceden la opinión y los poderes públicos, pudiendo no obstante, provocar reformas o medidas legislativas.

En Francia, uno de los países donde existe el Tribunal de Cuentas, sus miembros son nombrados por el jefe del Estado, con carácter de inamovibles. En otros países, esos funcionarios son investidos por la legislatura, en Bélgica, son nombrados por la Cámara de Diputados, debiendo ejercer esas funciones por seis años y pudiendo ser reelectos; en Holanda, son designados también por la Cámara de Diputados pero su cargo es vitalicio.

En otros países europeos, se reconoce al Tribunal de Cuentas, una atribución especial con la que se organiza un control preventivo, en Bélgica por ejemplo, la Ley de 27 de octubre de 1846, sobre la contabilidad pública establecía en su artículo 140 que: "Ninguna orden de pago será satisfecha por el Tesoro Público sin llevar previamente el visto bueno del Tribunal de Cuentas".

Este Tribunal en ese país tiene una absoluta libertad de apreciación, y puede exigir todos los documentos que juzgare útiles o necesarios para conceder o rehusar su visto bueno, así como para fundar las observaciones que tiene el Derecho Constitucional de dirigir a las Cámaras. En el caso en que el Tribunal de Cuentas rehusara su visto bueno a una orden de pago, se procede a deliberar, en Consejo de Ministros sobre la validez o legalidad de la misma; y si la resolución de ese Consejo fuere contraria a la opinión del Tribunal de Cuentas, éste debe visar la orden con reservas, exponiendo ante las Cámaras las causas que la motivaron.

Otro país, en donde funciona con grandes facultades el Tribunal de Cuentas es en Italia, en éste país el ejercicio de la administración financiera, como son los créditos para gastos imprevistos, fondos de reserva, la nomenclatura de los gastos que puede subvenirse con ese fondo de reserva es hecha por el Parlamento; pero todo empleo de una parte de su crédito debe ser aprobado por el Tribunal de Cuentas y publicado por la Gaceta o Boletín Oficial del Estado; además no puede ser hecho ningún pago por el Tesoro Italiano, sin la previa conformidad del Tribunal de Cuentas, que comprende también entre sus atribuciones la facultad de impedir toda transferencia de créditos de uno a otro capítulo. El alto grado de eficacia que alcanza el control preventivo en Italia, proviene de que sin la aprobación previa del Tribunal de Cuentas, no puede ser ejercitado ningún derecho real sea cual fuere su objeto, que afecte directa o indirectamente a las finanzas del Estado.

El Tribunal de Cuentas en Italia tiene además, atribuciones de Control, de vigilancia y de jurisdicción contencioso administrativo. (2)

Para terminar este pequeño estudio sobre el control de los gastos públicos, haremos una breve referencia sobre este aspecto en nuestro país.

Dentro de las disposiciones Constitucionales del Estado mexicano, nos encontramos que el Poder Legislativo es el órgano encargado de

controlar los gastos públicos, tal como lo establece el artículo 65 en sus fracciones I y II, y el artículo 74 fracción IV que otorga facultades exclusivas a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones para cubrirlo.

La publicidad de los egresos, también tiene aplicación en nuestro país, en virtud de que en el mes de diciembre de cada año, se publica el Decreto por parte del Ejecutivo que autoriza las partidas de los gastos públicos que se realizan por las Secretarías de Estado, durante el ejercicio fiscal.

En resumen, se puede establecer como indicamos al tratar de la Preparación y la Estructura del Presupuesto, que el Poder Ejecutivo será el indicado también para controlar los egresos así como los ingresos del Estado, por contar con los elementos técnicos capacitados para desarrollar esta función tan completa y delicada, supervisándose dicho control por los representantes del pueblo y de conformidad con los mandatos constitucionales.

Por otro parte, considero que el sistema de la publicidad, es el que debe considerarse como el más adecuado para los Estados con régimen democrático, a efecto de que los pueblos conozcan por sí mismos de las gestiones financieras que se realizan por los Gobiernos respectivos, y mientras más medios de control que sobre los egresos públicos existan, más seguridad y confianza existirá entre gobernantes y gobernados.

b).—ORGANOS DEL ESTADO QUE INTERVIENEN EN EL MANEJO DE LOS EGRESOS.

En nuestro país, los órganos del Estado que intervienen en el manejo de los Egresos y gastos públicos, se encuentran consignados expresamente tanto en nuestra Constitución Política de 1917 como en la Ley orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento, siguiendo el siguiente sistema:

El Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el principalísimo órgano de nuestro Estado, que interviene en el manejo de los Egresos y gastos públicos, con la siguiente competencia y principales atribuciones que a continuación estudiaremos.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fijar anualmente las sumas definitivas que habrán de incluirse en el proyecto

de presupuestos de Egresos para cada una de las Dependencias Federales, de acuerdo con las instrucciones del Ejecutivo, sin que el total de estas ramas exceda a la estimación de los ingresos señalados por la Ley respectiva correspondiente al mismo ejercicio fiscal.

II.—Revisar los proyectos de Presupuesto que presenten las Secretarías y Departamentos de Estado, aumentando o disminuyendo sus dotaciones, para someterlos al programa trazado por el C. Presidente de la República.

III.—Preparar y formular el proyecto de Egresos de la Federación conforme a las prevenciones de la Ley Orgánica y su Reglamento.

IV.—Vigilar la estricta ejecución del presupuesto de Egresos y marcar las normas a que debe sujetarse ésta.

V.—Autorizar previamente los pagos o erogaciones de fondos que deban hacerse con cargo al presupuesto con las excepciones que señala el Reglamento y la Ley respectiva.

VI.—Examinar en su aspecto legal y autorizar dentro de los límites presupuestales, los contratos y demás actos que impongan obligaciones pecuniarias para el Estado.

VII.—Examinar y autorizar los créditos en contra de la Federación.

VIII.—Hacer estudios sobre la organización administrativa, coordinación de actividades y clasificación de personal, formando estadísticas razonadas respecto al desenvolvimiento de los servicios públicos con objeto de determinar si su costo corresponde a la función que desarrollan, con fines de economía y eficiencia.

IX.—Expedir el instructivo para la formación y aplicación de presupuestos de egresos a que se refiere la Ley Orgánica.

La Dirección General de Egresos, será el organismo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que desempeñe las funciones señaladas por las fracciones anteriores, desarrollándolas de acuerdo con las prescripciones de la Ley Orgánica y su Reglamento.

Por lo que se refiere a las erogaciones por servicios del personal interviene una oficina de registro de personal federal, que permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público identificar a los empleados de las diversas dependencias del Poder Ejecutivo y autorizar el pago de las

prestaciones ordinarias (sueldos por una parte, viáticos, sobresueldos y compensaciones por otra) y un Departamento Centralizado de pago de sueldos para el personal radicado en el Distrito Federal que efectúa esos pagos por medio de cheques expedidos a cargo del Banco de México, que maneja mediante un sistema adecuado los egresos de la Federación.

Por lo que toca a las partidas de "suma alzada" que comprenden principalmente las asignaciones para obras, adquisiciones y gastos generales, la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación establecen un régimen dentro del cual los compromisos de las dependencias del Ejecutivo que contraen con contratistas y proveedores deben autorizarse por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y registrarse previamente en la Dirección General de Egresos dependiente de la Secretaría de Hacienda. Este registro tiene por objeto determinar los saldos disponibles de las partidas correspondientes antes y después de autorizarse cada pago y no implicar en forma alguna compromiso de pago.

Obtenida la aprobación de los contratos de obras y de adquisiciones por la Secretaría de Bienes Nacionales, interviene la Tesorería de la Federación, para que se efectúen los pagos, previo registro del compromiso de que se trata, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; para que pueda hacerse cualquier pago derivado por éste concepto se requiere que la Secretaría o Departamento a que corresponda el servicio expida una orden de pago a cargo de la Tesorería de la Federación, que ésta solo atiende después de que la propia orden es revisada y autorizada por la Dirección de Egresos de la Secretaría de Hacienda para lo cual esta oficina debe cerciorarse no solo de que el concepto del gasto corresponde al que la partida relativa autoriza, sino que ésta tiene saldo suficiente para reportarlo.

A pesar de lo complicado del procedimiento interno del manejo del gasto público que el Ejecutivo realiza a través de la Dirección General de Egresos, de la Tesorería de la Federación y de la Contaduría, las demoras en los pagos no son realmente excesivas sino en casos excepcionales, que la experiencia demuestra que pueden ser corregidos mediante simples ajustes de trámite, lo cual significa que el sistema en lo general, funciona adecuadamente.

Los pagos se hacen finalmente por la Tesorería de la Federación directamente o por conducto de sus Oficinas Pagadoras, en este último

caso las Oficinas Pagadoras —dependientes de la Tesorería— solo pueden expedir cheques a cargo del Banco de México mediante autorización especial que la Tesorería ordena abrir al Banco de México.

Como complemento de todo este registro y control de las erogaciones e independiente de él, la Contaduría de la Federación, practica una glosa "a posteriori" para comprobar los cargos que en definitiva se hacen en la Hacienda Pública y que constituyen la base para la rendición de cuentas por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

De los estudios que se han hecho de nuestra Constitución con anterioridad, se desprende que, concede facultades al Poder Legislativo para intervenir en el manejo del presupuesto de egresos, y consigna-das expresamente en los artículos siguientes:

El artículo 65 en su fracción II, dispone lo relativo a la discusión y aprobación del Presupuesto y los impuestos para cubrirlo, y en su fracción I, nos dice de la facultad que se concede al Legislativo para revisar la cuenta pública del año anterior, el artículo 74 fracción IV nos habla de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto anual de gastos y el artículo 72 inciso h) que indica la intervención primordial de la Cámara de Diputados sobre los proyectos que recaen sobre empréstitos, contribuciones e impuestos.

La Cámara de Diputados, para revisar la cuenta que le rinde el Poder Ejecutivo, dispone de una Oficina denominada Contaduría Mayor de Hacienda, que recibe los libros y documentación presentados por la Secretaría de Hacienda, practicando las labores de depuración y glosa indispensables.

Los dictámenes de la Contaduría Mayor de Hacienda, son rendidos a una comisión especial de la Cámara de Diputados, la que a su vez debe presentarlo a la consideración de la Cámara.

Con separación absoluta de este control legislativo de los gastos públicos, existe en nuestro país un sistema de control interno previo del ejercicio del presupuesto por parte del Ejecutivo que se efectúa de acuerdo con un conjunto de reglas establecidas para la autorización y pago de toda clase de gastos, y que es independiente de la depuración y glosa que la Contaduría de la Federación lleva a cabo "a posteriori" dentro del procedimiento de formulación y preparación de la cuenta que el Ejecutivo debe rendir a la Cámara de Diputados.

En términos generales podemos decir, que los órganos y funcionarios públicos que interviene en el manejo de los egresos en nuestro país, son los que señala la Constitución Federal y la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos y su Reglamento.

-
- (1). Sistema adoptado en la República Argentina.
 - (2). Pablo B. Nasino. (Op. Cit. págs. 142-145).

CONCLUSIONES

En todos los Presupuestos de Egresos, vemos como el Estado es el sujeto activo, los contribuyentes el sujeto pasivo, y el objeto de los mismos, es la prestación de los servicios públicos, es decir, los servicios de consumo ó utilidad general, real y libremente reconocida por los ciudadanos, permitiendo así satisfacer necesidades comunes y fortificando a la vez, la existencia y el progreso del Estado en el presente y en el porvenir.

El Presupuesto de Egresos tiene características Sui-Generis, como son:

La UNIVERSALIDAD, que consiste en que todos los gastos públicos deben ser considerados en él;

La UNIDAD, que considera que haya un sólo Presupuesto y no varios;

La ESPECIALIDAD, que significa que los gastos públicos se aplican de conformidad con un crédito autorizado; y

La ANUALIDAD, que implica que el Presupuesto de Egresos, sólo tiene duración por el término de un año.

Las estructuras de los Presupuestos de Egresos, además de estas características, considero que deben ser lo más claras y sencillas conteniendo la aproximación lo más exactamente posible de los gastos y los recursos públicos.

En cuanto a la preparación del Presupuesto, es de considerarse que, deberá ser siempre elaborada por el Ejecutivo, a través de sus órganos competentes, y además por contar con los elementos materiales y técnicos para desarrollar tan delicada y compleja función.

Generalmente su proyección e iniciación le corresponde unicamente al Poder Ejecutivo, en tanto que las demás leyes pueden ser iniciadas por los funcionarios que se indican en el artículo 71 de nuestra Constitución.

Desde el punto de vista histórico, en todos los países organizados, en donde se establecen los Presupuestos de Egresos debidamente reglamentados, y en los cuales el fenómeno del aumento de los gastos públicos es común en ellos, considero que la causa principal de este fenómeno se debe al aumento de la población que, indudablemente representan un crecimiento de las necesidades públicas por satisfacer. Igualmente considero que otra causa del aumento de los gastos públicos lo representan las necesidades del progreso de la civilización humana.

Nuestro país, tampoco ha podido substraerse al fenómeno del aumento de los gastos públicos.

De todas las opiniones que se estudiaron respecto a la naturaleza del Presupuesto de Egresos del Estado, se desprende a mi criterio que debe considerarse al mismo, desde un punto de vista formal como un acto de carácter legislativo, y desde un punto de vista material como un acto de carácter administrativo.

Al analizar la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de su estudio se desprende que, se conduce conforme a un Mandato por Delegación, que se realiza por los organos representativos del pueblo y por conducto de la Administración Pública, tratándose naturalmente de un país con sistema democrático. En tanto que en los países con estructura totalitaria, el Mandato se realizará por el organo que disponga el Jefe o Caudillo Nacional.

El Mandato de la Economía Financiera del Estado siempre es, y será en beneficio de la colectividad, consecuentemente contendrá una naturaleza jurídica distinta al Mandato de la Legislación Civil, puesto que en esta rama del Derecho el Mandato es siempre en beneficio individual o determinado.

El derecho al Presupuesto, desde el punto de vista constitucional, en todo país organizado políticamente con sistema democrático, representa la soberanía y libertad de los pueblos, alcanzada a través de épicas luchas y tremendas discusiones políticas de los mismos.

Nuestro país, que se encuentra dentro del sistema democrático, le corresponde al pueblo el voto y la sanción del Presupuesto, tanto de los ingresos como de los gastos públicos por medio de su Representación Nacional, el fundamento constitucional a este respecto, lo encontramos

en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política, que establecen la forma y estructura del Estado Mexicano.

Los pagos públicos que se hagan por la Administración, deberán ser siempre a cargo de una partida del Presupuesto, y de conformidad con una ley especial, en la que la propia erogación se funde.

Ante la imposibilidad, de establecer una supremacía de los gastos públicos que efectúa el Estado, en virtud de que todos ellos están destinados a satisfacer necesidades y servicios públicos muy distintos en cada país, como una consideración personal estimo que los más importantes serán aquellos que representen una mayor erogación para el mismo Estado.

En México, en los últimos años el gobierno federal, ha dado prioridad de los gastos públicos, aquellos destinados a los transportes, a las comunicaciones, a la educación y a los servicios sociales, con la intención de dar el mayor impulso posible al desarrollo y progreso del país.

La Publicidad que es un medio de control administrativo de los fondos públicos, es el que debe considerarse como el más adecuado para que sea adoptado por los Estados con régimen democrático, a efecto de que el pueblo compruebe por si mismo, la gestión financiera que realiza el Estado.

Cualquier forma de control de los fondos públicos, considero que debe ser ejercida por aquellos organos, personas técnicas y experimentadas para cumplir tan delicadas y complejas funciones.

BIBLIOGRAFIA

- Principios de Ciencia de las Finanzas. Benvenuto Griziotti.
Edición de 1949.
- Hacienda Pública. José Alvarez de Cienfuegos. Edición de 1944.
- Derecho Administrativo Vol. II. Carlos García Oviedo.
Edición de 1943.
- Derecho Administrativo Alemán. Otto Mayer.
Edición de 1950.
- Resumen de Derecho Administrativo. Recaredo F. de Velasco
Calvo. Edición de 1931.
- Principio de Finanzas Públicas. Hugh Daltón.
Edición de 1948.
- Tratado de Finanzas. Pablo Bartolomé Nasino.
Edición de 1922.
- Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena Ramirez.
Edición de 1944.
- Principios de Ciencias de las Finanzas. Francisco Nitti.
Edición de 1931.
- Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. José Gazcón y Marín.
Edición de 1949.
- Principios Generales de Derecho Administrativo. Rodolfo Bullrich.
Edición de 1942.

- Finanzas Públicas. Dr. José A. Terry.
Edición de 1927.
- Finanzas Comparadas. Henry Laufenburger.
- Tratado de Finanzas Públicas. Tomos I y III. Guillermo Ahumada.
Edición de 1948.
- Principios de Hacienda Pública. Ehber Boesler.
Edición de 1944.
- Derecho Administrativo. Gabino Fraga.
Sexta Edición de 1955.
- Tratado de Finanzas. Tomo III. Salvador Odría.
- Votos de Vallarta. Tomo II. Ignacio L. Vallarta.
- Elementos de Hacienda Pública. Enrique M. Sobral.
Edición de 1937.
- Manual de Hacienda Pública. Pío Ballesteros.
Edición de 1940.
- Elementos de Derecho Administrativo.
Tomo II. Antonio Royo Villanova.
Edición de 1950.
- Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia. Tomos LXXVI de 16 de
junio de 1943, LXIX de
11 de julio de 1941,
LXXVI de 16 de junio
de 1956.
- Código Civil para el Distrito y Territorios
Federales, en vigor.
- Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de
la Federación y su Reglamento. Publicación Sría. de Ha-
cienda y Crédito Público.
- Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos de 1917.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I.

LOS EGRESOS.

	Pág.
a).—Noción del Presupuesto de Egresos.....	21
b).—Naturaleza	28
c).—Aspecto Jurídico y Político	37
d).—Estructura y Preparación de los Egresos.....	47

CAPITULO II.

LEGISLACION SOBRE LOS EGRESOS

a).—Los Egresos en el Derecho Constitucional.....	64
b).—Jerarquía y Principal Clasificación de los Egresos.....	69
c).—Proceso de Ejecución de los Egresos.....	75

CAPITULO III.

CONTROL DE LOS EGRESOS.

a).—Control Administrativo, Legislativo y Judicial	83
b).—Organo del Estado que interviene en el manejo de los Egresos	87

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.